



# REPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR  
DES COMPTES EUROPÉENNE

**Fraude à la politique agricole commune – Il est temps d’attaquer ce problème à la racine**

# Table des matières

SYNTHÈSE (points I à XI).....	2
INTRODUCTION (points 1 à 23).....	3
ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT (points 24 à 27).....	4
OBSERVATIONS (points 28 à 105).....	4
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS (points 106 à 112).....	13
Recommandation n° 1 – Acquérir une connaissance plus approfondie des risques de fraude et des mesures antifraude en lien avec les dépenses de la PAC, et la partager.....	15
Recommandation n° 2 – Encourager l'utilisation des nouvelles technologies pour prévenir et détecter la fraude aux aides de la PAC.....	15

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

# SYNTHÈSE (points I à XI)

## Réponses de la Commission:

### Réponse commune de la Commission à la synthèse:

La politique agricole commune (PAC) est une authentique politique européenne, dans la mesure où les États membres regroupent leurs ressources afin de mettre en œuvre une politique commune unique dotée d'un budget européen unique.

La PAC comptant 6,6 millions de bénéficiaires, les dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) sont exécutées en gestion partagée au moyen d'un système complet de gestion et de contrôle, conçu pour garantir la légalité et la régularité des dépenses de la PAC.

Lorsque la Commission exécute le budget en gestion partagée, les tâches d'exécution sont partagées avec les États membres. Ces derniers doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les actions financées sur le budget de l'Union soient correctement et effectivement exécutées, conformément à la réglementation de l'Union. Ils sont tenus de disposer de systèmes pour prévenir, détecter et corriger les irrégularités et la fraude. La législation relative à la PAC prévoit que les États membres agréent des organismes payeurs, à savoir des entités spécialisées chargées de gérer et de contrôler les fonds de l'Union, notamment en ce qui concerne les paiements en faveur des bénéficiaires et la transmission de l'information financière à la Commission.

Parallèlement, les organismes de certification désignés par les États membres émettent chaque année un avis sur l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels de l'organisme payeur concerné, le bon fonctionnement de son système de contrôle interne ainsi que la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission.

La Commission est d'avis que l'accaparement de terres n'est pas un problème inhérent à l'exploitation de faiblesses spécifiques de la législation relative à la PAC. Ce phénomène est plutôt lié aux lacunes potentielles des systèmes juridiques et de la surveillance et la protection des droits individuels dans les États membres. Ces derniers doivent donc y répondre en adoptant, le cas échéant, une approche générale fondée sur l'état de droit.

Lors de la réalisation des audits d'agrément, la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) examine les mesures antifraude mises en œuvre par les organismes payeurs dans le contexte des éléments des critères d'agrément, notamment en ce qui concerne l'environnement interne, l'acceptation des demandes et le suivi (l'évaluation des risques est effectuée au stade de la planification afin de recenser les domaines nécessitant une attention particulière lors de l'audit; le risque de fraude est toujours examiné au stade de la planification). Le cas échéant, les constatations et recommandations de la DG AGRI ont débouché sur la mise en œuvre de plans de mesures correctives ou de plans d'amélioration par les organismes payeurs.

Le niveau de détail des rapports dépend de l'appréciation professionnelle des organismes de certification. Si leur travail n'a débouché sur aucune constatation, les organismes de certification ne sont pas tenus de fournir de plus amples détails sur ce qui a été réalisé.

La Commission encourage déjà depuis 2018 l'adoption de l'approche relative aux contrôles de suivi. En plus de fournir un accès gratuit aux services d'accès aux données et à l'information (DIAS) de Copernicus aux fins du suivi de la PAC, la Commission a élaboré des documents d'orientation, organisé différentes réunions et différents webinaires avec les parties intéressées et lancé en 2021 des actions de sensibilisation aux contrôles de suivi afin d'éliminer les obstacles techniques réels

ou perçus à l'utilisation des données provenant des satellites Sentinel aux fins du suivi de la PAC. Grâce à ces efforts, en 2021, l'adoption de l'approche relative aux contrôles de suivi dans les États membres a doublé par rapport à 2020, dépassant ainsi l'objectif intermédiaire de la Commission, à savoir couvrir 10 % de la surface agricole utilisée d'ici à 2022.

La Commission accepte les recommandations de la Cour des comptes.

## INTRODUCTION (points 1 à 23)

### Réponses de la Commission:

**09.** La «fraude» portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union est définie à l'article 3 de la directive (UE) 2017/1371 (directive PIF) relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, en ce qui concerne tout acte ou omission relatif: i) aux dépenses non liées à la passation de marchés publics et ii) aux dépenses relatives aux marchés publics. Les «autres infractions pénales (blanchiment de capitaux, corruption passive et active, détournement) portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union» telles que décrites à l'article 4 de la directive PIF doivent être considérées dans leur ensemble.

**11.** Les notions de fraude «interne» et «externe» utilisées par la Cour des comptes ne correspondent pas aux notions d'enquêtes «internes» et «externes» utilisées par l'OLAF, telles que définies à l'article 4 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.

**PREMIER TIRET** – Si les cas de violation du secret professionnel ou de corruption passive peuvent souvent être également liés à des comportements frauduleux, il n'en va pas toujours de même pour les conflits d'intérêts non déclarés.

**DEUXIEME TIRET** – La directive PIF distingue la fraude concernant tout acte ou omission relatif i) aux dépenses non liées à la passation de marchés publics et ii) aux dépenses relatives aux marchés publics. Les «autres infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union», par exemple la corruption active, doivent être considérées comme relevant de cette définition.

**13. PREMIER TIRET** – La Commission, en particulier la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), est certes responsable en dernier ressort de la PAC, mais elle en partage la gestion avec les organismes payeurs dans les États membres. Depuis 2015, des organismes de certification indépendants dans les États membres émettent annuellement des avis sur la régularité des dépenses des organismes payeurs.

**DEUXIEME TIRET** – L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) mène des enquêtes administratives sur la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers du budget de l'UE et sur des fautes graves au sein des institutions de l'UE.

**23.** En ce qui concerne la constatation de la Cour relative à la non-exhaustivité des chiffres publiés dans les rapports PIF, la Commission a expliqué dans sa réponse au rapport spécial n° 01/2019 de la Cour des comptes que le fait que des cas donnés n'ont pas été signalés au cours d'une année x ne signifie pas qu'ils ne le seront pas du tout. C'est pourquoi, lors de la préparation du rapport PIF, l'analyse couvre au moins cinq ans, afin de réduire au maximum l'incidence de ces cas non déclarés; par conséquent, les effets de ces cas non déclarés (en temps utile) sur les

estimations de la détection sont considérés comme limités et n'affectent donc pas de manière significative les conclusions de la Commission.

La Commission considère que le rapport PIF constitue l'outil le plus précis disponible pour estimer l'incidence de la fraude aux fonds de l'Union.

## ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT (points 24 à 27)

Aucune réponse de la Commission.

## OBSERVATIONS (points 28 à 105)

### Réponses de la Commission:

**30.** La Commission tient à préciser qu'erreurs et fraude sont deux choses différentes.

La Commission renvoie à sa réponse dans le rapport annuel 2019 de la Cour des comptes, point 6.36, et souligne l'évaluation de la Cour selon laquelle le risque de fraude est plus élevé dans les domaines qui sont généralement l'objet d'un cofinancement fondé sur des remboursements et non dans le domaine des paiements directs et des dépenses de développement rural liées à la surface, qui représentent la grande majorité des dépenses de la PAC.

Dans l'actuel cadre législatif de la PAC, il convient de rappeler qu'en ce qui concerne les paiements fondés sur des remboursements, des conditions et des règles d'admissibilité complexes s'appliquent lorsque, pour atteindre des objectifs d'action ambitieux, un ciblage de l'aide est nécessaire. Il faut donc concilier la légalité et la régularité avec la réalisation des objectifs d'action sans en négliger les coûts d'exécution. Pour la période 2023-2027, la Commission répond à cette nécessité en encourageant l'utilisation d'options de coûts simplifiés et en simplifiant la PAC.

### FIGURE 6 – FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR LES IRREGULARITES ET LA FRAUDE

La Commission rappelle le rôle significatif joué par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), y compris le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) pour maintenir le risque d'erreur à un faible niveau dans le domaine des paiements au titre de la PAC liés à la surface (paiements directs et certaines mesures de développement rural), tel que l'a reconnu la Cour des comptes.

Voir la réponse de la Commission au point 30.

**31.** La Commission souligne que le fait de créer artificiellement les conditions permettant de remplir les critères d'admissibilité constitue une irrégularité mais pas nécessairement une fraude. Parallèlement, fournir de fausses informations afin de bénéficier indûment d'une aide de la PAC constitue, de fait, un cas spécifique de comportement frauduleux.

Encadré 3 – Exemples d'activités simulées et de documents falsifiés pour obtenir des fonds de l'UE

La Commission souligne que le cas slovaque décrit dans l'encadré 3 constitue un exemple de système de gestion et de contrôle efficace mis en place dans cet État membre, qui a dûment évité tout préjudice pour les intérêts financiers de l'UE et correctement signalé le cas conformément aux procédures en vigueur.

**40.** Afin de garantir une mise en œuvre en toute sécurité de la mesure de promotion du vin, la DG AGRI a publié, en 2016, des lignes directrices<sup>1</sup> sur les programmes d'aide nationaux dans le secteur vitivinicole, en particulier sur la mesure de promotion. Elle a également adressé, en 2021, une note aux délégués des États membres concernant les «problèmes techniques détectés dans le cadre de la promotion du vin dans les pays tiers». Cela devrait contribuer à réduire les risques liés à la mise en œuvre de la mesure de promotion dans le secteur vitivinicole.

**PREMIER TIRET** – Les dépenses liées aux coûts de personnel sont limitées juridiquement à 50 % du coût global de la mesure de promotion mise en œuvre.

**DEUXIEME TIRET** – Les contrôles sur place dans les pays tiers sont régis par le règlement d'exécution (UE) 2016/1150 de la Commission. Aucune obligation ou cible spécifique n'a été établie concernant les contrôles minimaux par échantillonnage ciblant les opérations mises en œuvre dans les pays tiers. En outre, le règlement n'impose pas la réalisation de contrôles sur place là où les actions sont mises en œuvre, mais uniquement dans les locaux du bénéficiaire ou de l'instance organisatrice. Les contrôles sur place dans le domaine de la promotion du vin dans les pays tiers ne sont pas centrés sur la vérification de l'opération en conditions réelles.

**TROISIEME TIRET** – L'article 41 du règlement d'exécution (UE) 2016/1150 inclut des exigences particulières applicables lorsque les activités de promotion sont réalisées par une instance organisatrice.

**42.** La Commission confirme que l'agriculteur doit disposer des hectares admissibles pour se voir octroyer des droits au paiement (DP) et pour obtenir l'activation de ces droits afin de recevoir le paiement correspondant au titre du régime de paiement de base (RPB) ou afin de recevoir le paiement au titre du régime de paiement unique à la surface (RPUS).

## Encadré 5 – Qu'entend-on par «accaparement de terres»?

Le phénomène d'accaparement de terres dépasse le seul cadre de la concentration des terres agricoles et de l'aide aux mains de quelques bénéficiaires, une pratique dont la Commission a conscience (20 % des bénéficiaires de la PAC concentrent environ 80 % des paiements directs, ce qui reflète la répartition de la propriété foncière). La PAC 2014-2022 a donné lieu à une vaste redistribution des paiements directs en faveur des plus petits agriculteurs et des zones soumises à des contraintes naturelles, par rapport à la période 2011-2013. La nouvelle PAC 2023-2027 continue à viser une répartition plus équitable des paiements directs, grâce à des instruments tels que le plafonnement, la réduction des paiements et, en particulier, l'application de l'aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable.

<sup>1</sup> Disponibles à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf)

En ce qui concerne l'«accaparement de terres» et les pratiques frauduleuses, la Commission tient à souligner qu'il existe une différence entre, d'une part, obtenir des terres de manière illicite (ce qui suppose l'obtention d'un titre légal de propriété des terres au moyen d'actes criminels, tels que des actes de violence ou d'intimidation) pour satisfaire effectivement par la suite aux conditions d'admissibilité et, d'autre part, prétendre uniquement que l'on satisfait aux conditions d'admissibilité en soumettant de faux documents et/ou des documents falsifiés. Dans le second cas, il peut s'agir d'un problème détectable par les mesures antifraude de l'organisme payeur.

**47.** La Commission se félicite de l'évaluation positive portée par la Cour des comptes sur le rôle joué par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) et le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) dans la prévention et la réduction des niveaux d'erreur. Voir également la réponse de la Commission à la figure 6.

**49.** La Commission partage le point de vue de la Cour des comptes selon lequel ces moyens mis en œuvre par les fraudeurs pour tenter de bénéficier illégalement de fonds de l'UE (par exemple, en cherchant à acquérir des terres agricoles de manière illicite pour faire ensuite une demande d'aide) sont probablement le résultat d'un système de gestion et de contrôle efficace, tel que le SIGC-SIPA, qui a forcé les «fraudeurs» à trouver d'autres moyens d'obtenir l'aide. Très souvent, en ayant recours à ces autres moyens, les fraudeurs s'exposent à un risque accru d'être découverts et à des sanctions plus lourdes (y compris à de longues peines de prison). Globalement, cela prouve la solidité du système en vigueur.

### **REPONSE COMMUNE DE LA COMMISSION A LA FIGURE 7 ET AUX POINTS 50 ET 51:**

En ce qui concerne l'«accaparement de terres» et les pratiques frauduleuses, la Commission tient à souligner qu'il existe une différence entre, d'une part, obtenir des terres de manière illicite (ce qui suppose l'obtention d'un titre légal de propriété des terres au moyen d'actes criminels, tels que des actes de violence ou d'intimidation) pour satisfaire effectivement par la suite aux conditions d'admissibilité et, d'autre part, prétendre uniquement que l'on satisfait aux conditions d'admissibilité en soumettant de faux documents et/ou des documents falsifiés. Dans le second cas, il peut s'agir d'un problème détectable par les mesures antifraude de l'organisme payeur.

### **Encadré 6 – Exemple de déclarations de terres illicites en Italie**

La situation en Italie présentée dans l'encadré 6 a fait l'objet d'un suivi par la DG AGRI sous la forme de deux audits: l'un a débouché sur une correction financière de 158 millions d'euros, et l'autre sur une correction financière de 21 millions d'euros. Les efforts combinés et coordonnés de l'OLAF et de la DG AGRI ont donc permis de protéger le budget de l'UE de manière adéquate. Ce cas illustre une nouvelle fois la manière dont la Commission fait de la lutte contre la fraude et de la protection des intérêts financiers de l'Union sa priorité absolue.

**52.** Les problèmes décrits dans l'encadré 7 ne sont pas nécessairement liés à des faiblesses dans les contrôles effectués par les organismes payeurs, mais plutôt aux failles dans la gestion de la propriété foncière et des baux fonciers dans l'État membre concerné. L'accent devrait être mis sur la nécessité urgente d'améliorer ces systèmes plutôt que sur les contrôles réalisés par les organismes payeurs en tant que tels.



**53.** Ni le règlement (UE) n° 1307/2013 ni le cadre juridique de la nouvelle PAC 2023-2027 [règlement (UE) 2021/2115 relatif à l'aide aux plans stratégiques] ne définissent la nature du lien juridique qui démontrerait que les hectares admissibles sont à la disposition de l'agriculteur: en effet, il est impossible de trouver une règle commune compatible avec toutes les législations nationales. Des exigences exhaustives seraient, par ailleurs, contraires au concept du nouveau modèle de mise en œuvre. Toutefois, conformément au principe de liberté contractuelle, toutes les formes de «disposition» de terres agricoles légalement disponibles en droit national sont valables à cet égard. Ces formes peuvent inclure notamment, mais pas exclusivement, la propriété, une concession foncière, un contrat de bail écrit, un bail oral ou une autre forme d'accord oral, la possession non contestée si la législation nationale ou d'autres formes juridiques, traditions et/ou coutumes juridiques nationales l'autorisent.

**54.** La Commission rappelle l'importance de la mise en place par les États membres de systèmes de contrôle de gestion adéquats afin de prévenir et de détecter les irrégularités et de protéger les intérêts financiers de l'Union. Pour cette raison, les contrôles ne devraient pas se limiter aux cas de doubles demandes. Toutefois, les États membres disposent d'un pouvoir discrétionnaire au moment de choisir la forme des contrôles des demandes d'aide et de vérifier le respect de l'exigence relative aux hectares admissibles à la disposition de l'agriculteur.

**55.** En gestion partagée, les États membres bénéficient d'une certaine souplesse pour organiser leurs systèmes de contrôle. Les divergences de méthodes se reflètent donc dans les différents systèmes nationaux. En ce qui concerne le moment où les contrôles doivent être effectués, la Commission encourage les États membres à cibler les irrégularités et à ne pas limiter leurs contrôles aux cas de doubles demandes. En fait, les États membres sont exhortés à se conformer à leur obligation générale de procéder à des contrôles administratifs efficaces et systématiques, y compris du respect de l'obligation relative à la disposition légale de terres par l'agriculteur, malgré la marge d'appréciation dont ils disposent et leur droit de présumer que les hectares admissibles sont à la disposition du demandeur.

**56.** En cas de double demande, les États membres doivent d'abord déterminer qui dispose légalement des hectares admissibles. Si l'un des demandeurs ne possède aucun droit légal, il ne peut affirmer disposer légalement des terres en question. Par ailleurs, si deux parties peuvent démontrer qu'elles possèdent un lien juridique en ce qui concerne les terres, les autorités nationales doivent déterminer qui détient la compétence décisionnelle pour les activités agricoles réalisées sur ces hectares et à qui reviennent les bénéfices et les risques financiers associés à ces activités, conformément aux principes établis dans l'affaire C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim.

**58.** Les organismes payeurs doivent vérifier que des activités agricoles sont exercées sur les terres agricoles dans le cadre des contrôles qu'ils sont tenus d'effectuer concernant les conditions d'admissibilité. Ces systèmes de contrôle font ensuite l'objet d'audits réguliers de la part des organismes de certification, et, si nécessaire, sont soumis à des audits de la Commission. Des corrections financières sont appliquées si ces contrôles sont jugés insatisfaisants.

## Encadré 8 – Les zones de pâturage et de montagne: une aubaine pour les fraudeurs

Les problèmes de ce type (par exemple, l'aubaine que représentent les zones de pâturage et de montagne pour les fraudeurs) ne font pas seulement l'objet d'enquêtes de l'OLAF, mais aussi d'audits de la Commission, et des corrections financières sont appliquées jusqu'à ce qu'il soit remédié à la situation et que le budget de l'UE soit pleinement protégé. Très souvent, ces mesures sont prises dans le contexte de plans d'action que les États membres doivent mettre en œuvre sous



la supervision de la Commission afin de pallier complètement et rapidement les insuffisances constatées.

### **REPONSE COMMUNE DE LA COMMISSION AUX POINTS 59 A 61:**

La Commission tient à souligner qu'il y a lieu d'opérer une distinction nette entre la fraude établie et les irrégularités frauduleuses présumées. Les enquêtes sur la fraude ne peuvent être menées que par des organismes compétents en la matière, tels que l'OLAF, le Parquet européen ou les organismes de lutte contre la fraude et autorités répressives des États membres. Une fraude ne peut être établie que par une décision définitive émanant d'une juridiction administrative ou pénale.

Sur les 12 cas qui lui ont été communiqués, l'OLAF a à ce jour clôturé deux enquêtes, et a formulé des recommandations financières à la DG AGRI en vue d'organiser le recouvrement du montant indûment versé. Dans ces deux cas spécifiques, l'OLAF a confirmé l'existence d'irrégularités, mais n'a pas trouvé de preuves de fraude. Pour les 10 cas restants, l'enquête est toujours en cours, et la Commission ne peut donc pas formuler d'observations plus détaillées.

La Commission note par ailleurs avec satisfaction que, pour les deux dernières années, le taux d'erreur relevé par la Cour des comptes pour la rubrique «Ressources naturelles» était proche du seuil de signification (1,9 % en 2019 et 2 % en 2020) et conforme au taux d'erreur déclaré par la DG AGRI dans son rapport annuel d'activités.

La Commission observe que la Cour ne s'estime pas habilitée à mener des enquêtes sur la fraude. Il en va de même pour les auditeurs de la Commission.

**62.** En ce qui concerne les mesures qu'elle a prises concernant la fraude à la PAC, la Commission considère disposer d'une vue d'ensemble des cas et des risques de fraude et continue d'adopter une attitude proactive et de surveiller le risque de fraude aux dépenses de la PAC.

### **REPONSE COMMUNE DE LA COMMISSION AUX POINTS 65 A 69:**

La Commission observe que l'«accaparement de terres» n'est pas un problème inhérent à l'exploitation de faiblesses spécifiques de la législation relative à la PAC. Ce phénomène est plutôt lié aux lacunes potentielles des systèmes juridiques et de la surveillance et la protection des droits individuels dans les États membres. Ces derniers doivent donc y répondre en adoptant, le cas échéant, une approche générale fondée sur l'état de droit.

En ce qui concerne la question de l'«accaparement de terres» en général, dans son rapport annuel 2020 sur la stratégie antifraude, la DG AGRI a mis en avant la notion, très différente, selon laquelle l'«accaparement de terres» n'est pas un problème inhérent à l'exploitation de faiblesses spécifiques de la législation relative à la PAC.

La Commission a pris des mesures, comme l'a reconnu la Cour au point 56, afin de fournir aux États membres des orientations sur la façon de traiter les problèmes d'accaparement de terres lorsqu'ils sont associés à la question des «terres à disposition».

En ce qui concerne l'«accaparement de terres» et les pratiques frauduleuses, la Commission tient à souligner qu'il existe une différence entre, d'une part, obtenir des terres de manière illicite (ce qui suppose l'obtention d'un titre légal de propriété des terres au moyen d'actes criminels, tels que des actes de violence ou d'intimidation) pour satisfaire effectivement par la suite aux conditions d'admissibilité et, d'autre part, prétendre uniquement que l'on satisfait aux conditions d'admissibilité en soumettant de faux documents et/ou des documents falsifiés. Dans le second cas, il peut s'agir d'un problème détectable par les mesures antifraude de l'organisme payeur.

## FIGURE 9 – CHRONOLOGIE DES ORIENTATIONS ADRESSEES PAR LA DG AGRI AUX ÉTATS MEMBRES

La Commission souligne qu'elle est consciente de l'importance du soutien à fournir aux États membres et qu'elle est en contact étroit avec les organismes payeurs de ces derniers afin de leur fournir le soutien nécessaire en fonction des demandes reçues.

**74.** La Commission estime avoir facilité l'échange de bonnes pratiques concernant les mesures antifraude depuis 2019 à l'occasion des conférences des organismes payeurs, lorsqu'il était possible d'organiser de telles conférences, compte tenu des restrictions liées à la COVID-19, notamment lors de la conférence d'octobre 2020, durant laquelle l'organisme payeur croate a présenté un exposé. Des échanges ont également eu lieu lors des réunions du réseau d'apprentissage. En outre, les séminaires antifraude ont repris en 2021 et la DG AGRI a toujours répondu aux demandes en ce sens que lui adressaient les États membres. De fait, d'autres séminaires seront organisés en 2022 en fonction des demandes reçues.

### REPONSE COMMUNE DE LA COMMISSION AUX POINTS 75 A 78:

*La Commission surveille les mesures antifraude mises en œuvre par les États membres au moyen des travaux des organismes de certification.*

Les mesures antifraude adoptées au niveau national font l'objet d'une supervision constante au moyen des travaux des organismes de certification et de leurs rapports annuels à la Commission.

Cette supervision est effectuée conformément à l'approche décrite ci-dessous et aux dispositions juridiques en vigueur:

les organismes payeurs ont l'obligation légale de disposer de mesures antifraude. Pour aider ces organismes à mettre en place des mesures adéquates, la DG AGRI a fourni aux États membres des orientations sur l'application des critères d'agrément en ce qui concerne les mesures antifraude.

La Commission souligne qu'en ce qui concerne les mesures antifraude, les États membres jouent un rôle moteur dans le cadre de la gestion partagée. La ligne directrice n° 1 sur les critères d'agrément est un document établissant les exigences minimales attendues par les organismes de certification pour l'examen de tous les critères d'agrément, y compris la prévention et la détection de la fraude. Des orientations plus spécifiques concernant les mesures antifraude, incluant des bonnes pratiques, ont été fournies aux États membres, par exemple, lors de la réunion du groupe d'experts en novembre 2021.

Le niveau de détail des rapports dépend de l'appréciation professionnelle des organismes de certification; toutefois, la Commission précise que les insuffisances relevées concernant la prévention et/ou la détection de la fraude ont été décrites de manière adéquate dans les rapports des organismes de certification. Si leur travail n'a débouché sur aucune constatation, les organismes de certification ne sont pas tenus de fournir de plus amples détails sur ce qui a été réalisé.

La Commission (DG AGRI) mène chaque année plusieurs missions d'audit dans les États membres, lors desquelles elle contrôle la mise en œuvre de la stratégie d'audit des organismes de certification et la qualité de leurs travaux d'évaluation du système de contrôle interne de l'organisme payeur, notamment l'examen des critères d'agrément.

**80.** La Commission effectue des audits, comme l'indique clairement la Cour des comptes, et ces audits ne sont pas et ne doivent pas être des enquêtes sur la fraude. Elle procède toutefois à des contrôles des mesures antifraude mises en place par les États membres.

Lors de la réalisation des audits d'agrément, la DG AGRI examine les mesures antifraude mises en œuvre par les organismes payeurs dans le contexte des éléments des critères d'agrément, notamment en ce qui concerne *l'environnement interne, l'acceptation des demandes et le suivi* (l'évaluation des risques est effectuée au stade de la planification afin de recenser les domaines nécessitant une attention particulière lors de l'audit; le risque de fraude est toujours examiné au stade de la planification). Le cas échéant, les constatations et recommandations de la DG AGRI ont débouché sur la mise en œuvre de plans de mesures correctives ou de plans d'amélioration par les organismes payeurs.

## Encadré 10 – Réaction de la Commission aux allégations de détournement de fonds de la PAC en Slovaquie

La Commission observe qu'un certain nombre de mesures correctives ont été prises par les autorités slovaques en ce qui concerne l'organisme payeur avant que celui-ci ne récupère entièrement son agrément. Durant les premiers mois de 2022, les autorités slovaques mettaient encore en œuvre un plan de transformation visant à améliorer davantage les systèmes de contrôle interne de l'organisme payeur, notamment en ce qui concerne les dépenses de développement rural hors SIGC. Bien que les autorités slovaques aient rétabli entièrement l'agrément, elles n'ont pas repris les paiements relatifs aux mesures d'investissement en faveur du développement rural hors SIGC avant d'avoir apporté de nouvelles améliorations. La Commission a appliqué des suspensions des demandes de remboursement effectuées par les autorités slovaques jusqu'à ce que celles-ci interrompent les paiements.

**82.** Les contrôles de suivi constituent une méthode de contrôle définie dans le cadre juridique de l'Union qui repose sur des visites sur le terrain (pour les critères d'admissibilité, engagements et obligations ne pouvant pas faire l'objet d'un suivi) et sur l'utilisation de nouvelles technologies (pour les critères d'admissibilité, engagements et obligations pouvant faire l'objet d'un suivi) et qui remplace les méthodes de contrôle traditionnelles pour les régimes et mesures d'aide liée à la surface.

**83.** Lorsque les conditions d'admissibilité d'une aide liée à la surface peuvent être considérées comme «pouvant faire l'objet d'un suivi» au moyen des données provenant des satellites Sentinel (ou d'autres données de valeur au moins équivalente), l'approche relative aux contrôles de suivi met en œuvre des processus automatisés pour vérifier la conformité. Les résultats non concluants sont suivis de procédures semi-automatisées. Lorsque les conditions d'admissibilité d'une aide liée à la surface ne peuvent pas, a priori, «faire l'objet d'un suivi» au moyen des données provenant des satellites Sentinel, des visites sur le terrain doivent être effectuées auprès d'un échantillon de bénéficiaires. L'approche relative aux contrôles de suivi présente donc le plus d'avantages par rapport aux méthodes de contrôle traditionnelles lorsque toutes les conditions d'admissibilité peuvent faire l'objet d'un suivi. Toutefois, les mesures de développement rural, en particulier, sont susceptibles d'inclure des conditions d'admissibilité qui ne peuvent pas faire l'objet d'un suivi au moyen des données provenant des satellites Sentinel. Pour surmonter cet obstacle, la proposition de la Commission relative à un futur système de suivi des surfaces dans les États membres prévoit l'utilisation de données ne provenant pas des satellites Sentinel, telles que des photographies géolocalisées.

**84.** La Commission souligne que les satellites peuvent uniquement surveiller la présence ou l'absence de phénomènes physiques dans les zones faisant l'objet d'une demande d'aide au titre de la PAC. Les résultats concluants obtenus grâce à des satellites peuvent donc renseigner sur le respect ou le non-respect des critères d'admissibilité relatifs à des activités agricoles ou des

conditions spécifiques, mais pas sur le respect des conditions administratives relatives, par exemple, au bénéficiaire ou aux terres à sa disposition.

**85.** Le traitement automatisé des flux réguliers d'images satellites permet à la fois d'avertir les agriculteurs d'échéances imminentes nécessitant une action spécifique de leur part (par exemple, faucher un champ avant une certaine date) et de leur signaler les manquements observés aux critères d'admissibilité relatifs à l'aide demandée (par exemple, le non-respect d'une interdiction de labourage). Le cadre juridique prévoit la modification ou le retrait des demandes d'aide par les bénéficiaires dans des délais spécifiques.

**86.** L'approche relative aux contrôles de suivi est mise en œuvre par les autorités compétentes des États membres. Les contrôles de suivi permettent de déterminer le respect ou non des conditions d'admissibilité d'une aide liée à la surface, pour autant que celles-ci se rapportent à des activités et conditions agricoles qui peuvent faire l'objet d'un suivi par les satellites Sentinel. En détectant les cas de non-respect dans la population des parcelles concernées, l'approche relative aux contrôles de suivi réduit le risque pour les fonds.

**90.** La Commission encourage déjà depuis 2018 l'adoption de l'approche relative aux contrôles de suivi. En plus de fournir un accès gratuit aux services d'accès aux données et à l'information (DIAS) de Copernicus aux fins du suivi de la PAC, la Commission a élaboré des documents d'orientation et facilite l'apprentissage mutuel et les échanges de bonnes pratiques entre États membres, par exemple en organisant des réunions spécifiques lors desquelles les États membres recourant déjà aux contrôles de suivi fournissent des informations et partagent leurs expériences sur la base de leur mise en œuvre effective de ces contrôles. La Commission soutient également les États membres en proposant des formations, des documents et des solutions informatiques dans le cadre de ses actions de sensibilisation aux contrôles de suivi, qui visent à éliminer les obstacles techniques réels ou perçus à l'utilisation des données provenant des satellites Sentinel aux fins du suivi de la PAC.

**91.** En 2021, l'adoption de l'approche relative aux contrôles de suivi dans les États membres a doublé par rapport à 2020, dépassant ainsi l'objectif intermédiaire de la Commission, à savoir couvrir 10 % de la surface agricole utilisée d'ici à 2022.

**96.** La Commission s'est félicitée de l'étude publiée par le Parlement européen en 2021, qui mettait en exergue les problèmes identiques rencontrés par la Commission et les États membres au moment de collecter des informations, la disponibilité des informations étant définie par les exigences de transparence et les restrictions établies par le règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 (RGPD). Les résultats de l'étude relative aux 50 principaux bénéficiaires sont conformes à ceux communiqués sur le même sujet par la DG AGRI à la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (CONT). Une partie importante de la PAC (et de la politique de cohésion) sert à soutenir l'investissement public. À plusieurs reprises, la DG AGRI s'est déclarée prête à travailler avec le Parlement européen pour améliorer davantage la transparence, là où cela s'avère nécessaire. La nouvelle PAC 2023-2027 [article 98 du règlement (UE) 2021/2116] comportera l'obligation pour les États membres de recueillir les informations nécessaires à l'identification des bénéficiaires, y compris, le cas échéant, à l'identification des groupes auxquels ils participent, tels que définis à l'article 2 de la directive 2013/34/UE.

**97.** En gestion partagée, il incombe aux États membres de publier les informations relatives aux bénéficiaires. Les États membres doivent veiller à la publication ex-post annuelle des bénéficiaires des fonds de la PAC, y compris les informations relatives aux groupes d'entreprises (au titre de la nouvelle PAC), sur un site web unique pour chaque État membre. Tous les sites web sont accessibles à partir de liens présents sur le site europa.eu: <https://ec.europa.eu/info/food-farming->

[fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries\\_fr](#). La Commission réfléchit aux moyens d'accroître la transparence au sujet des bénéficiaires des fonds de l'Union dans le contexte de la révision prochaine du règlement financier de 2018.

**98.** Afin de remédier à certains des problèmes mis en évidence dans l'étude, la Commission met à disposition un système de suivi intégré et interopérable, comprenant un outil unique d'exploration de données et de calcul du risque (actuellement appelé Arachne), en vue d'une application généralisée par les États membres. Cet outil enrichit les données collectées aux fins de la mise en œuvre des fonds en gestion partagée et de la FRR et permet, au moyen d'une série d'indicateurs de risque, de détecter quels sont les bénéficiaires, les contrats et les contractants susceptibles de présenter des risques d'irrégularités, de fraude et de conflits d'intérêts. La Commission examine en outre actuellement la possibilité d'améliorer les règles de transparence dans le cadre de la révision prochaine du règlement financier de 2018.

### **REPONSE COMMUNE DE LA COMMISSION AUX POINTS 99 ET 100:**

Il convient d'opérer une distinction entre les informations accessibles au public aux fins de la transparence et les informations à disposition des organismes des États membres et de l'Union à des fins d'audit et de contrôle. Les informations accessibles au public peuvent être consultées pendant deux ans, tandis que celles destinées à l'audit et au contrôle peuvent l'être pendant cinq ans. Les quelque 25 % de bénéficiaires de la PAC anonymisés dans les données accessibles au public sont ceux qui reçoivent moins de 1 250 euros et représentent environ 1 à 2 % de l'aide au titre de la PAC. Ces dispositions sont le résultat de négociations avec les colégislateurs et tiennent compte de l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne sur cette question, dans lequel la Cour a indiqué qu'un équilibre devait être trouvé entre les exigences de proportionnalité et de transparence.

Pour le CFP 2021-2027 et l'instrument NextGenerationEU, la Commission a formulé des propositions visant à améliorer la collecte par les États membres des données sur les bénéficiaires des fonds de l'Union exécutés en gestion partagée et au titre de la facilité pour la reprise et la résilience («FRR»). Ces propositions incluaient l'enregistrement et le stockage des données sur les bénéficiaires des fonds de l'Union, y compris leurs bénéficiaires effectifs (dans le cas où les bénéficiaires ne seraient pas des personnes physiques) sous une forme (électronique) normalisée. La Commission a également proposé l'utilisation obligatoire d'un outil unique d'exploration de données et de calcul du risque afin d'accéder à ces données et de les analyser et de permettre la détection, au moyen d'une série d'indicateurs de risque, des mesures, contrats et bénéficiaires susceptibles d'être exposés à des risques d'irrégularités, de fraude et de conflits d'intérêts. Un tel outil améliorerait la qualité et la comparabilité des données relatives aux bénéficiaires des fonds de l'Union à des fins de contrôle et d'audit et permettrait aux États membres de mieux cibler leurs activités d'audit et de contrôle et à la Commission de mieux cibler sa fonction de surveillance. Le règlement (UE) 2021/2116 ne rend pas obligatoire l'utilisation de l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque que fournira la Commission. Pour la PAC, il existe néanmoins une clause de réexamen obligeant la Commission à présenter, d'ici à 2025, un rapport évaluant l'utilisation de l'outil unique d'exploration de données et son interopérabilité en vue de la généralisation de son utilisation par les États membres, accompagné, si nécessaire, de propositions appropriées.

**101.** La Commission souligne que les organismes payeurs ont l'obligation légale d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures antifraude [règlement (UE) n° 907/2014].

### **REPONSE COMMUNE DE LA COMMISSION AUX POINTS 103 ET 104:**

La Commission encourage toutes les initiatives prises par les États membres en vue d'utiliser des techniques d'apprentissage automatique pour la gestion et le contrôle des dépenses au titre de la PAC, y compris pour détecter et prévenir les éventuelles fraudes et irrégularités. Elle a également encouragé les échanges de telles expériences et bonnes pratiques entre les États membres, qui, en gestion partagée, se chargent de la vérification des dépenses à proprement parler.

La surveillance par satellite des conditions et exigences d'admissibilité – comme dans l'exemple du fauchage présenté au point 103 – constitue d'ores et déjà un élément essentiel des contrôles de suivi dans plusieurs États membres, et cette tendance s'accroîtra à l'avenir avec le système obligatoire de suivi des surfaces. Compte tenu de l'approche préventive intégrée dans l'approche relative aux contrôles de suivi, les agriculteurs sont alertés des manquements potentiels et peuvent modifier ou retirer leur demande, ou fournir des preuves infirmant l'existence du manquement. Toutefois, les seules données satellitaires ne permettent pas de déterminer si le manquement détecté par les contrôles de suivi était une irrégularité ou une fraude.

**105. PREMIER TIRET** – La protection des données (telle que prévue par le RGPD) peut effectivement faire obstacle à l'échange d'informations entre différents acteurs. Toutefois, la Commission est liée par la législation en vigueur.

Les États membres ont également invoqué ces contraintes juridiques relatives à la protection des données lorsque la Commission leur a demandé d'établir des listes des 50 principaux bénéficiaires effectifs.

C'est pourquoi, dans le cadre de la nouvelle PAC, les États membres doivent demander aux bénéficiaires d'indiquer à l'organisme payeur le groupe dont ils font partie au moment de demander une aide ou un soutien.

**TROISIEME TIRET** – Compte tenu du taux d'erreur relativement faible de la PAC et du taux très bas de fraude établie, les États membres ont soulevé à de nombreuses reprises la question de la charge administrative liée à la gestion et au contrôle de la PAC et du rapport coûts/avantages des efforts visant à réduire encore le taux d'erreur.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS (points 106 à 112)

### Réponses de la Commission:

**107.** L'accapement de terres constitue un problème complexe et multidimensionnel qui n'est pas propre à l'exploitation de faiblesses spécifiques de la législation relative à la PAC. La Commission estime avoir fait preuve de proactivité en ce qui concerne la PAC en réagissant au problème croissant de l'accapement de terres, notamment en fournissant des orientations aux États membres après la récente jurisprudence dans l'affaire C-216/19, Land Berlin.

En ce qui concerne le suivi des stratégies antifraude des États membres, la Commission souligne que la PAC fait l'objet d'une gestion partagée, dans le cadre de laquelle les États membres sont en première ligne de la lutte contre la fraude, et que les mesures antifraude nationales sont maintenues sous une surveillance constante grâce aux activités des organismes de certification.

**108.** En ce qui concerne les risques de fraude qui pèsent sur la PAC, la Commission partage le point de vue de la Cour des comptes selon lequel les moyens mis en œuvre par les fraudeurs pour tenter de bénéficier illégalement de fonds de l'UE (par exemple, en cherchant à acquérir des terres



agricoles de manière illicite pour demander ensuite une aide) sont probablement le résultat d'un système de gestion et de contrôle efficace, tel que le SIGC-SIPA, qui a forcé les «fraudeurs» à trouver d'autres moyens d'obtenir l'aide.

Voir également la réponse de la Commission au point 49.

En ce qui concerne la référence à l'«accaparement de terres», voir la réponse commune de la Commission à la figure 7 et aux points 50 et 51. La Commission tient à souligner qu'il existe une différence entre, d'une part, obtenir des terres de manière illicite (ce qui suppose l'obtention d'un titre légal de propriété des terres au moyen d'actes criminels, tels que des actes de violence ou d'intimidation) pour satisfaire effectivement par la suite aux conditions d'admissibilité et, d'autre part, prétendre uniquement que l'on satisfait aux conditions d'admissibilité en soumettant de faux documents et/ou des documents falsifiés. Dans le second cas, il peut s'agir d'un problème détectable par les mesures antifraude de l'organisme payeur.

**111.** La Commission rappelle que les mesures antifraude adoptées au niveau national font l'objet d'une supervision constante au moyen des travaux des organismes de certification et de leurs rapports annuels à la Commission.

Elle souligne qu'en ce qui concerne les mesures antifraude, les États membres jouent un rôle moteur dans le cadre de la gestion partagée.

La Commission (DG AGRI) mène chaque année plusieurs missions d'audit dans les États membres, lors desquelles elle vérifie la mise en œuvre de la stratégie d'audit des organismes de certification et la qualité de leurs travaux d'évaluation du système de contrôle interne des organismes payeurs, notamment l'examen des critères d'agrément.

En outre, elle procède à des audits, comme l'indique aussi clairement la Cour des comptes, qui ne sont pas et ne doivent pas être des enquêtes sur la fraude. Elle effectue toutefois des contrôles des mesures antifraude mises en place par les États membres.

Lors de la réalisation des audits d'agrément, la DG AGRI examine les mesures antifraude mises en œuvre par les organismes payeurs dans le contexte des éléments des critères d'agrément, notamment en ce qui concerne les critères relatifs à *l'environnement interne, à l'acceptation des demandes et au suivi* (l'évaluation des risques est effectuée au stade de la planification afin de recenser les domaines nécessitant une attention particulière lors de l'audit; le risque de fraude est toujours examiné au stade de la planification). Le cas échéant, les constatations et recommandations de la DG AGRI ont débouché sur la mise en œuvre de plans de mesures correctives ou de plans d'amélioration par les organismes payeurs.

Voir la réponse commune de la Commission aux points 75 à 78 et la réponse au point 80.

**112.** En ce qui concerne la promotion des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle, la Commission a activement encouragé les États membres à en faire usage. Les contrôles de suivi sont de plus en plus utilisés par les États membres. En outre, un nombre croissant d'États membres manifestent de l'intérêt pour tester Arachne. Cet intérêt accru est également le résultat des efforts déployés par la Commission pour promouvoir et expliquer ces nouvelles technologies.

Voir également la réponse de la Commission au point 91.



## **Recommandation n° 1 – Acquérir une connaissance plus approfondie des risques de fraude et des mesures antifraude en lien avec les dépenses de la PAC, et la partager**

**1.A.** La Commission accepte la recommandation et considère que des orientations ont été fournies. Elle souligne que la conception et la mise en œuvre d'une stratégie antifraude continuent à relever de la responsabilité des États membres. En plus de la ligne directrice n° 1 relative aux travaux des organismes de certification sur l'ensemble des critères d'agrément, la DG AGRI a fourni aux organismes de certification, lors de la réunion du groupe d'experts de novembre 2021, des orientations spécifiques accompagnées de bonnes pratiques sur leur rôle dans l'évaluation des mesures antifraude des organismes payeurs. Dans le contexte de l'application de la nouvelle législation relative à la PAC, toutes les lignes directrices destinées aux organismes payeurs et aux organismes de certification seront révisées, et des orientations spécifiques sur les mesures antifraude y seront intégrées.

La DG AGRI surveille en permanence les travaux des organismes de certification concernant l'évaluation des critères d'agrément, y compris la mise en œuvre des mesures antifraude au niveau des organismes payeurs, au moyen de l'exercice annuel d'apurement des comptes, lors duquel tous les rapports reçus par les organismes de certification sont examinés, et des missions spécifiques, lors desquelles la mise en œuvre de la stratégie d'audit des organismes de certification est évaluée.

**1.B.** La Commission accepte cette recommandation et surveillera la manière dont les organismes payeurs mettent en œuvre les exigences relatives aux «terres à disposition», en tenant compte de la note d'orientation tout en respectant le nouveau modèle de mise en œuvre et l'accent mis sur les systèmes des États membres.

En outre, la Commission diffuse déjà des bonnes pratiques dans les États membres, dans toutes les instances appropriées aux éléments de la PAC.

**1.C.** La Commission accepte cette recommandation et effectuera une nouvelle évaluation horizontale du risque de fraude pour la PAC en temps utile pour que le nouveau cadre juridique puisse être mis en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## **Recommandation n° 2 – Encourager l'utilisation des nouvelles technologies pour prévenir et détecter la fraude aux aides de la PAC**

La Commission accepte cette recommandation et estime avoir commencé à mettre en œuvre les actions proposées. Elle continuera de soutenir les États membres dans leur utilisation des nouvelles technologies, de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique également aux fins de la prévention et de la détection de la fraude, pour autant que ces systèmes puissent servir à de tels objectifs.

**2.A.** La Commission accepte la recommandation.

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait qu'à partir de 2023, les États membres bénéficieront d'une subsidiarité totale pour concevoir leurs systèmes de contrôle et de sanctions. À compter de 2023, le système obligatoire de suivi des surfaces couvrira les interventions liées à la surface dans tous les États membres aux fins de l'évaluation de la performance des politiques. Cette obligation d'utilisation des données provenant des satellites Sentinel de Copernicus dans le cadre de la prochaine PAC est introduite afin de garantir la fiabilité des rapports annuels de

performance des États membres. Les informations sous-jacentes que fournira le système de suivi des surfaces pourront également être utilisées par les États membres pour prévenir les irrégularités et réduire les risques pour le fonds.

**2.B.** La Commission accepte la recommandation. Elle a déjà commencé à mettre en œuvre les actions proposées et continuera de soutenir les États membres dans leur utilisation des outils de détection de la fraude.

La Commission continuera d'encourager les États membres à utiliser Arachne, le système informatique intégré d'exploration de données et de calcul du risque, et de dispenser des formations et d'offrir un soutien et une assistance technique afin de promouvoir l'application de ce système et d'augmenter le nombre d'États membres qui l'utilisent. Parallèlement, elle continuera d'améliorer les caractéristiques du système informatique, sa convivialité et son interopérabilité avec d'autres sources de données.

**2.C.** La Commission accepte la recommandation. Elle estime déjà partager des bonnes pratiques en matière de recensement des constantes révélatrices d'une fraude. Toutefois, en ce qui concerne l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique, la Commission envisage pour le moment de partager les bonnes pratiques sur l'utilisation de l'intelligence artificielle en général (suivi et évaluation de la PAC, analyse, génération de statistiques, etc.) et, en fonction des résultats, d'évaluer la mesure dans laquelle celle-ci peut être appliquée à la détection de la fraude.