

RAPPORT SPECIAL No 5/87
(Observations au titre de l'article 206bis, paragraphe 4,
du traité CEE) sur
L'AIDE COMMUNAUTAIRE A L'ACCELERATION DU
DEVELOPPEMENT AGRICOLE EN GRECE
accompagné des REPONSES DE LA COMMISSION

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 1.1 - 1.6

2. LE CADRE REGLEMENTAIRE ET L'ELABORATION DES PROGRAMMES 2.1 - 2.24

Le contenu des règlements et des programmes 2.1 - 2.11

Les règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84 2.2 - 2.4

Les programmes de réalisation des mesures prévues par les règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84 2.5 - 2.7

Les règlements 2966/83 et 2968/83, ainsi que leurs programmes ou programmes spéciaux 2.8 - 2.11

Observations 2.12 - 2.24

Les multiples réglementations 2.12 - 2.15

L'accélération du développement agricole 2.16 - 2.17

Le contenu des programmes 2.18 - 2.20

La coordination des aides communautaires 2.21 - 2.23

Les aides internationales 2.24

3. L'EXECUTION DES PROGRAMMES 3.1 - 3.31

L'état de réalisation des programmes 3.2 - 3.7

Le programme du règlement (CEE) no 1975/82 3.2 - 3.3

Le programme du règlement (CEE) no 619/84 3.4 - 3.5

Les règlements (CEE) no 2966/83 et 2968/83 3.6 - 3.7

Points

Observations 3.8 - 3.31

Les périodes d'éligibilité des programmes 3.8 - 3.11

Les taux d'utilisation des aides et de réalisation des programmes 3.12 - 3.16

L'éligibilité des travaux 3.17 - 3.26

La mise à disposition des avances 3.27 - 3.31

4. LE SUIVI ET LE CONTROLE DE LA MISE EN OEUVRE DES ACTIONS 4.1 - 4.16

Les dispositions régissant le suivi et le contrôle des actions 4.1 - 4.10

Les dispositions de l'Etat membre 4.2 - 4.5

Les dispositions communautaires 4.6 - 4.10

Observations 4.11 - 4.16

Au niveau de l'Etat membre 4.11 - 4.13

Au niveau de la Communauté 4.14 - 4.16

5. CONCLUSIONS 5.1 - 5.6

page

TABLEAUX : 32 - 35

ANNEXES : Programmes d'accélération du développement agricole en Grèce

Annexe 1 : Ventilation par année des prévisions de dépenses et des remboursements du FEOGA 36

Annexe 2 : Dépenses prévues, paiements effectués et concours octroyés 37

REponses DE LA COMMISSIONS 38 - 51

1 1. Introduction

1.1. L'adhésion de la Grèce à la Communauté, en 1981, a rendu applicables à ce pays les actions communes de portée générale financées par la section orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ci-après dénommé Fonds, notamment la directive 72/159/CEE du Conseil du 17 avril 1972 ##Footnote 1: Les notes de renvoi sont regroupées à la fin du rapport.##, concernant la modernisation des exploitations agricoles et la directive 75/268/CEE du Conseil du 28 avril 1975 ##Footnote 2: JO L 128 du 19.5.1975, p. 1.##, sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées. Les régimes d'aides prévus par ces deux directives sont restés en vigueur jusqu'au 30 septembre 1985, date à laquelle ils ont été remplacés par les dispositions du règlement (CEE) no 797/85 du Conseil du 12 mars 1985 ##Footnote 3: JO L 93 du 30.3.1985, p. 1.## concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles.

1.2. Entre-temps, d'autres actions ont été spécifiquement décidées en faveur de l'agriculture hellénique. Le règlement (CEE) no 1975/82 du Conseil du 19 juillet 1982 ##Footnote 4: JO L 214 du 22.7.1982, p. 1.##, concernant l'accélération du développement agricole dans certaines régions de la Grèce, a institué une action commune d'une durée de cinq ans, pour laquelle il a fixé un montant prévisionnel de concours du Fonds de 198,6 Mio ECU. En août 1983, la Commission a présenté au Conseil une proposition qui a conduit, le 23 juillet 1985, à l'adoption du règlement (CEE) no 2088/85 du Conseil instituant des programmes intégrés méditerranéens (PIM) ##Footnote 5: Proposition initiale de la Commission : JO C 251 du 19.9.1983, p. 1 et règlement (CEE) no 2088/85 du Conseil du 23.7.1985 relatif aux PIM : JO L 197 du 27.7.1985, p.1.##.

1.3. En attendant l'adoption de cette proposition, des mesures intérimaires

spécifiques d'une durée d'un an et applicables dans l'ensemble du pays ont été approuvées en ce qui concerne la Grèce. Les règlements (CEE) no 2966/83 et 2968/83 du Conseil du 19 octobre 1983, relatifs respectivement au développement de la vulgarisation agricole ##Footnote 6: JO L 293 du 25.10.1983, p. 1.## et à l'accélération d'opérations collectives d'irrigation ##Footnote 7: JO L 293 du 25.10.1983, p. 5.## ont prévu des montants de concours de 4 Mio ECU et 8 Mio ECU ; ces montants ont été portés ultérieurement à 10 Mio ECU et 17 Mio ECU, la durée des actions ayant été prorogée d'un an. Le règlement (CEE) no 619/84 du Conseil du 5 mars 1984 ##Footnote 8: JO L 68 du 10.3.1984, p. 1.## (concours prévu : 44,7 Mio ECU pour un an) a étendu aux autres régions rurales du pays l'application de certaines dispositions du règlement (CEE) no 1975/82. En outre, la Commission a institué, depuis le mois de décembre 1983, plusieurs actions pilotes préparatoires à la mise en oeuvre des PIM ##Footnote 9: Décisions 84/73/CEE, 84/74/CEE, 84/78 à 81/CEE : JO L 44 du 15.2.1984, p. 18.##.

1.4. Le présent rapport spécial est consacré aux actions spécifiques approuvées en faveur de l'agriculture hellénique. Compte tenu des montants en cause, il concerne principalement le règlement (CEE) no 1975/82 relatif à l'accélération du développement agricole en Grèce, (concours prévu : 198,6 Mio ECU), complété ultérieurement par le règlement (CEE) no 619/84 (concours prévu : 44,7 Mio ECU).

1.5. Des contrôles en Grèce, concernant ces mesures, ont été effectués par la Cour des comptes en 1984 (Epire), en 1985 (Thessalie) et en 1986 (Crète et Grèce centrale).

1.6. Outre l'introduction et les conclusions, le présent rapport spécial comprend trois parties. La première est consacrée à l'examen du cadre réglementaire et à l'élaboration des programmes, tandis que les deuxième et troisième parties traitent successivement de l'exécution des programmes ainsi que des mesures adoptées pour le suivi et le contrôle de la mise en oeuvre des actions.

1 2. Le cadre réglementaire et l'élaboration des programmes

2 LE CONTENU DES REGLEMENTS ET DES PROGRAMMES

2.1. Chaque règlement qui institue une action commune précise les types d'opérations éligibles au concours du fonds, ainsi que les principales modalités qui régissent l'octroi de ce dernier. Dans la plupart des cas, il est prévu l'élaboration d'un programme pour assurer la réalisation de l'action.

3 Les règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84

2.2. Le règlement (CEE) no 1975/82 vise à accélérer le développement agricole de certaines régions de la Grèce et, dans ce but, il institue une action commune d'une durée de cinq ans (juillet 83 - juillet 88), en vue de réaliser une amélioration significative des structures agricoles et des possibilités de production agricole. L'octroi du concours du fonds (coût prévisionnel : 198,6 Mio ECU pour cinq ans) est prévu pour six types de mesures, soit :

- (a) l'amélioration de l'infrastructure rurale ;
- (b) l'irrigation ;
- (c) l'amélioration foncière ;
- (d) le développement de l'élevage bovin, ovin et caprin ;
- (e) l'amélioration des équipements concernant la formation agricole ;
- (f) l'amélioration forestière.

2.3. Le règlement s'applique aux zones défavorisées (au sens de la directive sur l'agriculture de montagne et d'autres zones défavorisées) de 22 nomos (unité administrative). Toutefois, en ce qui concerne l'amélioration de l'infrastructure rurale, l'irrigation et l'amélioration forestière, son application a été étendue à l'ensemble des zones rurales de la Grèce, pour la durée d'un an (décembre 84 - décembre 85), par le règlement (CEE) no 619/84 qui a indiqué à cet effet un coût prévisionnel de 44,7 Mio ECU.

2.4. Le concours du fonds est octroyé en remboursement des dépenses effectuées par la République hellénique, mais des avances peuvent être accordées par la Commission. En principe, le remboursement est égal à 50 % de la dépense publique nationale éligible ; toutefois, en matière d'infrastructure rurale, il ne peut dépasser 40 % du coût de l'investissement. Divers autres plafonds ou limites sont fixés en ce qui concerne notamment les coûts unitaires, ainsi que la part maximum qui peut être attribuée dans l'ensemble à chaque type d'opération. Les modalités relatives aux demandes de remboursement et au versement d'avances ont été réglées par une décision de la Commission du 2 décembre 1983
 ##Footnote 10: JO L 359 du 22.12.1983, p. 12.##.

3 Les programmes de réalisation des mesures prévues par les règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84

2.5. Les mesures visées par les deux règlements doivent être réalisées dans le cadre de programmes établis par le gouvernement hellénique et approuvés par la Commission. Pour le règlement (CEE) no 1975/82, le programme quinquennal, communiqué le 21 mars 1983 par le gouvernement hellénique à la Commission, a été approuvé par celle-ci le 29 juillet 1983 ##Footnote 11: Décision 83/387/CEE, JO L 222 du 13.8.1983, p. 43.##. Pour le règlement (CEE) no 619/84, les dates correspondantes sont, respectivement, le 4 septembre 1984 et le 5 décembre 1984 ##Footnote 12: Décision 85/22/CEE, JO L 13 du 16.1.1985, p.

20.##.

2.6. Le contenu des deux programmes, dont une analyse plus détaillée est fournie dans les annexes du présent rapport, est résumé dans le tableau 1.

2.7. Pour chaque type d'opération envisagé, le programme quinquennal du règlement (CEE) no 1975/82 comportait en outre une répartition de la dépense par année (1983-1988), ainsi qu'une répartition entre les 22 nomos concernés. Quant au programme du règlement (CEE) no 619/84, dont la durée est d'un an, il comportait une répartition géographique en trois zones des montants prévus pour les divers types d'opérations.

3 Les règlements (CEE) no 2966/83 et 2968/83, ainsi que leurs programmes ou programmes spéciaux

2.8. Le règlement (CEE) no 2966/83, adopté le 19 octobre 1983, concerne le développement de la vulgarisation agricole et prévoit l'octroi d'un concours correspondant à 50 % des dépenses effectuées pour la création de centres de formation de vulgarisateurs, la formation spécialisée d'enseignants, la formation de vulgarisateurs et l'emploi de vulgarisateurs. Pour l'emploi de vulgarisateurs, la dépense annuelle maximum éligible est de 12 500 ECU par vulgarisateur nouvellement entré en fonction.

2.9. Initialement prévue pour un an, la durée de l'action a été doublée par le règlement (CEE) no 1301/84 du Conseil du 7 mai 1984 ##Footnote 13: JO L 125 du 12.5.1984, p. 5.## qui a également porté la dépense prévisionnelle totale de 4 Mio ECU à 10 Mio ECU. Le programme relatif à la réalisation de l'action, présenté à la Commission en novembre et décembre 1983, a été approuvé le 13 janvier 1984 ##Footnote 14: JO L 23 du 28.1.1984, p. 41.## ; il a fait l'objet d'une modification ultérieure approuvée le 5 décembre 1984 ##Footnote 15: JO L 13 du 16.1.1985, p. 19.##.

2.10. Le règlement (CEE) no 2968/83, adopté également le 19 octobre 1983, concerne l'accélération des opérations collectives d'irrigation. Contrairement aux précédentes, il s'agit d'une action directe qui ne donne pas lieu à l'élaboration d'un programme au sens de ceux prévus par les règlements déjà examinés. Le concours du fonds est octroyé à des programmes spéciaux d'irrigation assimilables à de grands projets. Les programmes spéciaux concernent des opérations collectives et le concours est égal à 50 % de la dépense avec un maximum de 5000 ECU par hectare irrigué.

2.11. Le règlement (CEE) no 2968/83 a été modifié par le règlement (CEE) no 1302/84 du Conseil du 7 mai 1984 ##Footnote 16: JO L 125 du 12.5.1984, p.

6.## qui a porté à deux ans la durée de l'action initialement prévue pour un an et a augmenté de 8 Mio ECU à 17 Mio ECU le coût prévisionnel total.

2 OBSERVATIONS

3 Les multiples réglementations

2.12. L'aide communautaire au développement de l'agriculture grecque se caractérise par un grand nombre de mesures décidées dans le cadre de règlements généraux ou spécifiques. Certaines de ces mesures se retrouvent dans plusieurs règlements avec, parfois, des conditions différentes d'éligibilité, applicables sur une même période, dans les mêmes zones (voir points 2.13 et 2.14 ci-après). Cet écheveau d'actions ne favorise guère la transparence de l'aide communautaire et constitue l'indice d'une absence de conception communautaire d'ensemble du développement structurel de l'agriculture en Grèce.

2.13. Les conditions reprises dans les règlements généraux ne sont pas toujours en harmonie avec celles reprises dans les règlements spécifiques, pour la même période et dans les mêmes zones d'application. Ainsi la directive 75/268/CEE sur l'agriculture de montagne et d'autres zones défavorisées prévoit une aide pour l'amélioration de pâturages collectifs de 484 ECU par hectare, portée à 500 ECU depuis le 1er octobre 1985 par le règlement (CEE) no 797/85. Le règlement spécifique 1975/82 prévoit une aide de 250 ECU par hectare, dans une partie seulement des zones défavorisées, et le programme grec précise qu'il s'agit essentiellement de pâturages dont l'usage est libre pour les habitants des communes. Dès lors, les deux réglementations concernent en fait les mêmes situations et s'adressent pratiquement aux mêmes catégories de personnes, ce qui implique que les bénéficiaires du règlement spécifique ont été désavantagés.

2.14. On constate également des incohérences dans les conditions d'application des différents règlements spécifiques. Ainsi, en matière d'irrigation, les règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84 limitent la dépense éligible à 4 800 ECU par hectare pour de petits réseaux collectifs ne dépassant pas 400 hectares ; dans le règlement (CEE) no 2968/83, la limite est de 5 000 ECU par hectare pour des opérations plus importantes, également collectives. Les zones d'application de ces règlements sont les mêmes. La première mesure est une action indirecte de type remboursement, la deuxième concerne des projets, c'est une action directe. En pratique, comme la Cour l'a constaté sur place, la distinction n'est pas très nette car certains travaux d'irrigation relevant des règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84 s'avèrent être parfois de grands projets morcelés (exemple Crète) et il en est de même pour la plupart des projets présentés sous le règlement (CEE) no 2968/83. Le suivi par la Commission est tout à fait différent selon qu'il s'agit d'une action indirecte où toutes les dépenses d'un exercice sont regroupées en un

seul montant global ou bien d'une action directe où chaque projet est identifié.

2.15. La succession des mesures adoptées en faveur du développement structurel de l'agriculture grecque montre la nécessité d'une meilleure conception d'ensemble de la réglementation communautaire. Il faut d'ailleurs noter que l'adoption de dispositions relatives aux programmes intégrés méditerranéens (règlement (CEE) no 2088/85) s'ajoutant jusqu'à présent à l'ensemble des autres dispositions en vigueur, accroît encore la complexité de la réglementation avec de nouvelles conditions d'éligibilité et de remboursement.

3 L'accélération du développement agricole

2.16. Les programmes établis ne comportent aucune comparaison ou analyse de l'effort supplémentaire que représente la réalisation du programme par rapport aux dépenses comparables d'investissement des années précédentes dans les régions considérées ou par rapport à l'évolution qui aurait dû être envisagée en l'absence de la mesure.

2.17. Pour obtenir l'accélération souhaitée du développement agricole, les crédits provenant de la section orientation devraient constituer un complément aux moyens nationaux et permettre ainsi l'additionnalité des fonds communautaires aux moyens mis en oeuvre. En l'absence de documents appropriés à ce sujet, il est difficile de s'assurer de l'évolution des opérations et de veiller à ce que le concours du Fonds ne soit pas finalement utilisé en remplacement des moyens nationaux.

3 Le contenu des programmes

2.18. Malgré les difficultés d'élaboration, dues notamment au peu d'expérience de la programmation agricole pluriannuelle en Grèce, les programmes décidés se sont efforcés de quantifier les divers types de travaux à réaliser et ils comportent, entre autres éléments, une répartition par nomos du nombre et du montant des travaux, ainsi qu'une répartition générale des dépenses par année.

2.19. Toutefois, il n'est pas fourni d'indication quant à l'effet attendu de la réalisation des mesures sur la production agricole. Par ailleurs, l'absence de toute possibilité de déterminer quels éléments des programmes sont obligatoires et quels autres ne le sont pas rend les documents peu utilisables. Pratiquement, dans la conception suivie par l'Etat membre, le contenu des programmes a essentiellement un caractère d'orientation. Toutes les répartitions, qu'elles soient par type d'opérations, par nomos ou par année, sont considérées comme indicatives et non comme des objectifs à réaliser.

2.20. Une telle conception, ouverte à tant de variations, aboutit à des programmes qui constituent des instruments peu efficaces et qui, finalement, n'apportent pas beaucoup de contraintes supplémentaires par rapport aux dispositions des règlements. Ces programmes sont peu significatifs pour la sélection des investissements et la planification de leur réalisation et ils ne permettent même pas d'assurer le maintien d'une cohérence entre les divers types d'opérations envisagées. Cette conception très large a d'ailleurs conduit les autorités grecques à demander à la Commission, dès 1985, des modifications substantielles du programme relatif au règlement (CEE) no 1975/82 afin de transférer, sur des postes d'infrastructures, des crédits initialement prévus pour le développement de l'élevage, ce qui changeait totalement la structure du programme. Bien que cette demande n'ait pas reçu de réponse officielle de la Commission, l'Etat membre la considère, en fait, comme ayant été acceptée ##Footnote 17: Entre-temps, la Commission a présenté au Conseil, le 3.8.1987, une proposition de règlement tendant à modifier l'article 18 du Règlement (CEE) no 1975/82. Les nouvelles dispositions permettront à la Commission de changer la répartition des crédits initialement prévus pour chaque sous-mesure, la charge totale prévisionnelle restant identique.##, (voir point 3.15 ci-après et tableau no 2).

3 La coordination des aides communautaires

2.21. L'article 2 du règlement (CEE) no 1975/82 prévoit que l'ensemble des mesures visées par l'action commune doit s'inscrire dans le cadre du programme de développement régional prévu par les dispositions portant création du Fonds européen de développement régional. L'article 5 précise que n'entrent pas dans le champ d'application du règlement les projets qui bénéficient d'aides communautaires au titre d'autres actions communes agricoles ou d'une aide du Fonds européen de développement régional.

2.22. Le programme grec comporte une phrase (page 9) qui affirme que les travaux s'inscrivent dans le cadre du programme national de développement régional 1983-1987, arrêté sur la base des dispositions portant création du Fonds européen de développement régional. Il souligne par ailleurs (page 1) que grâce aux efforts déployés dans le cadre du programme quinquennal de développement économique et social et au concours éventuel des autres Fonds communautaires (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen), une amélioration sensible est espérée de la situation économique et sociale des régions en cause.

2.23. Aucune indication plus précise ou démonstration n'est toutefois fournie quant à la coordination des aides communautaires et les vérifications de la Cour n'ont pas fait apparaître de mesure spécifique qui aurait été adoptée en vue de cette coordination, ni au niveau de l'Etat membre ni au niveau de la Commission.

Au niveau de l'administration centrale de l'Etat membre, les aides allouées par les différents Fonds sont prises en charge par des Ministères différents et traitées de manière autonome, tandis que, au niveau local, les services gestionnaires ne sont pas toujours informés de la part des opérations qui, éventuellement, est financée par chacun des Fonds communautaires. Au niveau communautaire la coordination avec les autres fonds à finalité structurelle est malaisée par suite de l'insuffisance des informations obtenues des autorités nationales (voir point 4.15 ci-après). Quant aux prêts accordés par la Banque européenne d'investissement, ils ne sont pas signalés dans le programme.

3 Les aides internationales

2.24. Les programmes grecs ne mentionnent pas non plus les aides obtenues, notamment dans le domaine forestier, d'organismes internationaux tels la Banque mondiale, le Conseil de l'Europe, la FAO.

1 3. L'exécution des programmes

3.1. Ce chapitre donne un aperçu de la réalisation financière des différents programmes et énumère les principales observations que les vérifications effectuées par la Cour conduisent à formuler.

2 L'ETAT DE REALISATION DES PROGRAMMES

3 Le programme du règlement (CEE) no 1975/82

3.2. La période d'exécution de ce programme s'étend de 1983 à 1988. Au 31 décembre 1985, exactement à mi-chemin, l'état de réalisation, en termes financiers, peut être résumé dans le tableau 2.

3.3. A la même date, le concours total versé par le fonds sur les dépenses de 102,7 Mio ECU s'élevait à 47,1 Mio ECU, y compris les avances. Pour des indications plus détaillées, en ce qui concerne l'état de réalisation des sous-rubriques du programme, on peut se référer aux annexes du présent rapport (voir également points 3.13 et 3.16 ci-après).

3 Le programme du règlement (CEE) no 619/84

3.4. Pour ce programme, d'une durée d'un an et dont la période d'exécution s'est terminée en décembre 1985, l'état de réalisation à cette date est résumé dans le tableau 3.

3.5. Le montant payé jusqu'au 31 décembre 1985, y compris les avances,

s'élevait à 16,2 Mio ECU, correspondant à 36,2 %, auquel il y a lieu d'ajouter un solde d'environ 0,9 Mio ECU dont le paiement est encore en suspens au FEOGA (voir point 4.16 ci-après).

3 Les règlements (CEE) no 2966/83 et 2968/83

3.6. Pour les deux actions, dont la période d'exécution concernait les années 1984 et 1985, la situation des concours du Fonds au 31 décembre 1986 peut être résumée dans le tableau 4 :

3.7. Pour le règlement (CEE) no 2966/83, le paiement de 3,2 Mio ECU représente le versement de deux avances au titre des années 1985 et 1986. Le concours définitif pour 1985 s'est élevé à 198 946 ECU. Pour le règlement (CEE) no 2968/83, qui constitue une action directe, des décisions distinctes sont prises pour les engagements et les paiements. Le concours du Fonds, pour un total de 16,1 Mio ECU, a été engagé en 1984 et 1985 pour quatre programmes spéciaux d'opérations collectives d'irrigation. Les paiements correspondants s'élevaient à 4,4 Mio ECU à la fin de 1986.

2 OBSERVATIONS

3 Les périodes d'éligibilité des programmes

3.8. Les règlements instituant les diverses mesures prévoient explicitement (sauf évidemment dans le cas du règlement (CEE) no 2968/83) que la durée de l'action commune doit être comptée à partir de la date d'approbation du programme (voir par exemple : article 16, 1o du règlement (CEE) no 1975/82). Une telle disposition doit viser à lier plus étroitement le programme national et l'action communautaire.

3.9. La règle est appliquée avec une certaine souplesse, en vue d'éviter des retards dans le démarrage des actions et compte tenu notamment du délai qui peut s'avérer nécessaire pour aboutir à l'approbation des programmes. Il reste cependant que, dans la pratique communautaire, le concours de la section orientation n'est normalement pas attribué pour des dépenses décidées avant la période d'examen et d'approbation du programme.

3.10. Dans le cas de la Grèce, les vérifications effectuées par une mission de la Cour ont conduit à constater que le remboursement du Fonds a été demandé et obtenu pour les paiements effectués par l'Etat membre au cours de la période de validité du programme, sans distinction entre les paiements relatifs à des opérations engagées au cours du programme et à celles engagées précédemment et même avant l'adoption des règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84. Dans la

même conception, les opérations décidées pendant la durée du programme mais payées ultérieurement ne sont pas à la charge de l'action et sont remboursées dans le cadre de mesures ultérieures, par exemple les programmes intégrés méditerranéens qui comportent également un taux d'intervention plus élevé.

3.11. Une telle conception permet d'obtenir plus rapidement le remboursement du fonds, ce remboursement ne dépendant plus de la réalisation de nouvelles opérations. Elle est toutefois irrégulière car le concours du fonds est finalement alloué à des opérations décidées en dehors du programme approuvé par la Commission. Elle présente en outre de sérieux inconvénients sur le plan de l'efficacité de la mesure, aucune disposition n'étant prise pour s'assurer de l'impact des remboursements sur la propension à investir.

3 Les taux d'utilisation des aides et de réalisation des programmes

3.12. Pour le règlement (CEE) no 1975/82, le taux d'avancement à la fin de 1985 s'élève à 23,3 % alors qu'il aurait dû atteindre approximativement 43 %. Pour le programme d'une durée d'un an du règlement (CEE) no 619/84, comme pour celui d'une durée de deux ans du règlement (CEE) no 2966/83, tous deux terminés en décembre 1985, le taux d'utilisation de l'aide est inférieur à 40 %. Quant au règlement (CEE) no 2968/83, les paiements n'atteignent à la fin de 1986 qu'environ 27 % des engagements, et si le niveau de ces engagements est plus favorable, c'est uniquement parce qu'il s'agit d'une action directe pour laquelle les engagements sont comptabilisés dès la décision de concours pour les programmes spéciaux.

3.13. La situation s'explique en partie par la dévaluation de la drachme qui a diminué la contre-valeur en Ecus des dépenses effectuées en monnaie nationale. Par ailleurs, les prévisions des dépenses indiquées seulement en Ecus dans les programmes grecs ne facilitent pas le suivi des réalisations effectuées en drachmes.

3.14. Il reste cependant que certaines mesures n'ont guère démarré. Pour le règlement (CEE) no 1975/82, les dépenses en faveur du développement de l'élevage n'atteignent pas 10 % du montant prévu pour la période 1983-1985 et, pour la formation agricole, dont le programme soulignait cependant l'importance, les opérations sont pratiquement inexistantes. Les mesures les moins appliquées sont donc, en général, celles qui devaient avoir un impact principalement qualitatif sur le développement agricole tandis qu'un taux d'utilisation plus satisfaisant est observé pour les travaux d'infrastructures.

3.15. Pour l'irrigation, qui constitue l'action pour laquelle le plus de crédits avaient été prévus, le taux de réalisation s'avère également décevant. Alors que le

programme du règlement (CEE) no 1975/82 attribuait 122,5 Mio ECU pour de tels travaux sur cinq ans, les dépenses à la fin de 1985 s'élèvent à 9,3 Mio ECU. Il en est de même du programme du règlement (CEE) no 619/84 qui avait prévu 40,9 Mio ECU en matière d'irrigation, alors que les réalisations n'ont atteint que 3,9 Mio ECU soit moins de 10 % des prévisions.

3.16. Des écarts aussi importants entre les prévisions et les réalisations existent également en ce qui concerne la localisation des travaux. Certains nomos réalisent largement le double des infrastructures prévues, tandis que d'autres n'en réalisent pas la moitié. Les écarts les plus importants à ce sujet concernent les divers types de travaux forestiers, pour lesquels on observe que des travaux sont effectués dans des nomos où il n'était pas prévu de les réaliser, tandis que pour d'autres nomos, où de tels travaux étaient programmés, aucune réalisation n'était déclarée à la fin de 1985.

3 L'éligibilité des travaux

3.17. Les contrôles effectués par les services de la Cour ont fait apparaître les problèmes d'éligibilité de dépenses indiqués ci-après.

3.18. Les dépenses de forage et de recherche de sources ne sont éligibles que dans le cadre de projets d'adduction d'eau. Or, les vérifications effectuées par la Cour ont montré l'existence de dépenses pour de tels travaux, indépendamment de toute installation d'un réseau de distribution d'eau. Il s'agit, dès lors, de dépenses non éligibles au concours communautaire.

3.19. Les travaux d'amélioration des pâturages ont pour but la protection du sol, l'augmentation de la productivité des pâturages et l'amélioration des conditions de vie pour les habitants et les animaux. Toutefois, la majorité des travaux effectués se limite essentiellement à la réalisation de routes d'accès. Par ailleurs, aucune programmation de travaux ultérieurs relatifs à l'amélioration de la végétation n'a été constatée dans les cas examinés. Cette action risque alors de se résumer à des travaux de voirie rurale ayant une influence relativement limitée sur l'amélioration des pâturages.

3.20. Pour certaines des aides en matière de développement de l'élevage, le règlement (CEE) no 1975/82 n'en prévoit l'octroi qu'aux agriculteurs qui établissent un plan d'amélioration de leur exploitation. Les plans d'amélioration examinés par une mission de la Cour se résumaient à de simples demandes de subvention. En outre, contrairement aux dispositions du règlement, certains achats de matériel étaient plutôt destinés à la production de céréales qu'à celle de fourrages et nombre d'investissements prévus n'atteignaient pas en réalité le montant minimum requis de 2 500 ECU par exploitation après réalisation.

3.21. Pour les mesures forestières dont ils envisagent le financement, les règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84 précisent qu'elles doivent être nécessaires à l'amélioration, par la conservation du sol et des eaux, de la situation de l'agriculture de la zone en question. Certaines opérations examinées sur place par la Cour n'avaient pas de lien avec l'amélioration de l'agriculture. C'est ainsi que, pour l'amélioration des forêts dégradées, la quasi-totalité des dépenses concernait des coupes de régénération de forêts productives, sans d'ailleurs que les revenus tirés de la vente des arbres abattus aient été déduits des dépenses déclarées au FEOGA. De telles opérations ne correspondent pas à l'objectif communautaire.

3.22. Alors que les dépenses pour l'aménagement des torrents devaient permettre de protéger les sols agricoles et forestiers contre l'érosion, d'importants travaux de ce type ont été réalisés dans des agglomérations. Cette situation s'explique par le fait que les services nationaux des forêts ont la responsabilité de l'aménagement des torrents tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des agglomérations et que les circulaires nationales ne fournissent pas de précisions sur ce point quant à l'éligibilité des travaux à l'aide communautaire.

3.23. Les dépenses examinées par la Cour en matière de protection contre le feu concernaient, outre la réalisation de chemins forestiers, le paiement de salaires de personnes chargées, dans les forêts, de tâches de surveillance pour la détection des incendies. Le programme ne prévoyait que des travaux d'infrastructure (voies d'accès, pare-feux, miradors et réservoirs d'eau), ce qui devrait exclure la prise en charge de rémunérations afférentes à des activités de fonctionnement.

3.24. Les dépenses déclarées au titre des travaux préparatoires à des investissements forestiers sur des terrains privés concernent la participation de l'Etat membre à l'ouverture de chemins forestiers sur des terrains privés. Ce type de dépenses aurait dû être déclaré au titre de la construction de chemins forestiers (articles 14 et 18 paragraphe 2 b) du règlement (CEE) no 1975/82).

3.25. Les dépenses de formation agricole, relatives au règlement (CEE) no 2966/83, ont concerné essentiellement l'emploi de vulgarisateurs. La Cour a toutefois constaté que nombre de ces vulgarisateurs sont en réalité des employés de bureau occupés, dans les services des nomos, à des tâches administratives, sans réelle influence sur la formation des agriculteurs.

3.26. Il est évidemment malaisé d'établir, pour toutes les catégories de travaux et pour l'ensemble des régions du pays, la fréquence exacte des cas constatés énoncés ci-avant en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses. Les cas relevés montrent toutefois la nécessité de procéder à un examen plus approfondi des opérations financées pour mieux assurer le respect des conditions fixées par la

réglementation communautaire, contrôler l'éligibilité des travaux et refuser le remboursement des dépenses non conformes aux objectifs de la mesure.

3 La mise à disposition des avances

3.27. La réglementation communautaire comporte la possibilité d'octroi d'avances et la décision 83/644/CEE de la Commission du 2 décembre 1983 en a fixé le montant maximum à 80 % de la participation communautaire au financement des dépenses prévues pendant l'année de référence. Les avances sont destinées à faciliter le démarrage et la réalisation des travaux, en évitant à l'Etat membre bénéficiaire de devoir pré-financer la part des dépenses qui est à la charge du fonds.

3.28. En fait, le système n'a pas fonctionné de manière à répondre aux objectifs visés. Les avances ont été demandées relativement tard par l'Etat membre (le 2 juillet pour 1984 et le 16 juillet pour 1985) et elles n'ont été versées qu'à la fin de l'année de référence (le 18 décembre 1984 et le 12 décembre 1985), à un moment où la totalité des dépenses nationales de l'exercice est pratiquement déjà payée. Dans ces conditions, l'avance n'influence guère la mise en oeuvre des travaux et elle constitue simplement un acompte sur la liquidation ultérieure du remboursement.

3.29. La décision 83/644/CEE indique d'autre part, en son annexe 2, que les avances seront mises à la disposition des organismes et des agriculteurs qui supportent la charge financière des travaux pendant l'année pour laquelle les avances sont demandées. Il est précisé que ces organismes et bénéficiaires seront informés, de façon appropriée, lors du versement de l'avance, de la part des crédits provenant de la Communauté.

3.30. Ces dispositions n'ont pas été appliquées. Les mêmes carences s'observent pour la mise à la disposition des départements des fonds nécessaires, que ce soit pour les opérations des programmes ou pour les autres investissements publics financés dans les départements. Il est ensuite procédé à une ventilation des dépenses afin de déterminer celles qui seront mises à la charge du FEOGA.

3.31. En matière d'avances également, la Cour avait déjà observé dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1984 [Footnote 18: JO C 326 du 16.12.1985, point 5.48.](#) les différences existant entre les travaux prévus dans les demandes d'avances et ceux indiqués dans les demandes de remboursement. L'examen des demandes pour les années ultérieures a fait apparaître les mêmes différences, de même ampleur. On constate en outre que des avances sont parfois demandées pour des travaux qui ne sont pas effectués et, inversement, que des remboursements sont réclamés pour des travaux qui n'avaient pas fait l'objet

d'une demande d'avances.

1 4. Le suivi et le contrôle de la mise en oeuvre des actions

2 LES DISPOSITIONS REGISSANT LE SUIVI ET LE CONTROLE DES ACTIONS

4.1. Pour le suivi et le contrôle des actions, il faut examiner successivement les dispositions en vigueur dans l'Etat membre et celles prévues au niveau communautaire. Les paragraphes ci-après ne visent pas à fournir une énumération exhaustive de ces dispositions mais résument les principales informations utiles pour la suite du rapport.

3 Les dispositions de l'Etat membre

4.2. En Grèce, le suivi et le contrôle de la mise en oeuvre des mesures, tant au niveau central que local, sont régis par les dispositions habituellement applicables pour les types d'investissements publics en cause.

4.3. A l'exception des travaux de voirie et d'adduction d'eau, qui sont de la compétence du ministère de l'intérieur, les autres mesures relèvent de diverses directions du ministère de l'agriculture et les travaux d'électrification sont effectués par l'organisme public pour l'énergie électrique.

4.4. Au niveau local, la gestion est assurée par les directions départementales. Les communes interviennent pour des tâches d'information du public, pour l'établissement d'attestations, ou comme maîtres d'oeuvre de certains ouvrages.

4.5. Dans chaque nomos, un service de la Cour des comptes de Grèce contrôle les états mensuels de dépenses du département, au regard des dispositions du budget. Les états mensuels sont transmis à l'administration centrale, en vue de leur incorporation dans le compte général de l'Etat. Pour déterminer les dépenses qui seront à la charge du programme communautaire, des listes récapitulatives sont établies dans chaque nomos et pour chaque type d'opérations.

3 Les dispositions communautaires

4.6. Au niveau communautaire, le règlement (CEE) no 1975/82 prévoit, en son article 20, que les demandes de remboursement portent sur les dépenses effectuées par la République hellénique dans le courant d'une année civile et qu'elles sont présentées à la Commission avant le premier juillet de l'année suivante.

4.7. L'article 19 du même règlement précise que lors de l'approbation du programme la Commission fixe, en accord avec la République hellénique, les modalités de son information sur le déroulement de l'action de développement. Aux termes de l'article 16, la Commission présente, au cours de la quatrième année, un rapport sur le déroulement de l'action commune et, avant l'expiration de la période de cinq ans, le Conseil décide, sur proposition de la Commission, s'il y a lieu de prolonger l'action.

4.8. La décision 83/644/CEE de la Commission a fixé des formulaires détaillés de tableaux à remplir par l'Etat membre pour les demandes d'avances, pour les demandes de remboursement, ainsi que pour les rapports annuels sur le déroulement des opérations. L'article premier de la décision prévoit que, avec la première demande de remboursement, la Grèce communique à la Commission les textes des dispositions nationales d'application et de contrôle et des instructions administratives, ainsi que les formulaires et tous autres documents relatifs à la mise en oeuvre administrative de l'action.

4.9. En application de l'article 2 de la même décision, la Grèce tient à la disposition de la Commission, pendant une période de trois ans après le versement du dernier remboursement, l'ensemble des pièces justificatives ou la copie certifiée conforme dont elle est en possession, sur la base desquelles les paiements ont été effectués, ainsi que les dossiers complets des bénéficiaires et les documents et tableaux sur la base desquels les demandes de remboursement et d'avances ont été établies.

4.10. Comme pour toutes les actions communes instituées sur la base du règlement (CEE) no 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 [Footnote 19: JO L 94 du 28.4.1970, p. 13.](#), relatif au financement de la politique agricole commune, des vérifications sur place peuvent être effectuées par les agents mandatés par la Commission.

2 OBSERVATIONS

3 Au niveau de l'Etat membre

4.11. Pour chaque mesure spécifique, des circulaires sont élaborées par chacun des ministères ou offices responsables et elles sont renouvelées tous les ans. Après trois ans d'application cela correspond à une multiplication de documents qui ne contribue pas à simplifier l'information et les procédures. Malgré leur nombre impressionnant, ces circulaires ne font, en général, que reprendre les éléments de la réglementation. Elles n'apportent pas les explications complémentaires nécessaires et ne permettent pas d'éviter les erreurs d'interprétation qui conduisent à des problèmes d'éligibilité.

4.12. La décision 83/644/CEE de la Commission indique, en son annexe 4, la documentation spécifique qui doit figurer dans chaque dossier individuel de travaux. Des recommandations ont également été formulées lors de l'examen des programmes par le comité permanent des structures agricoles. Malgré cela, la plupart des dossiers restent incomplets et ne comportent ni description des travaux ni plans détaillés montrant leur localisation géographique.

4.13. La bonne application des circulaires au niveau local est peu contrôlée par l'administration centrale. Cette dernière fournit peu d'assistance pour l'interprétation des circulaires et pour éviter des applications divergentes. La mission de la Cour n'a pas non plus relevé de trace de vérifications effectuées par l'administration centrale en ce qui concerne la conformité des dossiers et les procédures d'octroi et de paiement de l'aide. Quant aux autorités locales de contrôle, leurs vérifications ne traitent pas du respect des dispositions prévues par la réglementation communautaire.

3 Au niveau de la Communauté

4.14. Au niveau communautaire non plus, il n'a pas été élaboré de document pour faciliter la mise en oeuvre des mesures et clarifier les points susceptibles d'interprétations pouvant diverger des objectifs des règlements. Lors de l'approbation du programme, il avait été prévu que pour assurer le suivi de ce dernier, les autorités helléniques chargées de sa réalisation et les services de la Commission se réuniraient au moins une fois par an. Aucun compte rendu de ces réunions n'a toutefois été trouvé dans les dossiers. Il faut, dès lors, considérer qu'elles n'ont pas été tenues.

4.15. Le suivi de la réalisation du programme est effectué à travers les rapports annuels grecs, dont le contenu a été précisé par la Commission lors de l'approbation du programme (décision 83/387/CEE). En fait, il s'agit principalement de statistiques de dépenses qui reprennent les données fournies lors des demandes de remboursement.

4.16. Dans le cadre des actions indirectes (et les principales mesures examinées dans le présent rapport constituent de telles actions : règlements (CEE) no 1975/82, 619/84 et 2966/83), la Commission affirme opérer en premier lieu un contrôle sur documentation envoyée par les Etats membres. Ce contrôle est par la suite approfondi, selon elle, périodiquement par des contrôles sélectifs sur place. Aux yeux de la Cour, un tel système de contrôle n'est pas suffisant pour découvrir les cas d'inéligibilité et pour favoriser la réalisation efficace des programmes. Pour l'application du règlement (CEE) no 1975/82, seule une brève vérification sur place a été effectuée par la Commission en 1984. En ce qui concerne la Grèce, les paiements ont pratiquement été décidés au vu de

vérifications surtout formelles des demandes de concours.

1 5. Conclusions

5.1. La mise en oeuvre de l'aide communautaire à l'accélération du développement de l'agriculture en Grèce comporte une disproportion entre l'excès de la réglementation communautaire et le peu de suivi de cette réglementation dans son application, au niveau communautaire, national, régional et local.

5.2. Cette disproportion est elle-même la conséquence d'une attitude qui conduit à privilégier les aspects de transfert financier de la mesure au détriment des résultats attendus en termes de développement économique et d'amélioration des structures.

5.3. Un programme ne doit pas être simplement le regroupement de plusieurs opérations. Il est avant tout un instrument de choix, de sélection de mesures dont on veut accroître l'impact en vue de certains résultats à atteindre. Une telle condition n'est pas remplie lorsque le contenu du programme est considéré comme essentiellement indicatif et que même la période d'éligibilité fait l'objet d'interprétations divergentes.

5.4. La question de l'éligibilité des dépenses appelle un effort continu d'information et d'assistance pour souligner les objectifs de l'action communautaire et éviter l'utilisation de l'aide pour des dépenses moins efficaces.

5.5. Une importance suffisante doit également être réservée aux nécessités du contrôle. Des mesures, de l'envergure de celles examinées dans le présent rapport, ne peuvent être entreprises dans de bonnes conditions, sans que, dès le début, aient été prévues les mesures nécessaires de surveillance et de contrôle.

5.6. Les nombreuses mesures dont a fait l'objet l'agriculture grecque démontrent l'ambition d'atteindre des résultats significatifs en ce qui concerne le développement des structures. Elles témoignent cependant d'une absence de conception d'ensemble qui compromet la bonne réalisation de l'objectif escompté. C'est une situation qui doit être d'autant plus soulignée que les mêmes difficultés risquent d'apparaître dans la prochaine mise en oeuvre des programmes intégrés méditerranéens.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg le 7 octobre 1987.

Par la Cour des comptes,
Marcel MART

Président

##Tableau 1 : -- Prévision des dépenses nationales et des remboursements du FEOGA pour les programmes d'accélération du développement agricole en Grèce (Règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84)##

##Tableau 2 : -- Prévisions de dépenses et réalisation au 31 décembre 1985 (Règlement (CEE) no 1975/82)##

##Tableau 3 : -- Prévisions et réalisations des dépenses (Règlement (CEE) no 619/84)##

##Tableau 4 : -- Concours du FEOGA prévu et alloué au 31 décembre 1986##

4 REPONSES DE LA COMMISSION

5 1. Introduction

Lors de l'adhésion de la Grèce à la Communauté, les problèmes structurels de ses zones rurales et plus particulièrement des zones les plus défavorisées, qui représentent environ un tiers de la superficie totale du pays, étaient d'une ampleur qui dépassait de loin l'expérience vécue dans la Communauté à Neuf.

A titre d'exemple, plus de la moitié de la population active de ces zones était occupée dans l'agriculture, un tiers des foyers était raccordé au réseau d'eau potable, seulement 5 % des agriculteurs avaient reçu une formation agricole, etc. Il a fallu par conséquent proposer un programme très ambitieux de mesures structurelles dans une situation comportant un grand nombre d'éléments inconnus.

La présentation d'un tel programme, à mettre en oeuvre dans un Etat membre nouvellement admis à la Communauté et souffrant de faiblesses administratives certaines, comporte pour la Commission la recherche d'un équilibre entre :

-- l'imposition de règles rigides et de contrôles rigoureux sous peine de refus de concours financiers et

-- la volonté de promouvoir un développement rapide de l'économie agricole en vue de l'intégration dans la Communauté d'un des Etats membres les plus pauvres et les plus dépendants de l'agriculture.

Toutefois la Commission reconnaît le bien-fondé de nombreuses remarques de la Cour des comptes. Elle note, par ailleurs, qu'elles sont souvent adressées à l'Etat membre concerné.

5 2. Le cadre réglementaire et l'élaboration des programmes

2 OBSERVATIONS

3 Les multiples réglementations

2.12. L'existence de plusieurs mesures ne constitue pas un indice probant d'absence de conception communautaire d'ensemble du développement structurel de l'agriculture en Grèce, mais doit être vu dans le contexte qui a déterminé son développement.

En particulier, les mesures relevant des règlements à portée générale n'ont pas été adéquates face aux particularités de la réalité hellénique. Par conséquent il s'est avéré nécessaire d'introduire des mesures spécifiques adaptées aux problèmes spécifiques à résoudre.

Dans un premier temps, l'ensemble des mesures spécifiques agricoles a été prévu au programme repris au règlement (CEE) no 1975/82. Cependant, vu les contraintes financières affectant le FEOGA-Orientation, l'application de ce programme a été limitée aux zones les plus défavorisées de la Grèce.

Parallèlement, un examen du problème général concernant le retard du développement économique des régions méditerranéennes était entreprise
 ##Footnote 1: voir par exemple COM(81)637 Mandat du 30 mai 1980 : programmes méditerranéens ; lignes d'action ##. Cet examen a débouché sur les propositions de programmes intégrés méditerranéens (PIM), soumises par la Commission en 1983 ##Footnote 2: COM(83)24 du 17.3.1983.## et finalement arrêtées par le Conseil en 1985 ##Footnote 3: R. 2088/85, J.O. no L 197 du 27.7.1985, p. 1##.

Entre-temps, et dans le cadre d'un examen de l'ensemble des demandes formulées par la Grèce dans son mémorandum présenté en 1982, la Commission a proposé d'anticiper sur l'application de certaines mesures agricoles destinées à faire partie des PIM en proposant les trois mesures de courte durée évoquées par la Cour, à savoir :

- une action d'irrigation,
- une action de vulgarisation,
- un programme de développement agricole concernant les zones défavorisées non couvertes par le règlement (CEE) no 1975/82.

2.13. L'aide prévue par le règlement, dans les deux cas évoqués par la Cour, ne visait pas les mêmes catégories de bénéficiaires. Dans le cas du règlement général (Règlement (CEE) no 797/85), il s'agit d'investissements collectifs entrepris par des particuliers tandis que dans le cas du règlement spécifique il devait s'agir d'autorités publiques. Par la suite, il a été constaté, dans la pratique, que les deux situations n'étaient pas tout à fait distinctes et, par conséquent, la Commission envisage de faire des propositions appropriées pour tenir compte de cette situation de fait.

2.14. Les règlements (CEE) no 1975/82 et 619/84 d'un côté et le règlement (CEE) no 2968/83 de l'autre en matière d'irrigation concernent, comme le

constate le Cour des comptes, des situations différentes qui peuvent justifier les différentes formes d'intervention et montants éligibles fixés dans les règlements du Conseil.

Dans le premier cas, il s'agit d'un grand nombre de projets, petits en règle générale et situés dans les zones de montagne. Dans le deuxième cas, par contre, les projets étaient de plus grande taille et situés en plaine, avec la nécessité que cela comporte de mieux surveiller les orientations de la production agricole ; le système d'aides directes, avec approbation des projets au préalable, est mieux adapté à une telle situation.

2.15. La Commission est consciente de la nécessité d'une conception d'ensemble de la réglementation communautaire. Elle a indiqué à sa réponse au point 2.12. Les raisons, principalement d'ordre budgétaire, pour lesquelles les diverses mesures ont été introduites d'une manière progressive.

Par ailleurs, s'agissant de la mise en oeuvre des PIM, l'objectif recherché tant par le règlement (CEE) no 2088/85 que par les procédures bien déterminées pour son application est l'unification de la réglementation ainsi que la simplification des techniques de mise en oeuvre des mesure en cause.

3 L'accélération du développement agricole

2.16. à 2.17. Le Conseil a déterminé dans les règlements les éléments que les programmes doivent contenir. Les programmes ont été établis en conformité avec ces dispositions.

Toutefois la Commission, consciente de l'importance du problème mentionné par la Cour des comptes, avait déjà soulevé, lors des contrôles effectués en 1984, le problème de l'évaluation de l'effort supplémentaire pour certains secteurs importants. En conséquence, elle a demandé et reçu de l'Etat membre des informations y relatives. Il est bien entendu malaisé de démontrer l'additionalité de l'aide communautaire. Une simple comparaison avec le passé ne permet pas d'évaluer de façon précise l'additionalité, surtout lorsque l'intervention communautaire coïncide avec une période de rigueur exceptionnelle dans les finances publiques de l'Etat membre concerné.

Il est apparu néanmoins que les mesures forestières à financement communautaire constituaient 65 % des dépenses publiques globales réalisées en 1983 pour les mêmes types d'opérations dans les mêmes zones. Pour 1985, la part du programme dans les domaines de l'adduction d'eau et de la voirie rurale faisait 24 % et 5 % respectivement des dépenses publiques globales réalisées dans les 22 départements concernés, ce qui démontre l'importance de l'aide communautaire dans ce domaine.

3 Le contenu des programmes

2.19. à 2.20. De l'avis de la Commission, pour l'action en cause, le programme ne devait pas avoir un caractère trop contraignant, car la mise en oeuvre d'un programme trop rigide risquait d'aboutir à des déceptions. Par contre, il faut rappeler que les contraintes du règlement, qui étaient nombreuses et précises, ont rendu ce dernier difficile à appliquer dans certains secteurs et que l'ajout de contraintes supplémentaires n'aurait guère facilité la réalisation de ses objectifs.

3 La coordination des aides communautaires

2.23. Il convient de rappeler que le programme mis en place par le Règlement CEE no 1975/82 concerne le développement agricole dans certaines régions de la Grèce, et qu'il ne s'agit pas d'un programme intégré. Néanmoins, la Commission partage l'avis de la Cour des comptes concernant la nécessité d'une bonne coordination entre les interventions des différents Fonds et elle signale qu'elle a renforcé la fonction de coordination en créant notamment une direction générale pour la coordination des instruments structurels et un groupe interservices de coordination sous la responsabilité d'un groupe de commissaires.

5 3. L'exécution des programmes

2 L'ETAT DE REALISATION DES PROGRAMMES

3 Les règlements (CEE) no 2966/83 et 2968/83

3.6. Le concours total pour le règlement (CEE) no 2966/83 reçu par la Grèce au 31 décembre 1985 a été de 3.232.620 Ecus, dont 3.033.674 Ecus d'avances et 198.946 Ecus de remboursements.

1 OBSERVATIONS

3 Les périodes d'éligibilité des programmes

3.10.-3.11. Il convient de rappeler qu'il s'agissait en grande partie de mesures déjà existantes, dont il fallait accélérer la mise en oeuvre. Si pour le bon déroulement des travaux, l'Etat membre a anticipé sur l'approbation du programme, la Commission estime que les dépenses sont éligibles au financement communautaire pour autant que celui-ci s'effectue pour des actions conformes aux prescriptions du règlement de base, et qu'il ne dépasse pas la durée prescrite dans le règlement de base (pour le règlement (CEE) no 1975/82 : 5 ans ; pour le règlement (CEE) no 619/84 : 1 an). Pour la détermination de l'éligibilité éventuelle des dépenses effectuées après la fin de cette durée, il faudra se référer au contenu des programmes intégrés

méditerranéens lorsque ceux-ci seront approuvés.

3 Les taux d'utilisation des aides et de réalisation des programmes

3.12.-3.13. La Commission admet que le taux de réalisation de certains programmes reste inférieur à celui prévu lors de leur adoption. Ce retard peut être attribué en partie au facteur monétaire mentionné par la Cour des comptes. Mais il doit aussi être attribué au fait que la Grèce, nouvel Etat membre, a dû adopter et mettre en oeuvre en agriculture un ensemble de mesures nouvelles et diverses. Le manque d'expérience quant aux mécanismes administratifs nécessaires et efficaces à mettre en place ainsi qu'un certain délai pour l'accoutumance des agriculteurs à des conceptions et procédures nouvelles ont causé un retard considérable. Par ailleurs, un contexte économique défavorable impliquant une politique budgétaire nationale restrictive a accentué cet effet.

3.14. à 3.16. Plus particulièrement en ce qui concerne le programme d'application du règlement (CEE) no 1975/82, il est vrai que les taux de réalisation des opérations d'irrigation, des investissements dans les exploitations d'élevage et des investissements en matière d'équipements pour la formation agricole sont largement inférieurs aux prévisions du programme. Ces retards peuvent être attribués à des contraintes techniques et administratives (disponibilités d'études, longs délais pour les appels d'offre, disponibilité de terrains à bâtir pour les centres de formation) ; il est estimé que, la plupart de ces problèmes étant résolus, les réalisations pendant les années suivantes permettront de rattraper partiellement les délais accumulés jusqu'à fin 1985. Les retards en matière d'investissements sur l'exploitation doivent être attribués en partie à la situation économique difficile des dernières années qui a influencé négativement les investissements entrepris par les agriculteurs, et en partie au caractère novateur du mécanisme d'application de cette mesure.

Il faut remarquer également que certains faits imprévisibles, comme les importants incendies de forêts ces dernières années, peuvent entraîner un déplacement des moyens financiers disponibles en faveur de nouvelles priorités. Les mêmes types de causes sont à l'origine de faibles taux de réalisation des programmes en application des règlements (CEE) no 2966/83 et 619/84, auxquelles s'ajoute leur courte durée. En outre, le programme de vulgarisation agricole a été retardé suite à une modification du système de recrutement qui a affecté l'ensemble de la fonction publique en Grèce.

3 L'éligibilité des travaux

3.18. La Commission prend acte de l'observation de la Cour des comptes et vérifiera le respect des règles sur la base des informations que la Cour lui transmettra.

3.19. Le programme prévoit le développement de la production d'herbe qui consiste, entre autres, à la réalisation de travaux techniques d'infrastructures dont la construction des routes donnant accès aux pâturages. Le programme grec a bien prévu et procédé en priorité aux travaux pour les routes d'accès, ceci étant indispensable pour faciliter l'accès ainsi que pour les améliorations qui pourraient éventuellement suivre.

3.20. La Commission, lors des contrôles sur place, a fait la même observations que la Cour des comptes et elle a insisté auprès des autorités grecques pour remédier à cette situation et pour une application plus stricte du règlement.

3.21. La Commission prend acte de l'observation de la Cour des comptes et vérifiera le respect des règles sur la base des informations que la Cour lui transmettra. Elle rappelle que l'abattage d'arbres faibles et âgés est prévu au programme grec parmi les mesures d'amélioration de la qualité des forêts. Normalement, la qualité de ce bois est telle que la vente est impossible. Toutefois, si dans certains cas une vente a été réalisée, la Commission est d'accord avec la Cour en estimant que les revenus tirés de la vente doivent être déduits des coûts totaux des travaux exécutés.

3.22. Effectivement, il est très difficile de délimiter exactement pour un projet donné dans la zone qui peut être considérée comme protégée par certains travaux d'aménagement d'un torrent.

Par ailleurs, cette protection peut bénéficier aux zones en amont et en aval des travaux en cause. Cependant, la Commission prend acte de l'observation de la Cour des comptes et lui demande de la préciser en vue de prendre les mesures qui s'imposent.

3.23. Les demandes de remboursement présentées par la Grèce pour des dépenses relatives à la protection contre le feu ne permettent pas de relever que des rémunérations de surveillants soient incluses dans les dépenses éligibles. Cependant la Commission demandera à l'Etat membres des éclaircissements en la matière.

3.24. La Commission demandera des éclaircissements supplémentaires à l'Etat membre suite à la remarque de la Cour des comptes.

3.25. Lors du contrôle sur place en février 1987, la Commission n'a pas constaté ce genre de problème. Toutefois, elle voudrait signaler à la Cour des comptes qu'elle a insisté auprès de l'Etat membre pour que seuls les vulgarisateurs exécutant leur fonction en conformité avec le règlement soient pris en considération dans une demande de remboursement. L'Etat membre a été invité à envoyer une documentation complète sur la situation.

3.26. La Commission rappelle qu'en cas de doute sur l'éligibilité des dépenses, des déductions provisoires sont effectuées en attendant les explications de l'Etat membre en cause.

En tenant compte du très grand nombre de mesures indirectes avec des aides nombreuses et différentes (44 mesures et environ 300 types d'aides différentes) un examen approfondi et systématique des fiches individuelles pour toutes ces dépenses n'est pas possible. Toutefois la Commission considère que le système de contrôle par sondage appliqué jusqu'à présent a assuré le respect des conditions fixées dans la réglementation communautaire.

3 La mise à dispositions des avances

3.28. La Commission regrette qu'elle ne soit pas en mesure de verser les avances immédiatement après la réception de la demande de l'Etat membre, se voyant obligée de vérifier la demande, et très souvent de contacter l'Etat membre pour des renseignements et explications complémentaires.

Toutefois, même le versement tardif des avances permet de répondre, au moins partiellement, à l'objectif visé qui est de soulager le problème du préfinancement à la charge du budget national.

3.29. - 3.30. La Commission, lors de ses contrôles sur place, a fait la même constatation que la Cour des comptes et elle a demandé à l'Etat membre d'informer systématiquement les bénéficiaires de la part des crédits provenant de la Communauté.

3.31. Il est vrai que des avances sont parfois demandées pour des travaux qui ne sont pas effectués, et des remboursements sont également demandés pour des travaux qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande d'avance. La Commission a demandé aux autorités grecques d'adapter le système d'estimations d'avances et, au lieu d'établir ces estimations au niveau central, de se baser sur les estimations des départements et des régions afin d'obtenir une image plus réaliste. Cependant en général les résultats définitifs restent très souvent différents des estimations prévues pour les différents types d'aide.

Toutefois, de l'avis de la Commission, l'objectif principal est de faciliter la mise en oeuvre de la mesure, à condition bien entendu que le montant total des avances accordées puisse être justifié par des dépenses éligibles réellement effectuées.

5 4. Le suivi et le contrôle de la mise en oeuvre des actions

2 OBSERVATIONS

3 Au niveau de la Communauté

4.14. à 4.16. Le système de contrôle de la Commission pour les actions indirectes est en premier lieu un contrôle sur documentation envoyée par les Etats membres. Ce contrôle est approfondi périodiquement par des contrôles sélectifs sur place. Ceux-ci permettent de vérifier les systèmes d'application et de contrôle dans les Etats membres ainsi que de vérifier, par sondage, le concordance de la documentation avec les faits.

Des contrôles sur place ont été effectués en Grèce pour huit des neuf mesures indirectes en application.

5 5. Conclusions

5.6. Si les remarques d'ordre général de la Cour sont en grande partie fondées, il conviendra de souligner le contexte dans lequel se sont déroulées les interventions du FEOGA-Orientation, en Grèce.

Lors de l'adhésion de ce pays à la Communauté en 1981, la Commission a pu se rendre compte de l'importance du retard de développement dont souffrent notamment ses régions agricoles les plus défavorisées. Dès lors elle a proposé en début de 1982 un ensemble très large de mesures nécessaires pour faire face à cette situation. Ce programme était novateur aussi bien pour la Communauté que pour la Grèce. La seule action comparable était le programme de développement agricole dans les régions défavorisées de l'ouest de l'Irlande prévu au règlement (CEE) no 1820/80 ##Footnote 4: J.O. no L 180 du 14.7.1980, page 1.##.

Toutefois, la mise en oeuvre de celui-ci n'avait guère commencé et ne pouvait, par conséquent, apporter des enseignements utiles.

Depuis lors, la Commission a proposé et le Conseil a arrêté le cadre juridique dans lequel seront mis en oeuvre les programmes intégrés méditerranéens. Ce cadre remplacera les mesures classiques faisant l'objet du présent rapport au fur et à mesure de leur expiration.

Il y a lieu par conséquent d'espérer que la plus grande souplesse offerte par ce cadre, ainsi que ses dispositions d'assistance technique et de suivi, permettront de répondre à un certain nombre des soucis auxquels la Cour des comptes fait état.

Par la suite, une évolution dans le sens préconisé par la Cour devrait se poursuivre dans le cadre des réformes des fonds structurels. Suite à ces réformes, la Commission entend mettre en place un partenariat véritable avec les autorités nationales et régionales pour la conception et l'exécution de mesures de ce type. Par ailleurs, pour ce qui concerne l'exécution des règlements objets du présent rapport, La Commission rappelle qu'elle va saisir l'administration grecque des différentes questions soulevées par la Cour, notamment dans le cadre de l'éligibilité des travaux.

1 Annexe 1

<TABLE ANNEXE 1 PAGE 36>

1 Annexe 2

<TABLE ANNEXE 2 PAGE 37>