



COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 16

2012

ISSN 1831-0850

L'EFFICACITÉ DU RÉGIME  
DE PAIEMENT UNIQUE À LA SURFACE  
EN TANT QUE SYSTÈME TRANSITOIRE  
D'AIDE AUX AGRICULTEURS  
DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES





Rapport spécial n° 16 // 2012

L'EFFICACITÉ DU RÉGIME  
DE PAIEMENT UNIQUE À LA SURFACE  
EN TANT QUE SYSTÈME TRANSITOIRE  
D'AIDE AUX AGRICULTEURS  
DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES

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

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

Tél. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 16 // 2012

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-925-4  
doi:10.2865/28126

© Union européenne, 2012  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

Points

## ABRÉVIATIONS

## GLOSSAIRE

I-XI **SYNTHÈSE**

1-13 **INTRODUCTION**

1-7 **CONTEXTE**

8-12 **ÉLÉMENTS CLÉS DU RPUS**

13 **POSSIBILITÉ DE PRÉVOIR DES PAIEMENTS DIRECTS NATIONAUX COMPLÉMENTAIRES**

14-17 **ÉTENDUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT**

18-65 **OBSERVATIONS**

18-24 **PAIEMENTS EFFECTUÉS EN FAVEUR DE BÉNÉFICIAIRES N'EXERÇANT QU'UNE ACTIVITÉ AGRICOLE MARGINALE**

19-23 DÉFINITION DES TERMES «AGRICULTEUR» ET «ACTIVITÉ AGRICOLE»

24 TERRES AFFECTÉES À DES ACTIVITÉS NON AGRICOLES

25-43 **LE RECENSEMENT DE L'ENSEMBLE DES SURFACES ÉLIGIBLES À L'AIDE AU TITRE DU RPUS N'ÉTAIT PAS FIABLE ET LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS ONT DÉFINI L'ADMISSIBILITÉ DES PARCELLES DE DIFFÉRENTES MANIÈRES**

25-35 LA PLUPART DES ÉTATS MEMBRES CONCERNÉS SONT INCAPABLES DE DÉTERMINER AVEC PRÉCISION LA SURFACE AGRICOLE ÉLIGIBLE À L'AIDE AU TITRE DU RPUS

36-38 LES RÉVISIONS DES SURFACES AGRICOLES ÉLIGIBLES N'ÉTAIENT PAS TOUJOURS FONDÉES SUR DES CRITÈRES VÉRIFIABLES

39-43 DES TERRES AGRICOLES INUTILISÉES OU ABANDONNÉES DONNENT LIEU À DES PAIEMENTS AU TITRE DU RPUS

- 44-60 LES PAIEMENTS RPUS CONSTITUENT UNE SOURCE DE REVENU CONSIDÉRABLE POUR LES AGRICULTEURS, MAIS CE SONT PRINCIPALEMENT LES GRANDES EXPLOITATIONS QUI EN BÉNÉFICIENT**
- 44-48 GLOBALEMENT, LES PAIEMENTS RPUS SOUTIENNENT LE REVENU DES AGRICULTEURS DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES...
- 49-55 ... MAIS LEUR INCIDENCE VARIE EN FONCTION DU TYPE D'EXPLOITATION, DE LA TAILLE DE CELLE-CI ET DE L'ÉTAT MEMBRE
- 56-57 LES EFFETS DES PAIEMENTS RPUS SUR LA RESTRUCTURATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES ET SUR L'AMÉLIORATION DE LEUR EFFICACITÉ N'ONT PAS ENCORE ÉTÉ ÉVALUÉS
- 58 DES FAIBLESSES STRUCTURELLES AFFECTENT TOUJOURS NÉGATIVEMENT LE REVENU DES AGRICULTEURS
- 59-60 AUTRES FACTEURS RÉDUISANT L'EFFICACITÉ DES PAIEMENTS RPUS
- 61-65 PRÉPARATION INSUFFISANTE EN VUE DE LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME D'AIDE FONDÉ SUR LES DROITS AU PAIEMENT**
- 66-75 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**
- 68-69 BÉNÉFICIAIRES, TERRES ÉLIGIBLES ET ACTIVITÉ AGRICOLES**
- 70-71 RÉPARTITION DE L'AIDE AU TITRE DU RPUS**
- 72 RÔLE DE L'AIDE AU TITRE DU RPUS DANS LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR AGRICOLE**
- 73 FAIBLESSES STRUCTURELLES AFFECTANT LE REVENU AGRICOLE**
- 74 CAPITALISATION D'UNE PARTIE DE L'AIDE DANS LE PRIX ET LE LOYER DES TERRES**
- 75 CARACTÈRE TRANSITOIRE DU RPUS ET PRÉPARATION À LA MISE EN ŒUVRE D'UN RÉGIME D'AIDE FONDÉ SUR DES DROITS AU PAIEMENT**
- ANNEXE I — COMPARAISON ENTRE LE RPUS ET LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE (RPU)**
- ANNEXE II — AIDE AU REVENU VERSÉE AU TITRE DU RPUS POUR LES EXERCICES 2005 À 2011**
- ANNEXE III — RÉPARTITION DE L'AIDE AU REVENU DANS LE CADRE DU RPUS (CAMPAGNE 2010)**

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

# ABREVIATIONS

**BCAE:** bonnes conditions agricoles et environnementales

**CATS:** *Clearance Audit Trail System* (base de données qui réunit des informations relatives aux paiements des fonds européens agricoles)

**ERMG:** exigences réglementaires en matière de gestion

**Eurostat:** Office statistique de l'Union européenne

**FEAGA:** Fonds européen agricole de garantie

**LPIS:** système d'identification des parcelles agricoles

**OMC:** organisation mondiale du commerce

**PAC:** politique agricole commune

**PDNC:** paiements directs nationaux complémentaires

**RPU:** régime de paiement unique

**RPUS:** régime de paiement unique à la surface

**SAU:** superficie agricole utilisée

**SIGC:** système intégré de gestion et de contrôle

# GLOSSAIRE

**Acte d'adhésion:** acte établissant les conditions et modalités selon lesquelles un pays devient État membre de l'Union européenne (UE).

**Agenda 2000:** cette réforme établit deux piliers principaux pour la politique agricole commune (PAC), qui sont financés par le budget communautaire dans le cadre de deux fonds européens agricoles. Le premier pilier (Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)) prévoit des mesures de marché et un soutien au revenu sous la forme de paiements directs. Le second pilier (Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)) permet le cofinancement de mesures de développement rural dans des domaines tels que l'agroenvironnement, la promotion de la qualité des denrées alimentaires, l'amélioration des normes techniques et le bien-être des animaux.

**Bilan de santé:** révision, en 2008, de la réforme de la PAC réalisée en 2003. Adoption de propositions de la Commission visant à poursuivre le découplage des aides directes, à rendre le régime de paiement unique (RPU) plus flexible, à permettre des transferts de dépenses plus élevés en faveur des mesures de développement rural, à permettre la modification du système d'intervention, l'augmentation des quotas laitiers et d'autres mesures spécifiques aux différents secteurs.

**Découplage:** processus consistant à dissocier le paiement direct de l'aide de la production agricole.

**Élargissement de l'UE:** processus par lequel de nouveaux États deviennent membres de l'Union européenne.

**États membres qui appliquent le RPUS:** nouveaux États membres ayant opté pour la mise en œuvre du RPUS au lieu des régimes de soutien appliqués dans l'EU-15: Bulgarie, République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie.

**EU-15:** Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni.

**Nouveaux États membres:** Bulgarie, République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

**Réforme de 2003:** réforme de la PAC («révision à mi-parcours») qui avait pour objectif de réduire le soutien des prix et de compenser cette réduction par des aides directes aux revenus, poursuivant ainsi un processus qui avait débuté en 1992 (réforme MacSharry) et avait été confirmé en 1999 (réforme Agenda 2000). La réforme de 2003 a introduit le découplage des aides et la conditionnalité tout en renforçant l'aide au développement rural.

**Revenu d'entreprise agricole:** revenu généré par les activités agricoles qui est utilisé pour rémunérer les facteurs de production propres (travail et/ou entreprise, capital propre et terres appartenant à l'agriculteur). Il correspond au revenu des facteurs diminué des coûts résultant de l'emprunt de capitaux et de l'embauche de personnel.

**Revenu des facteurs agricoles:** indique la valeur ajoutée nette des activités agricoles (ainsi que des activités secondaires non agricoles, mais indissociables) au coût des facteurs. Il correspond à la différence entre, d'une part, la valeur de la production agricole aux prix de base et, d'autre part, la valeur de la consommation intermédiaire, la consommation de capital fixe et les impôts sur la production, à laquelle s'ajoute la valeur des (autres) subventions à la production. Les ménages perçoivent souvent un revenu provenant d'autres sources (activités non agricoles, salaires, avantages sociaux ou revenu de la propriété), de sorte que le revenu agricole peut être différent du revenu réel des ménages agricoles.

**RPUS:** régime d'aide au revenu, simplifié et transitoire, en faveur des agriculteurs dans les nouveaux États membres.



# SYNTHÈSE

## I.

Le régime de paiement unique à la surface (RPUS) est un régime d'aide au revenu simplifié destiné aux agriculteurs dans les nouveaux États membres. La Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie l'ont appliqué. Le régime a permis aux administrations nationales de mettre en œuvre des aides directes aux agriculteurs jusqu'à ce que les États membres concernés passent au régime de soutien qui devrait être en place dans l'ensemble de l'UE à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les paiements RPUS se sont élevés à cinq milliards d'euros au cours de l'exercice 2011.

## II.

Dans le cadre du RPUS, les agriculteurs ne sont pas tenus de produire des biens ou d'employer des facteurs de production. Ils doivent toutefois maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) et respecter des normes de base relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire ainsi qu'à la santé et au bien-être des animaux.

## III.

L'audit de la Cour relatif à l'application du RPUS a porté essentiellement sur les éléments suivants:

- la mise en œuvre des principaux éléments du régime, y compris la définition des notions de «bénéficiaires» et de «terres éligibles»;
- la contribution du régime à la réalisation de l'objectif consistant à soutenir le revenu des agriculteurs dans les nouveaux États membres;
- la préparation du passage à un nouveau système de paiements directs commun à tous les États membres de l'UE.

## IV.

Dans son rapport relatif au RPU<sup>1</sup>, la Cour a fait observer que la définition du terme «agriculteur» n'était pas satisfaisante et que des personnes ou entités n'exerçant aucune activité agricole ou qu'une activité agricole marginale avaient bénéficié de l'aide. Le présent audit permet de tirer les mêmes conclusions en ce qui concerne le RPUS. En outre, dans certains des États membres concernés, l'aide au titre du RPUS a également été payée en toute légalité à des entités publiques chargées de gérer des terres appartenant à l'État et n'exerçant pour le reste aucune activité agricole (ce qui a contribué à soutenir leurs revenus).

## V.

Les États membres n'ont pas déterminé avec précision les surfaces éligibles, et des paiements ont été effectués en relation avec des parcelles inutilisées ou des terres consacrées à des activités non agricoles. Cette situation a une incidence sur le montant versé à chaque agriculteur et a pour effet de rendre plus ténue le lien entre le paiement et la surface éligible.

## VI.

Les paiements au titre du RPUS ont contribué de manière significative à accroître le revenu des agriculteurs dans les États membres concernés et ils représentent actuellement la principale source de revenu net pour nombre d'entre eux. Toutefois, sur le plan de sa répartition, l'aide au titre du RPUS est essentiellement fondée sur la superficie des parcelles agricoles à la disposition des agriculteurs sans tenir compte ni des caractéristiques régionales spécifiques de l'activité agricole, ni de la contribution des agriculteurs à la production de biens publics. En outre, la structure duale du secteur agricole dans un grand nombre des nouveaux États membres (avec, d'une part, de grandes exploitations et, d'autre part, un nombre élevé de petites exploitations familiales), conjuguée au fait que le régime soit fondé sur la surface, entraîne une forte concentration des paiements en faveur d'un petit nombre de grands bénéficiaires, tandis que la majeure partie des agriculteurs perçoivent de très faibles montants d'aide.

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 5/2011 «Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière» (<http://eca.europa.eu>).

**VII.**

Il n'existe aucune possibilité de moduler les paiements au titre du RPUS au sein d'un même État membre de manière à tenir compte du potentiel agricole des régions ou de critères environnementaux. Depuis 2010, les États membres peuvent toutefois utiliser une partie de l'enveloppe nationale allouée au RPUS pour octroyer une aide spécifique aux agriculteurs dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement. Cependant, il est trop tôt pour évaluer l'incidence de cette possibilité sur la répartition de l'aide au titre du RPUS.

**VIII.**

Le niveau des paiements directs dans les États membres a été fixé de telle sorte qu'il favorise la nécessaire restructuration du secteur agricole et permette d'éviter une grande disparité des revenus ainsi que des inégalités sociales dans les sociétés rurales affectées. Néanmoins, la persistance de faiblesses structurelles affectant l'économie agricole des États membres qui appliquent le RPUS pourrait avoir une incidence sur l'efficacité et l'efficience à long terme des paiements directs. À ce jour, la Commission n'a pas encore analysé les effets de l'aide au titre du RPUS sur la restructuration du secteur agricole.

**IX.**

L'efficacité du RPUS en matière d'aide au revenu agricole est diminuée lorsque l'aide est «capitalisée» dans le prix ou le loyer des terres. La Commission n'a pas encore analysé ces effets dans les États membres visités, mais il est établi que les paiements RPUS sont corrélés à l'augmentation du prix et du loyer des terres.

**X.**

La plupart des États membres appliquant le RPUS ne se sont pas préparés au remplacement du RPUS par un régime fondé sur les droits. L'instauration du RPU dans les États membres de l'EU-15 en 2005 a montré que la mise en œuvre d'un tel régime entraînait d'importants retards dans les paiements en faveur des agriculteurs.

**XI.**

La Cour recommande:

- que le soutien aux revenus des agriculteurs bénéficie aux agriculteurs actifs qui exercent réellement et régulièrement des activités agricoles. En particulier, les entités publiques chargées de gérer les terres appartenant à l'État et qui n'ont pour le reste aucune activité agricole ne devraient pas être éligibles à l'aide au titre du RPUS;
- que l'admissibilité des terres à l'aide soit clairement définie et soit limitée aux parcelles sur lesquelles, en vertu des normes BCAE, des activités agricoles doivent être concrètement et régulièrement menées. Si un régime fondé sur les droits au paiement devait être mis en place, ceux-ci ne devraient être attribués que pour lesdites parcelles;
- que l'aide soit répartie de manière plus équilibrée entre les agriculteurs, soit par le plafonnement des paiements individuels très élevés, soit par la prise en considération des conditions particulières des exploitations agricoles dans les différentes régions;
- que la Commission analyse la mesure dans laquelle les faiblesses structurelles et le prix des terres ont une incidence négative sur l'efficacité et l'efficience des paiements directs. Sur la base de cette analyse, la Commission devrait envisager d'adopter des mesures complémentaires visant à restructurer le secteur agricole et à le rendre plus compétitif;
- que la Commission soutienne activement les États membres et suive de plus près leurs préparatifs en vue de l'instauration future d'un régime fondé sur des droits au paiement. En particulier, elle devrait aider les États membres à définir les exigences fondamentales pour les administrations nationales et pour les agriculteurs.

# INTRODUCTION

## CONTEXTE

1. Lorsque la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie ont adhéré à l'Union européenne (UE) le 1<sup>er</sup> mai 2004, les paiements directs couplés en faveur des agriculteurs, effectués sur la base de la superficie de terres arables et du nombre d'animaux (bovins, ovins et caprins), constituaient l'élément central de la politique agricole commune (PAC). En 2002, le Conseil avait décidé que les agriculteurs des nouveaux États membres bénéficieraient aussi de ces paiements directs. Conformément aux principes en vigueur à l'époque dans les États membres de l'UE (EU-15), le Conseil a fixé un plafond budgétaire pour chaque nouvel État membre, correspondant au montant maximal financé sur le budget de l'UE qui pouvait être dépensé annuellement dans le cadre des paiements directs. Il a également décidé que les paiements directs augmenteraient progressivement jusqu'en 2013 pour parvenir à un niveau comparable à celui de l'aide octroyée dans l'EU-15.
2. Cependant, la structure du secteur agricole dans la plupart des nouveaux États membres était considérablement différente de celle qui prévalait dans les États membres de l'EU-15. Elle était caractérisée par sa dualité avec, d'une part, de grandes exploitations et, d'autre part, un nombre élevé de petites exploitations familiales. La productivité du secteur était globalement faible. En outre, la plupart des administrations nationales n'avaient aucune expérience en matière de gestion d'un système de paiements directs en faveur des agriculteurs.
3. C'est pourquoi l'acte d'adhésion signé avec les États qui sont devenus membres de l'UE en 2004 proposait à ces derniers, en lieu et place des paiements directs couplés, la possibilité de mettre en œuvre, durant une période transitoire, un système d'aide au revenu simplifié: le «régime de paiement unique à la surface» (RPUS). L'acte d'adhésion dispose que, pour chaque nouvel État membre, la Commission fixe une enveloppe financière annuelle pour les dépenses relevant du RPUS, dans le cadre du plafond budgétaire national établi par le Conseil. La même possibilité a été offerte à la Bulgarie et à la Roumanie lorsqu'elles ont adhéré à l'UE en 2007.

- 4.** Parallèlement au processus d'élargissement de l'Union, le Conseil a adopté la réforme de la PAC de 2003. Celle-ci:
- a) instaurait un régime de paiement unique (RPU) en remplacement de la plupart des paiements directs existants, régime en vertu duquel l'aide était «découplée» de toute obligation de produire;
  - b) subordonnait le versement du montant total des paiements directs au respect d'obligations en matière de conditionnalité par les agriculteurs<sup>2</sup>;
  - c) mettait en place un mécanisme obligatoire visant à réduire d'un pourcentage fixe l'ensemble des paiements directs excédant 5 000 euros par année civile et par exploitation («modulation»).
- 5.** En 2004, le Conseil a décidé que les principes adoptés dans le cadre de la réforme de 2003 seraient applicables dans les nouveaux États membres, à l'exception du volet «modulation» (au moins jusqu'à ce que le niveau des paiements directs applicables dans les nouveaux États membres soit égal à celui appliqué dans l'EU-15). Cependant, la possibilité d'appliquer le RPUS a été maintenue<sup>3</sup>.
- 6.** En 2004, seules Malte et la Slovaquie ont choisi le système de paiements directs en vigueur à l'époque puis, en 2007, le RPU appliqué dans l'EU-15 depuis 2005. La République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et, en 2007, la Bulgarie et la Roumanie, ont opté pour le RPUS.
- 7.** Dès le départ, le RPUS a donc été conçu comme un instrument de transition vers le système de paiements directs en vigueur dans l'ensemble de l'UE (RPU depuis 2005). Il était initialement prévu que la période transitoire se termine en 2009 au plus tard. Dans le cadre du «bilan de santé» de la PAC en 2008, le Conseil a cependant prolongé cette période jusqu'à fin 2013. De ce fait, le système de paiements directs actuellement examiné par le Parlement européen et le Conseil, qui sera adopté en tant que partie intégrante de la nouvelle PAC à mettre en œuvre à compter de 2014, remplacera le RPUS à partir de cette date<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cela signifie que les paiements aux agriculteurs sont subordonnés au respect de normes de base en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être des animaux sur leurs exploitations (les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)), ainsi qu'au maintien de leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

<sup>3</sup> Décision 2004/281/CE du Conseil du 22 mars 2004 portant adaptation de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, à la suite de la réforme de la politique agricole commune (JO L 93 du 30.3.2004, p. 1).

<sup>4</sup> Document COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

## ÉLÉMENTS CLÉS DU RPUS

8. Le RPUS est un régime d'aide au revenu simplifié destiné aux agriculteurs et fondé sur la surface de terre éligible à leur disposition<sup>5</sup>. Dans chaque État membre, l'aide consiste dans le paiement annuel d'un montant par hectare de terre éligible. Les agriculteurs présentent chaque année à l'autorité nationale compétente une déclaration mentionnant l'ensemble des parcelles agricoles. Ils n'ont aucune obligation de produire ou d'utiliser les facteurs de production, mais sont tenus de maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)<sup>6</sup>.
9. Dans chaque État membre, le niveau du paiement annuel par hectare correspond à l'enveloppe financière annuelle divisée par la **surface agricole** de chaque nouvel État membre. Si, au cours d'une année donnée, ces paiements sont supérieurs à l'enveloppe financière annuelle, le montant national par hectare applicable est réduit proportionnellement par application d'un coefficient de réduction. Cela permet de faire en sorte que les paiements n'excèdent pas les enveloppes nationales adoptées dans le cadre des actes d'adhésion.
10. S'agissant des États qui sont devenus membres de l'UE en 2004, la **surface agricole** est définie comme la partie de la «superficie agricole utilisée» (SAU) qui était maintenue dans de «bonnes conditions agricoles» au 30 juin 2003<sup>7</sup>. La fixation de cette date excluait du bénéfice du RPUS les terres qui n'étaient pas exploitées à ce moment-là, même si les agriculteurs en reprenaient l'exploitation ultérieurement. En Bulgarie et en Roumanie, une telle échéance n'a cependant pas été fixée, de sorte que les agriculteurs peuvent bénéficier de paiements au titre du RPUS pour des terres précédemment abandonnées qu'ils remettent en culture après l'adhésion de ces États membres à l'UE.
11. La «superficie agricole utilisée» correspond à une notion statistique utilisée par Eurostat<sup>8</sup>. Elle englobe la superficie totale occupée par les terres arables, les prairies permanentes, les cultures permanentes et les jardins potagers.
12. L'**annexe 1** présente une comparaison entre le RPUS et le RPU.

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup>, point c), et article 124, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16).

<sup>6</sup> Article 124, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>7</sup> Article 124, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>8</sup> Cette notion est définie dans le règlement (CE) n° 1200/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 relatif aux enquêtes sur la structure des exploitations (JO L 329 du 15.12.2009, p. 1).

## **POSSIBILITÉ DE PRÉVOIR DES PAIEMENTS DIRECTS NATIONAUX COMPLÉMENTAIRES**

- 13.** Avant d'adhérer à l'UE, certains États membres procédaient déjà à des paiements directs en faveur de leurs agriculteurs, qui auraient été incompatibles avec les principes du marché unique européen. Afin d'éviter, le cas échéant, une diminution du niveau de l'aide perçue par les agriculteurs après l'adhésion de leur pays à l'UE, les États membres concernés ont été autorisés à accorder, à partir du budget national, des paiements directs complémentaires (PDNC), en sus de l'aide au titre du RPUS, pour compenser la suppression progressive des paiements directs de l'UE<sup>9</sup>. Ces paiements doivent être approuvés par la Commission et le montant total de l'aide directe susceptible d'être versée à l'agriculteur ne doit pas dépasser le niveau de l'aide directe à laquelle il aurait droit dans l'EU-15. Les PDNC sont progressivement abandonnés pour coïncider avec l'augmentation annuelle des paiements RPUS.

<sup>9</sup> Article 132 du règlement (CE) n° 73/2009.

## ÉTENDUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 14.** La Cour a contrôlé la mise en œuvre du RPUS depuis l'exercice 2005 dans le cadre de la déclaration annuelle d'assurance (DAS). Ces audits se limitaient toutefois à la légalité et à la régularité des paiements ainsi qu'au fonctionnement des systèmes de contrôle et de surveillance. La Cour a présenté les résultats de ces contrôles dans les rapports annuels correspondants.
- 15.** Le RPUS est le second plus important régime financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et la principale source d'aide au revenu des agriculteurs dans les nouveaux États membres. Les dépenses annuelles ont augmenté au cours des années, passant de 1,4 milliard d'euros pour l'exercice 2005 à près de 5 milliards d'euros en 2011. L'aide devrait atteindre près de 7,5 milliards d'euros d'ici à l'exercice 2014.
- 16.** L'audit, réalisé en 2011, a consisté en des visites auprès de la Commission européenne ainsi que dans cinq États membres qui avaient mis en œuvre le RPUS soit en 2004 (Hongrie, Pologne et Slovaquie), soit en 2007 (Bulgarie et Roumanie), ainsi qu'en une analyse documentaire et l'examen d'études et d'évaluations. En 2011, les États membres contrôlés ont payé près de 4 milliards d'euros d'aide au titre du RPUS, ce qui représente près de 80 % des dépenses totales effectuées dans le cadre du régime au cours de cet exercice<sup>10</sup>.
- 17.** Le présent rapport est centré sur les éléments suivants:
- la mise en œuvre des principaux éléments du régime, y compris la définition des bénéficiaires et des terres éligibles;
  - la contribution du régime à la réalisation de l'objectif consistant à soutenir le revenu des agriculteurs dans les nouveaux États membres;
  - la préparation de la transition vers un nouveau système de paiements directs commun à l'ensemble des États membres de l'UE.

<sup>10</sup> Voir *annexe III*.

## OBSERVATIONS

### PAIEMENTS EFFECTUÉS EN FAVEUR DE BÉNÉFICIAIRES N'EXERÇANT QU'UNE ACTIVITÉ AGRICOLE MARGINALE

- 18.** Comme cela a été indiqué précédemment, les paiements au titre du RPUS visent à soutenir le revenu des agriculteurs<sup>11</sup>. Le RPUS est censé être conforme aux objectifs généraux de la politique agricole commune, à savoir «accroître la productivité de l'agriculture» et «assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture»<sup>12</sup>.

#### DÉFINITION DES TERMES «AGRICULTEUR» ET «ACTIVITÉ AGRICOLE»

- 19.** Selon le règlement<sup>13</sup>, un agriculteur est une personne ou un groupement de personnes qui exerce une «activité agricole». Une «activité agricole» consiste en la «production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales».
- 20.** La Cour a déjà fait observer que la définition des «agriculteurs» en tant que personnes ou entités ayant à leur disposition des terres éligibles et exerçant une «activité agricole» manquait de précision<sup>14</sup>. La Cour a constaté que la Hongrie et la Roumanie avaient précisé ces termes dans leurs législations nationales respectives. La Hongrie a décidé que l'aide au titre du RPUS ne serait payée qu'aux utilisateurs des terres. En Roumanie, les règles nationales excluent explicitement des paiements au titre du RPUS les personnes qui se limitent à concéder leur droit d'exploiter la terre ou qui donnent des terres à ferme. Dans la pratique, ces dispositions font toutefois rarement l'objet de contrôles et, dans les deux États membres en cause, la Cour a observé que l'aide au titre du RPUS avait été versée à des propriétaires fonciers qui n'exerçaient aucune activité agricole sur la terre en question, tandis que les agriculteurs qui l'exploitaient réellement n'avaient pas accès à l'aide dans le cadre du RPUS.

<sup>11</sup> Article 1<sup>er</sup>, point c), du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>12</sup> Article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

«1. La politique agricole commune a pour but:

- d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- de stabiliser les marchés;
- de garantir la sécurité des approvisionnements;
- d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte:

- du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles;
- de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns;
- du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie.»

<sup>13</sup> Article 2 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>14</sup> Rapport spécial n° 5/2011.



- 21.** Comme pour le RPU, la Cour a identifié des bénéficiaires du RPUS n'exerçant qu'une activité agricole marginale. Il s'agit entre autres de sociétés immobilières, d'aéroports (Pologne et Roumanie), d'entreprises forestières, d'associations de chasseurs, de clubs de pêche ou de ski (Hongrie, Pologne et Slovaquie). La Commission et les États membres visités ne disposent d'aucune information sur le nombre précis de ces cas ou sur leur incidence financière. À titre d'illustration, la Cour a constaté qu'en Pologne, pour la campagne 2010, 1 345 associations de chasseurs avaient légalement bénéficié d'une aide au titre du RPUS d'un montant de 2,54 millions d'euros correspondant à 19 000 hectares (ha) de terres agricoles. De même, en Hongrie, 337 associations de chasseurs ont perçu plus d'un million d'euros d'aide au titre du RPUS pour 7 000 ha de terres agricoles.
- 22.** Dans les États membres visités, la Cour a également identifié un groupe particulier de bénéficiaires du RPUS composé d'entités publiques gérant des terres appartenant à l'État en vertu des législations respectives. Ces entités n'exercent aucune activité agricole ou seulement une activité agricole marginale. En l'occurrence, les paiements au titre du RPUS servent principalement à financer une fonction publique incombant à ces entités plutôt qu'à soutenir le revenu des agriculteurs.
- 23.** Le bilan de santé de la PAC de 2008 a permis aux États membres de définir des critères visant à exclure les bénéficiaires tels que ceux mentionnés plus haut du bénéfice des paiements RPUS. Cependant, à ce jour, aucun des États membres visités au cours de l'audit n'a profité de cette possibilité et, partant, la situation décrite ci-dessus existe toujours.

#### **TERRES AFFECTÉES À DES ACTIVITÉS NON AGRICOLES**

- 24.** En vertu des dispositions applicables dans le cadre du RPU, l'aide ne peut être octroyée pour des terres qui ne sont pas essentiellement utilisées à des fins agricoles<sup>15</sup>. De telles règles n'existent pas pour le RPUS. En Hongrie, les autorités ont versé une aide au titre du RPUS pour des prairies permanentes appartenant à l'État et destinées à l'entraînement militaire; cependant, les autorités nationales n'ont pas été à même de préciser si elles servaient exclusivement à l'entraînement ou si elles étaient utilisées, même partiellement, à des fins agricoles (pâturage des ovins). La Cour a estimé qu'en 2010, 4,25 millions d'euros avaient été payés pour 25 000 ha de terrains militaires<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Article 34 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>16</sup> L'organisme payeur national ignorait l'étendue exacte des zones militaires ayant bénéficié de l'aide au titre du RPUS.

## ENCADRÉ 1

### DES ENTITÉS PUBLIQUES PERÇOIVENT UNE AIDE AU TITRE DU RPUS ALORS QU'ELLES NE FONT QUE REMPLIR DES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LE CADRE DE LA LÉGISLATION NATIONALE

En Hongrie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, l'État est propriétaire de vastes étendues agricoles. Par exemple, en Pologne, l'Agence des propriétés agricoles, qui gère près de deux millions d'hectares appartenant au Trésor public, est le plus important gestionnaire de terres individuel. Les autorités de gestion n'exploitent pas les terres elles-mêmes, mais les donnent à ferme à des agriculteurs qui peuvent généralement prétendre à l'aide au titre du RPUS pour les parcelles qu'ils exploitent. Ces États membres n'ont pas mis en place de politique uniforme concernant ce type d'entités: tandis qu'en Slovaquie et en Roumanie, elles ne sont pas admissibles à l'aide au titre du RPUS, en Pologne, les bureaux régionaux de l'Agence des propriétés agricoles reçoivent annuellement près d'un million d'euros d'aide au titre du RPUS pour des terres qu'ils n'ont pas pu donner à ferme. Les bureaux régionaux ont confié à des prestataires de services le maintien des terres afin qu'elles conservent leur valeur agricole, et cela pour un coût par hectare bien inférieur au montant de l'aide au titre du RPUS. Cependant, cette fonction doit en tout état de cause être exercée par les autorités, la législation nationale obligeant ces dernières à préserver la valeur des biens publics.

En Hongrie, l'État est le plus gros bénéficiaire individuel du RPUS<sup>17</sup>. L'aide est entre autres versée aux parcs nationaux qui sont financés par le budget de l'État central dans le but premier de sauvegarder les réserves naturelles. D'autres exemples d'utilisateurs institutionnels des terres dont l'objectif principal n'est pas l'exploitation des terres sont les sociétés de gestion de l'eau et les municipalités. D'une manière générale, les autorités nationales ne savent pas dans quelle mesure l'aide bénéficie à ces entités. Cependant, la Cour estime que 300 000 ha pourraient être concernés, pour lesquels les autorités nationales ont payé près de 50 millions d'euros au titre du RPUS en 2010.

En Roumanie où les municipalités possèdent environ 1,6 million d'hectares de terres agricoles, dont près de 1,5 million d'herbages, la Cour a constaté qu'en 2010, plus de 1 000 municipalités et autorités locales ont perçu 23,5 millions d'euros au titre du RPUS pour quelque 340 000 hectares de terres appartenant à l'État. Il s'agit de terrains que les agriculteurs locaux utilisent essentiellement de manière collective, par exemple pour faire paître leur bétail ou récolter de l'herbe, et sur lesquelles les propriétaires publics n'exercent, en règle générale, aucune activité agricole. Les autorités roumaines ont récemment pris des mesures pour que les paiements bénéficient davantage aux agriculteurs. Celles-ci ne sont toutefois que partiellement efficaces, et de nombreux agriculteurs qui utilisent ces terres restent exclus du RPUS.

La Cour a relevé des cas analogues en Bulgarie, où des municipalités avaient créé des entités juridiques bénéficiant de l'aide dans le cadre du RPUS pour des terres domaniales que les agriculteurs locaux utilisaient pour faire paître leur bétail. En l'occurrence, les activités des entités se limitaient à fournir de l'eau au bétail ou, occasionnellement, à embaucher des travailleurs pour débroussailler.

En raison de la hausse prévue des paiements par hectare au titre du RPUS, les montants annuellement versés à ces entités augmenteront jusqu'en 2013 ou, pour la Bulgarie et la Roumanie, jusqu'en 2016. Dans tous les cas mentionnés ci-dessus, l'aide ne sert pas à soutenir le revenu des agriculteurs, mais à financer une administration publique.

<sup>17</sup> Pour la campagne 2010, les entités publiques ont directement perçu quelque 13,8 millions d'euros correspondant à près de 82 000 ha de terres, dont plus de 27 000 avaient été déclarés par les dix parcs nationaux et pour lesquels 4,3 millions d'euros au titre du RPUS ont été versés au Trésor public.

## **LE RECENSEMENT DE L'ENSEMBLE DES SURFACES ÉLIGIBLES À L'AIDE AU TITRE DU RPUS N'ÉTAIT PAS FIABLE ET LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS ONT DÉFINI L'ADMISSIBILITÉ DES PARCELLES DE DIFFÉRENTES MANIÈRES**

### **LA PLUPART DES ÉTATS MEMBRES CONCERNÉS SONT INCAPABLES DE DÉTERMINER AVEC PRÉCISION LA SURFACE AGRICOLE ÉLIGIBLE À L'AIDE AU TITRE DU RPUS**

- 25.** Tandis que les plafonds budgétaires nationaux disponibles pour les paiements directs ont été fixés par le Conseil, il est revenu à la Commission et aux États membres concernés de déterminer avec précision les surfaces effectivement éligibles à l'aide au titre du RPUS<sup>18</sup>.
- 26.** Comme cela a été indiqué précédemment, l'acte d'adhésion et les règlements du Conseil ultérieurs disposent que la surface agricole éligible est la partie de la «superficie agricole utilisée» (SAU) qui a été maintenue dans de bonnes conditions agricoles à la date du 30 juin 2003, qu'elle soit ou non exploitée à cette date.
- 27.** S'agissant de la Bulgarie et de la Roumanie cependant, cette référence historique ne s'applique pas, de sorte que la surface agricole éligible est la partie de la SAU qui a été maintenue dans de bonnes conditions agricoles au cours de la campagne en question.
- 28.** Le critère de la SAU a pour effet d'exclure du bénéfice de l'aide au titre du RPUS les surfaces non agricoles, comme les surfaces boisées ou les jardins d'agrément, mais également des surfaces qui ne sont plus exploitées pour des raisons économiques, sociales ou autres (y compris lorsque ces surfaces pourraient être utilisées de nouveau à l'aide de moyens normalement disponibles dans une exploitation). La Cour observe que les règles établies à ce jour sont incohérentes; en effet, dans les États membres qui appliquent le RPUS ayant adhéré à l'UE en 2004, les agriculteurs qui souhaitent remettre des parcelles en culture ne peuvent bénéficier de l'aide RPUS pour ces parcelles, tandis que, en Bulgarie et en Roumanie, les agriculteurs exploitant des terres agricoles précédemment abandonnées ont reçu une aide au titre du RPUS.

<sup>18</sup> Les zones agricoles pour lesquelles l'aide au titre du RPUS peut être demandée sont définies à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1121/2009 de la Commission du 29 octobre 2009 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide en faveur des agriculteurs prévus aux titres IV et V dudit règlement (JO L 316 du 2.12.2009, p. 27). Pour les campagnes antérieures à 2010, les zones ont été définies à l'annexe XXI du règlement (CE) n° 1973/2004 de la Commission du 29 octobre 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV bis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières (JO L 345 du 20.11.2004, p. 1).

- 29.** La législation de l'UE ne précise pas davantage la notion de «bonnes conditions agricoles». Au moment de l'audit, seule la Bulgarie avait adopté des normes définissant explicitement ces conditions.
- 30.** Les actes d'adhésion disposent que les autorités nationales sont tenues d'identifier matériellement les surfaces agricoles éligibles; cependant, la plupart des États membres visités ont éprouvé des difficultés à le faire de manière fiable. En l'absence de définition des bonnes conditions agricoles, et parce que les systèmes d'identification des parcelles agricoles (LPIS) soit faisaient défaut, soit n'étaient pas suffisamment développés, les États membres ont eu recours à différentes méthodes pour définir leurs surfaces agricoles respectives.
- 31.** En **Pologne**, la surface agricole éligible validée par la Commission a été déterminée sur la base d'informations sur l'affectation globale des terres figurant dans l'enquête sur les exploitations agricoles de 2002, complétées par des données relatives aux «terres en jachère» qui étaient censées être réaffectées à un usage agricole une fois que les agriculteurs auraient été informés qu'ils bénéficieraient de paiements RPUS. Les surfaces reprises dans le LPIS, par contre, ont été déterminées sur la base du cadastre, qui comprenait des surfaces beaucoup plus importantes, mais pour lesquelles aucune information quant à leur condition en 2003 n'était disponible<sup>19</sup>.
- 32.** En **Hongrie**, la surface agricole éligible validée par la Commission a été déterminée sur la base d'informations sur l'utilisation des terres avant adhésion et de l'enquête sur les exploitations agricoles de 2002, à l'exclusion d'une estimation de la surface des terres considérées comme inadaptées à un usage agricole. Le LPIS, par contre, repose entièrement sur l'interprétation de photos aériennes.
- 33.** Les exemples ci-dessus montrent également que le LPIS, qui recense les surfaces éligibles à l'aide au titre du RPUS et qui est utilisé par les nouveaux États membres pour gérer les demandes d'aide<sup>20</sup>, inclut des surfaces agricoles qui sont parfois considérablement plus étendues que la surface agricole déterminée et validée par la Commission au moment de l'adhésion. Cela était toujours le cas en 2010, comme le montre le **tableau** ci-contre.

<sup>19</sup> Voir **tableau**.

<sup>20</sup> Article 6 du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO L 316 du 2.12.2009, p. 65).

**34.** La Commission n'a pas exigé des États membres qu'ils analysent ces différences. La Cour n'est donc pas en mesure de confirmer que les surfaces enregistrées comme éligibles à l'aide au titre du RPUS ont effectivement été déterminées conformément aux dispositions des actes d'adhésion et de la législation adoptée ultérieurement au niveau de l'UE<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Article 124, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 73/2009.

**35.** Cette incertitude concernant la surface éligible à l'aide RPUS a deux types de conséquences:

- a) comme les enveloppes financières allouées à chaque État membre sont fixées pour l'exercice courant, le montant moyen par hectare a été réduit proportionnellement lorsque le total des surfaces déclarées par les agriculteurs excédait la surface agricole validée par la Commission;
- b) le montant moyen de l'aide par hectare au titre du RPUS a augmenté alors que la surface agricole validée par la Commission était inférieure à la surface agricole réelle définie dans le LPIS.

## TABLEAU

### COMPARAISON ENTRE LA SUPERFICIE AGRICOLE UTILISÉE, LA SURFACE AGRICOLE VALIDÉE PAR LA COMMISSION ET LES SURFACES ÉLIGIBLES À L'AIDE AU TITRE DU RPUS POUR LA CAMPAGNE 2010

(en hectares)

	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Slovaquie
Surface agricole utilisée (SAU) en 2010 selon les instituts de statistique	3 620 000	5 343 000	15 534 000	13 298 000	1 921 000
Surface agricole validée par la Commission (annexe VIII du règlement (CE) n° 1121/2009)	3 492 000	4 829 000	14 137 000	8 716 000	1 865 000
Surface totale éligible au RPUS et enregistrée dans le LPIS	3 707 125	5 681 781	18 245 374	13 015 446	2 083 248

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les instituts nationaux de statistique et par les organismes payeurs (2011).

### LES RÉVISIONS DES SURFACES AGRICOLES ÉLIGIBLES N'ÉTAIENT PAS TOUJOURS FONDÉES SUR DES CRITÈRES VÉRIFIABLES

- 36.** La Commission peut accepter qu'un État membre procède à des révisions de sa surface agricole éligible lorsqu'il s'avère que celle initialement établie est incorrecte. Ces ajustements peuvent être effectués à la condition que l'État membre concerné ait défini des critères objectifs et non discriminatoires<sup>22</sup>.
- 37.** Depuis 2004, la Commission a approuvé des demandes de révision de la surface agricole pour la Bulgarie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie. S'agissant de la Bulgarie, de la Pologne et de la Slovaquie, la révision a entraîné une diminution de la surface agricole et, par suite, une augmentation du taux d'aide par hectare au titre du RPUS. Cela a permis à ces États membres d'utiliser pleinement leurs enveloppes financières annuelles respectives. La Hongrie a demandé que sa surface agricole soit revue à la hausse, au motif que les autorités recevaient des demandes d'aide pour des surfaces bien plus importantes que prévu. Cela a entraîné une réduction des paiements RPUS en faveur de l'ensemble des agriculteurs, afin d'éviter un dépassement de l'enveloppe financière annuelle.
- 38.** La Cour a constaté qu'en Bulgarie, la révision de la surface agricole résultait en partie de l'identification de parcelles agricoles inéligibles, mais qu'en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie, elle n'était pas fondée sur des critères vérifiables autres que le fait que les autorités avaient reçu des demandes d'aide pour des surfaces agricoles plus ou moins importantes que prévu. Dès 2005, la Commission avait déjà informé les autorités slovaques que le nombre de demandes d'aide reçues au cours d'une campagne, ainsi que toute hausse prévue de celles-ci, ne constituaient pas un critère suffisamment objectif pour modifier la surface agricole aux fins du RPUS. Cependant, pour la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie, la Commission a finalement accepté les demandes de révision sans autre analyse<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Article 124, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>23</sup> Règlements (CE) n° 993/2007 (JO L 222 du 28.8.2007, p. 10) et (CE) n° 316/2009 (JO L 100 du 18.4.2009, p. 3) de la Commission modifiant tous deux le règlement (CE) n° 1973/2004, et règlement (UE) n° 387/2010 de la Commission (JO L 114 du 7.5.2010, p. 1) modifiant le règlement (CE) n° 1121/2009 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009.

### **DES TERRES AGRICOLES INUTILISÉES OU ABANDONNÉES DONNENT LIEU À DES PAIEMENTS AU TITRE DU RPUS**

- 39.** L'une des caractéristiques de nombreux États membres appliquant le RPUS est l'existence de terres agricoles inutilisées ou abandonnées. Cela est principalement dû aux changements sociaux et économiques qui se sont produits après 1990. Aucun paiement ne devrait être effectué au titre du RPUS pour ces terres.
- 40.** Comme cela a été indiqué précédemment, les États membres ont eu du mal à déterminer de manière fiable la partie de la SAU qui était maintenue dans de bonnes conditions agricoles à la date du 30 juin 2003. Les audits réalisés par la Cour dans le cadre de la déclaration d'assurance annuelle ont montré que le LPIS était souvent d'une qualité insuffisante et qu'il n'avait pas été mis à jour régulièrement.
- 41.** La Cour a constaté que la Commission et les États membres s'étaient efforcés d'améliorer le LPIS. Par exemple, entre 2008 et 2010, les autorités hongroises ont classé comme inéligibles à l'aide au titre du RPUS près de 891 000 hectares au motif qu'il était établi que les parcelles correspondantes avaient été abandonnées ou n'étaient plus utilisables pour une activité agricole. S'agissant de la Bulgarie et de la Roumanie, la Commission a mis en place des plans d'action spécifiques qui n'étaient pas encore pleinement mis en œuvre pour la période audité (campagne 2010), mais qui avaient déjà conduit à des réductions importantes de la surface déclarée éligible au départ. En Slovaquie, les autorités avaient recensé quelque 100 000 ha de prairies permanentes (environ un cinquième de la superficie totale de prairies permanentes) dont elles doutaient qu'ils étaient intégralement exploités à des fins agricoles, et envisageaient de réduire les paiements RPUS par hectare pour tenir compte des parties inutilisées des parcelles.
- 42.** En dépit de ces efforts, le LPIS de certains États membres comprend toujours des parcelles de terre abandonnées ou inexploitées.

## ENCADRÉ 2

**PAIEMENT DE L'AIDE AU TITRE DU RPUS POUR DES TERRES INUTILISÉES**

En **Roumanie**, où le total des surfaces agricoles déclarées au titre du RPUS a augmenté depuis 2007, des parcelles ont été considérées comme éligibles même si aucune activité agricole n'y était exercée (**photo 1**). Les autorités n'ont pas encore précisé, en termes clairs et sans équivoque, dans quelles conditions les terres abandonnées que des agriculteurs envisagent de réexploiter deviennent éligibles.

© Cour des comptes européenne



Photo 1 — Terres abandonnées inutilisées en Roumanie

En **Bulgarie**, les autorités imposent comme condition minimale d'éligibilité que les prairies permanentes servent de pâturages ou soient fauchées au moins une fois par an. Cependant, dans la pratique, les autorités acceptent sans restriction les parcelles sur lesquelles l'activité agricole est très limitée, voire inexistante (par exemple des parcelles seulement traversées par du bétail ou par des animaux sauvages). La Cour a également relevé des exemples de paiements RPUS concernant des parcelles pour lesquelles aucun élément probant n'attestait qu'une activité agricole ait jamais été exercée (**photo 2**).



© Cour des comptes européenne

Photo 2 — Parcelle inutilisée en Bulgarie



En **Pologne**, les exigences en matière de BCAE imposent une activité régulière sur les terres arables. Or la Cour a constaté que l'aide au titre du RPUS était payée pour les terres arables inutilisées de la **photo 3**. Après des bénéficiaires visités, la Cour a fréquemment observé des situations similaires. Les bénéficiaires du RPUS ont dans la plupart des cas perçu le montant intégral de l'aide ou ne sont que légèrement pénalisés, même si les autorités ont constaté qu'ils n'ont pas utilisé leurs terres depuis plusieurs années.



© Cour des comptes européenne

**Photo 3 — Terres arables inutilisées depuis plusieurs années en Pologne**

En **Hongrie**, hormis une obligation de désherber, les agriculteurs ne sont pas tenus d'exercer une activité agricole pour que leurs parcelles soient éligibles. La Cour a relevé des cas où les agriculteurs louaient d'importantes parcelles de pâturages semi-naturels et bénéficiaient de paiements RPUS sans aucunement exploiter ces terres à des fins agricoles. En outre, cette absence d'activité agricole a une incidence négative sur la valeur environnementale de ce type de terres (**photo 4**).



© Cour des comptes européenne

**Photo 4 — Pâturages semi-naturels inutilisés en Hongrie**

43. Le résultat de l'évaluation de l'éligibilité d'une parcelle aux paiements RPUS dépend de la précision avec laquelle les États membres ont défini, le cas échéant, les conditions d'éligibilité et les normes minimales en matière d'activité agricole, du degré de fiabilité avec lequel les autorités nationales peuvent déterminer l'état de la parcelle en question à la date du 30 juin 2003, ainsi que du niveau de contrôle exercé par ces dernières. Compte tenu de ces éléments, la Cour a observé toute une série de situations donnant lieu à des inégalités de traitement entre les agriculteurs dans les États membres visités.

**LES PAIEMENTS RPUS CONSTITUENT UNE SOURCE DE REVENU CONSIDÉRABLE POUR LES AGRICULTEURS, MAIS CE SONT PRINCIPALEMENT LES GRANDES EXPLOITATIONS QUI EN BÉNÉFICIENT**

**GLOBALEMENT, LES PAIEMENTS RPUS SOUTIENNENT LE REVENU DES AGRICULTEURS DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES...**

44. Le RPUS vise à soutenir le revenu des agriculteurs, mais cet objectif n'a pas été précisé en ce qui concerne le niveau d'aide souhaité ou la répartition de celle-ci.
45. De 2004 à 2010 (exercices 2005 à 2011), les paiements RPUS en faveur des agriculteurs des nouveaux États membres ont atteint quelque 21,5 milliards d'euros<sup>24</sup>. En 2010, on dénombrait près de trois millions de bénéficiaires et le paiement RPUS moyen par exploitation s'élevait à 1 668 euros<sup>25</sup>. Tous les États membres appliquant le RPUS ont utilisé la plus grande partie de leur enveloppe financière. Globalement, le RPUS a donc contribué à accroître le revenu des agriculteurs<sup>26</sup>.
46. Dans son analyse la plus récente du revenu des agriculteurs, la Commission concluait que, en dépit d'une forte baisse en 2009 due à la crise économique actuelle, le revenu des agriculteurs dans l'EU-12 (c'est-à-dire les États membres appliquant le RPUS plus Malte et la Slovaquie) s'était maintenu à un niveau bien inférieur à celui atteint avant l'adhésion. Globalement, le revenu par unité de travail annuel a augmenté de 34 % entre 2004 et 2009<sup>27</sup>. Cette hausse s'explique par les prix plus élevés pratiqués à l'intérieur du marché unique, ainsi que par l'augmentation de l'aide publique au secteur agricole.

<sup>24</sup> Pour connaître les montants payés par exercice et par État membre, voir **annexe II**.

<sup>25</sup> Voir **annexe III**.

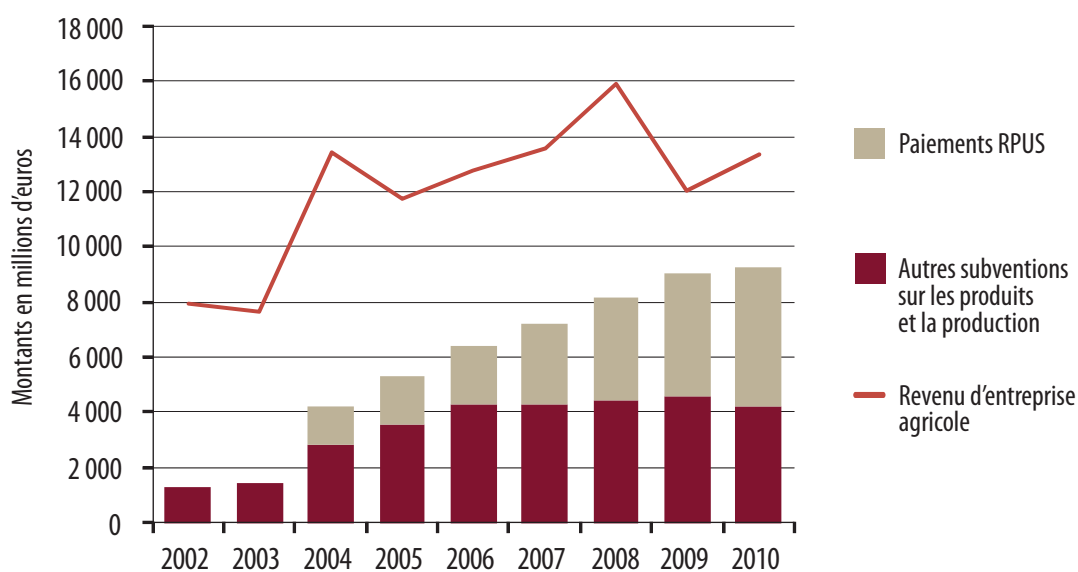
<sup>26</sup> Afin de mesurer le niveau global de l'aide directe au revenu pour le secteur agricole, il convient d'ajouter les paiements directs nationaux complémentaires (PDNC). Selon la Commission, ces derniers se sont élevés, pour la même période, à 13,4 milliards d'euros.

<sup>27</sup> Document de la Commission intitulé «Évolution de la situation des revenus dans le secteur agricole de l'UE», Bruxelles 2010, [http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0301\\_income.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rica/pdf/hc0301_income.pdf). Le revenu est mesuré en unités de travail annuel (UTA) ce qui, plus simplement, équivaut à une personne employée à plein temps dans une exploitation agricole.

47. Les paiements RPUS peuvent être considérés comme l'élément le plus important du revenu net des agriculteurs dans les États membres en cause, comme le montre le **diagramme 1**.
48. Cependant, l'évolution du revenu agricole varie grandement d'un État membre à un autre. Tandis qu'en Pologne, l'évolution est globalement positive, en Hongrie et en Slovaquie, même avec l'introduction des paiements RPUS, une baisse considérable de la valeur ajoutée nette de la production agricole a été constatée.

DIAGRAMME 1

### ÉVOLUTION DES PAIEMENTS RPUS, DES AUTRES SUBVENTIONS ET DU REVENU D'ENTREPRISE AGRICOLE POUR TOUS LES ÉTATS MEMBRES APPLIQUANT LE RPUS (AUX PRIX COURANTS)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes économiques de l'agriculture (Eurostat).

**... MAIS LEUR INCIDENCE VARIE EN FONCTION DU TYPE D'EXPLOITATION, DE LA TAILLE DE CELLE-CI ET DE L'ÉTAT MEMBRE**

- 49.** La Cour observe que, dans l'ensemble des États membres visités appliquant le RPUS, le fait que le régime soit fondé sur la surface<sup>28</sup>, conjugué à la structure duale du secteur agricole, a entraîné une concentration particulièrement élevée des paiements en faveur des très grandes exploitations, tandis que l'aide payée aux exploitations plus petites était parfois peu élevée<sup>29</sup>. Un nombre important d'agriculteurs ne reçoivent aucune aide au titre du RPUS, parce que la surface éligible de leur exploitation est insuffisante. Cette concentration est notamment évidente en Bulgarie où, en 2010, 2 % des exploitations ont bénéficié de plus de la moitié de l'enveloppe nationale RPUS.
- 50.** Tel qu'il est conçu, le RPUS présente une contradiction: d'une part, il vise à soutenir le revenu individuel, mais, d'autre part, l'aide est répartie sans tenir compte de la situation particulière du bénéficiaire.
- 51.** Globalement, en 2010, 98 % des bénéficiaires du RPUS ont reçu moins de 10 000 euros, soit 49 % de la valeur totale des paiements. À l'inverse, 0,2 % des bénéficiaires ont reçu plus de 100 000 euros, soit 24 % de la valeur totale des paiements.
- 52.** À l'inverse du RPU, le cadre juridique régissant le RPUS ne donne pas la possibilité de différencier les paiements au sein d'un État membre afin de mieux tenir compte du potentiel agricole des régions ou de critères environnementaux. De ce fait, le RPUS est un régime simple et facile à mettre en œuvre, mais il ne permet pas d'adapter les paiements en fonction des besoins spécifiques des régions.
- 53.** En Hongrie, en Roumanie et en Slovaquie, la Cour a constaté que les bénéficiaires étaient susceptibles de tirer largement profit des paiements RPUS en louant ou en achetant des terres agricoles où aucune activité agricole n'est ensuite véritablement pratiquée, dans la mesure où ils ne sont pas tenus d'exercer une activité particulière sur les terres en question. En l'occurrence, les paiements RPUS ne contribuent pas à la réalisation de l'objectif du traité qui est d'accroître la productivité agricole<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Voir point 8.

<sup>29</sup> Pour la répartition de l'aide au titre du RPUS, voir **annexe III**.

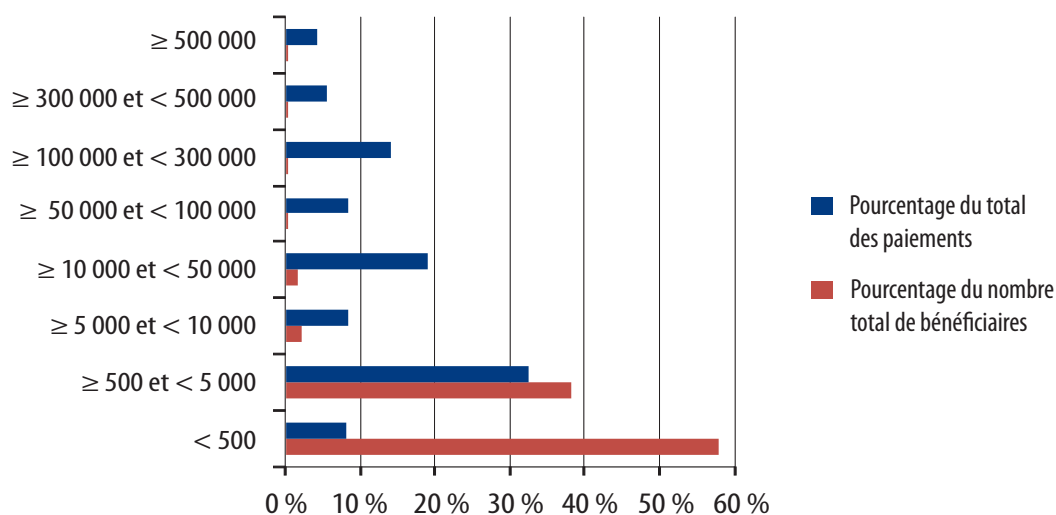
<sup>30</sup> Article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- 54.** L'incidence de l'aide au titre du RPUS sur le revenu agricole varie considérablement aussi selon le type d'exploitation. Avec l'adhésion à l'UE, la production animale en particulier a enregistré une forte baisse dans de nombreux nouveaux États membres, tandis qu'un grand nombre d'éleveurs n'avaient aucun accès ou seulement un accès très limité à l'aide au titre du RPUS du fait qu'ils ne possédaient pas ou guère de terres agricoles.
- 55.** Grâce aux paiements directs nationaux complémentaires, les nouveaux États membres ont pu répondre à des besoins spécifiques. En 2009, dans le cadre du bilan de santé de la PAC, le Conseil a en outre laissé le choix aux États membres d'utiliser une partie de l'enveloppe nationale pour le RPUS afin de remédier à des désavantages particuliers affectant certains agriculteurs, par exemple dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement, ou pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique<sup>31</sup>. Tous les nouveaux États membres visités ont usé de cette faculté d'une manière ou d'une autre. Cependant, comme cette possibilité n'a été offerte qu'à partir de 2010, aucune évaluation de son incidence sur le revenu des agriculteurs n'est encore disponible.

<sup>31</sup> Article 68, paragraphe 1, et article 131 du règlement (CE) n° 73/2009.

## DIAGRAMME 2

### RÉPARTITION DE L'AIDE AU REVENU AU TITRE DU RPUS (MONTANTS EN EUROS)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission européenne relatives aux paiements (CATS).

### LES EFFETS DES PAIEMENTS RPUS SUR LA RESTRUCTURATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES ET SUR L'AMÉLIORATION DE LEUR EFFICIENCE N'ONT PAS ENCORE ÉTÉ ÉVALUÉS

- 56.** Le niveau des paiements RPUS par hectare dans les nouveaux États membres a été fixé de sorte à ne pas entraver la restructuration nécessaire du secteur agricole et à ne pas créer d'importantes disparités au niveau des revenus ni d'inégalités sociales dans les sociétés rurales. La Commission a indiqué que «l'introduction des paiements directs à niveau bas contribuerait à la stabilisation des revenus agricoles sans compromettre le processus de restructuration»<sup>32</sup>.
- 57.** Cependant, la Commission n'a pas encore analysé les effets de l'aide au titre du RPUS sur la restructuration ainsi que sur la productivité et la rentabilité des exploitations agricoles dans les nouveaux États membres.

### DES FAIBLESSES STRUCTURELLES AFFECTENT TOUJOURS NÉGATIVEMENT LE REVENU DES AGRICULTEURS

- 58.** Plusieurs études, de même que les propres constatations de la Cour, montrent que des facteurs structurels comme la fragmentation de la propriété foncière, le faible niveau technologique des exploitations agricoles, l'insuffisance des capacités de stockage, le développement largement insuffisant des installations de transformation de produits alimentaires, le manque de main-d'œuvre qualifiée ou la difficulté d'accès au financement affectent négativement l'incidence que l'aide au titre du RPUS est censée avoir sur la modernisation et la viabilité des exploitations agricoles<sup>33</sup>.

### AUTRES FACTEURS RÉDUISANT L'EFFICACITÉ DES PAIEMENTS RPUS

- 59.** L'efficacité du RPUS à soutenir le revenu des agriculteurs peut être moindre lorsque l'aide est «capitalisée» dans le prix ou le loyer des terres. Cela signifie que les agriculteurs achètent ou louent des terres à des prix plus élevés uniquement parce qu'ils bénéficient de l'aide au titre du RPUS. Cette opération nuit à l'efficacité de l'aide et la rentabilité des exploitations agricoles peut s'en trouver affectée<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Document SEC(2002) 95 final du 30 janvier 2002: «L'élargissement et l'agriculture: l'intégration réussie des nouveaux États membres dans la PAC» (point 4.2).

<sup>33</sup> Pour la **Hongrie**, voir par exemple Udovecz, G., Popp, J. et Potori, N., *L'agriculture hongroise objet de pressions au changement*, Budapest, 2007. En 2009, les résultats de l'analyse de 2007 ont été confirmés (*Dilemmes stratégiques de l'agriculture hongroise et ses chances sur le marché*, Budapest, 2009); ils soulignent les problèmes structurels existants ainsi que la faible compétitivité du secteur agricole hongrois. Pour la **Slovaquie**, voir Božik, M. et al., *Économie du développement durable en matière d'agriculture, d'alimentation et de zones rurales en République slovaque*, Bratislava, 2009. En **Roumanie**, où aucune évaluation approfondie de la situation dans le secteur agricole n'est disponible, les autorités nationales considèrent que plusieurs facteurs empêchent de nombreux agriculteurs de tirer un meilleur revenu de leurs activités agricoles, à savoir: la fragmentation de la propriété foncière, qui rend difficile l'intégration de parcelles dans des unités de production plus importantes; l'existence de problèmes structurels dans la chaîne d'approvisionnement en denrées alimentaires, comme le développement largement insuffisant des installations de transformation de produits alimentaires ou le fait que les négociants de denrées alimentaires s'appuient de moins en moins sur les produits nationaux.

<sup>34</sup> Lors d'un audit précédent, la Cour a déjà observé que la mise en œuvre du régime de paiement unique dans l'EU-15 pouvait produire des effets similaires, en particulier dans le cadre du modèle régional: rapport spécial n° 5/2011.

**60.** De grandes superficies agricoles sont louées en Bulgarie, en Hongrie, en Slovaquie et dans certaines régions de Pologne et de Roumanie<sup>35</sup>. La Commission n'a pas encore réalisé d'évaluation spécifique de l'incidence de la mise en œuvre du RPUS sur le prix ou sur le loyer des terres dans les nouveaux États membres. Les études disponibles indiquent toutefois une incidence statistiquement significative des paiements RPUS sur les prix de la location des terres<sup>36</sup>, même si les marchés fonciers agricoles ne sont pas encore totalement opérationnels dans l'ensemble des nouveaux États membres. Le plein effet des paiements RPUS sur le prix ou le loyer des terres n'est dès lors peut-être pas encore tout à fait visible<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> En 2009, 82 % de la SAU a été louée en Slovaquie; par contre, en Roumanie, les derniers chiffres disponibles (2007) montrent que ce taux n'est que de 17 %.

<sup>36</sup> L'institut de recherches économiques et agricoles de Hongrie a calculé que, compte tenu du taux élevé de terres affermées, les propriétaires fonciers bénéficient aussi largement de l'aide, puisqu'ils en perçoivent 31 %; Kovacs, G. et al., «L'efficacité des subventions agricoles», Budapest 2008. Ce calcul correspond au résultat d'une autre étude concernant l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie; Ciaian, P., Kancs, D., «Capitalisation des paiements à la surface dans les loyers des terres agricoles: Théorie et réalité dans les nouveaux États membres de l'UE», Bruxelles, 2009.

<sup>37</sup> Il existe encore, au niveau national, des restrictions concernant la location ou l'acquisition de terres agricoles (Hongrie, Slovaquie, Pologne et Roumanie); la durée des baux est parfois très longue (Slovaquie), de sorte que les effets de l'adhésion à l'UE ne sont pas encore pleinement reflétés dans le prix et le loyer des terres.

### ENCADRÉ 3

#### INCIDENCE DES PAIEMENTS RPUS SUR LES CONDITIONS DE LOCATION ET LE LOYER DES TERRES

En Pologne et en Hongrie, la Cour a observé une hausse particulièrement forte des loyers relatifs aux terres de faible valeur agricole appartenant à l'État, comme les pâturages marginaux. Avant 2004, les éleveurs d'ovins qui exploitaient traditionnellement ces terres ne payaient qu'un très faible loyer, voire aucun, mais la demande pour ces dernières a augmenté avec la mise en place du RPUS. La situation sur les marchés agricoles n'est pas à l'origine de ce phénomène; celui-ci tient plutôt au fait que, les paiements RPUS étant proportionnels à la surface, ils garantissent une aide élevée au regard de la faible valeur productive de la terre. Les autorités ont commencé à organiser des appels d'offres en vue d'attribuer des contrats de location, avec pour conséquence une hausse considérable des loyers qui a affecté tous les agriculteurs exploitant ce type de terres.

En Hongrie et en Roumanie, la Cour a mis au jour des contrats de location où le loyer était directement exprimé en pourcentage des paiements RPUS et/ou des paiements directs nationaux complémentaires et augmentait donc proportionnellement à l'évolution de ces derniers. Les loyers peuvent par exemple prévoir le paiement d'un prix forfaitaire par hectare auquel s'ajoutent 100 % du montant de l'aide au titre du RPUS.

En Hongrie, la Cour a également constaté que des fermiers ne pouvaient signer ou prolonger des contrats de location de terres que s'ils transféraient gratuitement au propriétaire terrien les droits aux paiements susceptibles de leur être attribués en cas de mise en place d'un nouveau régime d'aide.

## PRÉPARATION INSUFFISANTE EN VUE DE LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME D'AIDE FONDÉ SUR LES DROITS AU PAIEMENT

- 61.** Au départ, le RPUS ne devait durer que jusqu'à ce que les nouveaux États membres soient en mesure de gérer efficacement les paiements directs tels qu'ils existaient dans l'EU-15, soit jusqu'en 2009 au plus tard<sup>38</sup>. En 2006, le Conseil a décidé que le RPUS pourrait être appliqué jusqu'à fin 2010<sup>39</sup>. Cependant, dans le cadre du bilan de santé 2008 de la PAC, il a une nouvelle fois prorogé la période transitoire pour la mise en place du RPU jusqu'à fin 2013. Cela a permis aux États membres de bénéficier des avantages d'un régime simple, mais ne les a pas incités à se préparer à la mise en œuvre d'un régime fondé sur les droits.
- 62.** Parmi les États membres visités pendant l'audit, seule la Hongrie a pris des mesures concrètes pour remplacer le RPUS par le RPU dès 2009. Cependant, à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle de Hongrie, le modèle national de mise en œuvre n'a pas pu être appliqué. Depuis lors, les autorités nationales n'ont pas pris d'autres initiatives pour la mise en place du RPU.
- 63.** En octobre 2011, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant de nouvelles règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs<sup>40</sup>. Suivant cette dernière, le RPUS et le RPU seraient remplacés par un régime de paiement de base à compter de 2014, toujours fondé sur les droits au paiement. Les agriculteurs devraient alors détenir des droits au paiement et déclarer les hectares admissibles à leur disposition pour pouvoir bénéficier de paiements. Dans le cadre du système de gestion partagée, les administrations nationales seraient tenues d'attribuer les droits au paiement aux agriculteurs en 2014 et de les gérer les années suivantes.

<sup>38</sup> Article 143 *ter*, paragraphe 9, du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1).

<sup>39</sup> Règlement (CE) n° 2012/2006 du Conseil du 19 décembre 2006 modifiant et corrigeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 384 du 29.12.2006, p. 8).

<sup>40</sup> Document COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011.



- 64.** La Cour a constaté qu'à l'heure actuelle, tant les administrations nationales que les agriculteurs n'avaient qu'une connaissance insuffisante des régimes de paiements directs fondés sur les droits. Ni la Commission ni les autorités nationales n'ont activement préparé les administrations et les agriculteurs à passer à un système fondé sur les droits. Au moment de l'audit, en 2011, les autorités polonaises avaient à peine commencé, au niveau central, à se familiariser avec l'aide fondée sur les droits (actuellement RPU) et ne s'étaient pas encore employées à déterminer systématiquement les exigences techniques relatives à la gestion d'un tel régime après 2013. Les autorités bulgares préparaient une évaluation de l'incidence d'un passage au RPU sur l'administration et sur les agriculteurs. En Roumanie, les autorités avaient entamé, en mars 2012, des discussions bilatérales avec les représentants de la Commission et engagé une consultation des agriculteurs. En Slovaquie, depuis 2009, les autorités avaient seulement analysé l'incidence financière du passage au RPU, et avaient décidé de continuer à utiliser le RPUS jusqu'en 2013.
- 65.** Lors de la mise en place du RPU dans les États membres de l'EU-15, les administrations nationales ont disposé d'au moins 20 mois pour préparer la transition du régime d'aide couplée au nouveau régime. Néanmoins, dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2006 et 2007, la Cour a fait état de faiblesses affectant l'application d'un régime fondé sur les droits, qui avaient parfois retardé considérablement les paiements en faveur des agriculteurs<sup>41</sup>. Selon la Cour, le risque existe donc qu'une préparation insuffisante du passage à un système d'aide fondé sur les droits entraîne des difficultés similaires dans les États membres qui appliquent le RPUS.

<sup>41</sup> Voir rapport annuel relatif à l'exercice 2006, points 5.33 à 5.38, ainsi que rapport annuel relatif à l'exercice 2007, points 5.14 et 5.21 à 5.25.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 66.** Le RPUS est un régime simple à gérer qui a permis aux nouveaux États membres, après leur adhésion à l'UE en 2004 ou en 2007, d'accorder une aide au revenu à leurs agriculteurs. Dans la mesure où il est découplé de la production agricole, il a également permis d'anticiper sur les objectifs de la réforme de la PAC de 2003, à savoir faire en sorte que les agriculteurs soient davantage tournés vers le marché, tout en subordonnant les paiements au respect des règles de conditionnalité.
- 67.** La conception et les modalités d'application du RPUS par les États membres ont toutefois entraîné l'émergence d'éléments contestables concernant la définition des bénéficiaires de l'aide ciblés et des surfaces éligibles ainsi que la répartition de l'aide au sein de la population agricole. Comme pour le RPU, la répartition de l'aide entre les agriculteurs est fondée sur la superficie des exploitations et ne reflète ni les caractéristiques régionales spécifiques de l'activité agricole ni la contribution des agriculteurs à la production de biens publics. L'incidence du RPUS sur la restructuration du secteur agricole n'a pas encore été évaluée, et des faiblesses structurelles persistantes continuent d'affecter négativement le revenu de nombreux agriculteurs. Enfin, les États membres qui appliquent actuellement le RPUS ne sont pas encore prêts à mettre en œuvre un régime d'aide au revenu fondé sur les droits après 2013. Par conséquent, le Conseil et le Parlement pourraient souhaiter examiner l'opportunité de revoir les modalités d'application de ce régime à la lumière des principes exposés dans les recommandations ci-après, dans le contexte de l'élaboration de la prochaine réforme de la PAC.

### **BÉNÉFICIAIRES, TERRES ÉLIGIBLES ET ACTIVITÉ AGRICOLES**

- 68.** Dans son rapport relatif au RPU, la Cour a fait observer que le terme «agriculteur» n'était pas défini de manière satisfaisante et que l'aide était versée à des bénéficiaires n'exerçant aucune activité agricole ou seulement une activité agricole marginale. Le présent audit débouche sur les mêmes conclusions en ce qui concerne le RPUS. En outre, dans certains des États membres susmentionnés, l'aide au titre du RPUS a également été payée en toute légalité à des entités publiques chargées de gérer des terres appartenant à l'État et n'exerçant pour le reste aucune activité agricole (ce qui a contribué à soutenir leurs revenus).
- 69.** Les États membres qui appliquent le RPUS n'ont pas déterminé avec précision les surfaces éligibles et des paiements ont été effectués concernant des parcelles inutilisées ou des terres consacrées à des activités non agricoles.

**RECOMMANDATION N° 1**

La Cour rappelle qu'elle a recommandé que l'aide au revenu soit octroyée aux agriculteurs actifs qui exercent concrètement et régulièrement des activités agricoles. En particulier, les entités publiques chargées de gérer les terres appartenant à l'État et qui n'exercent pour le reste aucune activité agricole ne devraient pas être éligibles au bénéfice de l'aide au titre du RPUS.

**RECOMMANDATION N° 2**

L'admissibilité des terres à l'aide devrait être clairement définie et limitée aux parcelles sur lesquelles, en vertu des normes BCAE, des activités agricoles doivent être concrètement et régulièrement menées. Si un régime d'aide fondé sur les droits devait être mis en place, ceux-ci ne devraient être attribués que pour lesdites parcelles.

**RÉPARTITION DE L'AIDE AU TITRE DU RPUS**

- 70.** La répartition de l'aide au titre du RPUS est essentiellement fondée sur la superficie des parcelles agricoles exploitées à la disposition des agriculteurs, sans qu'il soit tenu compte des caractéristiques spécifiques régionales de l'activité agricole ou de la contribution des agriculteurs à la production de biens publics.
- 71.** En raison de la structure duale de l'agriculture dans la plupart des nouveaux États membres, la grande majorité des agriculteurs ne perçoivent que des montants d'aide très peu élevés, tandis qu'un petit nombre de grands bénéficiaires absorbent l'essentiel de l'aide.

**RECOMMANDATION N° 3**

Il conviendrait de répartir l'aide de manière plus équilibrée entre les agriculteurs, soit par le plafonnement des paiements individuels très élevés, soit par la prise en considération des conditions particulières des exploitations agricoles dans les différentes régions.

## **RÔLE DE L'AIDE AU TITRE DU RPUS DANS LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR AGRICOLE**

- 72.** Depuis l'adhésion des nouveaux États membres en 2004 ou en 2007, le niveau d'aide a augmenté annuellement et continuera de le faire jusqu'en 2013 ou 2016 respectivement. L'incidence du niveau actuel de l'aide et des hausses à venir sur la restructuration du secteur agricole ainsi que sur l'efficacité des exploitations agricoles n'est toutefois pas encore connue.

## **FAIBLESSES STRUCTURELLES AFFECTANT LE REVENU AGRICOLE**

- 73.** Des faiblesses structurelles persistantes affectent l'économie agricole des États membres appliquant le RPUS et, à long terme, elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité et l'efficacité des paiements directs.

## **CAPITALISATION D'UNE PARTIE DE L'AIDE DANS LE PRIX ET LE LOYER DES TERRES**

- 74.** Du fait qu'elle est strictement liée à la surface dont dispose un agriculteur, l'aide au titre du RPUS peut entraîner une hausse du prix et du loyer des terres et, partant, diminuer l'efficacité de l'aide.

### **RECOMMANDATION N° 4**

La Commission devrait analyser la mesure dans laquelle les faiblesses structurelles et le prix des terres ont une incidence négative sur l'efficacité et l'efficacité du système de paiements directs. Sur la base de cette analyse, la Commission devrait envisager d'adopter des mesures complémentaires visant à restructurer le secteur agricole et à le rendre plus compétitif.

## **CARACTÈRE TRANSITOIRE DU RPUS ET PRÉPARATION À LA MISE EN ŒUVRE D'UN RÉGIME D'AIDE FONDÉ SUR DES DROITS AU PAIEMENT**

- 75.** Le RPUS est par définition un système transitoire, qui devrait être remplacé par un nouveau régime fondé sur des droits. Cependant, la plupart des États membres qui appliquent le RPUS ne se sont pas préparés à la mise en place d'un régime de ce type. L'instauration du RPU dans les États membres de l'EU-15 a montré que l'application d'un régime d'aide fondé sur des droits entraînait d'importants retards dans les paiements en faveur des agriculteurs.

### **RECOMMANDATION N° 5**

La Commission devrait soutenir activement les États membres et suivre de plus près leurs préparatifs en vue de l'instauration future d'un système fondé sur les droits au paiement. En particulier, elle devrait aider les États membres à définir les exigences fondamentales pour les administrations nationales et pour les agriculteurs.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Ioannis SARMAS, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 octobre 2012.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## COMPARAISON ENTRE LE RPUS ET LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE (RPU)

Le RPU comme le RPUS visent à fournir aux agriculteurs une aide au revenu. Dans les deux cas, les parcelles agricoles sur lesquelles le paiement est fondé doivent être à la disposition des agriculteurs à une date précise lors de chaque campagne et doivent être maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) (telles qu'elles sont définies dans le règlement (CE) n° 73/2009).

Cependant, il existe deux différences majeures entre le RPU et le RPUS:

### a) Droits au paiement

Dans le cadre du RPU, l'aide est déterminée sur la base de deux critères, à savoir i) le nombre d'hectares éligibles dont l'agriculteur dispose **et** ii) la valeur des droits au paiement détenus. Ceux-ci donnent droit à une aide forfaitaire par hectare. Dans la plupart des cas, la valeur de chaque droit au paiement correspond au montant de l'aide directe octroyée durant une période de référence historique. Les droits au paiement peuvent être dissociés des terres et négociés séparément.

Par contre, s'agissant du RPUS, l'aide correspond à un montant forfaitaire par hectare, calculé sur une base annuelle en divisant l'enveloppe financière nationale par la superficie agricole utilisée de l'État membre concerné, et les droits au paiement n'existent pas.

### b) Définition des terres agricoles éligibles: bonnes conditions agricoles et BCAE

Dans le cadre du RPUS, les paiements se rapportent à toute surface éligible d'une exploitation qui est utilisée à des fins agricoles (ce qui inclut son maintien dans de bonnes conditions agricoles et environnementales).

À l'inverse, dans le cadre du RPUS, la surface agricole éligible est celle qui est réellement utilisée et qui était maintenue dans de bonnes conditions agricoles au 30 juin 2003. Le règlement ne définit pas plus précisément la notion de bonnes conditions agricoles. En pratique, elle n'a été utilisée qu'au moment de l'adhésion pour exclure de la SAU les parcelles qui étaient abandonnées en juin 2003 et empêcher les agriculteurs de demander l'aide pour des terres qu'ils auraient recommencé à exploiter **après** cette date. Il s'agit donc essentiellement d'une notion historique qui n'a plus aucune utilité dans la pratique, sauf dans les deux cas mentionnés ci-après.

S'agissant de la Bulgarie et de la Roumanie, l'acte d'adhésion ne mentionne pas la date limite du 30 juin 2003 et, en principe, les bonnes conditions agricoles doivent être respectées chaque année.

Seule la Bulgarie a défini les bonnes conditions agricoles. En Roumanie, les autorités n'ont pas défini cette notion, avec pour conséquence que des parcelles inutilisées n'ont pas été exclues de la surface agricole.

En pratique, les BCAE constituent désormais la norme applicable en la matière, puisque les agriculteurs sont tenus de les respecter pour avoir droit au paiement intégral de l'aide au titre du RPU ou du RPUS.

## AIDE AU REVENU VERSÉE AU TITRE DU RPUS POUR LES EXERCICES 2005 À 2011

*(en millions d'euros)*

Exercice	Bulgarie	République tchèque	Estonie	Chypre	Lettonie	Lituanie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Slovaquie	TOTAL
2005	0,0	212,4	21,2	7,9	25,1	81,8	316,0	702,0	0,0	82,8	1 449,2
2006	0,0	255,5	27,8	13,6	38,4	103,3	373,4	807,1	0,0	102,2	1 721,3
2007	0,0	309,6	35,1	16,9	48,4	128,2	445,4	977,3	0,0	122,0	2 082,9
2008	166,3	354,7	40,5	19,4	55,5	146,3	508,3	1 123,9	420,1	139,5	2 974,5
2009	208,5	437,3	50,6	24,6	69,5	183,5	639,4	1 401,6	528,8	179,7	3 723,5
2010	272,1	517,0	60,6	28,7	83,6	220,1	771,1	1 671,6	611,0	225,2	4 461,0
2011	289,7	580,6	70,5	29,9	95,1	261,1	831,7	1 962,5	698,5	264,8	5 084,4
<b>TOTAL</b>	<b>936,6</b>	<b>2 667,1</b>	<b>306,3</b>	<b>141,0</b>	<b>415,6</b>	<b>1 124,3</b>	<b>3 885,3</b>	<b>8 646,0</b>	<b>2 258,4</b>	<b>1 116,2</b>	<b>21 496,8</b>

Source: Rapports annuels du FEAGA relatifs aux exercices 2005-2011.

## RÉPARTITION DE L'AIDE AU REVENU DANS LE CADRE DU RPUS (CAMPAGNE 2010)

Paiement annuel de l'aide RPUS (en euros)	Nombre de bénéficiaires	Bulgarie	République tchèque	Estonie	Chypre	Lettonie	Lituanie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Slovaquie
< 500	1 761 219	63 377	3 822	5 662	22 373	33 144	92 613	58 940	520 945	954 443	5 900
≥ 500 et < 5 000	1 164 925	21 359	12 724	8 167	8 779	29 128	68 918	94 003	801 055	114 179	6 613
≥ 5 000 et < 10 000	62 135	2 608	3 174	908	598	1 522	4 773	11 170	30 515	6 055	812
≥ 10 000 et < 50 000	46 706	2 952	3 776	1 101	420	1 174	3 348	11 469	13 450	7 699	1 317
≥ 50 000 et < 100 000	6 060	862	818	164	17	132	259	1 031	1 267	1 125	385
≥ 100 000 et < 300 000	4 396	529	1 170	90	4	45	145	771	566	440	636
≥ 300 000 et < 500 000	746	26	303	6	0	2	10	184	56	30	129
≥ 500 000	287	15	105	0	0	0	2	77	20	21	47
<b>TOTAL</b>	<b>3 046 474</b>	<b>91 728</b>	<b>25 892</b>	<b>16 098</b>	<b>32 191</b>	<b>65 147</b>	<b>170 068</b>	<b>177 645</b>	<b>1 367 874</b>	<b>1 083 992</b>	<b>15 839</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission européenne relatives aux paiements (CATS).



# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### I.

En tant que régime transitoire, le régime de paiement unique à la surface (RPUS) a été conçu selon les mêmes principes que le régime de paiement unique (RPU), mais il n'est pas fondé sur des droits. Initialement, la période de transition devait se terminer à la fin de l'année 2006 mais, à la demande des nouveaux États membres, il a pu être prolongé de deux ans, jusqu'à la fin de l'année 2008 au plus tard. Dans l'intervalle, il a été prorogé jusqu'à la fin 2013.

Le RPUS devait être un «régime simplifié» visant à permettre aux nouveaux États membres de gérer les paiements directs au moyen de règles plus simples.

### IV.

La Commission traite de cette question dans les propositions législatives concernant la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020 (définition de l'agriculteur actif).

Le RPUS est un système d'aide découplé et, par conséquent, il n'est lié à aucune obligation de production. Tout agriculteur percevant des aides doit toutefois exercer une activité agricole. Conformément au règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, cela suppose qu'il doit au moins maintenir ses terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Dans ce contexte, un exploitant ne devrait pas être considéré comme n'exerçant aucune activité agricole pour la simple raison qu'il ne maintient pas un certain niveau de production.

Depuis 2010, les États membres ont la possibilité d'exclure du bénéfice des paiements directs les personnes physiques ou morales dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social ne relève pas de l'exercice d'une activité agricole.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### V.

La Commission prend acte de l'observation de la Cour sur l'identification des parcelles éligibles. Toutefois, les nouveaux États membres ont utilisé les meilleures informations disponibles au moment de l'établissement de leur système d'identification des parcelles agricoles (SIPA). Au moyen de missions d'audit et de plans d'action, la Commission a soutenu les nouveaux États membres dans leur effort pour améliorer la qualité des informations contenues dans leur SIPA. La définition des terres éligibles à l'aide au titre du RPUS oblige les nouveaux États membres à exclure du paiement les superficies agricoles non utilisées (non exploitées pour divers motifs, notamment des facteurs d'ordre économique ou social).

Chaque fois que les audits de la Commission révèlent la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles, les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### VI.

Comme pour le RPU, il n'y a pas de lien quantifié entre l'aide au titre du RPUS et les frais supportés pour assurer une activité agricole, y compris la mise à disposition de biens publics. Le RPUS est un paiement forfaitaire fondé sur la superficie dont le principal objectif est de proposer un soutien au revenu de base. Grâce à l'obligation de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, le RPUS favorise la protection des ressources naturelles, donnant ainsi une base à la fourniture de biens publics par l'agriculture. C'est ce qui ressort notamment de l'étude sur les biens publics de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE)<sup>1</sup>.

La situation varie sensiblement dans l'EU-12 en ce qui concerne les dimensions des exploitations. Le RPUS étant un paiement fondé sur la superficie, les grandes exploitations perçoivent des paiements plus élevés. En outre, les problèmes spécifiques observés dans des secteurs et des régions sensibles ont été pris en compte par les nouveaux États membres pour octroyer respectivement les paiements directs nationaux complémentaires (PDNC) et les aides spécifiques.

Les propositions législatives concernant la PAC à l'horizon 2020 reconnaissent la nécessité d'introduire la définition d'agriculteur actif ainsi que la notion de redistribution de l'aide entre les États membres et les agriculteurs.

<sup>1</sup> Cooper, T., Hart, K., et Baldock, D., (2009) «Provision of public goods through agriculture in the European Union» (Production de biens publics par l'agriculture dans l'Union européenne), rapport de la DG Agriculture et développement rural, contrat n° 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy, Londres.

### VII.

La possibilité de régionaliser les paiements au titre du RPUS n'existe pas, car le RPUS est un régime de transition vers les paiements régionaux au titre du RPU. En conséquence, dans le cas où un État membre aurait souhaité différencier les niveaux de paiements entre les régions, il aurait pu le faire en introduisant le RPU ou, depuis 2010, au moyen des mesures d'aide spécifiques en application de l'article 131 du règlement (CE) n° 73/2009. En outre, il existe dans le cadre des programmes de développement rural (versements en faveur des zones défavorisées) des mesures destinées à soutenir les régions défavorisées.

### VIII.

Le niveau des paiements directs dans les États membres est le résultat d'un compromis politique qui, toutefois, était fondé sur des critères et des périodes de référence historiques bien définis. C'est la mise en œuvre progressive des paiements au titre du RPUS qui a été proposée afin d'éviter les distorsions entre les différents secteurs économiques.

Les instruments de la PAC sont analysés en permanence par la Commission, notamment par l'intermédiaire des évaluations de la politique. En ce qui concerne les paiements directs, l'évaluation des différents impacts a été divisée par thème. Une évaluation des effets sur les revenus des paiements directs a été publiée en 2011<sup>2</sup> et une évaluation de l'effet structurel des paiements directs est à présent en cours. Les résultats devraient être prêts à la fin du deuxième semestre de 2013. Le RPUS étant une dérogation au RPU, ses effets sont évalués conjointement avec le RPU dans le cadre de cette évaluation.

### IX.

La capitalisation du soutien dans le prix des terres peut être effectivement plus élevée dans un modèle régional de RPU ou dans le RPUS que dans un modèle historique. Le fonctionnement des marchés fonciers dans les États membres de l'Union européenne (UE) sous l'influence des mesures adoptées au titre de la PAC a été évalué dans une étude commandée par les services de la Commission<sup>3</sup>. Néanmoins, parmi les facteurs qui influencent les prix de la terre, les subventions de la PAC ont un impact assez modeste. De plus, il ne s'ensuit pas nécessairement une augmentation de la capitalisation par rapport aux anciennes formes couplées de soutien.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm)

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### X.

L'article 122, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 73/2009 établit que le RPUS doit être disponible jusqu'au 31 décembre 2013. Cela signifie que le RPUS cessera d'exister dans le cadre de la nouvelle PAC, ce dont les nouveaux États membres ont connaissance depuis janvier 2009 déjà, date à laquelle le règlement a été publié.

Les nouveaux États membres peuvent décider, chaque année, d'introduire le régime ordinaire (RPU) et la Commission a mené plusieurs consultations techniques sur cette question avec certains nouveaux États membres intéressés. Il appartient toutefois aux États membres de juger des avantages et des inconvénients d'une telle décision. La structure de la communauté agricole varie considérablement entre les États membres, tout comme les capacités administratives de ces derniers.

### XI. Réponse commune aux tirets 1 et 2

Des critères tels que celui d'une «**activité agricole concrète et régulière**» pourraient lier le niveau de l'aide à l'acquittement par le bénéficiaire d'une obligation de production réelle qui serait incompatible à la fois avec les objectifs la PAC consistant à promouvoir l'orientation vers le marché des agriculteurs au moyen de paiements directs découplés et avec les règles de la «boîte verte» de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En outre, la diversification des activités est une précieuse solution alternative aux opportunités de croissance limitée dans le secteur agricole.

En vertu de la législation actuelle [article 2 du règlement (CE) n° 73/2009], toute personne physique ou morale qui exerce une activité agricole pourrait bénéficier de paiements directs. Les États membres ont toutefois la possibilité de limiter l'accès au paiement direct en appliquant l'article 28, paragraphe 2, dudit règlement. En outre, il convient de noter que les États membres ont l'obligation d'établir des exigences minimales en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Cette question est traitée dans les propositions de la Commission concernant la PAC à l'horizon 2020 par l'introduction d'une définition de l'agriculteur actif et de l'activité agricole<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, articles 9 et 4 respectivement.

### XI. Réponse au troisième tiret

Les propositions législatives de la Commission visent à permettre une répartition plus équilibrée de l'aide grâce à plusieurs mesures telles que la réduction progressive et le plafonnement des montants des paiements directs, la flexibilité entre les piliers, l'attribution régionale des plafonds nationaux, la convergence de la valeur des droits au paiement et le régime des petits exploitants agricoles. Dans le cadre de la nouvelle politique, tous les États membres (y compris les pays qui appliquent le RPUS) auront la possibilité de régionaliser les paiements en tenant compte des caractéristiques agronomiques et économiques ainsi que de leur potentiel agricole régional.

### XI. Réponse au quatrième tiret

La question a été analysée dans le cadre d'une étude sur le fonctionnement des marchés fonciers<sup>5</sup> et dans le bilan de santé de la PAC<sup>6</sup> — Évaluation d'impact; en outre, une autre étude sur les facteurs de marché est actuellement en cours au sein du 7<sup>e</sup> programme-cadre de RDT<sup>7</sup>.

En leur offrant une garantie de revenus effective et une stabilité minimale en la matière, le RPUS aide les agriculteurs à atténuer les effets néfastes de ces facteurs structurels.

### XI. Réponse au cinquième tiret

Il appartient aux États membres d'adopter une décision relative à la mise en œuvre du RPU et de demander à consulter la Commission. En cas de besoin, les services de la Commission se tiennent à la disposition des États membres pour toute consultation ou assistance que ces derniers solliciteraient. La Commission doit respecter le principe de subsidiarité et ne peut pas intervenir dans les questions relevant des compétences des États membres.

<sup>5</sup> «Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy» (étude sur le fonctionnement des marchés fonciers dans les États membres de l'UE sous l'influence de mesures prises au titre de la politique agricole commune), rapport final de novembre 2008, [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm).

<sup>6</sup> Bilan de santé de la PAC — Évaluation d'impact. Note n° 1: [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia\\_annex/c1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf).

<sup>7</sup> «Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States» (analyse comparative des marchés de facteurs de l'agriculture dans l'ensemble des États membres), [http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ\\_RCN=11351201](http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201). Le projet «marché des facteurs de production» a débuté le 1<sup>er</sup> septembre 2010 et prendra fin le 31 août 2013.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## INTRODUCTION

### 7.

Conformément au traité d'adhésion, le RPUS était à la disposition des nouveaux États membres jusqu'à la fin 2006, avec la possibilité de le proroger deux fois d'une année (jusqu'à la fin 2008) à la demande du nouvel État membre.

## REMARQUES

### 20.

Seuls les agriculteurs répondant à la définition énoncée dans le règlement (CE) n° 73/2009 (personnes exerçant une activité agricole) peuvent prétendre à cette aide. La définition reflète la nature découplée du régime et l'objectif consistant à promouvoir l'orientation vers le marché des agriculteurs tout en garantissant le respect des règles de la «boîte verte» de l'OMC. Des obligations de production ou des liens avec des facteurs de production ne peuvent être imposés comme critères d'éligibilité.

Néanmoins, les propriétaires fonciers sans activité agricole et les non-exploitants ne peuvent bénéficier des paiements.

Dans ce contexte, il peut arriver que des agriculteurs remplissent uniquement le critère des BCAE, et n'exercent par conséquent qu'une activité agricole limitée. Toutefois, il convient de rappeler que les États membres sont tenus de mettre en place des exigences minimales pour les BCAE.

Cette question a été traitée dans les propositions législatives de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 en proposant la définition de l'agriculteur actif.

Chaque fois que les audits de la Commission révèlent la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles, les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### 21.

Les États membres doivent apprécier si les caractéristiques de l'utilisation des sols n'empêchent une utilisation agricole.

Conformément à la législation de l'UE en vigueur [article 2, point a), du règlement (CE) n° 73/2009], les bénéficiaires mentionnés à titre d'exemple sont considérés comme des agriculteurs pour autant qu'ils exercent une activité agricole. Ces agriculteurs ont droit au paiement au titre du RPUS si les conditions d'éligibilité sont remplies.

Cependant, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009, les États membres ont la possibilité d'exclure du RPUS les agriculteurs dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques.

Chaque fois que les audits de la Commission révèlent la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles, les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### 22.

La définition de l'activité agricole reflète l'objectif consistant à promouvoir l'orientation vers le marché des agriculteurs tout en garantissant le respect des règles de la «boîte verte» de l'OMC. Le RPUS est dissocié de la production et conforme aux règles de la «boîte verte» de l'OMC et, par conséquent, des obligations de production ou des liens avec des facteurs de production ne peuvent être imposés comme critères d'éligibilité. Dans ce contexte, les agriculteurs peuvent décider de «maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales» au lieu de produire des produits agricoles.

Le principal objectif du découplage est de renforcer l'orientation vers le marché et, d'une manière générale, les agriculteurs, en tant qu'entrepreneurs, exploitent activement leurs terres afin de tirer un revenu de la vente de leurs produits et éventuellement d'autres activités. La décision de ne pas produire est également un comportement axé sur le marché si les coûts de production variables ne sont pas couverts.

La Commission est toutefois d'avis que la majorité des terres agricoles bénéficiant du RPUS est utilisée pour la production et que les bénéficiaires dont les activités sont limitées ne représentent qu'un faible pourcentage de la superficie totale visée par le RPUS.

Voir également la réponse de la Commission au point 20.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 1

La Commission aborde cette question dans ses propositions législatives sur la PAC à l'horizon 2020 en proposant une définition de l'agriculteur actif.

En vertu de la législation actuelle [article 2 du règlement (CE) n° 73/2009], toute personne physique ou morale qui exerce une activité agricole pourrait bénéficier de paiements directs. Les États membres ont toutefois la possibilité de limiter l'accès au paiement direct en appliquant l'article 28, paragraphe 2, dudit règlement. En outre, il convient de noter que les États membres ont l'obligation d'établir des exigences minimales en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Chaque fois que les audits de la Commission révèlent la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles, les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### 23.

Lorsqu'il a examiné, à l'occasion du «bilan de santé», les moyens de mieux cibler les aides directes allouées, le Conseil a estimé qu'il convenait d'accorder aux États membres une marge de manœuvre pour déterminer, conformément au principe de subsidiarité et en fonction de leurs réalités économiques spécifiques, quels sont les paramètres à prendre en compte pour l'application de la possibilité qui leur est laissée (d'exclure du bénéfice des paiements directs «une personne physique ou morale dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole»). Cette question est également traitée dans les propositions législatives de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 par l'introduction d'une définition de l'agriculteur actif.

### 24.

Par «surface agricole utilisée», on entend la surface totale occupée par les terres arables, les prairies permanentes, les cultures permanentes et les jardins potagers, conformément à la définition de la Commission à ses fins statistiques. Selon cette définition, si une parcelle agricole n'est plus exploitée pour une raison quelconque (économique, sociale), elle est incluse dans la catégorie «autres superficies» comme non éligibles au titre du RPUS. Il appartient aux États membres d'évaluer si les caractéristiques de la parcelle ne sont pas de nature à empêcher une utilisation agricole.

Chaque fois que les audits de la Commission révèlent la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles, les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### 28.

Pour la Bulgarie et la Roumanie, la référence historique à des parcelles qui se trouvaient dans de «bonnes conditions agricoles» a été abandonnée en raison de la structure particulière des secteurs agricoles avant l'adhésion. Pour plusieurs raisons (parcelles fragmentées, situations floues au niveau des droits de propriété et manque de capitaux), de grandes étendues de terres agricoles n'étaient toujours pas cultivées à la date de l'adhésion. Par conséquent, il a été décidé d'appliquer la condition liée au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles, sur une base annuelle.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Réponse commune aux points 30 à 32

Les nouveaux États membres ont utilisé les meilleures informations disponibles au moment d'établir leurs SIPA. Les audits réalisés par la Commission en 2004 avaient conclu que les SIPA étaient, dans l'ensemble, opérationnels en Slovaquie, en Pologne et en Hongrie. Les informations relatives aux parcelles agricoles éligibles enregistrées dans le SIPA n'étaient pas toujours entièrement correctes mais, les missions d'audit et les plans d'action menés en Bulgarie et en Roumanie ont permis à la Commission de soutenir les nouveaux États membres dans leurs efforts pour améliorer la qualité des informations contenues dans leurs systèmes d'identification des parcelles.

### 33.

Aux fins du RPUS, la surface agricole validée par la Commission est celle que les nouveaux États membres ont estimée (en utilisant des critères objectifs) avant l'adhésion comme étant la superficie éligible potentielle qui fera l'objet d'une demande. Dans le système d'identification des parcelles agricoles (LPIS), la superficie agricole totale est enregistrée; cette superficie ne fait toutefois pas finalement l'objet d'une demande dans son intégralité par l'agriculteur (pour diverses raisons, notamment le processus de restitution des terres, la fragmentation des parcelles, l'accès à la terre, etc.). En conséquence, la superficie validée par la Commission peut être inférieure à la superficie agricole totale enregistrée dans le SIPA.

### 34.

La différence entre la surface agricole aux fins du RPUS, telle qu'elle est établie à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1121/2009, et la superficie maximale éligible au titre du RPUS enregistrée dans le SIPA peut être expliquée. Par conséquent, la Commission n'a pas jugé nécessaire de demander aux États membres d'analyser cet écart.

Voir aussi la réponse au point 33.

### 35. Réponse commune aux points a) et b)

Le principe de l'application d'un coefficient de réduction est un mécanisme standard visant à éviter que les plafonds budgétaires ne soient dépassés. Aucune incertitude n'est possible étant donné que les États membres peuvent communiquer suffisamment à l'avance aux agriculteurs le montant maximal du paiement par hectare auquel ils auront droit au titre du RPUS [la répartition de l'enveloppe budgétaire disponible et la superficie agricole dans le cadre du RPUS, telle qu'établie à l'annexe VIII du règlement (CE) n° 1121/2009], ainsi que l'estimation de la réduction possible sur la base des données provenant des demandes d'aide.

### 38.

Chaque demande de révision de la surface agricole utilisée a été analysée par la Commission sur la base de critères objectifs (par exemple, la taille des exploitations agricoles, l'expérience acquise concernant les demandes d'aide au cours des années précédentes, la mise à jour du SIPA, etc.). L'expérience acquise sur le long terme en matière de demandes d'aide est considérée comme l'un des critères objectifs.

En 2005, les autorités slovaques ont demandé la modification de la superficie agricole utilisée (SAU) sur la base de la demande d'aide au titre du RPUS présentée en 2004 (données portant sur une année uniquement). La Commission n'a pas jugé que la demande était suffisamment fondée en raison de la situation particulière de la République slovaque au cours de cette période (contentieux fonciers) et d'une expérience limitée en matière de RPUS. Toutefois, en novembre 2008, la République slovaque a soumis à nouveau la demande d'ajustement de la superficie agricole utilisée sur la base de déjà quatre années d'expérience en ce qui concerne les demandes d'aide au titre du RPUS et la Commission a accédé à cette demande.

### 39.

L'existence de terres laissées à l'abandon est l'une des raisons pour lesquelles des parcelles sont déclarées inéligibles. Les audits de la Commission révèlent régulièrement la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles et les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### 40.

Les anomalies constatées au cours d'audits font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 41.

Les audits de la Commission en Hongrie ont confirmé que la qualité du SIPA s'est améliorée au cours des dernières années.

En ce qui concerne la Roumanie, la Commission a décidé, en 2012, sur la base des audits effectués en 2011, de lever sa réserve sur le SIGC au motif que le plan d'action de la Roumanie avait été mené à bien, correctement mis en œuvre et que le système était opérationnel et de qualité suffisante pour l'année de demande 2011. Un audit de la mise en œuvre du SIGC révisé sera réalisé en 2012 dans le cadre du programme d'audit normal.

Pour la Bulgarie, un plan d'action SIGC détaillé a été élaboré, et il a été achevé en novembre 2011, comme prévu. Néanmoins, s'il ressortait des audits réalisés (fin 2011, début 2012) que les travaux effectués étaient satisfaisants, la Commission ne disposait pas encore de garanties suffisantes que l'application des nouveaux éléments dans le traitement des demandes relatives à 2012 fonctionnerait correctement. En conséquence, la réserve n'a pas été levée<sup>8</sup>.

### 42.

Toutes les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### 43.

Il peut y avoir des cas spécifiques où le caractère éligible des terres aux paiements directs n'est pas totalement évident. Pour remédier à ce problème, la Commission a élaboré un questionnaire et un document de réflexion qui reflétaient l'échange de vues qui a eu lieu avec les États membres. Le document de réflexion (DS/2010/04 rév. 1) a conclu (à partir des questionnaires et de la discussion) que l'éligibilité des surfaces est **«incontestable dans la grande majorité des cas et l'appréciation ne pose de problème ni aux contrôleurs, ni aux agriculteurs»**.

<sup>8</sup> AAR 2011, page 75, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri\\_aar\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2011.pdf).

La décision de l'agriculteur de poursuivre la production agricole sur les hectares éligibles ou tout simplement de maintenir la surface dans de BCAE doit être dictée par les conditions du marché, et non par l'aide. La définition de normes nationales par les États membres ne signifie pas nécessairement qu'il est attendu de l'agriculteur qu'il exerce une activité visant à maintenir ou à accroître la production agricole. La définition d'Eurostat exclut les terres laissées à l'abandon de la surface agricole utilisée. Dans les propositions législatives de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020, la définition de l'agriculteur actif permettra de mieux cibler l'aide.

### Encadré 2

Conformément à l'article 143 *ter*, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1782/2003 [article 124 du règlement (CE) n° 73/2009], «la surface agricole aux fins du régime de paiement unique à la surface est la partie de la surface agricole utilisée maintenue dans de bonnes conditions agricoles, qu'elle soit ou non exploitée, le cas échéant, adaptée conformément aux critères objectifs à définir par la Bulgarie ou la Roumanie après approbation de la Commission». Pour la Bulgarie, les critères nationaux déterminant les bonnes conditions agricoles pour les superficies de pâturages étaient fondés sur l'adéquation des terres au pâturage. Par conséquent, toute parcelle se trouvant en bonne condition agricole est éligible pour les paiements au titre du RPUS en Bulgarie.

Les autorités roumaines ont défini des lignes directrices pour la classification des terres laissées à l'abandon. En outre, dans le cadre du plan d'action de la Roumanie, celles-ci ont contrôlé plus de 11 000 parcelles de référence, qui étaient considérées comme potentiellement laissées à l'abandon afin de vérifier leurs conditions d'éligibilité.

Les audits de la Commission révèlent régulièrement la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles et les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### 44.

Le RPUS est un paiement forfaitaire fondé sur la superficie dont le principal objectif est de proposer un soutien au revenu de base.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 46.

Outre l'augmentation des prix et de l'aide publique, la hausse du revenu par UTA s'explique également par une diminution de la main-d'œuvre au cours de la période.

### 47.

Pour décrire la situation de manière exhaustive, il convient également de prendre en compte les revenus du marché pour évaluer le rôle des paiements au titre du RPUS.

### 48.

En 2004, lorsque le RPUS a été introduit, la valeur ajoutée nette a augmenté dans l'EU-10 mais également dans l'EU-15. La valeur ajoutée nette a ultérieurement été modifiée sans lien précis avec la mise en œuvre du RPUS.

### 49.

Le RPUS a été conçu comme une aide à la surface, sans qu'il soit nécessaire pour les agriculteurs de déclarer leurs revenus. Le montant du concours financier correspond aux hectares donnant droit à l'aide. En outre, les nouveaux États membres peuvent cibler des groupes spécifiques d'agriculteurs/secteurs via les PDNC (et soutien spécifique). La situation des revenus des petits agriculteurs est abordée dans les propositions législatives concernant la PAC à l'horizon 2020.

Les propositions législatives de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 comprennent un élément de réduction progressive et le plafonnement des paiements directs, ce qui permettra une limitation des paiements effectués en faveur des exploitants agricoles.

### 50.

Dans un régime de soutien découplé institué pour encourager les agriculteurs à une plus grande orientation vers le marché, le fait d'ajuster le niveau de soutien, par exemple, au niveau de revenu des agriculteurs, nuirait à l'objectif. Par ailleurs, étant donné que le niveau de revenu est étroitement lié au niveau et au type de production, les règles de la «boîte verte» de l'OMC ne seraient certainement pas satisfaites.

La Commission reconnaît cependant que la répartition des aides entre agriculteurs doit être plus ciblée; c'est pourquoi cette question se trouve au cœur des propositions législatives concernant la PAC à l'horizon 2020 qui mettent en avant, par exemple, les jeunes agriculteurs, les petits agriculteurs, les zones soumises à des contraintes naturelles, etc.

### 51.

La situation est sensiblement différente d'un pays à l'autre de l'UE-12. Étant donné que le RPUS est un paiement à la surface, les exploitations agricoles de grandes dimensions en termes d'hectares perçoivent des paiements plus élevés, qui ne sont pas nécessairement accompagnés d'un niveau de production supérieur.

L'effet redistributif est visible même dans le cadre du RPU, dans lequel<sup>9</sup> des aides découplées sont accordées à 82 % de bénéficiaires percevant moins de 10 000 euros, mais qui ne représentent que 24 % du montant total des paiements.

Souvent, le 0,2 % comprend de grandes coopératives composées de nombreuses petites exploitations.

Il a été convenu par le Conseil que la notion de modulation (réduction progressive des paiements directs) ne s'applique aux nouveaux États membres que lorsque le niveau des paiements directs est au moins égal à celui des autres États membres.

La question de la répartition appropriée des aides entre les exploitations de différentes tailles est abordée dans les propositions législatives concernant la PAC à l'horizon 2020, au moyen de la réduction progressive et du plafonnement des montants des paiements ainsi que d'un régime spécifique pour les petits exploitants.

### 52.

Afin de préserver la simplicité du régime, le RPUS n'en autorise pas la régionalisation. Les nouveaux États membres sont toutefois autorisés à accorder des PDNC sur des bases sectorielles pour compenser la mise en œuvre progressive. Cet instrument, associé à l'aide accordée au titre de l'article 131 (aide spécifique) permet de répondre efficacement aux besoins spécifiques des agriculteurs opérant dans les secteurs sensibles (par exemple les éleveurs sans surfaces agricoles). Outre le RPUS, les aides prévues dans le cadre des programmes de développement rural visent à cibler les agriculteurs dans les zones défavorisées (paiements en faveur des zones défavorisées).

<sup>9</sup> Données CATS de 2010.



## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 53.

Le RPUS est un système découplé et, par conséquent, il n'est lié à aucune obligation de production. Dans ce contexte, un exploitant ne devrait pas être considéré comme n'exerçant aucune activité agricole pour la simple raison qu'il ne maintient pas un certain niveau de production. Néanmoins, tout agriculteur percevant des aides doit exercer une activité agricole, ce qui signifie qu'il doit au moins maintenir ses terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Même si les terres sont uniquement conservées dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, le RPUS contribue à la protection des ressources naturelles et constitue ainsi la base permettant à l'agriculture de fournir des biens publics. Il n'est pas utile d'introduire la production agricole en tant que critère, car cela irait à l'encontre du caractère découplé des paiements, ce qui ne serait pas compatible avec les conditions de la «boîte verte» de l'OMC.

La question a également été abordée dans le «bilan de santé» en introduisant l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009, au moyen duquel les États membres peuvent exclure les bénéficiaires dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités économiques, ou qui n'exercent aucune activité agricole. Cette question est également traitée dans les propositions législatives de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 par l'introduction d'une définition de l'agriculteur actif.

### 54.

Les nouveaux États membres sont autorisés à accorder des PDNC au titre des bases sectorielles pour compenser la mise en œuvre progressive. Cet instrument, associé à l'aide accordée au titre de l'article 131 (aide spécifique) permet de répondre efficacement aux besoins spécifiques des agriculteurs opérant dans les secteurs sensibles (par exemple les éleveurs sans surfaces agricoles).

### 55.

Le programme d'évaluation de la direction générale de l'agriculture et du développement rural prévoit que les mesures énoncées à l'article 68 seront évaluées en 2013/2014. La Commission disposera ainsi d'un ensemble exhaustif de données concernant l'application des mesures, notamment du rapport que les États membres doivent présenter au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2012, et il sera possible de répondre aux modifications introduites par les États membres le 1<sup>er</sup> août 2011.

La Commission rappelle que l'article 68 autorise également les États membres à utiliser une partie de leur enveloppe RPUS pour accorder une aide spécifique en mettant en œuvre huit autres catégories de mesures.

### 57.

Les instruments de la PAC sont analysés en permanence par la Commission, notamment au moyen d'évaluations des instruments de politique. En ce qui concerne les paiements directs, l'évaluation des différents impacts a été répartie par thème.

Une évaluation de l'effet sur le revenu des aides directes a été publiée en 2011 et la Commission procède actuellement à une évaluation externe des effets structurels des aides directes, qui examinera l'effet des régimes de soutien direct, notamment le RPUS, sur différents aspects de la structure des exploitations agricoles<sup>10</sup>. L'évaluation doit être complétée à l'automne 2013.

Le RPUS étant un régime de transition vers le RPU, ses effets sont évalués conjointement avec ceux du RPU dans le cadre de ces évaluations.

### 58.

En outre, d'autres instruments de la PAC tels que l'aide au développement rural et le système de conseil agricole sont à la disposition des agriculteurs pour les aider à faire face à la plupart des problèmes mentionnés par la Cour. Ces mesures sont conçues et choisies par les États membres parmi un large éventail de possibilités pour répondre à leurs besoins en termes de modernisation des exploitations agricoles, de formation des salariés, etc. Pour ce qui est de la politique foncière elle-même, des droits de propriété et de leur fragmentation, l'action de la Commission est réduite car elles ne relèvent pas de ses domaines de compétences.

En leur offrant une garantie de revenus effective et une stabilité minimale en la matière, le RPUS aide les agriculteurs à atténuer les effets néfastes de ces facteurs structurels.

<sup>10</sup> En particulier, l'évaluation portera sur les effets des mesures de soutien direct sur les structures agricoles (taille, nombre, utilisation des terres, cheptel), la poursuite des activités agricoles dans les zones marginales, les incidences sur la population active, les stratégies en matière de capital et de gestion des entreprises agricoles.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 59.

La Commission ne partage pas entièrement le point de vue de la Cour. L'étude externe sur les marchés fonciers indique que le niveau de la capitalisation varie entre pays et régions en raison de différences sur le plan de la structure de leurs marchés fonciers. Étant donné que l'effet de «subvention» influence non seulement les prix des intrants, mais aussi les prix à la production, leur incidence sur la rentabilité des activités agricoles n'est pas uniforme et difficile à évaluer.

Si les RPUS sont capitalisés dans la valeur des terrains et que l'agriculteur est propriétaire foncier, toute capitalisation du RPUS accroît directement la valeur de ses actifs. En revanche, si un agriculteur loue les terres, les paiements au titre du RPUS compenseraient toute capitalisation sur la location des terres et auraient, tout au plus, un effet nul par rapport à une situation sans RPUS. Il convient en outre de rappeler que de nombreux opérateurs qui louent leurs terres sont eux-mêmes des agriculteurs.

### 60.

La Commission a analysé les effets de l'aide sur les prix des terres (pour n'en mentionner que quelques-uns: l'analyse d'impact dans le cadre du bilan de santé de la PAC, l'évaluation de l'impact des propositions concernant la PAC à l'horizon 2020; d'autre part, une étude externe portant sur le marché foncier dans l'UE a été lancée à l'initiative de la Commission).

La capitalisation du soutien dans les prix de la terre est peut-être effectivement plus élevée dans un modèle régional de RPU ou dans le RPUS que dans un modèle historique. Cela a été notamment évalué dans une étude commandée par les services de la Commission<sup>11</sup>. Néanmoins, parmi les facteurs qui influencent les prix de la terre, les subventions de la PAC ont un impact assez modeste. En effet, l'évolution du prix des terres agricoles est le résultat d'une interaction complexe entre plusieurs facteurs d'influence, et le système de soutien agricole n'est que l'un d'entre eux. De plus, il ne s'ensuit pas nécessairement une augmentation de la capitalisation par rapport aux anciennes formes couplées de soutien. Il convient donc d'être prudent au moment de tirer des conclusions sur l'effet exact du RPUS sur le prix des terres agricoles.

### Encadré 3

La politique foncière ne relève pas des compétences de l'UE. En outre, la Commission n'a pas le droit d'intervenir dans les arrangements privés résultant de négociations entre les agriculteurs et les propriétaires.

<sup>11</sup> «Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy» (étude sur le fonctionnement des marchés fonciers dans les États membres de l'UE sous l'influence de mesures prises au titre de la politique agricole commune), [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm).

### 61.

L'extension du RPUS a résulté d'une demande des nouveaux États membres sur le plan politique.

Conformément au traité d'adhésion, le RPUS était à la disposition des nouveaux États membres jusqu'à la fin 2006, avec la possibilité de le renouveler deux fois pour une année (jusqu'à la fin 2008), à la demande des nouveaux États membres au niveau politique.

L'article 122, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 73/2009 établit que le RPUS doit être disponible jusqu'au 31 décembre 2013. Cela signifie que le RPUS cessera d'exister dans le cadre de la nouvelle PAC, ce dont les nouveaux États membres ont connaissance depuis janvier 2009 déjà, date à laquelle le règlement a été publié.

### 64.

Le RPUS n'a jamais été présenté comme un régime permanent mais bien comme une dérogation au régime de l'UE qui se trouvait à la disposition des nouveaux États membres avant leur transfert vers le RPU.

Les nouveaux États membres ont tous les ans la possibilité de mettre un terme à l'application du RPUS et d'introduire le régime standard de l'Union européenne. Plusieurs discussions et consultations techniques ont eu lieu entre la Commission et les autorités des nouveaux États membres qui avaient envisagé l'introduction du RPU dans le passé. Il appartient toutefois aux nouveaux États membres de juger des avantages et des inconvénients d'une telle décision de mettre fin au RPUS et de mettre en place des structures administratives appropriées conformément à la législation de l'UE.

L'article 122, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 73/2009 établit que le RPUS doit être disponible jusqu'au 31 décembre 2013. Cela signifie que le RPUS cessera d'exister dans le cadre de la nouvelle PAC, ce dont les nouveaux États membres ont connaissance depuis janvier 2009 déjà, date à laquelle le règlement a été publié.

### 65.

Il appartient aux États membres de prendre en temps utile une décision sur la mise en œuvre du RPU.

Voir aussi la réponse au point 64.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 67.

La répartition du RPUS entre les agriculteurs reflète bien les caractéristiques structurelles des exploitations agricoles et elle est proportionnelle à la contribution des agriculteurs au maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales; à ce titre, elle contribue à la protection des ressources naturelles et à la production de biens publics par l'agriculture.

Comme pour le RPU, il n'y a pas de lien quantifié entre l'aide au titre du RPUS et les frais supportés pour assurer une activité agricole, y compris la mise à disposition de biens publics.

Les États membres qui souhaitaient moduler le niveau des paiements selon les régions auraient pu le faire en introduisant le RPU ou, depuis 2010, grâce à l'aide spécifique. En outre, il existe dans le cadre des programmes de développement rural (versements en faveur des zones défavorisées) des mesures destinées à soutenir les régions défavorisées.

En leur offrant une garantie de revenus effective et une stabilité minimale en la matière, le RPUS aide les agriculteurs à atténuer les effets néfastes de ces facteurs structurels.

Une évaluation de l'effet sur le revenu de l'aide directe a été publiée en 2011 et la Commission procède actuellement à une évaluation externe des effets structurels de l'aide directe, qui examinera l'effet des régimes de soutien direct, notamment du RPUS, sur différents aspects de la structure des exploitations agricoles.

Les nouveaux États membres peuvent décider, chaque année, d'introduire le régime ordinaire (RPU) et la Commission a mené plusieurs consultations techniques sur cette question avec certains nouveaux États membres intéressés. En cas de besoin, les services de la Commission se tiennent à la disposition des États membres pour toute consultation ou assistance que ces derniers solliciteraient.

### 68.

La définition de l'activité agricole reflète l'objectif consistant à promouvoir l'orientation vers le marché des agriculteurs tout en garantissant le respect des règles de la «boîte verte» de l'OMC. Le RPUS est dissocié de la production et conforme aux règles de la «boîte verte» de l'OMC et, par conséquent, des obligations de production ou des liens avec des facteurs de production ne peuvent être imposés comme critères d'éligibilité. Dans ce contexte, les agriculteurs peuvent décider de «maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales» au lieu de produire des produits agricoles.

Le principal objectif du découplage est de renforcer l'orientation vers le marché et, d'une manière générale, les agriculteurs, en tant qu'entrepreneurs, exploitent activement leurs terres afin de tirer un revenu de la vente de leurs produits et éventuellement d'autres activités. La décision de ne pas produire est également un comportement axé sur le marché si les coûts de production variables ne sont pas couverts.

La Commission est toutefois d'avis que la majorité des terres agricoles bénéficiant du RPUS est utilisée pour la production et que les bénéficiaires dont les activités sont limitées ne représentent qu'un faible pourcentage de la superficie totale visée par le RPUS.

Lorsqu'il a examiné, à l'occasion du «bilan de santé», les moyens de mieux cibler l'aide allouée, le Conseil a estimé qu'il convenait d'accorder aux États membres une marge de manœuvre pour déterminer, conformément au principe de subsidiarité et en fonction de leurs réalités économiques spécifiques, quels sont les paramètres à prendre en compte pour l'application de la possibilité qui leur est laissée (d'exclure du bénéfice des paiements directs «une personne physique ou morale dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole»). Cette question est également traitée dans les propositions législatives de la Commission sur la PAC à l'horizon 2020 par l'introduction d'une définition de l'agriculteur actif.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**69.**

Les audits de la Commission révèlent régulièrement la présence de terres inéligibles dans le système d'identification des parcelles et les déficiences constatées font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

### Réponse commune aux recommandations 1 et 2

Des critères tels que l'«*activité agricole concrète et régulière*» pourrait lier le niveau de l'aide à la réalisation par le bénéficiaire d'une obligation de production réelle qui serait incompatible à la fois avec les objectifs la PAC relatifs une meilleure orientation vers le marché au moyen de paiements directs découplés et avec les conditions de la «boîte verte» de l'OMC. En outre, la diversification des activités est une précieuse solution alternative aux opportunités de croissance limitée dans le secteur agricole.

En vertu de la législation actuelle [article 2 du règlement (CE) n° 73/2009], toute personne physique ou morale qui exerce une activité agricole pourrait bénéficier de paiements directs. Les États membres ont toutefois la possibilité de limiter l'accès au paiement direct en appliquant l'article 28, paragraphe 2, dudit règlement. En outre, il convient de noter que les États membres ont l'obligation d'établir des exigences minimales en matière de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Cette question est traitée dans les propositions de la Commission concernant la PAC à l'horizon 2020 par l'introduction d'une définition de l'agriculteur actif et de l'activité agricole.

**70.**

La possibilité de régionaliser les paiements au titre du RPUS n'existe pas, car le RPUS est un régime de transition vers les paiements régionaux au titre du RPU. En conséquence, dans le cas où un État membre aurait souhaité différencier les niveaux de paiements entre les régions, il aurait pu le faire en introduisant le RPU ou, depuis 2010, au moyen des mesures d'aide spécifiques en application de l'article 131 du règlement (CE) n° 73/2009. En outre, des mesures existent dans le cadre des programmes de développement rural (paiements en faveur des zones défavorisées) et sont destinées à soutenir les régions défavorisées.

**71.**

Voir la réponse à la recommandation 3.

### Recommandation n° 3

Les propositions législatives de la Commission visent à permettre une répartition plus équilibrée de l'aide grâce à plusieurs mesures telles que la réduction progressive et le plafonnement des montants des paiements directs, la flexibilité entre les piliers, l'allocation régionale des plafonds nationaux, la convergence de la valeur des droits au paiement et régime en faveur des petits agriculteurs. Dans le cadre de la nouvelle politique, tous les États membres (y compris les pays qui appliquent le RPUS) auront la possibilité de régionaliser les paiements en tenant compte des caractéristiques agronomiques et économiques ainsi que de leur potentiel agricole régional.

**72.**

Une évaluation de l'effet sur le revenu des aides directes a été publiée en 2011 et la Commission procède actuellement à une évaluation externe des effets structurels des aides directes, qui examinera l'effet des régimes de soutien direct, notamment le RPUS, sur différents aspects de la structure des exploitations agricoles<sup>12</sup>. L'évaluation doit être complétée à l'automne 2013.

**73.**

En leur offrant une garantie de revenus effective et une stabilité minimale en la matière, le RPUS aide les agriculteurs à atténuer les effets néfastes de ces facteurs structurels.

<sup>12</sup> En particulier, l'évaluation portera sur les effets des mesures de soutien direct sur les structures agricoles (taille, nombre, utilisation des terres, cheptel), la poursuite des activités agricoles dans les zones marginales, les incidences sur la population active, les stratégies en matière de capital et de gestion des entreprises agricoles.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 74.

Si les RPUS sont capitalisés dans la valeur des terrains et que l'agriculteur est propriétaire foncier, toute capitalisation du RPUS accroît directement la valeur de ses actifs. En revanche, si un agriculteur loue les terres, les paiements au titre du RPUS compenseraient toute capitalisation sur la location des terres et auraient, tout au plus, un effet nul par rapport à une situation sans RPUS. Il convient en outre de rappeler que de nombreux opérateurs qui louent leurs terres sont eux-mêmes des agriculteurs.

### Recommandation n° 4

La question du prix des terres a été analysée dans le cadre d'une étude sur le fonctionnement des marchés fonciers<sup>13</sup>, dans le bilan de santé de la PAC<sup>14</sup> – Évaluation d'impact, et une autre étude sur les facteurs de marché est actuellement en cours au sein du 7<sup>e</sup> programme-cadre de RDT<sup>15</sup>. En outre, la Commission procède actuellement à une évaluation de l'incidence des aides directes sur les structures agricoles.

En ce qui concerne les outils proposés, le RPUS aide les agriculteurs à atténuer les effets néfastes des faiblesses structurelles en leur offrant une garantie de revenus effective et une stabilité minimale en la matière. En outre, d'autres instruments de la PAC tels que l'aide au développement rural et le système de conseil agricole sont à la disposition des agriculteurs pour les aider à faire face à la plupart des problèmes mentionnés par la Cour. Ces mesures sont conçues et choisies par les États membres parmi un large éventail de possibilités pour répondre à leurs besoins en termes de modernisation des exploitations agricoles, de formation des salariés, etc.

Le RPUS aide les agriculteurs à atténuer les effets néfastes de ces facteurs structurels.

<sup>13</sup> «Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy» (étude sur le fonctionnement des marchés fonciers dans les États membres de l'UE sous l'influence de mesures prises au titre de la politique agricole commune), rapport final de novembre 2008, [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm).

<sup>14</sup> Bilan de santé de la PAC — Évaluation d'impact. Note n° 1: [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia\\_annex/c1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf).

<sup>15</sup> «Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States» (analyse comparative des marchés de facteurs de l'agriculture dans l'ensemble des États membres), [http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ\\_RCN=11351201](http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201).

### 75.

Il appartient aux États membres d'adopter une décision relative à la mise en œuvre du RPU et de demander à consulter la Commission. En cas de besoin, les services de la Commission se tiennent à la disposition des États membres pour toute consultation ou assistance que ces derniers solliciteraient. La Commission doit respecter le principe de subsidiarité et ne peut pas intervenir dans les questions relevant des compétences des États membres.

Voir également la réponse à la recommandation 5.

### Recommandation n° 5

Il appartient aux États membres d'adopter une décision relative à la mise en œuvre du RPU et de demander à consulter la Commission. En cas de besoin, les services de la Commission se tiennent à la disposition des États membres pour toute consultation ou assistance que ces derniers solliciteraient. La Commission doit respecter le principe de subsidiarité et ne peut pas intervenir dans les questions relevant des compétences des États membres.



Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 16/2012**

**L'efficacité du régime de paiement unique à la surface en tant que système transitoire d'aide aux agriculteurs dans les nouveaux États membres**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 51 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-925-4

doi:10.2865/28126





## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

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

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE À LA SURFACE (RPUS) EST UN RÉGIME D'AIDE AU REVENU, SIMPLIFIÉ ET TRANSITOIRE, EN FAVEUR DES AGRICULTEURS DANS LES NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES. LA COUR OBSERVE QUE DES PAIEMENTS ONT ÉGALEMENT ÉTÉ EFFECTUÉS EN FAVEUR DE BÉNÉFICIAIRES N'EXERÇANT AUCUNE ACTIVITÉ AGRICOLE OU QU'UNE ACTIVITÉ AGRICOLE MARGINALE, OU CONCERNANT DES TERRES INUTILISÉES OU AFFECTÉES À DES ACTIVITÉS NON AGRICOLES. DANS LA MESURE OÙ LA SUPERFICIE À LA DISPOSITION DES AGRICULTEURS DÉTERMINE LA RÉPARTITION DE L'AIDE AU TITRE DU RPUS, CELLE-CI BÉNÉFICIE ESSENTIELLEMENT À UN PETIT NOMBRE DE GRANDES EXPLOITATIONS ET PEUT PAR AILLEURS ENTRAÎNER UNE HAUSSE DU PRIX ET DU LOYER DES TERRES. DES FAIBLESSES STRUCTURELLES PERSISTANTES AINSI QUE L'AUGMENTATION DU PRIX DES TERRES SONT SUSCEPTIBLES D'AVOIR UNE INCIDENCE NÉGATIVE SUR L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE L'AIDE. LA COUR RECOMMANDE QUE L'AIDE SOIT OCTROYÉE AUX AGRICULTEURS ACTIFS QUI EXERCENT CONCRÈTEMENT ET RÉGULIÈREMENT DES ACTIVITÉS AGRICOLES ET QU'ELLE SOIT RÉPARTIE DE MANIÈRE PLUS ÉQUILIBRÉE ENTRE LES AGRICULTEURS PAR LA PRISE EN CONSIDÉRATION DES CONDITIONS PARTICULIÈRES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES DANS LES DIFFÉRENTES RÉGIONS.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-925-4

