

Rapport spécial

Gains d'efficacité et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever



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 978-92-872-5998-1	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/232470	QJ-AB-16-026-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6034-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/838069	QJ-AB-16-026-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6018-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/80160	QJ-AB-16-026-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Rapport spécial

Gains d'efficacité et simplification en matière de conditionnalité: un défi encore à relever

(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 rapporteur, assisté de: M^{me} Ioulia Papatheodorou, chef de cabinet; M. Kristian Sniter, attaché; M. Robert Markus, manager principal; M^{me} Daniela Jinaru, chef de mission; MM. Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez et Michael Spang, auditeurs.



De gauche à droite: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Points

Glossaire

I-IX Synthèse

1-10 Introduction

11-17 Étendue et approche de l'audit

18-71 Observations

18-36 **Les informations disponibles n'ont pas permis à la Commission d'évaluer de manière appropriée l'efficacité de la conditionnalité**

22-27 Les indicateurs de performance utilisés par la Commission n'ont donné qu'un aperçu partiel de l'efficacité de la conditionnalité

28-33 Le niveau de non-respect des règles par les agriculteurs n'a pas été pris en considération dans l'évaluation de l'efficacité de la conditionnalité réalisée par la Commission

34-36 La Commission n'a pas analysé les causes des infractions aux règles de la conditionnalité ni les moyens d'y remédier

37-71 **Le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité peut être davantage simplifié**

41-47 Les procédures de contrôle sont restées complexes

48-52 Le régime des petits agriculteurs a permis de réduire les contraintes administratives, mais au risque de nuire à la réalisation des objectifs de la conditionnalité dans certains États membres

53-58 L'écologisation a entraîné la mise en place d'un niveau de contrôles supplémentaires relatifs aux pratiques obligatoires visant à protéger l'environnement

59-64 Les coûts spécifiques liés à la mise en œuvre de la conditionnalité ne sont pas suffisamment quantifiés

65-71 La base de calcul des sanctions relatives à la conditionnalité à infliger aux agriculteurs dans l'ensemble de l'UE n'est pas suffisamment harmonisée

72-79 **Conclusions et recommandations**

- Annexe I — Champ d'application des règles de la conditionnalité, selon l'annexe II du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil**
- Annexe II — Principales modifications du champ d'application des règles de la conditionnalité dans la PAC pour 2014-2020**
- Annexe III — Les parties prenantes ont évoqué la nécessité de poursuivre la simplification**
- Annexe IV — Études de cas figurant dans le questionnaire adressé aux organismes payeurs**

Réponses de la Commission

Audit de conformité: inspections sur place effectuées par les auditeurs de la DG Agriculture et développement rural pour permettre à la Commission de vérifier si les États membres ont fait bon usage des fonds mis à leur disposition par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ainsi que par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et, en particulier, s'ils sont dotés de systèmes de gestion et de contrôle efficaces qui garantissent la régularité des paiements en faveur des bénéficiaires.

DG Agriculture et développement rural: direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne. C'est à elle qu'incombe la mise en œuvre de la politique en matière d'agriculture et de développement rural.

DG Environnement: direction générale de l'environnement de la Commission européenne. Elle est responsable de la législation sectorielle en matière d'environnement.

DG Santé et sécurité alimentaire: direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne. Elle est responsable de la législation sectorielle en matière de santé publique, animale et végétale ainsi que de bien-être des animaux.

Exercice financier: l'exercice financier agricole couvre les dépenses encourues et les recettes perçues et inscrites dans la comptabilité budgétaire des Fonds par les organismes payeurs pour l'exercice financier «N» commençant le 16 octobre de l'année «N-1» et se terminant le 15 octobre de l'année «N» (article 39 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil).

ERMG: les exigences réglementaires en matière de gestion sont constituées d'une sélection d'obligations intégrées dans le champ d'application des règles de la conditionnalité. Elles reposent sur les directives et les règlements de l'UE existants concernant l'environnement, la santé publique, animale et végétale et le bien-être des animaux (la «législation sectorielle»). Ces obligations s'appliquent déjà en dehors du cadre de la PAC.

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural.

FEAGA: Fonds européen agricole de garantie.

Normes BCAA: les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres visent à favoriser la prévention de l'érosion des sols et le maintien de la matière organique et de la structure du sol, à assurer un niveau minimal d'entretien, à éviter la détérioration des habitats et à protéger et gérer les eaux. Introduites par la législation relative à la PAC, elles s'appliquent uniquement aux bénéficiaires de cette politique et doivent être définies par les États membres en tenant compte des spécificités locales.

Organisme de conseil agricole: organisme public ou privé, chargé par un État membre de gérer un système de conseil aux agriculteurs en matière de gestion des terres et des exploitations.

Organisme payeur: instance chargée, au sein d'un État membre, de l'évaluation, du calcul, du contrôle et du versement corrects des aides au titre de la PAC.

PAC: politique agricole commune.

Points à contrôler: aspects détaillés résultant de la mise en œuvre des règles de la conditionnalité et inclus dans les listes de contrôle utilisées pour les contrôles sur place et les contrôles administratifs réalisés par l'autorité de gestion responsable de la conditionnalité dans chaque État membre (c'est-à-dire l'organisme payeur) ou délégués par celle-ci à d'autres organismes de contrôle.

Règles de la conditionnalité: les règles relatives à la conditionnalité sont composées des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) découlant du droit de l'Union, ainsi que des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (normes BCAE) établies au niveau national. Elles sont énumérées à l'annexe II du règlement (UE) n° 1306/2013 et concernent: l'environnement, le changement climatique et les bonnes conditions agricoles des terres; la santé publique, animale et végétale; le bien-être des animaux. Dans le présent rapport, les termes «règles de la conditionnalité» et «obligations liées à la conditionnalité» sont interchangeables.

I

La conditionnalité subordonne la majeure partie des paiements relevant de la politique agricole commune (PAC) au respect, par les agriculteurs, de règles de base relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'aux bonnes conditions agricoles et environnementales. Ce système s'applique actuellement à 7,5 millions d'agriculteurs qui, en 2015, ont reçu quelque 47 milliards d'euros d'aides¹. Une grande partie de la société s'attend à ce que les agriculteurs qui bénéficient de subventions de l'UE respectent la conditionnalité.

II

Le législateur a mis en place un cadre européen en matière de conditionnalité. La Commission est chargée du suivi de la mise en œuvre de ce cadre. Les États membres ont traduit les règles de l'Union en obligations au niveau de l'agriculteur et ont vérifié si ces obligations étaient respectées. Nous avons examiné si le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité a été efficace et s'il peut être davantage simplifié.

III

Nous avons estimé, en conclusion, que les informations disponibles n'ont pas permis à la Commission d'évaluer de manière appropriée l'efficacité de la conditionnalité. Malgré les modifications apportées à la PAC pour la période 2014-2020, il est encore possible de simplifier le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité.

IV

Les indicateurs de performance utilisés par la Commission n'ont donné qu'un aperçu partiel de l'efficacité de la conditionnalité et n'ont pas tenu compte du niveau de non-respect des règles par les agriculteurs. En outre, la Commission n'a pas analysé les causes des infractions ni les moyens d'y remédier.

V

Dans le cadre des modifications apportées à la PAC pour la période 2014-2020, le nombre de règles de la conditionnalité a été légèrement réduit, avec la suppression d'exigences qui n'étaient pas suffisamment liées à l'activité agricole. Cependant, les procédures de contrôle restent complexes. Les mesures de simplification telles que le régime des petits agriculteurs, qui permettent de soulager les administrations et les agriculteurs de contraintes supplémentaires, doivent être mises en balance avec la nécessité d'atteindre les objectifs de la conditionnalité.

VI

Les pratiques agricoles liées au nouveau paiement en faveur de l'écologisation (ou «paiement vert») présentent des similarités avec les normes BCAE précédentes. Ainsi, les mêmes objectifs – l'entretien des terres et la protection de la biodiversité – sont actuellement couverts par deux ensembles de pratiques agricoles complémentaires. Malgré leurs points communs, les normes BCAE obligatoires et les règles en matière d'écologisation (ou «verdissement») relèvent de deux systèmes de contrôle différents. Cela risque de se traduire par des inefficacités au niveau des systèmes de contrôle et par des contraintes administratives supplémentaires.

¹ Ces 7,5 millions d'agriculteurs représentent 68 % de l'ensemble des bénéficiaires de la PAC et ont reçu 83 % de l'ensemble des paiements à ce titre, compte non tenu des petits agriculteurs, qui n'encourent pas de sanctions administratives en cas de non-respect des obligations liées à la conditionnalité (voir point 48).

VII

Les coûts de mise en œuvre de la conditionnalité ne sont pas suffisamment quantifiés. Aussi longtemps que la Commission ne disposera pas d'une estimation fiable du coût global de la conditionnalité, avec des chiffres agrégés pour l'ensemble des parties prenantes concernées (institutions de l'UE, autorités de gestion et de contrôle des États membres et agriculteurs), elle ne pourra pas garantir le bon rapport coût-efficacité du système.

VIII

Le système de sanctions n'a pas permis d'assurer une base suffisamment harmonisée à l'échelle de l'Union pour le calcul des sanctions administratives à infliger aux agriculteurs qui ne respectent pas les règles. Lors du calcul des sanctions à imposer dans des cas similaires, les facteurs que constituent la gravité, l'étendue, la persistance et le caractère intentionnel ont été appliqués de manière très différente d'un État membre à l'autre.

IX

Nous formulons les recommandations ci-après:

- la Commission devrait examiner, dans l'analyse d'impact relative à la PAC après 2020, comment développer davantage son ensemble d'indicateurs visant à évaluer la performance de la conditionnalité et comment tenir compte du niveau de respect des règles en la matière par les agriculteurs dans ces indicateurs;
- à l'avenir, la Commission devrait améliorer le partage d'informations sur les infractions liées à la conditionnalité entre les services concernés afin d'aider ces derniers à déterminer les causes des infractions et à prendre les mesures qu'il convient pour y remédier;
- pour la PAC après 2020, la Commission devrait proposer d'adapter les règles des contrôles sur place liés à la conditionnalité, ce qui permettrait de cibler plus efficacement les points clés à contrôler;
- dans le cadre de l'analyse d'impact relative à la PAC après 2020, la Commission devrait examiner les conséquences de la coexistence de deux systèmes visant à remplir les mêmes objectifs environnementaux (les normes BCAE et l'écologisation), afin de promouvoir une plus grande synergie entre ces deux systèmes. Lors de cet examen, des critères tels que l'impact environnemental des normes et le niveau de respect des règles en la matière par les agriculteurs dans le passé devraient être pris en considération;
- après le rapport sur la performance de la PAC à présenter d'ici la fin 2018, la Commission devrait élaborer une méthodologie pour mesurer le coût de la conditionnalité;
- pour la PAC après 2020, la Commission devrait encourager une application plus harmonisée des sanctions au niveau de l'UE, en précisant davantage les notions de gravité, d'étendue, de persistance, de répétition et de caractère intentionnel.

01

La conditionnalité subordonne la majeure partie des paiements relevant de la politique agricole commune (PAC) au respect, par les agriculteurs, de règles visant à protéger l'environnement, la sécurité des aliments, la santé et le bien-être des animaux, et à maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Ce système s'applique actuellement à 7,5 millions d'agriculteurs dans l'Union européenne qui, pour l'exercice financier 2015, ont reçu quelque 47 milliards d'euros d'aides soumises aux règles de la conditionnalité (voir **glossaire**)². En cas de non-conformité, une sanction administrative peut leur être infligée.

02

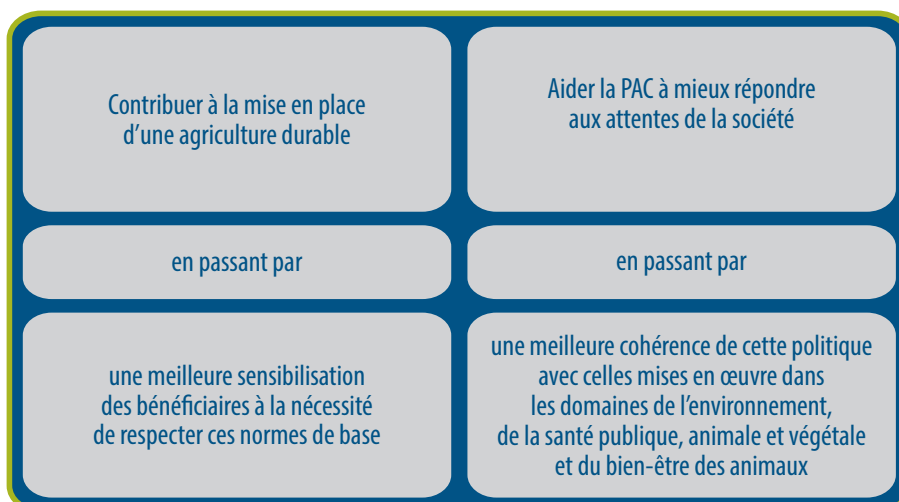
La conditionnalité repose sur deux ensembles de règles principaux (les règles actuellement en vigueur sont répertoriées à l'**annexe I**). Les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) sont des exigences issues des directives et des règlements existants en matière d'environnement, de sécurité des aliments, ainsi que de santé animale et végétale et de bien-être des animaux. Les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (normes BCAE) sont des règles supplémentaires qui s'appliquent uniquement aux bénéficiaires de paiements relevant de la PAC. Elles imposent des pratiques durables en relation avec les terres agricoles et portent sur la protection de l'eau, des sols et des stocks de carbone, ainsi que sur l'entretien des terres et le maintien des particularités topographiques.

03

La conditionnalité vise à contribuer aux deux objectifs suivants:

- 2 Rapport annuel d'activité 2015 de la DG Agriculture et développement rural.
- 3 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).

Figure 1 Les objectifs de la conditionnalité



Source: Considérant 54 du règlement (UE) n° 1306/2013³.

04

Une grande partie de la société s'attend à ce que les agriculteurs qui bénéficient de subventions de l'UE respectent les obligations liées à la conditionnalité. D'après la dernière enquête Eurobaromètre⁴ dont les résultats ont été publiés en janvier 2016, plus de quatre personnes interrogées dans les pays de l'UE sur cinq pensent qu'il est «justifié» de réduire les subventions versées aux agriculteurs si ces derniers ne respectent pas les règles.

05

La conditionnalité, l'un des instruments de la PAC, s'applique dans le cadre de la gestion partagée, où la Commission et les États membres se partagent les tâches. Dans ce contexte, la Commission a pour responsabilités:

- d'appliquer le cadre général de l'UE établi dans les règlements adoptés par le Parlement européen et le Conseil, ainsi que les recommandations que le Parlement européen lui adresse lors de la décharge des comptes annuels relatifs à l'exécution du budget de l'UE;
- de mettre en place le cadre détaillé de l'UE en adoptant des règlements d'exécution ainsi que des règlements délégués et des lignes directrices de mise en œuvre à l'intention des États membres;
- de vérifier que les États membres s'acquittent de leurs obligations conformément aux dispositions légales, et d'appliquer des corrections financières lorsque leurs systèmes s'avèrent déficients;
- de s'assurer que les objectifs de la conditionnalité sont atteints et de faire rapport sur les résultats⁵.

06

Les DG Environnement et Santé et sécurité alimentaire sont chargées de suivre la mise en œuvre de la législation sectorielle sur laquelle reposent les ERMG et la réalisation de ses objectifs, tandis que la DG Agriculture et développement rural est responsable des BCAE. La DG Agriculture réalise des audits pour vérifier que les États membres disposent de systèmes de gestion et de contrôle appropriés pour la conditionnalité.

07

Les États membres ont pour responsabilités d'adopter toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour mettre en place un cadre national conforme aux cadres général et détaillé de l'UE relatifs à la conditionnalité, et notamment:

- de mettre en place des systèmes permettant de prévenir, de détecter et de corriger les cas de non-conformité;
- de soumettre un échantillon d'au moins 1 % des agriculteurs à des contrôles sur place⁶;

- 4 Les Européens, l'agriculture et la politique agricole commune, rapport Eurobaromètre spécial 440, publié le 21 janvier 2016. Ce rapport est fondé sur les résultats d'une enquête réalisée par TNS *opinion & social* entre le 17 et le 26 octobre 2015, à la demande de la Commission européenne. Tous les entretiens ont été réalisés en face-à-face au domicile de citoyens de l'UE sélectionnés au hasard.
- 5 Voir, par exemple, le rapport annuel d'activité 2014 de la DG Agriculture et développement rural, annexe 10, sixième partie *Cross-compliance* (Conditionnalité).
- 6 En règle générale, des contrôles sur place doivent être réalisés sur un échantillon d'au moins 1 % des bénéficiaires de la PAC. Cependant, pour certaines exigences telles que l'identification et l'enregistrement des animaux, le taux minimal de contrôles correspond à 3 % des agriculteurs, conformément à la législation sectorielle. En pratique, le nombre total des agriculteurs faisant l'objet de contrôles liés à la conditionnalité est donc plus grand que l'échantillon de 1 %. À titre d'exemple, le pourcentage d'agriculteurs contrôlés au cours de l'exercice financier 2015 s'est élevé à 2,31 %. Pour ce qui est des ERMG, les États membres peuvent décider de combiner ces contrôles avec ceux effectués au titre de la législation sectorielle afin d'atteindre le taux de contrôle de 1 % prévu pour la conditionnalité.

Introduction

- d'appliquer des sanctions à l'égard des agriculteurs qui ont enfreint les règles et de récupérer les montants qui leur ont été indûment versés;
- d'établir des rapports à l'intention de la Commission (comptes annuels audité, rapports financiers et statistiques de contrôle).

08

Les bénéficiaires de la PAC doivent respecter toutes les règles relatives à la conditionnalité prévues par la législation nationale. S'il s'avère qu'ils ont enfreint ces règles par suite d'un acte ou d'une omission qui leur est directement imputable, le montant annuel des paiements qui leur sont accordés par l'UE peut être réduit.

09

En 2008, nous avons publié un rapport spécial sur l'efficacité de la conditionnalité⁷. Ce rapport a conclu que cette politique n'avait pas été efficace, en soulignant que le cadre de la conditionnalité soulevait des difficultés considérables, dues notamment à sa complexité.

10

La simplification du champ d'application et des règles en matière de conditionnalité est un sujet de discussions constant entre la Commission, le Conseil et les États membres, en raison de la complexité du cadre mais aussi de la nécessité de veiller à ce que les règles puissent être contrôlées et à ce qu'elles soient suffisamment liées à l'activité agricole. À la suite d'un «bilan de santé» de la PAC, des modifications ont été apportées au système de conditionnalité pour la période 2008-2013⁸. Les modifications supplémentaires introduites pour la période actuelle (2014-2020) visaient⁹:

- à rationaliser le champ d'application des normes en les présentant dans une seule liste, regroupées par domaine et par thème, afin de conférer davantage de cohérence et de visibilité au système de conditionnalité;
- à en supprimer certaines exigences qui n'étaient pas suffisamment liées à l'activité agricole ou aux terres de l'exploitation, ou qui concernaient les autorités nationales plutôt que les bénéficiaires.

7 Rapport spécial n° 8/2008 «La conditionnalité est-elle une politique efficace?» (<http://eca.europa.eu>).

8 Le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16) a en fait introduit deux normes BCAE obligatoires dans le domaine nouvellement créé de la protection et de la gestion de l'eau, et trois normes BCAE facultatives concernant le niveau minimal d'entretien des terres; dans le même temps, quatre normes BCAE existantes découlant du règlement (CE) n° 1782/2003 ont été rendues facultatives. En ce qui concerne les ERMG, des modifications mineures ont également été relevées: l'exigence relative aux marques auriculaires, aux registres d'exploitation et aux passeports, issue du règlement (CE) n° 2629/97, a été supprimée.

9 Les modifications introduites pour la période 2014-2020 sont présentées en détail à l'annexe II.

11

La simplification est un processus qui vise à rationaliser les règles ainsi que les contrôles, et à réduire le coût de la conformité. Si les mesures de simplification permettent de soulager les administrations et les agriculteurs de contraintes supplémentaires, il convient de les mettre en balance avec la nécessité d'atteindre les objectifs de la conditionnalité.

12

Nous avons examiné le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité mis en place par la Commission et les États membres afin d'évaluer si la conditionnalité est efficace et jusqu'à quel point elle a été simplifiée dans le nouveau cadre juridique.

13

La question générale de l'audit était la suivante:

«Le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité est-il efficace et peut-il être davantage simplifié?»

Le présent rapport s'articule autour des deux grands aspects que sont l'efficacité et la simplification.

14

Nous avons analysé les informations probantes ci-après, relatives à la mise en œuvre de la conditionnalité jusqu'à ce jour:

- les statistiques de contrôle transmises par les États membres à la Commission pour les exercices financiers 2011 à 2014. Ces rapports contenaient des informations sur le nombre d'agriculteurs ayant fait l'objet de contrôles pour chaque critère pris en considération, le nombre de cas de non-conformité détectés, le niveau des sanctions appliquées et la catégorie dont elles relevaient;
- les audits de légalité et de régularité (audits relatifs à la déclaration d'assurance, ou «audits DAS») réalisés par la Cour pendant les exercices financiers 2011 à 2014;
- les audits de conformité effectués par la DG Agriculture et développement rural au cours des exercices financiers 2011 à 2014.

15

Nous avons analysé des informations relatives au système de gestion et de contrôle mis en place au niveau de la Commission, obtenues dans le cadre d'entretiens avec des représentants de la DG Agriculture et développement rural ainsi que de l'examen de différents rapports, études et analyses réalisés par la DG Agriculture et développement rural ou à sa demande. Nous avons également évalué les effets potentiels des modifications apportées à la PAC pour la période 2014-2020, en nous fondant sur l'analyse d'impact préparatoire, les règlements approuvés et les déclarations de la Commission.

16

Nous avons mené deux enquêtes portant sur des thèmes tels que la sensibilisation, la conformité et la simplification. Les questionnaires correspondants ont été adressés aux organismes payeurs et aux organismes de conseil agricole. Les 64 organismes payeurs¹⁰ (appartenant à 27 États membres¹¹) ayant reçu les questionnaires y ont tous répondu, tandis que 72 des 186 organismes de conseil agricole contactés ont répondu à la seconde enquête.

17

Nous nous sommes rendus dans trois régions des États membres (le Schleswig-Holstein, en Allemagne, la Catalogne, en Espagne, et l'Irlande du Nord, au Royaume-Uni), où nous nous sommes entretenus avec des représentants des organismes payeurs et des associations d'agriculteurs afin de recueillir leur avis sur l'impact de la conditionnalité au niveau de l'exploitation agricole.

10 Nous n'avons interrogé que 64 des 82 organismes payeurs existants, parce que dans certains États membres, les organismes payeurs n'ont pas tous des responsabilités en matière de conditionnalité.

11 La Croatie n'a pas été incluse dans le champ de l'audit parce que, son adhésion à l'UE ne remontant qu'au 1^{er} juillet 2013, les données historiques la concernant font défaut.

Les informations disponibles n'ont pas permis à la Commission d'évaluer de manière appropriée l'efficacité de la conditionnalité

18

Dans la première partie du présent rapport, nous examinons si les indicateurs de performance utilisés par la Commission ont donné un aperçu complet de l'efficacité de la conditionnalité, s'ils ont tenu compte du niveau de respect des règles par les agriculteurs et si la Commission a analysé les causes des infractions ainsi que les moyens d'y remédier. Les critères sur lesquels nous avons fondé notre examen sont présentés aux points 19 à 21.

19

Pour mesurer le degré de réalisation des objectifs de la conditionnalité (voir point 2), la Commission doit définir des indicateurs de performance appropriés¹². Ces indicateurs doivent être conformes aux principes de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité)¹³. La Commission doit analyser les questions de performance et leur donner une suite appropriée.

20

De leur côté, les États membres doivent prévenir, détecter et traiter efficacement toute irrégularité ou tout cas de non-respect, par les agriculteurs, de leurs obligations liées à la conditionnalité¹⁴ et informer annuellement la Commission des résultats de leurs contrôles.

21

L'évaluation de l'efficacité de la conditionnalité nécessite de tenir compte du niveau de respect des règles en la matière par les agriculteurs, un indicateur clé de la contribution de cette politique à la protection de l'environnement, de la santé publique, animale et végétale, et du bien-être des animaux. Pour conférer davantage d'efficacité à cette politique, le cadre de la conditionnalité devrait intégrer à sa conception des mesures visant à déterminer et à traiter les raisons pour lesquelles les agriculteurs ne respectent pas les règles.

- 12 D'après le considérant 2 du règlement d'exécution (UE) n° 834/2014 de la Commission du 22 juillet 2014 établissant les règles d'application du cadre commun de suivi et d'évaluation de la politique agricole commune (JO L 230 du 1.8.2014, p. 1).
- 13 L'article 30 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1) (le «règlement financier») fournit les définitions suivantes:
Le principe d'économie prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution dans le cadre de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.
Le principe d'efficacité vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.
Le principe d'efficacité vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés.
- 14 D'après le considérant 39 du règlement (UE) n° 1306/2013.

Les indicateurs de performance utilisés par la Commission n'ont donné qu'un aperçu partiel de l'efficacité de la conditionnalité

Situation pour la période 2007-2013

22

Pour le premier objectif (contribuer à la mise en place d'une agriculture durable passant par une meilleure sensibilisation des bénéficiaires à la nécessité de respecter les normes de base), la Commission a utilisé l'indicateur relatif au pourcentage de paiements liés à la PAC couverts par la conditionnalité, qui fait apparaître la proportion de paiements de la PAC subordonnés au respect des règles de la conditionnalité par les agriculteurs. Cet indicateur ne permet cependant pas de mesurer la sensibilisation des agriculteurs à ces règles ni de déterminer dans quelle mesure ils les respectent.

23

Pour apprécier le degré de réalisation du deuxième objectif (aider la PAC à mieux répondre aux attentes de la société grâce à une meilleure cohérence de cette politique avec celles mises en œuvre dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, animale et végétale et du bien-être des animaux), l'indicateur utilisé a été l'opinion exprimée par le public à l'égard de la conditionnalité, opinion évaluée par la Commission au moyen de l'enquête Eurobaromètre. La question et les options de réponse proposées dans le questionnaire figurent à l'**encadré 1**.

Encadré 1

Extrait de l'enquête Eurobaromètre

Question: «Selon les règles de la politique agricole commune (PAC), les paiements de subventions aux agriculteurs sont liés à l'obligation de se soumettre à certaines règles concernant l'environnement, la sécurité des aliments et le bien-être des animaux (appelées «la conditionnalité»). Dans quelle mesure pensez-vous qu'il est justifié ou injustifié de réduire les paiements de subventions aux agriculteurs qui ne respectent pas [...] les normes en matière de sécurité des aliments; les normes en matière d'environnement; les normes en matière de bien-être animal?»

Réponses proposées: «tout à fait justifié»; «plutôt justifié»; «plutôt injustifié»; «tout à fait injustifié»; «ne sait pas».

Conclusion de l'enquête: plus de quatre personnes interrogées dans les pays de l'UE sur cinq pensent qu'il est justifié de réduire les subventions versées aux agriculteurs si ces derniers ne respectent pas les règles (réponses «tout à fait justifié» ou «plutôt justifié»). L'opinion publique est restée stable depuis l'enquête précédente, réalisée en novembre 2007.

Source: Enquête Eurobaromètre de la Commission.

Observations

24

Cet indicateur ne fournit aucune information sur la question de savoir si la cohérence de la PAC avec les règles de la conditionnalité a ou non été améliorée. Il reflète seulement un choix politique de la part des personnes interrogées, sans permettre d'évaluer les résultats concrets de la mise en œuvre de la conditionnalité.

25

La DG Agriculture et développement rural rend également compte de deux autres indicateurs de résultats: le taux de contrôles en matière de BCAE¹⁵ et le pourcentage de pâturages permanents. Le premier de ces indicateurs, qui permet de savoir si les États membres ont respecté le taux minimal de contrôles, n'est qu'un indicateur de conformité au règlement et, en tant que tel, n'évalue pas l'efficacité de la conditionnalité. Le deuxième, qui mesure le pourcentage de terres occupées par des pâturages permanents dans la surface agricole totale d'un État membre, présentait deux insuffisances: d'une part, il ne portait que sur un seul aspect de la conditionnalité et, d'autre part, il ne rendait pas spécifiquement compte de l'apport de cette dernière, puisque le maintien des pâturages permanents peut résulter de toute une série de facteurs et que la conditionnalité n'est que l'un d'entre eux.

Situation pour la période 2014-2020

26

Pour la période 2014-2020, deux indicateurs¹⁶ directement liés à la conditionnalité ont été utilisés: le nombre d'hectares soumis à la conditionnalité et la proportion de paiements de la PAC soumis à la conditionnalité. Il s'agit d'indicateurs quantitatifs qui mesurent seulement la taille des populations concernées (c'est-à-dire les terres agricoles et les paiements relevant de la PAC), mais pas les effets de la conditionnalité.

27

D'autres indicateurs concernant des domaines sur lesquels les règles de la conditionnalité ont une incidence ont été définis au niveau de la PAC dans son ensemble; c'est le cas, par exemple, de l'indice des populations d'oiseaux en milieu agricole, de la qualité de l'eau, de la matière organique dans le sol des terres arables et de l'érosion du sol par l'eau. Toutefois, l'impact spécifique de la conditionnalité considérée isolément sur ces indicateurs globaux est resté inconnu. En outre, d'autres aspects visés par la conditionnalité, comme la sécurité des aliments, l'identification et l'enregistrement des animaux ou leur bien-être, ne sont couverts par aucun indicateur d'impact.

15 Dans le cadre de la PAC avant comme après 2014, le taux minimal de contrôles en matière de normes BCAE correspond à 1 % des agriculteurs.

16 Annexe du règlement d'exécution (UE) n° 834/2014 de la Commission.

Le niveau de non-respect des règles par les agriculteurs n'a pas été pris en considération dans l'évaluation de l'efficacité de la conditionnalité réalisée par la Commission

28

La Commission collecte également, au moyen des statistiques de contrôle communiquées par les États membres, des données sur la mesure dans laquelle les agriculteurs respectent leurs obligations liées à la conditionnalité. Cependant, ces informations ne sont pas utilisées en tant qu'indicateur de performance et ne font pas l'objet d'un suivi fondé sur des valeurs cibles prédéfinies.

29

Les résultats des audits de légalité et de régularité réalisés par la Cour¹⁷ dans les quatre dernières années (voir **tableau 1**) de même que les statistiques concernant les agriculteurs soumis à des contrôles sur place fournies par les autorités de contrôle des États membres (voir **tableau 2**) ont fait apparaître des niveaux élevés d'infraction aux normes de conditionnalité.

17 Pour ce qui a trait à la conditionnalité, nos tests ont été centrés sur un nombre limité d'obligations en matière de BCAE (prévention de l'empiètement de végétation indésirable, maintien des terrasses, entretien des oliveraies et respect de la densité minimale du bétail ou des obligations en matière de fauchage) et d'ERMG (ERMG découlant de la directive sur les nitrates et ERMG relative à l'identification et à l'enregistrement des animaux) pour lesquelles il nous a été possible d'obtenir des informations probantes et d'aboutir à une conclusion au moment des visites d'audit. En 2011 et en 2012, la portée des tests relatifs au Feader était plus étendue que pour le FEAGA, parce qu'elle englobait toutes les normes BCAE ainsi que l'ERMG en matière de bien-être des animaux. En outre, dans le cas du FEAGA, l'ERMG relative à l'identification et à l'enregistrement des animaux n'a pas fait l'objet de tests en 2011 et en 2012.

Tableau 1

Résultats de nos tests relatifs à la conditionnalité sur des échantillons aléatoires d'agriculteurs

Fonds	Données	Exercice financier			
		2011	2012	2013	2014
FEAGA	Nombre de paiements soumis à la conditionnalité	155	146	164	170
	Nombre de cas où des infractions ont été détectées	22	24	44	46
	Infractions (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
Feader	Nombre de paiements soumis à la conditionnalité	73	75	61	64
	Nombre de cas où des infractions ont été détectées	26	25	24	17
	Infractions (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Source: Cour des comptes européenne.

Tableau 2

Infractions aux règles de la conditionnalité signalées par les États membres sur la base des contrôles effectués sur des échantillons d'agriculteurs sélectionnés de manière aléatoire et en fonction des risques

	Exercice financier				
	2011	2012	2013	2014	2015
Fréquence des infractions (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Source: Statistiques des États membres concernant la conditionnalité.

30

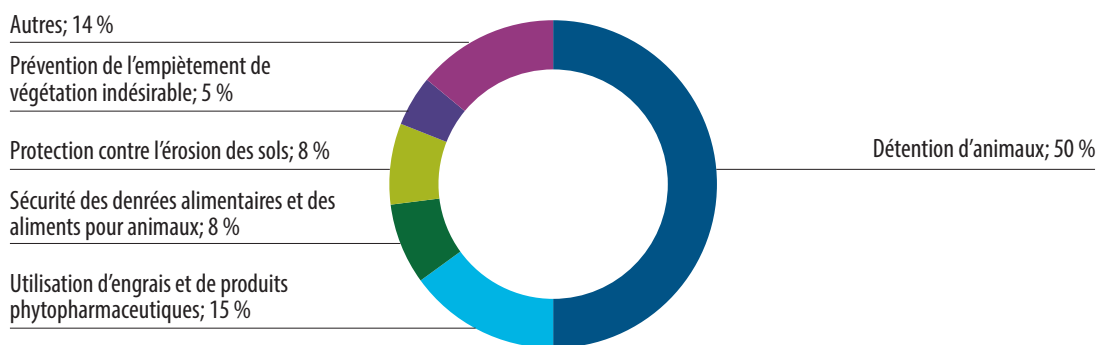
La sensibilisation des agriculteurs à leurs obligations de respecter les règles de la conditionnalité a progressé au cours des cinq dernières années, comme l'ont indiqué près de 90 % des organismes payeurs et des organismes de conseil agricole qui ont répondu à nos questionnaires. Toutefois, les taux de non-conformité restent élevés, et les contrôles des États membres comme nos propres audits témoignent d'une tendance à la hausse en la matière.

31

De 2011 à 2013, le nombre total d'infractions constatées par les autorités de contrôle des États membres est resté relativement constant, à un niveau avoisinant les 60 000 cas par an pour l'ensemble de l'UE, mais en 2014 il a augmenté de près de 20 % pour atteindre 70 000 cas environ (essentiellement en raison d'un accroissement du nombre d'infractions aux ERMG liées à la directive sur les nitrates ainsi qu'à l'identification et à l'enregistrement des porcins et des bovins). Comme le montre la **figure 2**, près de 90 % de l'ensemble des infractions relevaient de cinq domaines principaux, qui sont également ceux où la fréquence des cas de non-conformité était le plus élevée¹⁸. Ces cinq domaines englobent, au total, 10 ERMG et quatre normes BCAE.

18 Exprimée sous forme de pourcentage d'agriculteurs chez lesquels des infractions ont été constatées par rapport au nombre total d'agriculteurs contrôlés.

Figure 2 Domaines dans lesquels les infractions aux règles de la conditionnalité sont le plus fréquentes



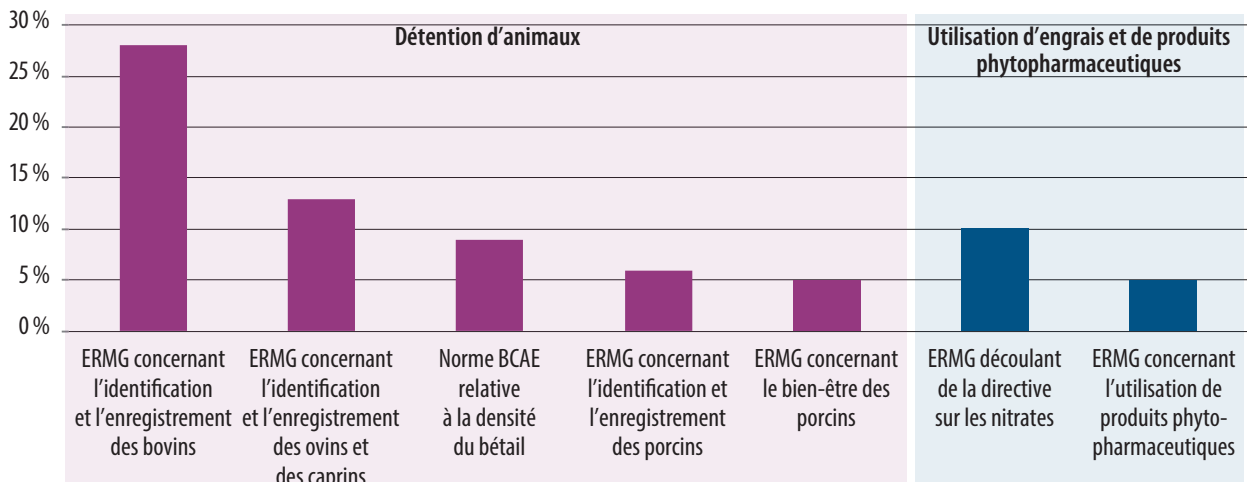
Source: Cour des comptes européenne.

32

Les différentes normes et exigences pour lesquelles la fréquence des infractions durant l'exercice financier 2014 a dépassé 5 %, dans les deux domaines principalement concernés, sont présentées à la **figure 3**.

Figure 3

Fréquence des infractions dans les deux domaines principalement concernés par les non-conformités



Source: Cour des comptes européenne.

33

Notre analyse a également montré que les taux d'infraction étaient inférieurs à 1 % pour plusieurs normes, comme les ERMG sur la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels, ainsi que les normes BCAE relatives aux niveaux de matières organiques du sol, au maintien de la structure des sols et au maintien des particularités topographiques.

La Commission n'a pas analysé les causes des infractions aux règles de la conditionnalité ni les moyens d'y remédier

34

La DG Agriculture et développement rural analyse les informations issues des statistiques de contrôle séparément pour chaque entité déclarante (province/région/administration centrale) afin de vérifier que celles-ci se conforment aux exigences de l'UE telles que, par exemple, le respect du taux minimal de contrôles de 1 % fixé dans le règlement. Elle procède également à des audits de conformité en vue de s'assurer que les systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres sont conformes aux règles applicables de l'Union. Ces audits ont pour objectif de protéger les Fonds qui ont financé les paiements au titre de la PAC en vérifiant si les réductions des paiements en faveur des agriculteurs sont correctement mises en œuvre au niveau des États membres. La Commission applique des corrections financières nettes aux États membres dont les systèmes présentent des insuffisances.

35

La DG Agriculture et développement rural n'analyse pas les chiffres relatifs aux infractions à la conditionnalité au niveau de l'UE et ne réalise pas d'audits visant à déterminer à quelles normes il est le plus souvent contrevenu, quels sont les facteurs susceptibles d'entraîner des infractions et comment il est possible de remédier à la situation. Les autres directions générales de la Commission responsables de politiques dont relèvent les ERMG ne réalisent pas non plus d'analyse de ce type. Par exemple, la direction générale de l'environnement (DG Environnement), qui est responsable de politiques telles que celle dans laquelle s'inscrit la directive sur les nitrates, a indiqué que ses services ne recevaient pas les statistiques sur les contrôles opérés par les États membres et que, de ce fait, elle ne prenait pas et ne pouvait pas prendre de mesures de suivi à cet égard. Ainsi, la Commission contrôle uniquement les aspects financiers sans analyser l'impact de la conditionnalité sur les objectifs politiques sous-jacents relatifs à l'environnement, à la sécurité des aliments ainsi qu'à la santé et au bien-être des animaux.

36

Jusqu'en juillet 2016, la Commission n'a pas effectué d'évaluations concernant les raisons des infractions aux règles ou les moyens de prévenir ces infractions à l'avenir¹⁹. De telles évaluations pourraient également fournir des informations utiles sur la question de la nécessité ou non de poursuivre la simplification du système de conditionnalité. Le non-respect des exigences en matière de conditionnalité par les agriculteurs pourrait s'expliquer soit par le fait qu'ils ne comprennent pas les règles, qui sont parfois complexes (voir **annexe III**), soit par le fait qu'ils ne sont pas incités à les respecter, le coût de la conformité pouvant s'avérer disproportionné en comparaison du faible taux minimal de contrôles (1 %) et du niveau des sanctions appliquées²⁰.

Le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité peut être davantage simplifié

37

Dans la deuxième partie du présent rapport, nous nous penchons sur les questions de savoir si les règles et les procédures de contrôle en matière de conditionnalité avaient été simplifiées, si le régime des petits agriculteurs a permis de réduire les contraintes administratives sans sacrifier les objectifs de la conditionnalité, s'il a existé un risque que la coordination entre l'écologisation et la conditionnalité ne soit pas optimale, si les coûts de mise en œuvre ont été mesurés et si les sanctions ont été appliquées de façon cohérente dans l'ensemble de l'UE. Les critères sur lesquels nous avons fondé notre examen sont présentés aux points 38 à 40.

38

Dans le rapport spécial n° 8/2008, nous avons conclu que le cadre de la conditionnalité soulevait des difficultés considérables, dues notamment à sa complexité. Nous avons recommandé que la Commission le simplifie, notamment en classant les exigences et les normes par ordre de priorité, et en les articulant autour des principaux éléments de l'activité agricole.

19 Jusqu'à présent, les évaluations au niveau des agriculteurs ont seulement fourni des informations sur les composantes du coût de la conditionnalité (voir point 61).

20 Pour l'année de demande 2014, les pénalités se sont élevées au total à 67,5 millions d'euros, d'après le rapport annuel d'activité de la DG Agriculture et développement rural.

Observations

39

Le coût de la mise en œuvre de la conditionnalité ne doit pas être disproportionné par rapport aux bénéfices attendus du respect des règles applicables²¹ par les agriculteurs. Lorsqu'elle présente des propositions de dépenses nouvelles ou révisées, la Commission doit évaluer les coûts et les avantages des systèmes de contrôle²² au regard des objectifs à atteindre.

40

La Commission doit également contribuer à promouvoir un système de sanctions simple et cohérent à l'échelle de l'Union, afin de garantir l'égalité et l'équité de traitement entre les agriculteurs. Elle a compétence²³ pour adopter des actes délégués afin d'établir une base harmonisée pour le calcul des sanctions administratives liées au non-respect de la conditionnalité. Elle peut également diffuser des lignes directrices interprétatives à l'intention des États membres.

Les procédures de contrôle restent complexes

41

Pour la période 2014-2020, le nombre de normes a été réduit de 15 à sept en ce qui concerne les normes BCAE (les sept normes volontaires et une norme obligatoire ont été supprimées), et de 18 à 13 en ce qui concerne les ERMG (voir **annexe II**). Parmi les ERMG supprimées, quatre n'étaient, du point de vue de la Commission, pas suffisamment liées à l'activité agricole. Il s'agit là d'un bon exemple de simplification du cadre de la conditionnalité. Cependant, il se pourrait que le champ de la conditionnalité soit maintenant étendu. La «déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité»²⁴ invite à intégrer dans le système de conditionnalité la directive-cadre sur l'eau ainsi que la directive sur l'utilisation durable des pesticides, lorsque ces directives auront été mises en œuvre dans tous les États membres.

42

Dans notre avis sur la proposition de la Commission concernant les modifications de la PAC pour la période 2014-2020²⁵, nous avons indiqué que, du point de vue de la Cour, «les obligations énoncées rest[ai]ent dispersées dans un trop grand nombre de textes réglementaires, qu'elles n[étaient] pas suffisamment centrées sur les exigences fondamentales et que la réduction du nombre de normes ne se tradui[sai]t pas vraiment par une réduction du degré de complexité de cette politique».

21 Considérant 57 du règlement (UE) n° 1306/2013.

22 Article 33 du règlement financier.

23 En vertu de l'article 101 du règlement (UE) n° 1306/2013.

24 Déclaration commune figurant en annexe du règlement (UE) n° 1306/2013.

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

43

Parmi les organismes de conseil agricole qui ont répondu à notre enquête, 53 % estimaient que la PAC 2014-2020 n'avait introduit aucun changement significatif dans le système de conditionnalité et 28 % jugeaient le nouveau système encore plus compliqué. En outre, moins de 10 % des organismes payeurs pensaient que les modifications de la conditionnalité avaient un impact modéré ou très positif sur l'utilisation des ressources dans des domaines tels que les contrôles administratifs et les contrôles sur place, le système de sanctions et l'information des agriculteurs.

44

D'après les réponses données par les organismes payeurs et les organismes de conseil agricole lors de notre enquête, la principale raison pour laquelle les agriculteurs ne respectent pas les obligations liées à la conditionnalité réside dans le fait que les exigences sont trop complexes. Les associations d'agriculteurs que nous avons rencontrés lors de l'audit ont confirmé cette analyse. La simplification pourrait apparaître comme une solution pour amener les agriculteurs à respecter davantage les règles les plus pertinentes et, partant, pour contribuer à l'efficacité du système. Dans ce contexte, les organismes payeurs, les organismes de conseil agricole et les associations d'agriculteurs ont affirmé, lors de notre audit, qu'il était nécessaire de poursuivre la simplification du système de conditionnalité et ont formulé des propositions convergentes à cet égard (voir **annexe III** pour de plus amples informations).

45

La complexité s'expliquait également par le niveau de détail des règles applicables. L'**encadré 2** présente un exemple d'exigences détaillées en matière de conditionnalité dans les États membres. Même si la diversité des situations environnementales à prendre en considération peut justifier l'existence de règles détaillées, les agriculteurs risquent d'avoir du mal à les appliquer et les organismes payeurs à réaliser les contrôles correspondants.

46

Au Royaume-Uni (Irlande du Nord), en comparant les listes de contrôle pour la conditionnalité utilisées par les autorités de contrôle pour les contrôles sur place relatifs à la PAC jusqu'en 2013 avec celles utilisées après, nous avons constaté que les modifications de la PAC pour la période 2014-2020 avaient eu une incidence limitée sur le nombre de points à contrôler (voir **encadré 3**). Les autorités des deux autres États membres visités ont confirmé lors des entretiens que les modifications de la conditionnalité pour la période 2014-2020 n'avaient pas entraîné de réduction significative du nombre de points à contrôler.

Encadré 2

Exemples d'exigences figurant dans le manuel de contrôle de la conditionnalité au Royaume-Uni (Irlande du Nord)

La question 3.1.12 de la liste de contrôle à l'intention des inspecteurs englobe trois des 40 points à contrôler en matière de conditionnalité découlant de la directive sur les nitrates. Elle est divisée en trois sous-questions:

3.1.12. Des engrais organiques (y compris des eaux sales) ont-ils été appliqués à une distance de moins de: 10 mètres par rapport à un cours d'eau/plan d'eau autre qu'un lac*; 20 mètres par rapport à un lac; 50 mètres par rapport à un puits foré, une source ou un puits; 250 mètres par rapport à un puits foré utilisé par un service public des eaux; 15 mètres par rapport à une formation caverneuse ou calcaire karstique aérienne? (* Voir les orientations à l'intention des inspecteurs.)

3.1.12a. Sur les prairies présentant une pente moyenne supérieure à 15 % et sur toute autre terre présentant une pente moyenne supérieure à 12 %, des engrais organiques (y compris des eaux sales) ont-ils été appliqués à une distance de moins de 30 mètres par rapport à un lac ou de moins de 15 mètres par rapport à un cours d'eau/plan d'eau autre qu'un lac? (* Voir les orientations à l'intention des inspecteurs.)

3.1.12b. Sur les prairies présentant une pente moyenne supérieure à 15 % et sur toute autre terre présentant une pente moyenne supérieure à 12 %, un engrais chimique a-t-il été appliqué à une distance de moins de 10 mètres par rapport à un lac ou de moins de 5 mètres par rapport à un cours d'eau/plan d'eau quelconque? (* Voir les orientations à l'intention des inspecteurs.)

Source: Organisme payeur d'Irlande du Nord.

Encadré 3

Impact limité des modifications de la PAC 2014-2020 sur les listes de contrôle utilisées par les autorités de contrôle au Royaume-Uni (Irlande du Nord)

Le nombre de points à contrôler dans le cadre d'une inspection complète relative à la conditionnalité s'élevait à 257 pour la PAC antérieure à 2013 et à 249 pour la PAC postérieure à 2014.

Dans le cas des normes BCAE, le nombre de points à contrôler était plus élevé pour la deuxième période (27) que pour la première (19).

Source: Organisme payeur d'Irlande du Nord.

47

Lors des contrôles sur place, toutes les obligations liées aux normes BCAE et aux ERMG pour lesquelles les agriculteurs ont été sélectionnés doivent être examinées. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ces contrôles comportent souvent des centaines de points figurant sur les différentes listes. Quand bien même les systèmes de contrôle seraient efficaces, le cadre législatif²⁶ ne permettrait pas d'opter pour une approche plus ciblée, fondée sur les risques, qui consisterait à contrôler plus ou moins souvent certaines règles ou certains points en fonction, par exemple, du taux d'infractions, de la probabilité d'une infraction, ou de l'ampleur des effets d'une éventuelle infraction.

26 Voir l'article 71 du règlement (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.

Le régime des petits agriculteurs a permis de réduire les contraintes administratives, mais au risque de nuire à la réalisation des objectifs de la conditionnalité dans certains États membres

48

La PAC 2014-2020 a comporté l'instauration du régime des petits agriculteurs, un régime de paiements directs simplifié permettant de verser jusqu'à 1 250 euros d'aides directes aux agriculteurs qui décident d'y participer. Quinze États membres ont décidé de mettre en place ce régime facultatif. Dans ces États, le nombre d'agriculteurs ayant opté pour ce régime varie entre 3 % (en Slovaquie) et 77 % (à Malte). Selon les calculs de la Commission, il s'applique à 4 % de la surface agricole totale de l'Union.

49

Les bénéficiaires participant au régime des petits agriculteurs n'encourent pas de sanctions administratives s'ils ne respectent pas les obligations liées à la conditionnalité²⁷. Ils ne sont donc pas exposés au risque de réduction des paiements qu'ils reçoivent en cas d'infraction à ses règles. Cette exemption est justifiée par le fait que «pour les agriculteurs participant au régime des petits agriculteurs [...] les efforts à déployer dans le cadre du système de conditionnalité peuvent être perçus comme dépassant le bénéfice obtenu en maintenant ces agriculteurs dans le régime en question»²⁸.

50

Cette mesure est également susceptible de réduire les coûts de mise en œuvre, de gestion et de contrôle de la conditionnalité: 10 des 12 organismes payeurs qui estimaient que la PAC 2014-2020 entraînerait une réduction des coûts ont mentionné le régime des petits agriculteurs comme étant la principale source d'économies. C'est également ce qu'ont affirmé les organismes payeurs dans les trois États membres visités.

51

Le régime des petits agriculteurs a permis de faire un pas en avant vers la simplification et a libéré les administrations ainsi que les agriculteurs de certaines contraintes supplémentaires, tout en permettant de réaliser des économies de coûts. Cependant, sa mise en œuvre dans les différents États membres devrait être guidée par la nécessité de trouver le juste équilibre entre la simplification administrative et la réalisation des objectifs de la conditionnalité et de la législation sectorielle. La situation diffère d'un État membre à l'autre ou d'une région à l'autre. Par exemple, en Roumanie, les petits agriculteurs représentent quelque 71 % des exploitants agricoles, et leurs terres constituent 16 % de la surface totale déclarée. À titre de comparaison, en Slovaquie, le nombre total de petits agriculteurs s'élève environ à 3 %, et la superficie couverte par le régime correspondant ne dépasse pas 1 %.

27 D'après l'article 92 du règlement (UE) n° 1306/2013.

28 D'après le considérant 57 du règlement (UE) n° 1306/2013.

52

Même si elle n'a pas mis en place le régime des petits agriculteurs, la Lituanie a appliqué des principes similaires en excluant du champ d'application de certaines règles relatives à la conditionnalité les agriculteurs dont les exploitations ont une taille inférieure à un seuil déterminé. L'**encadré 4** illustre les risques pouvant résulter de l'application de telles mesures de simplification.

Encadré 4

Exemption des obligations liées à la conditionnalité découlant de la directive sur les nitrates pour certains agriculteurs en Lituanie

Les agriculteurs possédant une superficie agricole utilisée inférieure ou égale à 10 hectares ne sont pas soumis à l'obligation de déclarer la quantité d'engrais utilisée. Ils représentent plus de 70 % du total des agriculteurs et exploitent 14 % de la superficie agricole.

De même, les éleveurs qui maintiennent moins de 10 unités de bétail dans un même endroit ne sont pas tenus de disposer d'une installation de stockage du fumier de la capacité correspondante. Ces éleveurs représentent 87 % de l'ensemble des éleveurs et 28 % du total des unités de bétail.

La directive sur les nitrates vise à protéger l'environnement et la santé des citoyens. Bien que le recours à des seuils permette de réduire les formalités administratives pour les petits agriculteurs, l'exemption d'une grande partie des terres agricoles et/ou des animaux des contrôles de conditionnalité est susceptible de nuire à la réalisation des objectifs de la directive sur les nitrates.

Source: Cour des comptes européenne, rapport annuel 2015, figure 7.10.

L'écologisation a entraîné la mise en place d'un niveau de contrôles supplémentaires relatifs aux pratiques obligatoires visant à protéger l'environnement

53

Un des objectifs de la nouvelle PAC est l'amélioration des performances environnementales par une composante écologique obligatoire des paiements directs, qui soutient les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dans l'ensemble de l'Union²⁹. Ces pratiques incluent la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes et la mise en place de surfaces d'intérêt écologique. Les paiements liés à l'écologisation devront représenter 30 % du plafond national annuel pour chaque hectare éligible³⁰.

54

Un nouveau paiement en faveur de l'écologisation a été introduit dans la PAC pour la période 2014-2020. Les pratiques agricoles relevant de l'écologisation présentent des similarités avec les normes BCAE précédentes qui concernaient des pratiques agricoles telles que la rotation des cultures, la protection des pâturages permanents ou le maintien des particularités topographiques. Ainsi, pour la période 2014-2020, les mêmes objectifs – l'entretien des terres et la protection de la biodiversité – sont couverts par deux ensembles de pratiques agricoles complémentaires.

29 Considérant 37 du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608).

30 Article 47 du règlement (UE) n° 1307/2013.

55

Dans son rapport annuel d'activité 2014, la DG Agriculture et développement rural a expliqué que ces instruments obligatoires – l'écologisation et les normes BCAA – contribuent tous les deux à la réalisation du même objectif. Selon elle, il serait ainsi possible d'améliorer les performances environnementales de la PAC en imposant des exigences en matière de conditionnalité, des obligations d'écologisation ou des engagements agroenvironnementaux pour une grande partie de la surface agricole européenne.

56

Un échantillon de 5 % des agriculteurs est soumis à des contrôles sur place liés à l'écologisation dans le cadre des vérifications relatives aux critères d'éligibilité aux régimes de paiements directs³¹. Ce système est indépendant du cadre de contrôle des normes BCAA, qui impose des vérifications pour 1 % des agriculteurs visés par les contrôles de conditionnalité³². Par conséquent, le respect de pratiques obligatoires et complémentaires visant à protéger l'environnement fait l'objet de contrôles relevant de deux systèmes différents.

57

Dans le cadre de l'écologisation, les agriculteurs sont tenus de faire en sorte qu'au moins 5 % des terres arables de l'exploitation constituent des surfaces d'intérêt écologique. En vertu du règlement, les éléments protégés par la conditionnalité (comme les particularités topographiques ou les bandes tampons) peuvent également être pris en compte pour le respect de cette obligation. Leur gestion est donc soumise à deux ensembles de règles et de contrôles différents.

58

Ainsi, l'introduction de l'écologisation a abouti à la coexistence, pour les pratiques obligatoires visant à protéger l'environnement, de deux systèmes de contrôle complémentaires qui contribuent tous les deux au même objectif, à savoir améliorer les performances environnementales de la PAC. Même si le règlement sur la conditionnalité dispose que les États membres peuvent utiliser leurs systèmes de contrôle en place afin d'assurer le respect des obligations liées à la conditionnalité³³, la situation comporte des risques d'inefficacité au niveau des systèmes de contrôle des États membres et de contraintes supplémentaires pour les agriculteurs.

31 Titre III du règlement (UE) n° 809/2014 de la Commission.

32 Titre V du règlement (UE) n° 809/2014 de la Commission.

33 Article 96 du règlement (UE) n° 1306/2013.

Les coûts spécifiques liés à la mise en œuvre de la conditionnalité ne sont pas suffisamment quantifiés

59

La Commission a besoin d'une estimation du coût global de la conditionnalité qui soit fiable et qui rassemble les principales parties prenantes concernées (institutions de l'UE, autorités de gestion et de contrôle des États membres et agriculteurs) afin de garantir que le système est efficace par rapport à son coût.

60

D'après les évaluations de la DG Agriculture et développement rural, le coût total de la gestion et du contrôle des dépenses agricoles avoisine les 4 milliards d'euros, soit environ 7 % du total du financement de l'UE³⁴. Toutefois, en ce qui concerne la conditionnalité, les coûts ne sont pas quantifiés et il n'existe pas d'estimation fiable.

61

Au niveau des États membres, les exigences du système de contrôle de la conditionnalité engendrent des coûts importants. Premièrement, des contrôles sont obligatoires pour les normes BCAE, qui constituent un ensemble de règles supplémentaires applicables uniquement aux agriculteurs qui bénéficient de paiements relevant de la PAC. Deuxièmement, dans le cas des ERMG, qui reposent sur les directives et les règlements existants (la «législation sectorielle»)³⁵, les organismes spécialisés en matière de contrôle doivent respecter le taux minimal de contrôles de 1 % imposé par les règles de la conditionnalité et s'acquitter d'obligations supplémentaires en matière d'établissement de rapports concernant ces contrôles.

62

Au niveau de l'exploitation agricole, l'introduction des ERMG s'est traduite, pour les agriculteurs, par des obligations administratives supplémentaires telles que la tenue de registres et la participation aux inspections relatives à la conditionnalité³⁶. En outre, la conformité aux normes BCAE induit des coûts liés aux pratiques agricoles obligatoires (frais de main-d'œuvre, coût des machines, du carburant et des autres produits consommables) ainsi qu'à la perte de revenus résultant du fait que les normes BCAE interdisent ou imposent certaines pratiques (par exemple la réduction du rendement), mais aussi d'autres coûts tels que celui du recours à des prestataires de services tiers (par exemple des consultants pour certaines questions de conditionnalité).

63

Un rapport commandé par la DG Agriculture et développement rural³⁷ et publié en 2014 a inclus une évaluation des coûts réellement supportés par les agriculteurs de l'UE en vue de respecter certains actes législatifs relatifs à l'environnement, au bien-être des animaux et à la sécurité des aliments. Ce rapport, fondé sur des études de cas portant sur les huit secteurs agricoles les plus représentatifs dans l'UE, donne une idée de l'impact financier de ces obligations sur les agriculteurs (voir, dans l'**encadré 5**, la synthèse des résultats pour le secteur du blé).

34 Rapport annuel d'activité 2014 de la DG Agriculture et développement rural.

35 Par exemple: directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1) et règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil (JO L 204 du 11.8.2000, p. 1).

36 Considérant 57 du règlement (UE) n° 1306/2013: le système de conditionnalité suppose certaines contraintes administratives tant pour les bénéficiaires que les administrations nationales étant donné qu'il est indispensable de tenir un registre, d'effectuer des contrôles et, le cas échéant, d'appliquer des sanctions.

37 *Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety* (Estimation du coût supporté par les exploitants agricoles pour la mise en conformité avec la législation européenne dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal et de la sécurité alimentaire) (AGRI-2011-EVAL-08). Étude réalisée par: CRPA – *Centro Ricerche Produzioni Animali* (Italie), en association avec: TI – *Thünen Institute of Farm Economics* (Allemagne), IFCN – *International Farm Comparison Network on Dairy* (Allemagne), UGHENT – Université de Gand (Belgique).

Encadré 5

Impact du respect d'une sélection d'obligations sur les coûts de production dans le secteur du blé

Sur l'ensemble des règles de la conditionnalité applicables jusqu'en 2013, les suivantes ont fait l'objet, dans le cadre de l'étude sur le secteur du blé, d'une analyse de leurs effets cumulés: cinq normes BCAE obligatoires (couverture minimale des sols, gestion des terres, établissement de bandes tampons, prévention de l'empiètement de végétation indésirable et maintien des particularités topographiques), une norme BCAE facultative (rotation des cultures) et la législation sous-tendant deux ERMG (la directive sur les nitrates et le règlement sur les produits phytopharmaceutiques). Les exigences issues de la directive sur l'utilisation durable des pesticides, qui ne relèvent pas de la conditionnalité, ont également été prises en considération.

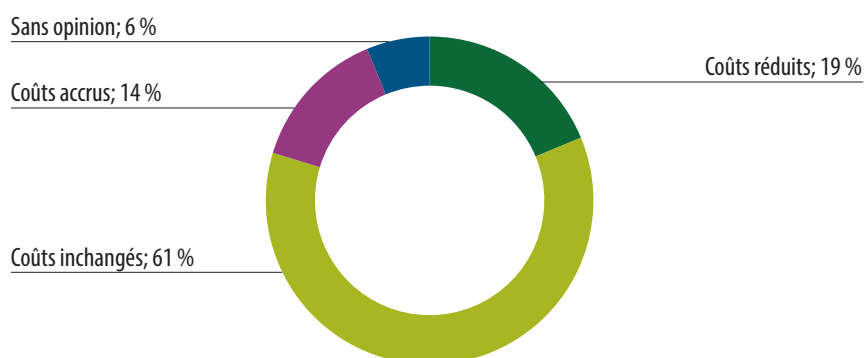
Les auteurs de l'étude ont conclu que les mesures prises par les agriculteurs pour se mettre en conformité avec les règles ci-dessus se traduiraient par une augmentation des coûts de production comprise entre 1,97 % en Hongrie et 3,42 % au Danemark.

64

De surcroît, la majorité des organismes payeurs jugent improbable que les modifications apportées à la PAC pour la période 2014-2020 entraînent une baisse des coûts. À la question de notre enquête demandant si les coûts de mise en œuvre, de gestion et de contrôle des obligations liées à la conditionnalité seront réduits, inchangés ou accrus du fait de ces modifications, les organismes payeurs ont apporté les réponses ci-après.

Figure 4

Estimation, par les organismes payeurs, de l'impact des modifications de la PAC pour 2014-2020 sur leur système de gestion et de contrôle de la conditionnalité



Source: Cour des comptes européenne.

La base de calcul des sanctions relatives à la conditionnalité à infliger aux agriculteurs dans l'ensemble de l'UE n'est pas suffisamment harmonisée

65

La législation de l'UE dispose que, lorsqu'un agriculteur ne respecte pas les règles relevant de la conditionnalité, une sanction administrative lui est imposée si le non-respect résulte d'un acte ou d'une omission directement imputable à ce bénéficiaire. Les sanctions en cause doivent être établies en tenant compte du principe de proportionnalité (c'est-à-dire être pondérées en fonction de la gravité du cas de non-conformité³⁸ et calculées sous forme de pourcentage des paiements au titre de la PAC) et ne doivent être appliquées que si la situation de non-respect résulte d'un acte commis, soit par négligence, soit intentionnellement, par l'agriculteur.

66

Lors du calcul de ces sanctions, il convient de tenir compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition de la non-conformité constatée. La réduction maximale s'élève à 5 % en cas de non-respect dû à la négligence, et à 15 % en cas de répétition. En cas de non-conformité intentionnelle, la réduction minimale est de 20 %, la sanction pouvant aller jusqu'à l'exclusion totale du bénéfice d'un ou de plusieurs régimes d'aide pendant une ou plusieurs années civiles.

67

Nous avons observé que l'application concrète de la notion de non-conformité intentionnelle suscite de grandes incertitudes au niveau des États membres. Dans les trois États membres visités, les représentants des organismes payeurs et des associations d'agriculteurs ont fait valoir que, à moins que l'agriculteur soit pris sur le fait, le caractère intentionnel du non-respect est difficile à prouver.

68

L'examen des statistiques de contrôle en matière de conditionnalité montre que la notion de non-conformité intentionnelle a été appliquée avec des niveaux de rigueur variables dans les différents États membres: pendant la période 2011-2014, dans certains d'entre eux, aucun agriculteur n'a fait l'objet d'une sanction pour non-conformité intentionnelle (République tchèque et Bulgarie) ou les agriculteurs dans ce cas ont été très peu nombreux (Roumanie, Portugal et Hongrie), tandis que d'autres États membres ont recouru bien plus fréquemment à cette notion (Lituanie, Grèce, Pologne, France et Irlande).

38 Considérant 35 du 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).

69

Pour examiner la façon dont les différents États membres évaluent les mêmes types de non-conformité, nous avons inclus, dans le questionnaire adressé aux organismes payeurs, deux études de cas sur des infractions aux ERMG concernant l'identification et l'enregistrement des bovins et la directive sur les nitrates (les études de cas sont présentées dans leur intégralité à l'annexe IV). Nous avons demandé aux organismes payeurs de quantifier, en pourcentage, le niveau des sanctions qui seraient appliquées dans ces deux cas. L'encadré 6 présente synthétiquement les études de cas proposées et les réponses reçues.

Encadré 6

Études de cas relatives aux sanctions appliquées dans les États membres

Synthèse des études de cas proposées aux États membres

Au cours de l'année civile, un agriculteur a fourni après le délai imparti les informations relatives à l'enregistrement de 20 bovins. Il a détenu, en moyenne, 75 bovins durant l'année.

Lors des contrôles sur place, les inspecteurs ont calculé que la capacité de stockage du fumier de l'agriculteur était inférieure de 10 % au minimum requis.

Nombre d'organismes payeurs appliquant chacun des pourcentages de réduction possibles



«Abs. réponse» (absence de réponse): plusieurs organismes payeurs n'ont pas quantifié l'infraction.

Source: Cour des comptes européenne.

70

Ainsi, pour la même infraction consistant à enregistrer 20 bovins après le délai imparti, près de la moitié des États membres appliqueraient une sanction de 3 %, un cinquième des États membres appliqueraient une sanction de 1 %, et les États membres restants appliqueraient soit une réduction de 0 %, soit une réduction de 5 %. Une capacité de stockage de fumier insuffisante donnerait lieu à une sanction de 1 % dans près de la moitié des États membres, de 3 % dans un tiers des États membres, et de 0 % ou de 5 % dans un sixième des États membres.

71

En outre, les divers États membres se faisaient une idée nettement différente de la gravité d'une infraction, si bien qu'ils risquaient de traiter différemment des cas pourtant similaires. La disparité des règles en matière de sanction mises en place dans les États membres visités témoigne elle aussi de cette situation, comme cela est illustré à l'**encadré 7**.

Encadré 7

Exemples de sanction en cas de non-respect du délai d'enregistrement des animaux

En Allemagne (Schleswig-Holstein), l'organisme payeur a établi que le non-respect du délai d'enregistrement ne doit donner lieu à aucune sanction si le nombre de bovins concernés par l'infraction est inférieur à 30 % du nombre total de bovins sur l'exploitation.

Au contraire, en Espagne (Catalogne), il n'existe aucun seuil de ce type.

72

La conditionnalité est applicable depuis 2005, en tant que mécanisme qui subordonne la majeure partie des paiements relevant de la PAC au respect, par les agriculteurs, des règles découlant des politiques relatives à l'environnement, à la santé publique, animale et végétale, et au bien-être des animaux. Elle visait à améliorer la cohérence de la PAC avec ces politiques (et, ce faisant, à répondre aux attentes de la société) ainsi qu'à sensibiliser les agriculteurs à la nécessité de respecter les règles correspondantes (et ainsi à contribuer à la mise en place d'une agriculture durable). Le présent rapport a pour objet d'évaluer dans quelle mesure le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité est efficace et peut encore être simplifié, et, sur cette base, de présenter des recommandations pour améliorer la mise en œuvre de la conditionnalité à moyen et long terme.

73

Nous estimons, en conclusion, que les informations disponibles n'ont pas permis à la Commission d'évaluer de manière appropriée l'efficacité de la conditionnalité. Malgré les modifications apportées à la PAC pour la période 2014-2020, il est possible de simplifier encore le système de gestion et de contrôle de la conditionnalité.

74

Nous avons constaté que les indicateurs de performance utilisés par la Commission n'ont donné qu'un aperçu partiel de l'efficacité de la conditionnalité et qu'ils n'ont pas tenu compte du niveau de non-respect des règles par les agriculteurs (points 18 à 27).

Recommandation n° 1

La Commission devrait examiner, dans l'analyse d'impact relative à la PAC après 2020, comment développer davantage son ensemble d'indicateurs visant à évaluer la performance de la conditionnalité et comment tenir compte du niveau de respect des règles en la matière par les agriculteurs dans ces indicateurs.

Conclusions et recommandations

75

Le législateur a mis en place un cadre européen en matière de conditionnalité. La Commission est chargée du suivi de la mise en œuvre de ce cadre. Les États membres ont traduit les règles de l'Union en obligations au niveau de l'agriculteur et ont vérifié si ces obligations étaient respectées. Toutefois, un quart des agriculteurs soumis à des contrôles sur place au cours des exercices financiers 2011 à 2014 avaient enfreint une ou plusieurs des règles, alors même que l'objectif sous-jacent de la conditionnalité consistait à garantir la cohérence de la PAC avec ces règles. La Commission n'a pas analysé les causes des infractions ni les moyens d'y remédier (points 28 à 36).

Recommandation n° 2

À l'avenir, la Commission devrait améliorer le partage d'informations sur les infractions liées à la conditionnalité entre les services concernés afin d'aider ces derniers à déterminer les causes des infractions et à prendre les mesures qu'il convient pour y remédier.

76

Dans le cadre des modifications apportées à la PAC pour la période 2014-2020, le nombre de règles de la conditionnalité a été légèrement réduit, avec la suppression d'exigences qui n'étaient pas suffisamment liées à l'activité agricole. Cependant, les procédures de contrôle restent complexes. Quand bien même les systèmes de contrôle seraient efficaces, le cadre législatif ne permettrait pas d'opter pour une approche plus ciblée, fondée sur les risques, qui consisterait à contrôler plus ou moins souvent certaines règles ou certains points en fonction, par exemple, du taux d'infractions, de la probabilité d'une infraction, ou de l'ampleur des effets d'une éventuelle infraction. Les mesures de simplification telles que le régime des petits agriculteurs, qui permettent de soulager les administrations et les agriculteurs de contraintes supplémentaires, doivent être mises en balance avec la nécessité d'atteindre les objectifs de la conditionnalité (points 41 à 52).

Recommandation n° 3

Pour la PAC après 2020, la Commission devrait proposer d'adapter les règles des contrôles sur place liés à la conditionnalité, ce qui permettrait de cibler plus efficacement les points clés à contrôler.

Conclusions et recommandations

77

Un nouveau paiement en faveur de l'écologisation a été introduit dans la PAC pour la période 2014-2020. Les pratiques agricoles relevant de l'écologisation présentent des similarités avec les normes BCAE précédentes qui concernaient des pratiques agricoles telles que la rotation des cultures, la protection des pâturages permanents ou le maintien des particularités topographiques. Ainsi, les mêmes objectifs – l'entretien des terres et la protection de la biodiversité – sont actuellement couverts par deux ensembles de pratiques agricoles complémentaires. Malgré leurs points communs, les normes BCAE obligatoires et les règles en matière d'écologisation relèvent de deux systèmes de contrôle différents. Cela risque de se traduire par des inefficacités au niveau des systèmes de contrôle et par des contraintes administratives supplémentaires (points 53 à 58).

Recommandation n° 4

Dans le cadre de l'analyse d'impact relative à la PAC après 2020, la Commission devrait examiner les conséquences de la coexistence de deux systèmes visant à remplir les mêmes objectifs environnementaux (les normes BCAE et l'écologisation), afin de promouvoir une plus grande synergie entre ces deux systèmes. Lors de cet examen, des critères tels que l'impact environnemental des normes et le niveau de respect des règles en la matière par les agriculteurs dans le passé devraient être pris en considération.

78

Les coûts de mise en œuvre de la conditionnalité ne sont pas suffisamment quantifiés. Or il serait nécessaire d'évaluer les coûts agrégés de la conditionnalité au niveau de l'UE, des États membres et des agriculteurs en vue de concevoir et de mener une politique d'un bon rapport coût-efficacité. Ce calcul devrait être fait avant tout changement de politique, afin d'éviter que des coûts disproportionnés ne soient engagés pour essayer d'atteindre les résultats escomptés ou de garantir que d'autres instruments présentant un meilleur rapport coûts-avantages soient pris en considération (points 59 à 64).

Recommandation n° 5

Après le rapport sur la performance de la PAC à présenter d'ici la fin 2018, la Commission devrait élaborer une méthodologie pour mesurer le coût de la conditionnalité.

Conclusions et recommandations

79

Le niveau des sanctions pour non-respect est déterminé en tenant compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance et de la répétition du cas de non-conformité observé, mais aussi du fait que l'infraction a été commise par négligence ou intentionnellement. En pratique, nous avons observé que l'application des sanctions variait fortement d'un État membre à l'autre (points 65 à 71).

Recommandation n° 6

Pour la PAC après 2020, la Commission devrait encourager une application plus harmonisée des sanctions au niveau de l'UE, en précisant davantage les notions de gravité, d'étendue, de persistance, de répétition et de caractère intentionnel.

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

Champ d'application des règles de la conditionnalité, selon l'annexe II du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil

L 347/602

FR

Journal officiel de l'Union européenne

20.12.2013

ANNEXE II

RÈGLES RELATIVES À LA CONDITIONNalité, CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 93

ERMG: Exigences réglementaires en matière de gestion

BCAE: Normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres

Domaine	Thème principal	Exigences et normes		
Environnement, changement climatique et bonnes conditions agricoles des terres	Eau	ERMG 1	Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1)	Articles 4 et 5
		BCAE 1	Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau ⁽¹⁾	
		BCAE 2	Lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respect des procédures d'autorisation	
		BCAE 3	Protection des eaux souterraines contre la pollution: interdiction des rejets directs dans les eaux souterraines et mesures destinées à éviter la pollution indirecte de ces eaux par les rejets dans les sols et la percolation à travers les sols des substances dangereuses visées à l'annexe de la directive 80/68/CEE dans la version en vigueur le dernier jour de sa validité pour ce qui concerne l'activité agricole.	
	Sols et stockage du carbone	BCAE 4	Couverture minimale des sols	
		BCAE 5	Gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion	
		BCAE 6	Maintien des niveaux de matière organique des sols par des pratiques idoines, notamment grâce à l'interdiction du brûlage du chaume, sauf pour des raisons phytosanitaires ⁽²⁾ .	
Biodiversité	ERMG 2	Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7)	Article 3, paragraphe 1, article 3, paragraphe 2, point b), article 4, paragraphes 1, 2 et 4	
	ERMG 3	Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7)	Article 6, paragraphes 1 et 2	
	Paysage, niveau minimal d'entretien	BCAE 7	Maintien des particularités topographiques, y compris, le cas échéant, les haies, les mares et étangs, les fossés, les arbres en lignes, en groupes ou isolés, les bordures de champs et les terrasses, y compris l'interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de reproduction et de nidification des oiseaux ainsi que, à titre facultatif, des mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes	
Santé publique, santé animale et santé végétale	Sécurité des denrées alimentaires	ERMG 4	Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1)	Articles 14 et 15, article 17, paragraphe 1 ⁽³⁾ , et articles 18, 19 et 20

20.12.2013

FR

Journal officiel de l'Union européenne

L 347/603

Domaine	Thème principal	Exigences et normes		
		ERMG 5	Directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996 concernant l'interdiction de l'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances-agonistes dans les spéculations animales, et abrogeant les directives 81/602/CEE, 88/146/CEE et 88/299/CEE (JO L 125 du 23.5.1996, p. 3)	Article 3, points a), b), d) et e), et articles 4, 5 et 7
	Identification et enregistrement des animaux	ERMG 6	Directive 2008/71/CE du Conseil du 15 juillet 2008 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine (JO L 213 du 8.8.2005, p. 31)	Articles 3, 4 et 5
ERMG 7		Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil (JO L 204 du 11.8.2000, p. 1)	Articles 4 et 7	
ERMG 8		Règlement (CE) n° 21/2004 du Conseil du 17 décembre 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE (JO L 5 du 9.1.2004, p. 8).	Articles 3, 4 et 5	
	Maladies animales	ERMG 9	Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (JO L 147 du 31.5.2001, p. 1).	Articles 7, 11, 12, 13 et 15
	Produits phytopharmaceutiques	ERMG 10	Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO L 309 du 24.11.2009, p. 1)	Article 55, première et deuxième phrases
Bien-être des animaux	Bien-être des animaux	ERMG 11	Directive 2008/119/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux (JO L 10 du 15.1.2009, p. 7)	Articles 3 and 4
		ERMG 12	Directive 2008/120/CE du Conseil du 18 décembre 2008 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs (JO L 47 du 18.2.2009, p. 5)	Articles 3 et 4
		ERMG 13	Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages (JO L 221 du 8.8.1998, p. 23)	Article 4

(¹) Les bandes tampons BCAE doivent respecter, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones vulnérables désignées en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 91/676/CEE, au moins les exigences relatives aux conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau visées au point A 4) de l'annexe II de la directive 91/676/CEE, à appliquer conformément aux programmes d'action établis par les États membres conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la directive 91/676/CEE.

(²) L'exigence peut être limitée à une interdiction générale du brûlage de chaume, mais un État membre peut décider d'imposer des exigences plus strictes.

(³) Mis en œuvre notamment par:

- l'article 14 du règlement (CE) n° 470/2009 et l'annexe du règlement (CE) n° 37/2010;
- le règlement (CE) n° 852/2004: article 4, paragraphe 1, et annexe I, partie A (II 4 (g, h, j), 5 (f, h), 6; III 8 (a, b, d, e), 9 (a, c)),
- le règlement (CE) n° 853/2004: article 3, paragraphe 1, et annexe III, section IX, chapitre 1 (I-1 b, c, d, e; I-2 a (i, ii, iii), b (i, ii), c; I-3; I-4; I-5; II-A 1, 2, 3, 4; II-B 1(a, d), 2, 4 (a, b)), annexe III, section X, chapitre 1 (1),
- le règlement (CE) n° 183/2005: article 5, paragraphe 1, et annexe I, partie A (I-4 e, g; II-2 a, b, e), article 5, paragraphe 5, et annexe III (1, 2), article 5, paragraphe 6, et
- le règlement (CE) n° 396/2005: article 18.

Principales modifications du champ d'application des règles de la conditionnalité dans la PAC pour 2014-2020

Conformément à l'article 93 et à l'annexe II du règlement (UE) n° 1306/2013, les règles ont été rassemblées dans une liste unique comprenant 13 ERMG et sept normes BCAE. Les principales modifications par rapport à la législation antérieure et les justifications fournies par la Commission ont été les suivantes:

- suppression des sept normes BCAE facultatives (pour favoriser une mise en œuvre plus homogène des normes BCAE par les États membres);
- suppression de l'ERMG sur l'utilisation des boues d'épuration (dans l'ensemble, les exigences visaient plutôt les sociétés d'épuration des eaux que les agriculteurs);
- suppression des trois ERMG sur la notification des maladies des animaux (les contrôles de conditionnalité systématiques n'étaient pas adaptés aux cas de maladies exceptionnelles);
- réduction du champ des deux ERMG sur la conservation des oiseaux sauvages ainsi que des habitats naturels (les infractions ne pouvaient être constatées que si l'agriculteur était pris sur le fait. Les contrôles de conditionnalité, systématiques par nature, n'étaient pas appropriés face à ce type d'infraction);
- conversion de l'ERMG relative à la protection des eaux souterraines contre la pollution en une nouvelle norme BCAE;
- conversion de la norme BCAE relative à la protection des pâturages permanents en l'une des trois pratiques concernant les paiements en faveur de l'écologisation;
- conversion de la norme BCAE concernant la prévention de l'empiètement de végétation indésirable en un critère d'éligibilité au régime de base des paiements directs.

Les parties prenantes ont évoqué la nécessité de poursuivre la simplification

Lors de la 38^e conférence des directeurs des organismes payeurs, qui s'est tenue à Luxembourg en novembre 2015, le groupe de travail ad hoc sur la simplification de la conditionnalité a conclu qu'à long terme, dans l'optique de la PAC après 2020, une réforme et une simplification du système de conditionnalité s'imposent. Trois domaines prioritaires en la matière ont été recensés:

- limiter les contrôles sur place à des règles de la conditionnalité pertinentes, objectivement contrôlables et susceptibles d'être appliquées d'une façon qui garantisse une totale sécurité juridique;
- vérifier que les règles faisant partie de la conditionnalité sont pertinentes, compte tenu de leur importance pour le secteur agricole, du nombre d'agriculteurs concernés, de la fréquence de l'activité concernée et de la difficulté d'assurer la sécurité juridique lors du contrôle de certaines règles;
- supprimer la règle générale relative aux réductions pour non-conformité intentionnelle, et ajouter des règles mieux proportionnées sur les réductions et pénalités.

L'une des questions ouvertes de notre enquête demandait de proposer trois mesures principales susceptibles de contribuer à simplifier le système de conditionnalité et/ou à le rendre plus efficace. Les trois propositions le plus souvent soumises par les organismes payeurs ont été, par ordre de fréquence:

- réduire le nombre d'exigences en matière de conditionnalité en se concentrant sur les exigences jugées les plus importantes et ayant un lien incontestable avec l'activité agricole;
- modifier le système de sanctions, par exemple en supprimant la notion de non-conformité intentionnelle, en introduisant une certaine tolérance avant qu'un cas de non-conformité soit établi (notamment en ce qui concerne l'enregistrement et l'identification des animaux) ou en simplifiant la méthode de calcul des réductions et des sanctions (qui repose actuellement sur les notions d'étendue, de gravité et de persistance);
- réduire l'étendue des contrôles sur place, en recourant à des tests par échantillonnage (par exemple dans le cas des exploitations dotées de grands troupeaux), en procédant à des tests ciblés sur les domaines les plus à risques, avec des contrôles allégés dans le cas des normes pour lesquelles les niveaux de non-conformité ne sont pas significatifs, et en éliminant des contrôles les points qui ne peuvent pas toujours faire l'objet de vérifications sur place fiables.

Par ailleurs, les organismes de conseil agricole ayant répondu à l'enquête ont également proposé d'apporter davantage d'aide aux agriculteurs, par exemple en assurant des formations sur la tenue de registres ou au moyen de guides et de manuels pratiques, de documents plus faciles à lire et de campagnes décrivant les effets positifs de la conditionnalité pour l'environnement, la sécurité des aliments et le bien-être des animaux.

Dans le même esprit, les associations d'agriculteurs rencontrées dans les trois États membres visités ont également dégagé des priorités en matière de simplification: réduire le nombre de règles de la conditionnalité, modifier le système de sanctions (éliminer la notion de caractère intentionnel, introduire davantage de tolérance et simplifier la méthodologie de calcul des sanctions) et mieux cibler les contrôles sur les agriculteurs les plus à risques.

Études de cas figurant dans le questionnaire adressé aux organismes payeurs

L'agriculteur XY a été sélectionné aléatoirement en vue d'un contrôle sur place de la conditionnalité relatif à l'ERMG 7 pour l'année de demande 2014. Il n'avait pas été sélectionné en vue d'un contrôle sur place au cours des trois dernières années. L'agriculteur a introduit une demande pour l'année de demande 2014, dans laquelle il a déclaré 70 ha de terres et 80 bovins. Le montant total des paiements directs auxquels l'agriculteur a droit s'élève à 25 000 euros.

Au cours du contrôle sur place, les inspecteurs vérifient le registre d'étable et les documents justificatifs attestant la déclaration et l'enregistrement des animaux (naissances et décès). Ils constatent que 20 animaux ont été enregistrés alors que le délai de sept jours était expiré (les périodes relevées allaient de 8 à 20 jours). Le nombre moyen d'animaux au cours de l'année civile 2014 était de 75.

Les inspecteurs ont également constaté qu'au cours de l'année civile 2013, l'agriculteur avait déclaré dix animaux après l'expiration du délai de sept jours. Le nombre moyen d'animaux durant l'année civile 2013 était de 70. Veuillez indiquer si vous appliqueriez une pénalité pour l'année de demande 2014. Le cas échéant, veuillez préciser le pourcentage de pénalité à appliquer en vertu de la législation et des normes nationales/et ou régionales. Si la réponse est négative, merci d'indiquer «pas de pénalité».

L'agriculteur WZ a été sélectionné aléatoirement en vue d'un contrôle sur place de la conditionnalité relatif à l'ERMG 4 pour l'année de demande 2014. Il n'avait pas été sélectionné en vue d'un contrôle sur place au cours des trois dernières années.

L'agriculteur contrôlé détient 964,35 ha de terres et 145 bovins, nécessitant une capacité de stockage de fumier de 4 400 mètres cubes (soit 6 mois de stockage). La capacité constatée et calculée par les inspecteurs au cours du contrôle sur place était inférieure de 10 % à celle exigée.

Veuillez indiquer si vous appliqueriez une pénalité pour l'année de demande 2014. Le cas échéant, veuillez préciser le pourcentage de pénalité à appliquer en vertu de la législation et des normes nationales/et ou régionales. Si la réponse est négative, merci d'indiquer «pas de pénalité».

Synthèse

II

Dans la description du système de conditionnalité, il convient de spécifier clairement que de toute façon, en matière d'ERMG, ces règles de base intégrées à la conditionnalité sont déjà applicables dans les États membres en raison de la législation sectorielle qui s'y superpose.

III

Depuis 2005, le processus continu d'examen et de simplification du champ d'application de la conditionnalité a fourni les résultats suivants:

Les procédures de contrôle ont été simplifiées pendant la période 2005-2013 par l'introduction de dispositions sur l'harmonisation des taux de contrôles, du préavis, du calendrier et des éléments des contrôles sur place et de la sélection des échantillons de contrôle.

En outre, avec la dernière réforme de la PAC, le nombre d'ERMG a été réduit de 18 à 13 et le nombre de normes BCAE, de 15 à 7. Les obligations comprises dans le champ d'application de la conditionnalité ont été revues en tenant compte du fait qu'elles soient contrôlables, directement imputables aux agriculteurs (et pas aux États membres) et liées à une activité agricole.

Selon la Commission, l'ampleur des efforts déjà consacrés à la simplification rend très improbable la mise en place de simplifications plus poussées sans nuire, par exemple, aux objectifs environnementaux de la conditionnalité.

IV

La Commission estime que les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'efficacité de la conditionnalité à atteindre ses objectifs sont les plus appropriés sur la base des informations disponibles. Les objectifs de la conditionnalité sont de contribuer à la mise en place d'une agriculture durable en sensibilisant les agriculteurs et en aidant la PAC à mieux répondre aux attentes de la société. Les objectifs des BCAE sont de favoriser la prévention de l'érosion, le maintien de la matière organique et la structure des sols, contribuer à assurer un niveau minimal d'entretien, à éviter la détérioration des habitats et à protéger et gérer les eaux. À cet égard, la conditionnalité n'est pas un instrument de mise en œuvre pour d'autres politiques, qui ont leurs propres objectifs.

Les causes des infractions sont analysées dans le cadre de la mise en œuvre de la législation sectorielle. Toutefois, la conditionnalité et le système de conseil agricole ont un rôle à jouer quand il s'agit de remédier aux causes des infractions.

VI

Les objectifs environnementaux (par exemple la préservation des terres et de la biodiversité) sont poursuivis non seulement au moyen des paiements en faveur de l'écologisation et les normes BCAE, mais aussi des mesures en faveur de l'environnement et du climat dans le cadre du second pilier et de la législation environnementale. Cependant, la nature, la raison d'être et le fonctionnement de ces divers instruments sont différents et complémentaires. La figure 1 du SWD (2016) 218 final illustre leur complémentarité.

Les règles en matière d'écologisation et les BCAE sont gérées par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), ce qui garantit une utilisation optimale des ressources. Toutefois, il existe des raisons pour lesquelles les BCAE et les règles en matière d'écologisation ne peuvent être contrôlées conjointement. Étant donné que l'écologisation est un critère d'éligibilité, elle est contrôlée ex ante au moyen de vérifications administratives et de contrôles sur place en ce qui concerne 5 % des bénéficiaires. Les BCAE sont vérifiées dans le cadre de la conditionnalité, dont la gestion diffère de celle des critères d'éligibilité.

VII

Les ERGM découlent de la législation sectorielle et les États membres peuvent utiliser leurs systèmes de gestion et de contrôle en place [article 96 du règlement (UE) n° 1306/2013]. Ainsi, les systèmes de contrôle existants peuvent être utilisés de manière synergique pour le système de contrôle de la conditionnalité. Les BCAE ne devraient pas non plus occasionner de coûts importants pour les agriculteurs étant donné que ce sont des normes de base. Les coûts de leurs contrôles sont supportés par le SIGC, qui sert également à d'autres instruments de la PAC.

La Commission a quantifié dans son rapport annuel d'activité 2014 le coût global relatif aux contrôles dans les États membres, en émettant une réserve selon laquelle «l'effet dissuasif des contrôles ex post (comme la conditionnalité) apporte aussi des avantages non quantifiables».

VIII

Même si le cadre est mis en place au niveau de l'UE, les obligations à respecter dans les exploitations dans le cadre des ERMG et des BCAE sont en grande partie définies par les États membres pour tenir compte des défis et des structures agricoles dans les conditions nationales ou régionales. À cet égard, il est important de laisser une marge de mise en œuvre aux États membres en ce qui concerne le calcul des sanctions pour chacune de ces obligations. Le règlement de l'UE énonce le principe selon lequel les sanctions sont calculées au cas par cas en tenant compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance, de la répétition et du caractère intentionnel du cas de non-conformité établi. La mise en œuvre harmonisée de ces principes dans les différents États membres est assurée notamment par le biais d'audits effectués par la Commission. Si des faiblesses sont détectées à cet égard dans un État membre en particulier, un suivi approprié est assuré dans le cadre de l'apurement des comptes.

IX Premier tiret

La Commission accepte cette recommandation.

IX Deuxième tiret

La Commission accepte cette recommandation.

IX Troisième tiret

La Commission n'accepte pas cette recommandation. La recommandation de la Cour ne simplifierait pas la conditionnalité, mais elle réduirait *de facto* son champ d'application. Le champ d'application de la conditionnalité a déjà été simplifié à plusieurs reprises par le passé. En outre, les États membres ont à présent une grande marge de manœuvre pour tenir compte des risques de l'échantillonnage en matière de contrôle et pour optimiser leurs systèmes de contrôle. La Commission considère que cette recommandation pourrait conduire à un assouplissement des règles sur les contrôles sur place, ce qui, à terme, nuirait à l'efficacité de la conditionnalité.

IX Quatrième tiret

La Commission accepte cette recommandation.

IX Cinquième tiret

La Commission accepte partiellement cette recommandation. La mise en œuvre de cette recommandation dépendra du résultat de l'étude prévue sur les contraintes administratives. Les coûts administratifs de la conditionnalité doivent être examinés dans le contexte des coûts résultant des cas de non-conformité pour la société, les finances publiques et l'environnement, et des avantages potentiels de la conditionnalité.

IX Sixième tiret

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission envisage d'organiser des échanges de bonnes pratiques sur ces questions.

Introduction

06

La législation sectorielle était déjà applicable dans les États membres avant la mise en place de la conditionnalité.

09

La commission a mis en œuvre toutes les recommandations acceptées émises par la Cour dans son rapport spécial n° 8/2008.

10

Les modifications pour 2014-2020 ont été mises en œuvre et le système de conditionnalité a fait l'objet de changements importants avec la dernière réforme de la PAC.

10 Deuxième tiret

Les obligations comprises dans le champ d'application de la conditionnalité ont été revues en tenant compte du fait qu'elles soient contrôlables, directement imputables aux agriculteurs (et pas aux États membres) et liées à une activité agricole.

Observations

Réponse commune de la Commission aux points 18 à 21

Les objectifs de la conditionnalité sont de contribuer à la mise en place d'une agriculture durable, d'aider la PAC à mieux répondre aux attentes de la société, de favoriser la prévention de l'érosion, le maintien de la matière organique et la structure des sols, contribuer à assurer un niveau minimal d'entretien, à éviter la détérioration des habitats et à protéger et gérer les eaux. La conditionnalité n'est pas un instrument de mise en œuvre pour d'autres politiques. Cela a déjà été clarifié lors de la présentation de la conditionnalité, étant donné que ce n'est pas une règle d'éligibilité (voir Compromis de la présidence du 26 juin 2003). Elle agit de manière indirecte, en sensibilisant le bénéficiaire. Il incombe aux politiques sectorielles sous-jacentes, et non pas à la conditionnalité, d'identifier et de traiter les causes de non-conformité des agriculteurs à la législation sectorielle sur la base de laquelle sont établies les ERMG.

En outre, conformément à l'annexe II du règlement (UE) n° 1306/2013, seuls les articles ou les paragraphes sélectionnés qui découlent de la législation sectorielle sont pertinents pour une telle analyse, qui doit tenir compte du champ d'application plus large des politiques.

En ce qui concerne la législation environnementale, des indicateurs de performance spécifiques ont été élaborés pour chaque directive sectorielle couverte par les ERMG et des indicateurs sont en cours d'élaboration dans le cadre de la stratégie thématique sur la protection des sols de l'UE. Les tendances en ce qui concerne l'état de l'environnement selon les informations rapportées dans le cadre des directives comprises dans le champ d'application de la conditionnalité sont liées à l'efficacité de la mise en œuvre des dispositions de ces directives.

En dehors de la conditionnalité, au niveau de l'UE, dans le cycle de l'élaboration des politiques, chaque mesure de la PAC, avec ou sans incidence budgétaire, fait l'objet d'une évaluation continue. Les indicateurs de performance spécifiques sont inclus dans chaque directive sectorielle couverte par les ERMG et des indicateurs sont en cours d'élaboration dans le cadre de la politique des sols.

22

La Commission considère que l'indicateur de résultat «pourcentage de paiements liés à la PAC couverts par la conditionnalité» reflète l'effet de la conditionnalité dans la population agricole. En effet, plus les paiements sont couverts par la conditionnalité, plus fort sera l'impact financier sur chaque agriculteur en cas d'infraction, ce qui augmente la sensibilisation des agriculteurs au respect des règles. La conditionnalité a augmenté la sensibilisation parmi les agriculteurs et a amorcé des changements dans les pratiques agricoles.

24

La Commission considère que l'indicateur de résultat «opinion exprimée par le public à l'égard de la conditionnalité» reflète la capacité de la conditionnalité de répondre aux attentes de la société grâce à une meilleure cohérence de la politique de la PAC avec les autres politiques concernées. Les questions posées dans l'enquête Eurobaromètre portent justement sur l'acceptation du lien entre les paiements liés à la PAC et le respect des règles. Les résultats sont à cet égard largement positifs.

25

La Commission considère que l'indicateur de résultat «taux de contrôles en matière de BCAE» constitue une bonne approximation du résultat environnemental attendu. À condition que les normes BCAE nationales soient définies correctement par les États membres, le respect de ces normes par les agriculteurs doit avoir une incidence positive sur l'environnement. Le respect du taux de contrôles permet de garantir, dans la mesure du possible, que les agriculteurs respectent les règles. C'est le meilleur indicateur compte tenu des informations disponibles.

La Commission considère également que l'indicateur de résultat «pourcentage de terres occupées par des pâturages permanents» constitue une bonne approximation de l'efficacité de cet instrument. Cet indicateur est suivi pour vérifier que les États membres ont pris les mesures correctrices nécessaires lorsque le ratio est passé en dessous du seuil autorisé. Il est clair que l'évolution du ratio est influencée par divers facteurs, mais ce n'est pas ce que l'indicateur mesure en l'occurrence.

26

La Commission considère que ses indicateurs sont pertinents pour atteindre les objectifs de la conditionnalité. L'indicateur de résultat «nombre d'hectares soumis à la conditionnalité» reflète bien l'efficacité de la conditionnalité et constitue un complément utile pour les indicateurs de résultat existants. Les règles couvertes par la conditionnalité sont en grande partie des pratiques à mettre en place dans le domaine de l'agriculture (normes BCAE, pratiques dans le cadre de la législation environnementale, utilisation des pesticides, etc.). Plus il y a d'hectares couverts par le système de conditionnalité, plus ce système est efficace.

Réponses de la Commission

27

Les indicateurs mentionnés par la Cour, comme l'indice des populations d'oiseaux en milieu agricole, la qualité de l'eau, etc., sont des indicateurs d'impact qui reflètent l'objectif général de la PAC et d'autres politiques de l'UE. Plusieurs instruments, parmi lesquels la conditionnalité n'est qu'un seul élément, contribuent à atteindre ces objectifs généraux. Les objectifs spécifiques de la conditionnalité, qui traduisent l'apport spécifique de cet instrument aux objectifs généraux de la PAC, sont reflétés par les indicateurs de résultat présentés dans les points 22 à 26.

28

La Commission ne considère pas le nombre d'infractions comme un indicateur pertinent de performance pour la conditionnalité. Les statistiques de contrôle de la conditionnalité sont utilisées dans le cadre des audits de la DG Agriculture et développement rural comme indicateur de la performance des systèmes de contrôle des États membres. Un taux élevé de non-conformité dans un certain secteur peut également indiquer que les contrôles de conditionnalité sont efficaces.

29

Les infractions sont surtout liées à deux catégories d'exigences (voir point 31 et figures 2 et 3).

30

L'augmentation des taux de non-conformité peut découler d'une amélioration du système de contrôle plutôt que d'une augmentation des comportements fautifs.

33

Par exemple, la déclaration relative aux oiseaux sauvages ne s'applique pas à tous les États membres. La Commission voudrait commenter que, par exemple, en ce qui concerne les oiseaux sauvages, il faut tenir compte du fait que même si le taux global d'infractions est tel que décrit par la Cour, les audits de la Commission ont décelé dans quelques États membres des problèmes graves au niveau des contrôles. C'est pourquoi les faibles taux d'infraction peuvent aussi s'expliquer par une faiblesse du système de contrôle dans les États membres.

34

L'analyse des causes des infractions et des moyens d'y remédier n'est pas une tâche qui doit être associée à la conditionnalité mais aux politiques sectorielles. Toutefois, en ce qui concerne la conditionnalité, la DG Agriculture et développement rural analyse les statistiques de contrôle afin d'intégrer ses analyses de risques effectuées dans le cadre de l'établissement de son programme d'audit.

35

La Commission considère que la conditionnalité n'est pas un moyen de faire respecter les politiques sectorielles.

Pour l'année de demande 2014, en ce qui concerne la conditionnalité, la Commission a effectué dans certains États membres des audits spécifiques centrés sur les questions liées aux animaux. Cependant, il faut garder à l'esprit que les audits de conditionnalité de la Commission ont pour point de départ la protection des intérêts financiers de l'UE dans le domaine de l'agriculture.

La DG Environnement reçoit les rapports d'audit et recevra les statistiques de la DG Agriculture et développement rural. La DG Environnement analysera les causes des infractions, et établira un suivi avec les États membres si nécessaire.

36

La conditionnalité n'est pas un instrument de mise en œuvre pour d'autres politiques. Cela a déjà été clarifié lors de la mise en place de la conditionnalité, étant donné que ce n'est pas une règle d'éligibilité (voir Compromis de la présidence du 26 juin 2003). En outre, le taux minimal de contrôles doit être augmenté s'il y a un taux important de cas de non-conformité¹.

En ce qui concerne la législation sur la santé publique, animale et végétale, et sur le bien-être des animaux, la Commission effectue des audits destinés à garantir que les autorités nationales s'acquittent de leurs obligations juridiques. En ce qui concerne la législation environnementale, la Commission travaille sur une initiative stratégique destinée à aider les États membres à améliorer l'assurance de la conformité (c'est-à-dire la surveillance, la promotion et l'application de la conformité sur la base des risques) tout en respectant les principes de proportionnalité et de subsidiarité.

39

La Commission considère que lorsqu'elle présente des propositions de dépenses nouvelles ou révisées, elle ne doit pas évaluer les coûts et les avantages des systèmes de contrôle parce que la conditionnalité inclut également, par exemple, la santé animale et publique, domaines pour lesquels le calcul des coûts et des avantages peut difficilement tenir compte correctement de la santé publique par exemple.

40

La proportionnalité est déjà intégrée, étant donné que les sanctions sont calculées comme un pourcentage du paiement au bénéficiaire au titre de la PAC allant de pair avec la possibilité de ne pas appliquer des sanctions ou l'intentionnalité et la répétition.

La législation de l'UE² prévoit une base harmonisée pour évaluer et sanctionner les cas de non-conformité à la conditionnalité au niveau de l'UE. Cependant, le choix du format des grilles établissant les sanctions nationales doit être laissé aux États membres afin qu'ils puissent tenir compte de la diversité des règles en matière de conditionnalité. La Commission envisage d'organiser des échanges de bonnes pratiques avec les États membres sur ces questions.

Même si le cadre est mis en place au niveau de l'UE, les obligations à respecter dans les exploitations dans le cadre des ERMG et des BCAE sont en grande partie définies par les États membres pour tenir compte des défis et des structures agricoles dans les conditions nationales ou régionales. À cet égard, il est important de laisser une marge de mise en œuvre aux États membres en ce qui concerne le calcul des sanctions pour chacune de ces obligations. Le règlement de l'UE énonce le principe selon lequel les sanctions sont calculées au cas par cas en tenant compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance, de la répétition et du caractère intentionnel du cas de non-conformité établi. La mise en œuvre harmonisée de ces principes dans les différents États membres est assurée notamment par le biais d'audits effectués par la Commission. Si des faiblesses sont détectées à cet égard dans un État membre en particulier, un suivi approprié est assuré dans le cadre de l'apurement des comptes.

41

Sachant que les normes BCAE ont été réduites de plus de 50 % (de 15 à 7), la DG Agriculture et développement rural s'attendait à la diminution des contraintes administratives pour les agriculteurs par les États membres.

1 En ce qui concerne «le faible taux minimal de contrôle (1 %)», ainsi qu'indiqué au point IX (deuxième tiret): En vertu de l'article 68; paragraphe 4, du règlement (UE) n° 809/2014, le nombre de contrôles sur place doit être revu à la hausse si un nombre significatif de cas de non-conformité avec un acte ou une norme donnés est détecté. En 2009, la Commission a publié un document de travail sur cette question (DS/2009/28/rev3), lequel est toujours en vigueur. Ainsi le taux minimal de contrôle peut être adapté en cas de besoin.

2 Notamment au chapitre II du règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission et au chapitre III du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission.

42

La liste des ERMG et des BCAE a été considérablement raccourcie. Les ERMG et les BCAE ont été regroupées en une seule liste, l'annexe 2 du règlement (UE) n° 1306/2013. Par ailleurs, les ERMG ont été révisées et seules les dispositions qui s'adressent directement aux agriculteurs et qui sont liées à l'activité agricole ont été maintenues. La Commission considère qu'il est difficile d'imaginer comment toute réduction supplémentaire pourrait éviter d'affecter des questions importantes liant par exemple l'agriculture et l'environnement, et ainsi porter atteinte par exemple aux objectifs environnementaux de l'UE.

44

Sur la base de l'expérience de la Commission, les perceptions des organismes payeurs, des associations d'agriculteurs et des organismes de conseil agricole au sujet de la complexité semblent se rapporter plus à la législation sectorielle qu'à la conditionnalité. En outre, les États membres ayant la flexibilité de définir les exigences nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive de l'UE, la complexité relève donc aussi de leur responsabilité. Dans le cadre de la simplification, les obligations comprises dans le champ d'application de la conditionnalité ont été revues à plusieurs reprises afin qu'elles soient mieux ciblées en fonction de leur caractère contrôlable, du fait qu'elles soient directement imputables aux agriculteurs (et pas aux États membres) et liées à l'activité agricole. La relation entre l'agriculture et l'environnement est complexe par sa nature, c'est pourquoi toute disposition d'application tient compte de ce niveau de complexité. L'application de la législation environnementale a tendance à être plus complexe lorsque les États membres tentent de garantir que les pratiques agricoles changent aussi peu que possible tout en protégeant l'environnement. Dans ce cas, une simplification des règles pourrait entraîner l'introduction de règles plus strictes que celles qui s'appliquent actuellement à certains agriculteurs. L'encadré 2 est un bon exemple: les règles et les contrôles seraient plus simples si toutes les distances étaient augmentées de manière à correspondre à la plus longue distance, mais cela imposerait des contraintes évitables à beaucoup d'agriculteurs.

45

L'exemple de la Cour illustre le niveau de complexité de la relation entre l'agriculture et l'environnement. Il convient d'imposer une distance plus longue pour l'épandage d'engrais autour d'un puits utilisé pour l'eau potable qu'autour d'autres cours d'eau/plan d'eau. La normalisation de ces exigences ne refléterait pas assez les conditions environnementales locales.

Voir également la réponse de la Commission au point 44.

Encadré 2 – Exemples d'exigences comprises dans le manuel de contrôle de la conditionnalité au Royaume-Uni (Irlande du Nord)

L'encadré 2 décrit la manière dont un État membre a mis en œuvre la législation sectorielle.

46

La Commission considère que le nombre de points à contrôler exécuté par les États membres visités n'illustre pas la diversité de la législation sectorielle intégrée dans le champ d'application de la conditionnalité. En outre, en vertu de l'article 96 du règlement (UE) n° 1306/2013, «Les États membres peuvent utiliser leurs systèmes de gestion et de contrôle en place, afin d'assurer le respect des règles de conditionnalité.»

Encadré 3 – Impact limité des modifications de la PAC pour la période 2014-2020 sur les listes de contrôle utilisées par les autorités de contrôle au Royaume-Uni (Irlande du Nord) – Deuxième alinéa

La liste des BCAE a été raccourcie de plus de 50 % avec la dernière réforme de la PAC, il revient donc aux États membres de décider d'augmenter les points à contrôler.

La «directive sur les eaux souterraines» est passée de ERMG (2) à norme BCAE.

47

En vertu de l'article 96 du règlement (UE) n° 1306/2013, «Les États membres peuvent utiliser leurs systèmes de gestion et de contrôle en place, afin d'assurer le respect des règles de conditionnalité.»

Un faible niveau d'infractions peut masquer un système de contrôle insuffisant et peut entraîner des risques pour les intérêts financiers de l'UE dans le domaine de l'agriculture. De plus, ce n'est pas parce qu'il y a un faible niveau d'infractions que l'on peut considérer que cela restera le cas si les contrôles sont davantage réduits: on peut s'attendre à ce que l'existence des contrôles de conditionnalité agisse comme une mesure de dissuasion d'enfreindre les règles.

48

Le pourcentage d'agriculteurs qui participent au régime des petits agriculteurs, bénéficiaires des paiements directs (2014), varie entre 3 % (Slovénie) et 77 % (Malte). Le régime des petits agriculteurs couvre 4 % de la surface agricole totale de l'Union³.

50

En raison de l'exemption des exigences en matière de conditionnalité (et de l'écologisation), les coûts liés à la gestion et au contrôle devraient logiquement baisser. Non seulement parce que la population soumise aux contrôles sur place en matière de conditionnalité (et d'écologisation) diminue dans la même proportion, mais aussi parce qu'un processus d'application simplifié s'applique (moins de données à gérer). En outre, le contenu des contrôles sur place pour le régime des petits agriculteurs est lui-même plus limité aux conditions d'éligibilité.

51

Ces différences s'expliquent par les différences entre les structures agricoles nationales et peut-être aussi par les différentes méthodes de calcul utilisées dans le cadre du régime des petits agriculteurs. Des pays comme la Roumanie et l'Italie ont potentiellement un pourcentage élevé d'agriculteurs éligibles au régime par rapport à d'autres pays.

Selon les données fournies par les États membres, les petits agriculteurs en Roumanie représentent environ 71 % des bénéficiaires des paiements directs (2014) et 16,4 % de l'ensemble des terres agricoles.

52

La Commission a pris acte de l'observation de la Cour et souhaite souligner que l'exclusion décrite ne provient pas de la législation sur la conditionnalité.

Encadré 4 – Exemption des obligations en matière de conditionnalité découlant de la directive sur les nitrates pour les petits agriculteurs en Lituanie

Le système de conditionnalité est fondamentalement un système de contrôle et de sanctions qui s'applique aux paiements reçus au titre de la PAC. Par conséquent, le fait d'exempter les exploitations agricoles des règles de la conditionnalité ne les exemptera pas du respect de la législation environnementale, y compris la directive sur les nitrates. Les différents seuils d'exemption mentionnés dans l'encadré 4 sont liés à la mise en œuvre de la directive sur les nitrates dans le pays en question et non pas au système de conditionnalité. De plus, le fait d'exclure les agriculteurs des sanctions au titre de la conditionnalité ne les exclut pas des contrôles et des vérifications en vertu de la législation environnementale.

³ Document de travail des services de la Commission sur le «Réexamen du verdissement à l'issue de la première année de mise en œuvre» SWD(2016) 218 final, p. 19.

54

L'écologisation et les BCAE sont deux mécanismes qui se complètent pour atteindre l'objectif d'amélioration de la performance environnementale de l'agriculture de l'UE. Le paiement direct vert est un paiement prévu pour les agriculteurs qui appliquent des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (diversification des cultures, maintien des prairies permanentes et mise en place de 5 % de SIE).

La diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes et la possession de 5 % de SIE sont inhérents à l'écologisation. Ces pratiques diffèrent des normes BCAE: la rotation des cultures n'est pas la diversification des cultures, la protection des pâturages permanents n'est pas le maintien des prairies permanentes, comme indiqué dans la législation sur l'écologisation, et le maintien des particularités topographiques sur toutes les terres agricoles n'est pas la possession de 5 % de SIE sur des terres arables. La dernière réforme de la PAC a abouti à la rationalisation et à la simplification du cadre des BCAE en retirant certaines normes BCAE, comme celles liées à la rotation des cultures et à la protection des pâturages permanents.

56

Les États membres ont la possibilité de sélectionner l'échantillon minimal de 1 % pour les contrôles liés à la conditionnalité parmi l'échantillon de 5 % sélectionné en vue du contrôle de l'éligibilité. Par conséquent, il y a une synergie entre les deux éléments. De plus, les éléments du paysage protégés au titre des normes BCAE peuvent être pris en compte pour la surface d'intérêt écologique incluse dans l'écologisation.

57

La protection des particularités topographiques sur toutes les terres agricoles et le fait que 5 % de terres arables constituent des SIE sont différentes mesures liées à la biodiversité. La première exigence garantit que les particularités topographiques existantes bénéfiques pour la biodiversité sont maintenues, et la deuxième garantit que tout agriculteur qui bénéficie du paiement direct vert consacre au moins 5 % de ses terres arables à des SIE. Ce sont deux objectifs différents relatifs à la biodiversité qui justifient deux ensembles de règles et de contrôles différents.

Réponse commune de la Commission aux points 59 et 60

Il faut distinguer les coûts de la conditionnalité proprement dits des coûts liés à l'application de la législation sectorielle supportés par les agriculteurs et les États membres. En ce qui concerne la législation sectorielle, les coûts de la mise en conformité devraient être comparés aux coûts à charge de la société en raison, par exemple, de la pollution des ressources naturelles, la nécessité d'éradication de maladies, etc., en cas de non-conformité.

La conditionnalité sera prise en compte dans une étude prévue sur les contraintes administratives.

61

Même si la législation sectorielle précise déjà les taux minimaux de contrôle, ces contrôles ne sont pas supplémentaires car ils peuvent être utilisés pour la conditionnalité tout en créant à bas coût des effets de synergie.

62

En pratique, la Commission n'impose pas d'obligations additionnelles de tenue de registres étant donné que les obligations découlant des ERMG existaient avant l'introduction de la conditionnalité dans le cadre de la législation sectorielle de l'UE. En outre, ni le règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission, ni le règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission, qui définissent de manière détaillée le système de conditionnalité, n'ont prévu pour les agriculteurs des exigences supplémentaires en matière d'enregistrement.

63

L'étude mentionnée, lancée par le Parlement européen et commandée par la DG Agriculture et développement rural, n'est pas consacrée à la conditionnalité, elle examine la législation qui n'entre pas dans le champ d'application de la conditionnalité (directive sur l'utilisation durable des pesticides). En outre, elle est obsolète car entre-temps, certaines obligations ont quitté le champ d'application de la conditionnalité (par exemple, la prévention de l'empiètement de végétation indésirable ou la rotation des cultures).

64

C'est une déclaration qui repose sur des hypothèses émises par les organismes payeurs et qui est contraire au fait que la liste des ERMG et des BCAE a été considérablement raccourcie avec la dernière réforme de la PAC. La Commission émet des doutes sur la teneur factuelle de telles déclarations étant donné que les organismes payeurs ne proposent pas de chiffres à l'appui.

65

La législation met déjà en place le cadre pour le calcul des sanctions en définissant la gravité, l'étendue et la persistance, ainsi que le pourcentage à appliquer pour les premières infractions, les infractions répétées et les infractions intentionnelles. Il existe donc déjà une base harmonisée.

66

Même si le cadre est mis en place au niveau de l'UE, les obligations à respecter dans les exploitations dans le cadre des ERMG et des BCAE sont en grande partie définies par les États membres pour tenir compte des défis et des structures agricoles dans les conditions nationales ou régionales. À cet égard, il est important de laisser une marge de mise en œuvre aux États membres en ce qui concerne le calcul des sanctions pour chacune de ces obligations. Le règlement de l'UE énonce le principe selon lequel les sanctions sont calculées au cas par cas en tenant compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance, de la répétition et du caractère intentionnel du cas de non-conformité établi. La mise en œuvre harmonisée de ces principes dans les différents États membres est assurée notamment par le biais d'audits effectués par la Commission. Si des faiblesses sont détectées à cet égard dans un État membre en particulier, un suivi approprié est assuré dans le cadre de l'apurement des comptes. En outre, compte tenu des inquiétudes de la Cour, la DG Agriculture et développement rural envisage d'organiser des séminaires d'échanges de bonnes pratiques avec les États membres sur ces questions.

67

La notion de caractère intentionnel est un élément qui a été introduit pour garantir la proportionnalité des réductions en matière de conditionnalité, étant donné que son introduction a permis d'équilibrer les anciens cas de non-conformités mineurs non sanctionnés et le système d'alerte précoce actuel. C'est une question qui a été beaucoup débattue durant la dernière réforme de la PAC et les États membres ont finalement décidé de la conserver. Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 27 février 2014 (C-396/12) donne des orientations sur la notion de caractère intentionnel.

68

Les États membres disposent d'une certaine liberté pour l'élaboration de leurs grilles d'évaluation (voir les observations de la Commission au point 40, au point VIII et au point IX, sixième tiret).

70

Selon la Commission, la diversité des réponses des États membres peut s'expliquer par plusieurs facteurs, y compris le nombre de mouvements d'entrée et de sortie des animaux dans l'exploitation, les mesures d'atténuation adoptées par l'agriculteur, les retards de notification et l'établissement de l'exploitation sur une zone vulnérable aux nitrates.

Réponse commune de la Commission au point 71 et à l'encadré 7

Selon la grille d'évaluation utilisée dans le Schleswig-Holstein, qui se base sur la grille utilisée dans toute l'Allemagne, le seuil mentionné n'est qu'une recommandation pour l'inspecteur, qui s'applique uniquement aux notifications tardives qui ont déjà été rectifiées avant que l'agriculteur ne sache qu'il ferait l'objet d'un contrôle sur place. Si l'agriculteur n'y a pas remédié avant l'annonce du contrôle, une sanction s'applique. La DG Agriculture et développement rural a déjà observé des approches similaires dans d'autres États membres.

Conclusions et recommandations

73

Depuis 2005, le processus continu d'examen et de simplification du champ d'application de la conditionnalité a fourni les résultats suivants:

Les procédures de contrôle ont été simplifiées pendant la période 2005-2013 par l'introduction de dispositions sur l'harmonisation des taux de contrôles, du préavis, du calendrier et des éléments des contrôles sur place et de la sélection des échantillons de contrôle.

En outre, avec la dernière réforme de la PAC, le champ d'application de la conditionnalité a été révisé en tenant compte de la contrôlabilité et du lien avec l'activité agricole des obligations des agriculteurs. Ainsi, le nombre de ERMG a été réduit de 18 à 13 et le nombre des normes BCAE, de 15 à 7.

Selon la Commission, l'ampleur des efforts déjà consacrés à la simplification rend très improbable la mise en place de simplifications plus poussées sans nuire, par exemple, aux objectifs environnementaux de la conditionnalité.

74

Les objectifs de la conditionnalité sont de contribuer à la mise en place d'une agriculture durable en sensibilisant les agriculteurs et en aidant la PAC à mieux répondre aux attentes de la société. Les objectifs des BCAE sont de favoriser la prévention de l'érosion, le maintien de la matière organique et la structure des sols, contribuer à assurer un niveau minimal d'entretien, à éviter la détérioration des habitats et à protéger et gérer les eaux. À cet égard, la conditionnalité n'est pas un instrument de mise en œuvre pour d'autres politiques, qui ont leurs propres objectifs. La Commission estime que les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'efficacité de la conditionnalité à atteindre ses objectifs sont les plus appropriés sur la base des informations disponibles.

Recommandation n° 1

La Commission accepte cette recommandation.

75

La moitié des infractions sont en lien avec des ERMG relatives aux animaux. Cet élément a été pris en compte par la Commission lors des missions ciblées effectuées en 2014, centrées sur les ERMG relatives aux animaux.

Les causes des infractions sont analysées dans le cadre de la mise en œuvre de la législation sectorielle. Toutefois, la conditionnalité et le système de conseil agricole ont un rôle à jouer quand il s'agit de remédier aux causes des infractions.

Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation.

76

La législation sur la conditionnalité prévoit que les contrôles sur place visent les exploitations les plus à risque, grâce à la sélection de l'échantillon qui s'appuie sur une analyse de risques. À cet égard, les États membres disposent déjà d'une flexibilité pour optimiser leurs contrôles de conditionnalité.

Recommandation n° 3

La Commission n'accepte pas cette recommandation. La recommandation de la Cour ne simplifierait pas la conditionnalité, mais elle réduirait *de facto* son champ d'application. Le champ d'application de la conditionnalité a déjà été simplifié à plusieurs reprises par le passé. En outre, les États membres ont à présent une grande marge de manœuvre pour tenir compte des risques de l'échantillonnage en matière de contrôle et pour optimiser leurs systèmes de contrôle. La Commission considère que cette recommandation pourrait conduire à un assouplissement des règles sur les contrôles sur place, ce qui, à terme, nuirait à l'efficacité de la conditionnalité.

77

Les objectifs environnementaux (par exemple la préservation des terres et de la biodiversité) sont poursuivis non seulement au moyen des paiements en faveur de l'écologisation et des normes BCAA, mais aussi des mesures en faveur de l'environnement et du climat dans le cadre du second pilier et de la législation environnementale. Cependant, la nature, la raison d'être et le fonctionnement de ces divers instruments sont différents et complémentaires. La figure 1 du SWD(2016) 218 final illustre leur complémentarité.

Les règles en matière d'écologisation et les BCAA sont toutes les deux gérées par le SIGC, ce qui garantit une utilisation optimale des ressources. Toutefois, il existe des raisons pour lesquelles les BCAA et l'écologisation ne sont pas forcément contrôlées conjointement. Étant donné que l'écologisation est un critère d'éligibilité, elle est contrôlée ex ante au moyen de vérifications administratives et de contrôles sur place en ce qui concerne 5 % des bénéficiaires. Les BCAA sont vérifiées dans le cadre de la conditionnalité, dont la gestion diffère de celle des critères d'éligibilité.

Recommandation n° 4

La Commission accepte cette recommandation.

78

Les ERGM découlent de la législation sectorielle et les États membres peuvent utiliser leurs systèmes de gestion et de contrôle en place [article 96 du règlement (UE) n° 1306/2013]. Ainsi, les systèmes de contrôle existants peuvent être utilisés de manière synergique pour le système de contrôle de la conditionnalité. En outre, les BCAA ne devraient pas occasionner de coûts importants pour les agriculteurs étant donné que ce sont des normes de base. Les coûts de leurs contrôles sont supportés par le SIGC, qui sert également à d'autres instruments de la PAC.

La Commission a quantifié dans son rapport annuel d'activité 2014 le coût global relatif aux contrôles dans les États membres, en émettant une réserve selon laquelle «l'effet dissuasif des contrôles ex post (comme la conditionnalité) apporte aussi des avantages non quantifiables».

Recommandation n° 5

La Commission accepte partiellement cette recommandation. La mise en œuvre de cette recommandation dépendra du résultat de l'étude prévue sur les contraintes administratives. Les coûts administratifs de la conditionnalité doivent être examinés dans le contexte des coûts résultant des cas de non-conformité pour la société, les finances publiques et l'environnement, et des avantages potentiels de la conditionnalité.

79

Même si le cadre est mis en place au niveau de l'UE, les obligations à respecter dans les exploitations dans le cadre des ERMG et des BCAE sont en grande partie définies par les États membres pour tenir compte des défis et des structures agricoles dans les conditions nationales ou régionales. À cet égard, il est important de laisser une marge de mise en œuvre aux États membres en ce qui concerne le calcul des sanctions pour chacune de ces obligations. Le règlement de l'UE énonce le principe selon lequel les sanctions sont calculées au cas par cas en tenant compte de la gravité, de l'étendue, de la persistance, de la répétition et du caractère intentionnel du cas de non-conformité établi. La mise en œuvre harmonisée de ces principes dans les différents États membres est assurée notamment par le biais d'audits effectués par la Commission. Si des faiblesses sont détectées à cet égard dans un État membre en particulier, un suivi approprié est assuré dans le cadre de l'apurement des comptes.

Recommandation n° 6

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission envisage d'organiser des échanges de bonnes pratiques sur ces questions.

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	15.7.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	16.6.2016
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	31.8.2016

La conditionnalité, qui s'applique à 7,5 millions d'agriculteurs, subordonne la majeure partie des paiements relevant de la PAC (environ 47 milliards d'euros en 2015) au respect, par ces derniers, de règles de base relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'aux bonnes conditions agricoles et environnementales. Nous avons estimé, en conclusion, que les informations disponibles n'ont pas permis à la Commission d'évaluer de manière appropriée l'efficacité de la conditionnalité. Les indicateurs de performance n'ont pas tenu compte du niveau de non-respect des règles par les agriculteurs et la Commission n'a pas analysé les causes des infractions. Si le nombre de règles de la conditionnalité a été réduit du fait des modifications apportées à la PAC pour la période 2014-2020, les procédures de contrôle restent complexes. Par ailleurs, les coûts de mise en œuvre de la conditionnalité ne sont pas suffisamment quantifiés.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications