

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 3/2005

relatif au développement rural: la vérification des dépenses
agroenvironnementales accompagné des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2005/C 279/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
GLOSSAIRE		3
SYNTHÈSE	I-VI	4
INTRODUCTION	1-18	5
Politique agroenvironnementale	1-11	5
Étendue de l'audit et stratégie en matière de contrôle	12-18	7
RÉGLEMENTATION	19-27	7
La mesure agroenvironnementale	19-22	7
Contrôle des sous-mesures agroenvironnementales	23-27	8
OBSERVATIONS D'AUDIT AU NIVEAU DE LA COMMISSION	28-54	8
Caractère vérifiable des sous-mesures agroenvironnementales	28-35	8
Mise en œuvre des programmes agroenvironnementaux au cours de la période 1993-1999	29-31	8
Approbation des programmes de développement régionaux par la Commission pour la période 2000-2006	32-35	9
Vérification du fonctionnement des systèmes de contrôle	36-39	9
Contrôle dans le domaine de l'agriculture biologique	40-54	9
Système de contrôle réglementaire applicable à l'agriculture biologique	41-44	10
Mise en œuvre du système de contrôle concernant l'agriculture biologique	45-54	10
OBSERVATIONS D'AUDIT AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES	55-106	12
Caractère vérifiable des sous-mesures agroenvironnementales dans cinq États membres	55	12
Contrôles administratifs	56-59	13
Contrôles sur place	60-106	13
Spécificité de l'agroenvironnement	60-61	13
Contrôle du respect des bonnes pratiques agricoles habituelles	62-69	13
Contrôle des sous-mesures	70-106	14

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	107-119	18
Conclusion générale	107	18
Au niveau de la Commission	108-112	18
Au niveau des États membres	113-117	18
Recommandations	118-119	19
ANNEXE: Exemples du manque de clarté du cahier des charges concernant le programme agroenvironnemental pour la Côte-d'Or		20
Réponses de la Commission		21

GLOSSAIRE

- Bénéficiaire** : le destinataire d'un paiement communautaire
- BPAH** : bonnes pratiques agricoles habituelles
- DR** : développement rural
- Engagement**: condition qu'un bénéficiaire doit respecter pour pouvoir bénéficier de paiements agroenvironnementaux
- FEOGA** : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
- MEKA II** : Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich. Le plus important programme agroenvironnemental dans la région du Bade-Wurtemberg, en Allemagne
- PAC** : politique agricole commune
- PDR** : plan de développement rural (avant approbation par la Commission); programme de développement rural (après approbation par la Commission)
- SIGC** : système intégré de gestion et de contrôle

SYNTHÈSE

I. Une aide agroenvironnementale est versée annuellement aux exploitants agricoles qui s'engagent à poursuivre leurs activités en allant au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH) et en recourant à des méthodes considérées comme bénéfiques pour l'environnement. Avec une enveloppe de l'UE de 13 480 millions d'euros pour la période 2000-2006, l'agroenvironnement est la mesure de développement rural la plus importante (voir points 6-7 et 19-22).

II. L'objectif de l'audit a consisté à apprécier si la Commission avait l'assurance suffisante que les pratiques et techniques agricoles soutenues par des aides agroenvironnementales sont vérifiables et dûment contrôlées, et donc que les bénéficiaires de ces aides satisfont à l'obligation de pratiquer une agriculture respectueuse de l'environnement (voir points 12-18).

III. L'audit a permis de constater que la Commission:

- n'a que partiellement garanti le caractère vérifiable des mesures avant d'approuver le PDR (voir points 32-35),
- n'a pas suffisamment vérifié le bon fonctionnement des systèmes de contrôle en matière agroenvironnementale dans les États membres (voir points 36-39),
- n'a pas pleinement assumé ses responsabilités en ce qui concerne l'agriculture biologique. Il s'agit d'une importante sous-mesure dans le domaine agroenvironnemental (voir points 46-54).

S'agissant de l'agriculture biologique, les principaux problèmes constatés sont les suivants:

- les rapports annuels sur la mise en œuvre, censés fournir une assurance quant à l'objectivité et à l'efficacité du système de contrôle, ne sont ni complets ni fiables. Même s'ils l'étaient, les informations demandées ne fourniraient pas d'assurance quant à l'objectivité et à l'efficacité des contrôles effectués (voir points 46-49),
- les contrôles réalisés par la Commission dans sept États membres de 1998 à 2001 ont révélé d'importantes insuffisances en matière de supervision des systèmes de contrôle, mais ces constatations n'ont pas fait l'objet d'un suivi adéquat, et aucun contrôle supplémentaire n'a été réalisé dans les États membres (voir points 50-54).

IV. Les constatations résultant de l'audit réalisé dans les États membres concernent la programmation des contrôles sur place ainsi que le caractère vérifiable de certaines sous-mesures principales:

- des sous-mesures font l'objet d'un contrôle en dehors de la période d'engagement ou à des moments inopportuns (voir points 74-85),
- s'agissant de sous-mesures communes, telles que la réduction ou la limitation des intrants, les contrôles reposent en grande partie sur les déclarations établies par les bénéficiaires, qui sont difficiles à corroborer (voir points 86-96),
- les inspections visuelles sur lesquelles s'appuient les contrôles ne sont pas concluantes (voir points 97-101),
- des instructions précises ne sont pas toujours fournies aux contrôleurs, lesquels s'appuient souvent sur leurs connaissances ou leur expérience individuelles pour se forger une opinion. Il n'y a pas de conditions de base précises avec lesquelles comparer les résultats (voir points 100-106).

V. L'audit de la Cour aboutit à la conclusion que la vérification de la mesure agroenvironnementale pose des problèmes particuliers et qu'elle exige beaucoup plus de moyens que la vérification de la mesure du premier pilier et, de fait, que d'autres mesures de développement rural. Ce type de vérification permet rarement d'obtenir une assurance, même raisonnable, à un coût acceptable (voir point 107).

VI. La Commission, le Conseil et le Parlement devraient envisager, pour la nouvelle période de programmation débutant en 2007, l'application du principe selon lequel une mesure qui ne peut être suffisamment contrôlée ne doit pas être financée par des deniers publics (voir points 118-119).

INTRODUCTION

Politique agroenvironnementale

1. Une aide aux méthodes de production agricole compatibles avec la protection de l'environnement a été instituée par le règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil ⁽¹⁾, qui portait sur la période 1993-1999.

2. Dans une décision du Parlement européen et du Conseil intitulée «Vers un développement soutenable», l'intégration de considérations environnementales dans la politique agricole commune (PAC) était identifiée comme une priorité ⁽²⁾. En réponse à cette décision et à d'autres propositions analogues figurant dans l'Agenda 2000, la Commission a produit une déclaration indiquant que son programme pour la période 2000-2006 inclurait «des mesures agro-environnementales renforcées en tant qu'éléments obligatoires» des programmes de développement rural (PDR) ⁽³⁾. L'agroenvironnement est la seule mesure de développement rural que les États membres sont tenus d'inclure dans leurs PDR.

3. Le sixième programme d'action pour l'environnement de la Communauté européenne indique qu'il convient d'«affecter des ressources plus importantes et [de] donner une place plus grande aux mesures agro-environnementales» pour atteindre les objectifs environnementaux de la Communauté ⁽⁴⁾. Ainsi, une priorité élevée a été accordée à l'agroenvironnement.

4. Pour la période 2000-2006, le règlement (CE) n° 1257/1999 a rassemblé plusieurs mesures de développement rural ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (JO L 215 du 30.7.1992, p. 85).

⁽²⁾ Article 2, paragraphe 1, de la décision n° 2179/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le réexamen du programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable (JO L 275 du 10.10.1998, p. 1).

⁽³⁾ En annexe à la décision n° 2179/98/CE, p. 12.

⁽⁴⁾ COM(2001) 31 final du 21 janvier 2001, article 3, paragraphe 9.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

5. Pour mettre en œuvre ces mesures, des plans de développement rural ont été approuvés par la Commission, passant ainsi au stade de PDR. Ces programmes couvrent une période de sept ans allant du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006 et ont été établis par les autorités compétentes désignées par les États membres. Au total, ce sont soixante-huit programmes de développement rural comprenant des mesures agroenvironnementales (et autres) qui ont été approuvés.

6. L'agroenvironnement est cofinancé par le FEOGA-Garantie dans l'ensemble de la Communauté, son concours atteignant 75 % dans les zones relevant de l'objectif 1 et 50 % dans les autres ⁽⁶⁾. Ces pourcentages ont été révisés en 2003 pour atteindre 85 % dans les zones relevant de l'objectif 1 et jusqu'à 60 % dans les autres. Les taux d'aide varient d'une sous-mesure et d'un État membre à l'autre, mais la prime agroenvironnementale dans l'UE en 2001 s'élevait en moyenne à 89 euros par hectare ⁽⁷⁾.

7. En 2004, sur les 4 749 millions d'euros de dépenses FEOGA-Garantie en faveur du développement rural qui ont été déclarées par les États membres, 1 739 millions ont concerné les mesures agroenvironnementales au titre du règlement (CE) n° 1257/1999 ⁽⁸⁾. 13 480 millions d'euros devaient être dépensés dans l'UE 15 pour la période de programmation 2000-2006. Ce montant représente plus de 27 % de l'ensemble des dépenses en faveur du développement rural; de ce fait, l'agroenvironnement constitue la mesure de développement rural la plus importante. Fin 2004, sur le montant total programmé, 10 201 millions d'euros avaient été dépensés.

8. Comme cela ressort du *graphique*, la plupart des dépenses effectuées pendant la période 2000-2003 concernent l'Autriche, l'Allemagne et la Finlande. Le niveau des dépenses relativement élevé pour l'Autriche et la Finlande s'explique en partie par la décision politique individuelle des États membres d'allouer des crédits importants aux mesures agroenvironnementales, d'une part, et, d'autre part, par le fait que, dans des États membres plus grands, comme l'Italie, la France et l'Allemagne, la clôture des programmes de la période précédente n'était pas encore achevée.

⁽⁶⁾ Les zones relevant de l'objectif 1 sont des régions en retard de développement.

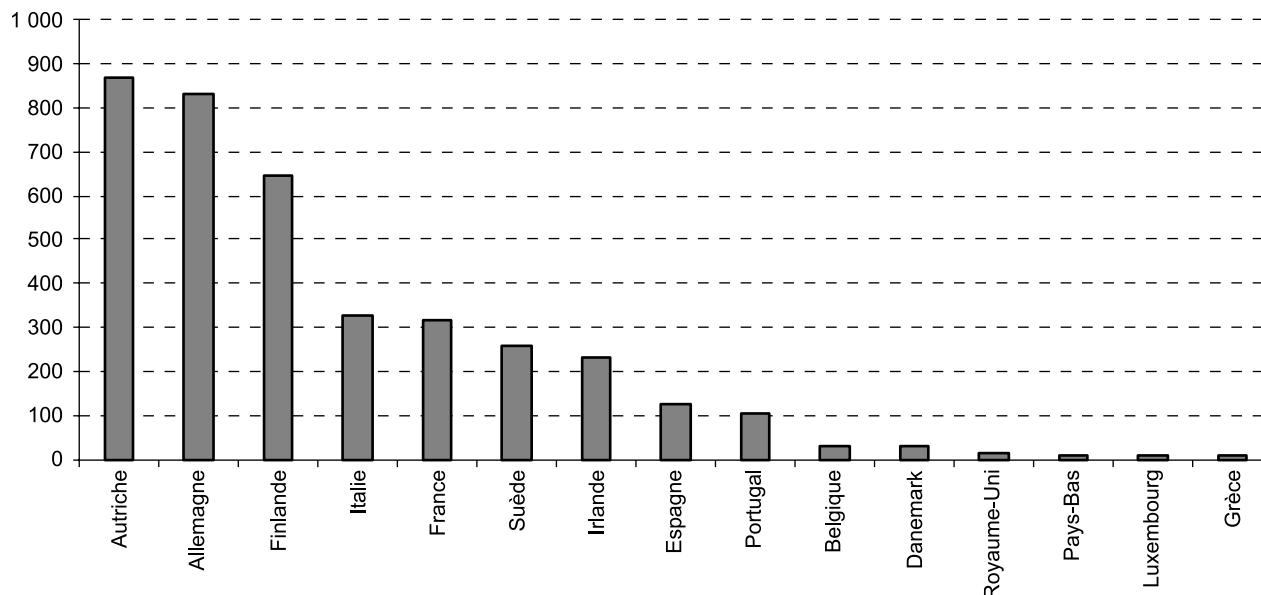
⁽⁷⁾ Fiche technique de la Commission européenne: «Aperçu de la mise en œuvre de la politique de développement rural pendant la période de programmation 2000-2006.»

⁽⁸⁾ 193 millions d'euros supplémentaires ont été déclarés par les États membres au titre du précédent régime agroenvironnemental [règlement (CEE) n° 2078/92]. Le pourcentage d'«anciennes» dépenses [règlement (CEE) n° 2078/92] déclinera au profit des dépenses actuelles [règlement (CE) n° 1257/1999] au cours des prochaines années, à mesure que les engagements contractés en 1999 arriveront à échéance.

Graphique

**Dépenses relatives à l'agroenvironnement relevant du règlement (CE) n° 1257/1999, ventilées
par États membres, pour la période 2000-2003**

(en millions d'euros)



Source: Commission européenne.

9. Les liens entre l'agriculture et l'environnement revêtent un grand intérêt public et politique, en particulier maintenant que la réforme de la PAC a introduit l'obligation de respecter des normes et des pratiques environnementales⁽¹⁾, dont la non-observation pourrait entraîner une réduction ou un recouvrement partiel(le) ou total(e) de l'aide directe.

10. Les dépenses agroenvironnementales sont constituées de paiements aux exploitants agricoles qui s'engagent à poursuivre leurs activités agricoles en utilisant des méthodes respectueuses de l'environnement et qui doivent aller au-delà des bonnes pratiques agricoles habituelles (BPAH): en d'autres termes, la Communauté européenne achète des services agroenvironnementaux à des exploitants agricoles (voir encadré 1).

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil 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, notamment ses articles 3-5 (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1).

Encadré 1

L'activité agricole est loin de se réduire à la production d'aliments. Tout au long de la chaîne de production, des processus interviennent, qui peuvent avoir des répercussions sur le milieu naturel. Par exemple, le recours massif aux pesticides et aux engrais, de mauvaises pratiques en matière de drainage ou d'irrigation, un niveau de mécanisation élevé ou une utilisation inappropriée des sols peuvent dégrader l'environnement. Toutefois, l'abandon de certaines activités agricoles peut aussi mettre en danger le patrimoine environnemental de l'UE, car ce sont alors des habitats semi-naturels, ainsi que la biodiversité et le paysage qui leur sont associés, qui risquent de disparaître.

Conformément au règlement (CE) n° 817/2004, les États membres sont tenus de définir des codes de BPAH à l'échelle régionale ou nationale. Les BPAH peuvent se définir comme le type de pratiques agricoles qu'adopterait un exploitant agissant raisonnablement dans une région donnée, ce qui suppose le respect des obligations existantes dans le domaine de l'environnement. Les BPAH constituent le minimum requis d'un agriculteur souhaitant adhérer aux programmes agroenvironnementaux.

Les sous-mesures agroenvironnementales constituent désormais le principal outil assigné à la PAC pour atteindre ses objectifs environnementaux. Les plus importantes concernent la reconversion vers l'agriculture biologique, la prévention de l'érosion des sols, la réduction des intrants et la sauvegarde des éléments du paysage.

Source: fiche technique de la Commission européenne: «L'agriculture et l'environnement.»

11. Le rapport spécial n° 14/2000 de la Cour sur la PAC et l'environnement incluait un bilan des actions agroenvironnementales mises en place par le règlement (CEE) n° 2078/92, couvrant la période de programmation 1993-1999 ⁽¹⁾. La principale conclusion de ce rapport spécial concernant le caractère vérifiable de l'agroenvironnement concernait l'impossibilité de vérifier le respect des mesures visant à réduire l'utilisation d'engrais: «Les auditeurs de la Commission sont conscients du problème, mais cette dernière continue d'approuver ce type de mesures» (point 77 du rapport en question).

Étendue de l'audit et stratégie en matière de contrôle

12. L'objectif de l'audit a consisté à apprécier la mesure dans laquelle la Commission a une assurance adéquate que les pratiques et techniques agricoles spécifiques au titre desquelles l'aide agroenvironnementale est versée sont:

- vérifiables,
- dûment contrôlées.

13. La Commission a besoin d'une telle assurance pour s'assurer que les dépenses en cause sont légales et régulières, c'est-à-dire que les États membres gèrent le régime de manière à garantir que les bénéficiaires de paiements compensatoires agroenvironnementaux respectent l'obligation qui leur est imposée d'exercer leurs activités agricoles en utilisant des méthodes respectueuses de l'environnement.

14. L'audit n'a pas visé à évaluer les effets positifs des sous-mesures agroenvironnementales.

15. Des visites de contrôle ont été effectuées au niveau de la Commission et dans cinq États membres, à savoir l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Luxembourg, entre mars et septembre 2004 ⁽²⁾. Ces États membres ont été sélectionnés en fonction des montants dépensés et de la représentativité de leurs sous-mesures agroenvironnementales.

16. Au niveau de la Commission, l'audit a comporté un examen approfondi visant à déterminer si la Commission s'assurait du caractère vérifiable des sous-mesures agroenvironnementales avant d'approuver les plans de développement rural et si elle vérifiait le bon fonctionnement des systèmes de contrôle dans les États membres. Une attention particulière a été portée au système de supervision concernant l'agriculture biologique.

17. L'objectif des visites dans les États membres a consisté à déterminer:

- si les sous-mesures agroenvironnementales cofinancées peuvent être appréciées et vérifiées de manière fiable,
- si les procédures de contrôle appliquées par les États membres permettent à ces derniers et à la Commission d'obtenir une assurance adéquate quant au respect des engagements agroenvironnementaux.

18. Les auditeurs se sont penchés attentivement sur les sous-mesures principales telles qu'indiquées dans l'encadré 1 ⁽³⁾. Les projets étudiés ont été sélectionnés sur la base des paiements effectués dans le cadre du FEOGA-Garantie en 2003.

RÈGLEMENTATION

La mesure agroenvironnementale ⁽⁴⁾

19. Le soutien à l'agroenvironnement est destiné à encourager:

- des formes d'exploitation des terres agricoles compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, du paysage et de ses caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique,
- une extensification des modes d'exploitation agricoles favorable à l'environnement et la gestion des systèmes de pâturage à faible intensité,
- la conservation d'espaces cultivés à haute valeur naturelle menacés,
- l'entretien du paysage et des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles,
- la prise en compte de la planification environnementale dans la pratique agricole.

20. Un montant compensatoire est accordé aux exploitants agricoles qui souscrivent des engagements agroenvironnementaux pour une période d'au moins cinq ans. Comme mentionné plus haut, ces engagements doivent aller au-delà des BPAH.

21. Le montant compensatoire est calculé sur la base des pertes de revenu et des surcoûts liés au respect des engagements, auxquels s'ajoute la nécessité de fournir une incitation financière.

⁽¹⁾ JO C 353 du 8.12.2000.

⁽²⁾ 1) PDR pour l'Autriche, région sélectionnée: Burgenland. 2) PDR pour la France. Contrats territoriaux d'exploitation, département sélectionné: Côte-d'Or. 3) Allemagne: PDR pour le Bade-Wurtemberg: MEKA II. 4) Italie: PDR pour la Vénétie; et 5) Luxembourg.

⁽³⁾ Les autres catégories de sous-mesures ayant également fait l'objet d'un examen sont la rotation des cultures, l'extensification, les races menacées d'abandon et les variétés de plantes menacées d'érosion génétique.

⁽⁴⁾ Articles 22-24 du règlement (CE) n° 1257/1999.

22. Le règlement précise également les modalités de la programmation des mesures de développement rural ⁽¹⁾. Les États membres établissent leur PDR en fonction de besoins et de stratégies spécifiques. Ces PDR devraient être élaborés au niveau géographique le mieux approprié. Partant, le type de sous-mesures agroenvironnementales ainsi que leur poids dans les PDR peuvent varier considérablement.

Contrôle des sous-mesures agroenvironnementales

23. Les règles relatives au contrôle, par les États membres, des mesures de développement rural, dont l'agroenvironnement, prévoient que «les contrôles des demandes initiales d'adhésion à un régime et les demandes consécutives de paiement sont effectués de façon à assurer la vérification efficace du respect des conditions requises pour l'octroi des soutiens» ⁽²⁾. Ces contrôles s'effectuent par le biais de contrôles administratifs et de contrôles sur place.

24. Les contrôles administratifs doivent être exhaustifs, c'est-à-dire qu'ils doivent être opérés, pour chaque mesure, avant le paiement aux différents bénéficiaires. Dans tous les cas appropriés, ces contrôles devraient comporter des vérifications croisées avec les données du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC).

25. Les contrôles sur place portent chaque année sur au moins 5 % des bénéficiaires et couvrent tous les types de mesures de développement rural prévus par les documents de programmation ⁽³⁾. Ces contrôles sont répartis sur l'année en fonction des résultats d'une analyse des risques présentés par chaque mesure de développement rural. Chaque contrôle porte sur la totalité des engagements et des obligations d'un bénéficiaire qu'il est possible de contrôler au moment de la visite.

26. Une disposition importante, concernant uniquement l'agroenvironnement, prévoit que les paiements ne peuvent se fonder sur des limitations d'utilisation d'engrais, de produits phytopharmaceutiques ou d'autres intrants que si celles-ci sont techniquement et économiquement mesurables ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Titre III, chapitre II, du règlement (CE) n° 1257/1999.

⁽²⁾ Articles 67-69 du règlement (CE) n° 817/2004 de la Commission du 29 avril 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (JO L 153 du 30.4.2004, p. 30). Ce règlement remplace mais ne modifie pas substantiellement à cet égard les règlements (CE) n° 1750/1999 de la Commission du 23 juillet 1999 (JO L 214 du 13.8.1999, p. 31) et (CE) n° 445/2002 de la Commission du 26 février 2002 (JO L 74 du 15.3.2002, p. 1).

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 2419/2001 de la Commission du 11 décembre 2001 portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires établis par le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil (JO L 327 du 12.12.2001, p. 11). Le règlement (CEE) n° 3508/92 a depuis été abrogé et remplacé par le règlement (CE) n° 1782/2003.

⁽⁴⁾ Article 18, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 817/2004 de la Commission.

27. Tout agriculteur souscrivant un engagement agroenvironnemental pour une partie de son exploitation est tenu de respecter au minimum les principes de BPAH dans l'ensemble de l'exploitation. Les États membres doivent, dans leurs plans de développement rural, définir des standards vérifiables ⁽⁵⁾.

OBSERVATIONS D'AUDIT AU NIVEAU DE LA COMMISSION

Caractère vérifiable des sous-mesures agroenvironnementales

28. La Cour s'est efforcée de déterminer si la Commission avait garanti le caractère vérifiable des sous-mesures agroenvironnementales avant d'approuver les PDR.

Mise en œuvre des programmes agroenvironnementaux au cours de la période 1993-1999

29. La Commission a effectué deux évaluations détaillées de la mise en œuvre des programmes agroenvironnementaux au cours de la période 1993-1999 ⁽⁶⁾. La seconde de ces évaluations a été réalisée en 1998, vers la fin de la période de programmation, mais bien avant que de nombreux engagements correspondants fussent arrivés à échéance. Le Parlement européen avait demandé une évaluation avant l'adoption des propositions de l'Agenda 2000 visant à renforcer l'agroenvironnement en en faisant un élément primordial de la PAC. L'objectif de l'évaluation consistait à identifier les problèmes et les insuffisances restants ⁽⁷⁾.

30. L'évaluation a montré qu'il existait des problèmes inhérents à la nature des mesures agroenvironnementales elles-mêmes et qu'«il ne faut pas sous-estimer les difficultés que représentent les engagements agroenvironnementaux pour les autorités de contrôle». Elle a également révélé que les sous-mesures qui imposent à l'agriculteur de diminuer d'un certain pourcentage les facteurs de production utilisés ou de ne pas dépasser une certaine quantité d'engrais par hectare étaient difficiles à contrôler, car les analyses du sol ne permettent pas de déterminer de manière fiable si les limites fixées sont respectées. De plus, l'évaluation a fait apparaître que le contrôle sur pièces, c'est-à-dire le fait de se fonder sur la déclaration de l'exploitant et le contrôle du livre des achats, ne suffit pas pour déceler des erreurs ou des irrégularités. De même, s'agissant de certaines mesures pour lesquelles l'exploitant agricole est tenu d'observer un ensemble d'engagements généraux, comme d'entretenir une haie, les obligations effectives n'ont pas été définies de manière suffisamment précise pour que le bénéficiaire comprenne ce qui est exigé de lui.

⁽⁵⁾ Ibid, articles 20 et 35.

⁽⁶⁾ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil [COM(97) 620 final du 4.12.1997] et document de travail de la DG VI n° VI/7655/98: état d'application du règlement (CEE) n° 2078/92: évaluation des programmes agroenvironnementaux.

⁽⁷⁾ Rapport Iversen adopté par le Parlement européen en octobre 1998: voir p. 11 de l'évaluation.

31. L'évaluation a permis d'établir que «si une mesure ne peut être suffisamment contrôlée, elle ne doit pas être financée par les deniers publics» et que «la justification des primes doit être axée sur les mesures suffisamment vérifiables». Cette conclusion a été prise en considération dans la réglementation en matière de développement rural pour la période 2000-2006, notamment dans le règlement (CE) n° 817/2004 ⁽¹⁾.

Approbation des programmes de développement régionaux par la Commission pour la période 2000-2006

32. En 2000 et en 2001, la Commission a analysé les PDR présentés par les États membres pour la période 2000-2006. L'analyse ainsi effectuée ne portait cependant que de façon limitée sur le point de savoir s'il était possible de vérifier de manière efficace et efficiente les sous-mesures agroenvironnementales proposées.

33. Une évaluation interne des risques réalisée en 2004 a confirmé que la Commission avait approuvé les PDR sans vérifier la contrôlabilité des mesures, en raison de la difficulté à évaluer, à partir de la seule documentation, la contrôlabilité de l'ensemble des sous-mesures et des actions présentées dans les soixante-huit PDR. La Commission a conclu que, à l'avenir, son rôle, en ce qui concerne l'évaluation de la contrôlabilité des mesures, devrait être réexaminé.

34. L'unité de la direction générale de l'agriculture de la Commission chargée du contrôle des dépenses de développement rural a fait valoir qu'elle n'avait pas effectué une telle analyse parce qu'elle estime que cela n'est pas requis dans le cadre de la gestion partagée ⁽²⁾.

35. Pour assumer ses responsabilités, la Commission devrait évaluer le caractère vérifiable des sous-mesures au moment d'approuver les PDR. Si elle ne le fait pas, elle ne peut obtenir l'assurance que les États membres sont à même de gérer correctement le régime et de garantir que les bénéficiaires des paiements compensatoires agroenvironnementaux exercent leurs activités agricoles ainsi qu'ils s'y sont engagés. Cette évaluation permettrait également d'identifier les sous-mesures présentant des risques de contrôle élevés.

Vérification du fonctionnement des systèmes de contrôle

36. La Cour a également examiné si la Commission avait vérifié le bon fonctionnement des systèmes de contrôle pour la période 2000-2006 [règlement (CE) n° 1257/1999], en particulier les contrôles administratifs et les contrôles sur place.

⁽¹⁾ L'article 18, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 817/2004 concerne exclusivement l'agroenvironnement.

⁽²⁾ Dans le cadre de la gestion partagée, des tâches d'exécution sont déléguées aux États membres. Cependant, la Commission reste responsable en dernière instance de l'exécution du budget (article 53, paragraphes 3 et 5, du règlement financier).

37. La Commission a effectué une série de contrôles dans douze États membres au cours de la période allant de septembre 2000 à juin 2001, afin de s'assurer que des systèmes avaient été mis en place pour gérer et contrôler correctement les dépenses de développement rural pour la période 2000-2006 (enquêtes «préventives»). La Commission a présenté une synthèse de ses constatations, ce qui a abouti à la modification des orientations qu'elle avait fournies aux États membres ⁽³⁾.

38. Les contrôles ont porté sur l'ensemble des mesures de développement rural et non pas uniquement sur l'agroenvironnement, mais n'ont pas concerné les dépenses, ni le fonctionnement réel des systèmes, parce que ces dépenses n'avaient pas encore commencé d'être exécutées au moment du contrôle.

39. L'unité d'apurement des comptes chargée de l'agroenvironnement a depuis lors réalisé un contrôle des paiements effectués au titre du soutien aux zones défavorisées dans l'ensemble de la Communauté mais n'avait pas encore contrôlé, début 2005, les systèmes concernant l'agroenvironnement, même si ce secteur constitue l'élément le plus important du développement rural en termes de dépenses et est considéré comme présentant un risque élevé (voir plus haut, point 30) ⁽⁴⁾.

Contrôle dans le domaine de l'agriculture biologique

40. S'agissant des systèmes de contrôle, la reconversion vers l'agriculture biologique, l'une des sous-mesures agroenvironnementales les plus importantes, constitue un cas particulier ⁽⁵⁾. Pour pouvoir bénéficier des aides agroenvironnementales, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Dans la plupart des États membres, le respect de ces conditions n'est pas contrôlé par les inspecteurs agroenvironnementaux habituels, mais par des organismes de contrôle spécialisés (des tiers).

⁽³⁾ Document VI/10535/99 rév. 7. Orientations concernant la mise en œuvre des systèmes de gestion, de contrôle et des sanctions des mesures de développement rural instaurées par le règlement (CE) n° 1257/1999.

⁽⁴⁾ Les zones défavorisées constituent une mesure de développement rural instaurée par les articles 13-20 du règlement (CE) n° 1257/1999.

⁽⁵⁾ Selon les derniers chiffres fournis par la Commission, 338 millions d'euros ont été engagés pour des paiements à effectuer en 2003 dans le cadre du cofinancement, par le FEOGA-Garantie, de la reconversion vers l'agriculture biologique en vertu des règlements (CE) n° 1257/1999 et (CEE) n° 2078/92. Cela a représenté 16 % de la contribution de l'UE en faveur de l'agroenvironnement pour cette année-là.

Système de contrôle réglementaire applicable à l'agriculture biologique

41. Les agriculteurs qui perçoivent une aide au titre de la sous-mesure «agriculture biologique» doivent respecter les règles précises concernant les méthodes de production biologique, instaurées par un règlement spécifique du Conseil ⁽¹⁾. L'agriculture biologique présente deux caractéristiques distinctives qui la différencient des autres sous-mesures agroenvironnementales. Premièrement, une norme commune régit l'étiquetage des produits sous le label «biologiques» dans l'ensemble de la Communauté, et deuxièmement, un organisme de contrôle agréé doit certifier annuellement que chaque producteur respecte les règles et les normes.

42. Afin d'obtenir l'assurance que les règles de production biologique sont effectivement bien respectées par le bénéficiaire de la sous-mesure agroenvironnementale, l'État membre s'appuie sur le système de contrôle établi spécifiquement pour l'agriculture biologique. Le système prévoit que tout opérateur produisant des produits biologiques en vue de leur commercialisation en tant que tels doit être contrôlé au moins une fois par an. Ce contrôle doit être effectué soit par une autorité de contrôle publique, soit (ce qui est beaucoup plus fréquent – dans douze des quinze États membres) par un organisme de contrôle privé agréé qui doit respecter les critères de la norme internationale EN 45 011 concernant les organismes gérant des systèmes de certification de produits ⁽²⁾. Les exploitants agricoles sont libres de choisir l'organisme de contrôle qui sera chargé d'effectuer ces contrôles.

43. Les États membres sont tenus d'exercer une supervision du système de contrôle ⁽³⁾. Ils désignent une autorité chargée de l'agrément et de la supervision des organismes de contrôle privés (l'autorité compétente). Après l'agrément d'un organisme de contrôle, l'autorité compétente assure l'objectivité du contrôle effectué par l'organisme de contrôle et vérifie l'efficacité du contrôle ⁽⁴⁾.

44. Les États membres sont tenus d'informer la Commission annuellement (avant le 1^{er} juillet) des mesures prises au cours de l'année précédente en vue de mettre en œuvre le règlement relatif à l'agriculture biologique et doivent (en particulier) communiquer un rapport concernant la supervision des organismes de contrôle privés ⁽⁵⁾. La Commission a publié, le 10 juin 2004, un plan d'action en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques qui précise que «le régime d'inspection actuel fonctionne très efficacement dans la plupart des cas» ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO L 198 du 22.7.1991, p. 1).

⁽²⁾ Le plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques indique que l'obligation de respecter les critères de cette norme internationale a été mise en œuvre de différentes manières, et l'action 17 prévoit de développer un régime d'accréditation spécifique des organismes d'inspection.

⁽³⁾ Article 9, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 2092/91.

⁽⁴⁾ Ibid, article 9, paragraphe 6.

⁽⁵⁾ Ibid, article 15.

⁽⁶⁾ Section 5.6 du document de travail de la Commission annexé au plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques.

Mise en œuvre du système de contrôle concernant l'agriculture biologique

45. Dans la mesure où la plupart des États membres se fient au système de contrôle de l'agriculture biologique pour le contrôle de 5 % minimum des bénéficiaires de la sous-mesure agroenvironnementale «Reconversion vers l'agriculture biologique», la Cour a entrepris d'examiner si ce système fonctionnait correctement.

Rapports annuels sur la mise en œuvre

46. Les rapports annuels sur la mise en œuvre devraient rendre compte de la supervision, qui comporte deux éléments clés, à savoir l'obligation d'assurer l'objectivité des contrôles effectués par l'organisme de contrôle et celle de vérifier l'efficacité de ces contrôles.

47. La Cour a observé que:

- a) tous les États membres ne communiquent pas ces rapports concernant la supervision. Par exemple, aucun rapport n'a été communiqué par l'Autriche. À la fin de l'audit (novembre 2004), sur les quarante-huit rapports qui auraient dû être communiqués pour la période 2000-2003 par les douze États membres tenus de le faire, quinze ne l'avaient pas encore été. Les rapports manquants concernant l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni ont depuis lors été reçus (pour de plus amples informations, voir *tableau*);
- b) les rapports incluent un tableau indiquant le nombre de visites effectuées par les différents organismes de contrôle privés, le nombre d'échantillons prélevés pour analyse ainsi que le nombre d'irrégularités constatées et de sanctions appliquées. Ils ne formulent aucune conclusion quant au fonctionnement du système. Les orientations fournies par la Commission aux États membres concernant l'établissement de ces rapports prévoient l'utilisation d'un tableau standard qui doit contenir les informations exigées, mentionnées au point 46 ⁽⁷⁾;
- c) les rapports ne sont guère exploités par la Commission;
- d) la qualité des rapports n'est pas toujours satisfaisante et ils contiennent des erreurs et des incohérences. Les orientations de la Commission disposent que «les rapports présentés à la Commission jusqu'ici étaient des textes très composites, si bien qu'il était difficile à la Commission d'avoir une vue d'ensemble de cette mise en œuvre». Cette situation persistait encore au moment de l'audit de la Cour;
- e) de plus, aucune orientation précise n'a été fournie aux autorités compétentes sur la manière d'exercer la supervision des systèmes de contrôle.

⁽⁷⁾ Document 8856/VI/97-rév.3a.

Tableau

Présentation des rapports concernant la supervision pour la période 2000-2003, situation à la clôture de l'audit de la Cour en novembre 2004

	2000	2001	2002	2003
Autriche	✘	✘	✘	✘
Belgique	✓	✓	✓	✓
Danemark	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Finlande	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
France	✓	✘	✓	✘
Allemagne	✓	✓	✓	✓
Grèce	✘	✘	✓	✓
Irlande	✓	✓	✘	✘
Italie	✓	✓	✓	✓
Luxembourg	✓	✓	✓	✓
Pays-Bas	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Portugal	✓	✓	✘	✘
Espagne	s.o.	✓*	✘	✘
Suède	✓	✓	✓*	✓
Royaume-Uni	✓	✓	✓	✘

✓ = rapport communiqué

✘ = rapport non communiqué

* = en partie communiqué

s.o. = sans objet, car la supervision n'est pas exigée lorsque les inspections sont effectuées par une autorité publique

Note: les rapports manquants concernant l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni ont été reçus en juin 2005.

Source: Commission.

48. Conformément à une autre disposition, les États membres informent la Commission annuellement, avant le 31 mars, de la liste des organismes de contrôle agréés au 31 décembre de l'année précédente, de leur structure juridique et fonctionnelle, de leurs plans types de contrôle, de leur système de sanctions (...) ⁽¹⁾. Bien que les États membres communiquent la liste des organismes de contrôle, tous ne fournissent pas d'informations détaillées sur leurs plans types de contrôle chaque année.

49. La Cour conclut que même si ces rapports étaient complets et exacts, ils ne donneraient pas d'assurance quant à l'objectivité et à l'efficacité des contrôles effectués.

Contrôles effectués par la Commission en vue de garantir le bon fonctionnement du système

50. La direction générale de la santé et de la protection des consommateurs (DG SANCO) est chargée de la sécurité alimentaire; dans ce contexte, l'Office alimentaire et vétérinaire, qui dépend de cette direction générale, a visité sept États membres entre 1998 et 2001 ⁽²⁾. L'un des objectifs de ces visites consistait à vérifier si les systèmes de supervision et de contrôle pour l'agriculture biologique fonctionnaient correctement.

⁽¹⁾ Article 15 du règlement (CEE) n° 2092/91.

⁽²⁾ France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Autriche, Italie et Espagne.

51. La Cour a constaté qu'il n'y avait pas de consensus, au sein de la Commission, en ce qui concerne la priorité des contrôles de l'agriculture biologique. Tandis que la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) a insisté sur la valeur de ce type de missions de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs, cette dernière a déclaré que la priorité accordée aux contrôles de l'agriculture biologique était faible. Aucune autre visite ou évaluation des systèmes n'a été réalisée depuis la dernière visite en 2001. Ainsi, la Commission ne garantit pas que le contrôle essentiel, à savoir la supervision du système d'inspection, est effectué correctement.

Suivi des rapports de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs

52. Les sept visites effectuées par la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs dans les États membres ont fait apparaître d'importantes déficiences affectant la supervision des systèmes de contrôle, qui ont donné lieu à des recommandations tant aux États membres qu'aux services de la Commission concernés.

53. La direction générale de la santé et de la protection des consommateurs a demandé à tous les États membres de présenter un plan d'action exposant ce qu'ils avaient l'intention de faire pour répondre aux observations formulées. Seule l'Autriche s'est exécutée. Les six autres États membres ont communiqué leurs commentaires sur les projets de rapports qui leur avaient été adressés. La direction générale de la santé et de la protection des consommateurs a conclu son suivi en demandant à la direction générale de l'agriculture de «faire en sorte que les mesures nécessaires soient prises pour répondre aux questions non encore résolues».

54. La Cour a examiné les sept rapports de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs, les travaux sous-jacents aux audits ainsi que le suivi correspondant assuré par la direction générale de l'agriculture. Cette dernière a établi une synthèse du suivi des rapports concernant les sept États membres visités par la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs, qui présente les recommandations de cette direction et l'évolution de la situation depuis qu'elles ont été formulées. La Cour a constaté que le suivi des déficiences importantes mises à jour par cette direction était insuffisant (voir les exemples de l'encadré 2) et conclut que la Commission n'a qu'une assurance limitée quant au bon fonctionnement du système de supervision et de contrôle dans les États membres.

Encadré 2

Agriculture biologique: observations résultant des contrôles effectués par la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs dans des États membres, et suivi de ces contrôles

Autriche: la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs et la direction générale de l'agriculture considèrent que toutes les questions ont été résolues, dans la mesure où le plan d'action de l'Autriche traitait de tous les points soulevés. Cependant, la Commission n'a pris aucune mesure pour garantir que le plan d'action avait été mis en œuvre et qu'il apportait une réponse appropriée aux critiques formulées dans le rapport de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs:

- aucune évaluation technique du travail des organismes de contrôle par l'autorité compétente,
- absence d'enregistrement des travaux effectués,
- aucun élément attestant les tâches accomplies par les contrôleurs sur place,
- simples discussions avec ces derniers, et
- attitude généralement confiante, de la part de l'autorité compétente, en ce qui concerne les capacités des organismes de contrôle à assurer le respect des règles de production biologique par les opérateurs.

Royaume-Uni: la Commission a formulé des critiques sur la nécessité de renforcer la supervision des organismes de contrôle par l'autorité compétente et sur la question des «rapports annuels communiqués par les organismes de contrôle aux autorités compétentes». Ces deux points constituent les principales critiques contenues dans le rapport de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs. La direction générale de l'agriculture ne disposait d'aucune information concernant la réaction des autorités britanniques à ces critiques.

Italie: la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs a mis en lumière de sérieuses déficiences dans la supervision du système de contrôle. Elle a constaté par exemple que la «supervision des activités des organismes de contrôle sur le terrain en est au stade de la planification», que «l'accent est mis... sur le caractère complet de la documentation requise et non sur l'évaluation de l'efficacité des activités de contrôle» et que «l'approche des activités de supervision est essentiellement administrative». La Commission n'a assuré aucun suivi de ces observations.

Espagne: un certain nombre d'observations importantes dans le rapport de la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs ne sont pas mentionnées dans la synthèse de suivi établie par la direction générale de l'agriculture:

- absence d'un système mis en place «pour évaluer si les systèmes de contrôle dans les communautés autonomes fonctionnent de manière satisfaisante»,
- s'agissant du seul organisme de contrôle agréé, incertitude sur le point de savoir s'il était supervisé et s'il répondait aux normes internationales obligatoires en matière d'organismes de contrôle,
- absence de contrôle annuel de tous les opérateurs,
- qualité variable des rapports de contrôle.

Dans une lettre adressée aux autorités espagnoles fin 2001, la Commission souligne que cet État membre n'a pas présenté de plan d'action, lequel devait lui parvenir dans un délai d'un mois, sans quoi «cette question devra[it] être transmise aux services compétents de la Commission afin qu'ils examinent les mesures à prendre». Aucun plan d'action n'avait été communiqué début 2005 et aucune mesure n'avait été prise par la Commission.

OBSERVATIONS D'AUDIT AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

Caractère vérifiable des sous-mesures agroenvironnementales dans cinq États membres

55. L'audit dans les États membres a couvert à la fois les contrôles administratifs et les contrôles sur place en mettant l'accent sur ces derniers, car c'est principalement à leur niveau que l'éligibilité des demandes peut être garantie. La Cour a sélectionné un éventail de sous-mesures aussi large que possible, et les auditeurs ont accompagné les contrôleurs nationaux ou régionaux lors de leurs contrôles, lesquels portaient notamment sur le respect des BPAH.

Contrôles administratifs

56. Dans les cinq États membres audités par la Cour, les contrôles administratifs sont généralement bien réalisés et les contrôles croisés effectués dans le cadre du SIGC contribuent utilement à assurer que les déclarations concernant les surfaces et le nombre d'animaux sont correctes ⁽¹⁾.

57. Au Luxembourg, la sous-mesure de base en matière agroenvironnementale exige que la totalité (100 %) de l'exploitation agricole soit couverte par l'engagement agroenvironnemental ⁽²⁾. Cette exigence facilite les contrôles administratifs, puisque l'aide est versée en fonction de toutes les surfaces inscrites dans la déclaration SIGC. L'exploitant confirme, dans la déclaration annuelle de surface, qu'il a respecté les conditions imposées, et les contrôles croisés sont effectués dans le cadre du premier pilier.

58. En France, comme dans d'autres pays, le bénéficiaire n'est pas tenu de souscrire un engagement agroenvironnemental pour l'ensemble de l'exploitation, et les surfaces éligibles peuvent varier d'une année à l'autre. Le bénéficiaire doit indiquer les îlots réellement engagés, au titre d'une année donnée, en les identifiant sur la déclaration de surface SIGC. Mais pour ce faire, il ne dispose que du choix entre deux codes alors qu'il existe plus d'une centaine de sous-mesures possibles. Dans le cas d'îlots potentiellement engagés au titre de plusieurs sous-mesures, il est souvent impossible de savoir au titre de quelle(s) sous-mesure(s) un îlot est réellement engagé.

59. Ces modalités rendent donc impossible tout contrôle automatisé de la cohérence entre les informations contenues dans la déclaration annuelle et les engagements souscrits par le bénéficiaire. Les contrôles administratifs ont donc une valeur limitée.

Contrôles sur place

Spécificité de l'agroenvironnement

60. Les règles applicables au titre du premier pilier de la PAC permettent de s'appuyer dans une large mesure sur les méthodes de télédétection pour vérifier si une demande d'aide correspond à la réalité, en appréciant la surface des parcelles de terre (réellement cultivées). La télédétection ne permet pas, dans la plupart des cas, de contrôler le respect des engagements environnementaux (les méthodes de culture utilisées), et il est donc nécessaire d'effectuer un contrôle physique sur place. De ce fait, le contrôle des sous-mesures agroenvironnementales demande davantage de main-d'œuvre et est donc plus coûteux que le contrôle d'autres aides agricoles.

⁽¹⁾ La Cour établit actuellement un rapport séparé accompagné d'une analyse détaillée de la mise en œuvre du SIGC.

⁽²⁾ La prime à l'entretien de l'espace naturel et du paysage (PEENP).

61. Étant donné le caractère technique de nombreuses sous-mesures agroenvironnementales, les contrôleurs doivent posséder des connaissances spécialisées. Par exemple, un type de sous-mesure commun à tous les États membres visités est celui de l'utilisation limitée d'intrants tels qu'engrais et pesticides. L'évaluation du respect de ces engagements présente plus de difficultés que la simple confirmation de la présence d'une certaine culture sur une parcelle. De même, des compétences spécialisées sont également requises pour garantir le respect des BPAH.

Contrôle du respect des bonnes pratiques agricoles habituelles

62. Le respect d'un code défini de BPAH sur l'ensemble de l'exploitation agricole du bénéficiaire est une condition préalable à l'obtention d'aides financières agroenvironnementales. Ces codes ont été introduits dans les PDR pour la période 2000-2006. La présence dans les PDR de standards vérifiables, qui doivent comprendre le respect des exigences environnementales obligatoires d'ordre général, est obligatoire ⁽³⁾.

63. L'exigence de vérification des BPAH demande des efforts importants aux contrôleurs agroenvironnementaux, lesquels ne sont généralement pas des spécialistes de la protection des végétaux ou de la fertilisation. Les orientations de la Commission en la matière invitent les États membres à «définir, au niveau du programme, un ensemble raisonnable de pratiques essentielles à contrôler sur place» ⁽⁴⁾.

64. Les BPAH essentielles, sélectionnées en Allemagne au niveau national pour les contrôles sur place des 5 %, portent sur des points facilement contrôlables. Une étude du Centre de recherche fédéral pour l'agriculture ⁽⁵⁾ signale que le choix des indicateurs de BPAH à vérifier dans tous les Länder allemands est déterminé par les qualifications des inspecteurs et que, ceux-ci n'étant pas experts en protection des végétaux ou en fertilisation, mais inspecteurs de l'aide directe au titre du premier pilier, ces indicateurs ne peuvent couvrir que des aspects aisément contrôlables par un non-spécialiste». De plus, l'inspecteur doit pouvoir les contrôler quelle que soit la saison. Ainsi, les pratiques vérifiées concernent la détention de documents spécifiques, tels que résultats d'analyses des sols et relevés de nutriments, lesquels n'apportent qu'une preuve limitée du respect des BPAH. Cela est également le cas au Luxembourg.

65. Une pratique efficace pour le contrôle des BPAH a été mise au point en Allemagne, où un contrôle supplémentaire portant sur des aspects plus précis des BPAH est effectué par des autorités spécialisées sur 1 % des exploitants: tout manquement aux BPAH est communiqué à l'organisme payeur et, le cas échéant, des sanctions sont imposées et les paiements agroenvironnementaux diminués.

⁽³⁾ Articles 20 et 35 du règlement (CE) n° 817/2004.

⁽⁴⁾ Voir point 4.14. des orientations de la Commission.

⁽⁵⁾ Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig: définitions des bonnes pratiques agricoles, mise en œuvre, expériences. Braunschweig, septembre 2003, pages 28 et 55 pour l'Allemagne.

66. Le rapport établi par le Centre de recherche fédéral pour l'agriculture indique que les contrôles effectués par les autorités spécialisées suivent une évaluation des risques axée sur l'environnement permettant de sélectionner les exploitations agricoles à visiter compte tenu de la probabilité de non-respect ⁽¹⁾. Ces contrôles spécifiques mettent au jour davantage d'infractions et ont un effet correcteur plus important sur le comportement que les contrôles réalisés dans le cadre des 5 %, sélectionnés selon des critères tels que l'importance du versement.

67. Pour le contrôle des 5 %, les autorités françaises ont arrêté, au niveau national, des instructions sur les modalités de la vérification du respect de sept critères de BPAH définis dans le plan de développement rural national; ces instructions ont été approuvées par la Commission. Mais, en réalité, ces sept critères et les contrôles correspondants ne sont pas exigeants.

68. En ce qui concerne l'utilisation d'engrais, par exemple, le contrôleur s'assure que cette utilisation est documentée, mais uniquement lorsque l'exploitation se trouve dans une zone vulnérable aux nitrates ou lorsqu'une des sous-mesures agroenvironnementales exige la tenue d'un cahier d'enregistrement. Il est expressément demandé au contrôleur de ne pas vérifier les factures ou d'autres documents. Un autre exemple concerne les contrôles portant sur les engrais azotés: les instructions à l'intention des contrôleurs pour cette BPAH sont identiques à celles susmentionnées, à un ajout près, à savoir qu'il convient, «dans la mesure du possible, à partir du cahier d'enregistrement, de contrôler que ces engrais n'ont pas été épandus pendant des périodes "à risque" (c'est-à-dire lorsque le sol est gelé ou détrempé, etc.)».

69. Selon les observations de la Cour, dans la mesure où les BPAH sont souvent définies de manière peu claire, les tests se limitent dans la pratique à un certain nombre de critères peu exigeants, mais facilement vérifiables. En conséquence, il est difficile d'évaluer à quel point ces sous-mesures vont au-delà des BPAH. La Cour renouvelle les observations et les recommandations formulées sur les BPAH dans son rapport spécial sur le soutien aux zones défavorisées, et notamment celles concernant l'impossibilité d'en vérifier le respect de manière satisfaisante ⁽²⁾. La Cour indiquait dans ce rapport que la Commission devrait veiller à ce que les États membres établissent une définition claire et aisément vérifiable des BPAH et, si cela n'est pas possible, qu'elle devrait proposer un système de soutien reposant sur un concept plus facilement contrôlable que les BPAH.

Contrôle des sous-mesures

Sélection des contrôles sur place

70. En France, la procédure respecte dans l'ensemble les règles existantes ⁽³⁾. Cependant, aucun critère technique de nature agroenvironnementale n'avait été retenu dans les analyses de risque. Or, les orientations de la Commission en la matière ⁽⁴⁾ précisent que des éléments de risque spécifiques à chaque mesure devraient être pris en compte. De plus, les contrôles sur place devraient être répartis sur l'année conformément à une analyse des risques présentés par chaque mesure de développement rural ⁽⁵⁾.

71. En Italie, les conclusions des contrôles de l'année antérieure n'influent pas sur l'analyse de risque et n'ont pas non plus été prises en compte pour déterminer l'échantillon de l'année suivante ⁽⁶⁾.

72. Au Luxembourg, l'analyse de risque, voire la procédure d'échantillonnage dans son ensemble, est fondée sur les aides directes du premier pilier, car la mesure agroenvironnementale fait partie intégrante du même système administratif. Ce faisant, il n'est pas procédé à une analyse de risque spécifique concernant cette mesure.

73. En Autriche, la sélection de l'échantillon est conforme au règlement (CE) n° 2419/2001. De plus, une sélection séparée tenant compte de l'exigence des 5 % est effectuée pour la sous-mesure «couverture végétale automne-hiver», dont la période d'engagement se situe en dehors de celle de l'inspection principale. L'échantillonnage est réalisé par un service indépendant des contrôleurs sur place.

Calendrier des contrôles

74. Conformément aux orientations de la Commission, la période de l'année optimale pour les contrôles sur place doit être déterminée de façon à couvrir les engagements et obligations les plus représentatifs de la mesure à contrôler, et les contrôles sur place doivent être réalisés dans cette période ⁽⁷⁾. Cette disposition est en conformité avec l'article 69 du règlement (CE) n° 817/2004 (voir point 25).

⁽¹⁾ Page 39 de l'étude principale.

⁽²⁾ Rapport spécial n° 4/2003 relatif au développement rural: soutien aux zones défavorisées (JO C 151 du 27.6.2003).

⁽³⁾ Notamment l'article 19 du règlement (CE) n° 2419/2001.

⁽⁴⁾ Point 4.3 des orientations de la Commission.

⁽⁵⁾ Article 69 du règlement (CE) n° 817/2004.

⁽⁶⁾ Article 19, paragraphe 1, point d) du règlement (CE) n° 2419/2001.

⁽⁷⁾ Point 4.4 des orientations de la Commission VI/10535/99 rév 7.

75. Au Luxembourg, les contrôles sur place sont réalisés entre juin et août, c'est-à-dire autour de la période de la récolte des cultures arables, et jusqu'en septembre pour les superficies fourragères. Cette période est adéquate pour contrôler les cultures arables et les superficies fourragères sur place, mais pas nécessairement les sous-mesures agroenvironnementales ni les BPAH, dont certaines conditions doivent être respectées et contrôlées en dehors de cette période ⁽¹⁾. La période optimale pour le contrôle des divers types d'engagements agroenvironnementaux n'a pas été déterminée.

76. En Autriche, bien que les contrôles aient généralement lieu au moment opportun, la sous-mesure «protection contre l'érosion des vignobles», dont la période d'engagement va du 1^{er} novembre au 30 avril, est contrôlée entre le 15 mai et la fin du mois de septembre. Ainsi, la mesure de protection contre l'érosion est contrôlée en dehors de la période d'engagement. Les autorités autrichiennes ont reconnu cet état de choses et se sont engagées à mettre en œuvre les procédures appropriées.

77. Dans le Bade-Wurtemberg, l'échantillon à contrôler sur place, dans le cadre du programme agroenvironnemental et d'autres mesures de développement rural fondées sur la surface, est divisé en fonction de quatre périodes de contrôle allant de mai à mi-décembre, de sorte que les différents engagements dépendant des sous-mesures puissent être contrôlés. Les contrôles sont correctement répartis sur l'année conformément à une analyse des risques présentés par les mesures agroenvironnementales. Cependant, compte tenu de la nature des sous-mesures agroenvironnementales et bien que 5 % au moins des bénéficiaires soient contrôlés chaque année, le fait que chaque bénéficiaire faisant partie de l'échantillon ne soit contrôlé qu'une fois au cours de l'année concernée signifie qu'un grand nombre de sous-mesures et d'engagements ne peuvent être contrôlés intégralement.

78. Les onze cas étudiés par la Cour en Allemagne en juin 2004 (à savoir la période de contrôle principale pendant laquelle la moitié des contrôles au moins devraient être effectués) comprenaient des sous-mesures ne pouvant être contrôlées au moment de la visite.

79. De plus, certaines sous-mesures de ce programme agroenvironnemental comprennent plus d'un engagement, et ceux-ci doivent être obligatoirement contrôlés à différentes époques de l'année. En ce qui concerne la sous-mesure Implantation d'une culture intermédiaire sur sol laissé nu en automne/hiver pour des surfaces arables, très répandue, la couverture végétale doit a) être ensemencée pour la mi-septembre; et b) être conservée intacte jusqu'à fin novembre/fin février. Dans ces cas-là, l'application sera contrôlée tout au plus une fois, c'est-à-dire que l'un des deux engagements ne sera pas contrôlé.

⁽¹⁾ À l'annexe du règlement grand-ducal du 11 février 2002 sur les bonnes pratiques agricoles, les points 4 – épandage sur sols gelés ou saturés –, 5 – épandage près des cours d'eau –, 6 et 7.1 – pas d'épandage à certains moments de l'hiver. En ce qui concerne la mesure agroenvironnementale de base, la PEENP, l'obligation d'installer «une nouvelle culture ou une culture dérobée en cas d'épandage de fertilisants organiques sur les terres arables effectué pendant la période suivant la récolte de la culture principale jusqu'au 15 novembre» et l'interdiction d'épandage de fumier pendant la période du 15 novembre au 15 janvier suivant la récolte sur les parcelles ayant fait l'objet d'une culture de maïs nécessitent également des contrôles à d'autres périodes de l'année.

80. La combinaison de plusieurs engagements par sous-mesure implique qu'une sous-mesure ne peut être contrôlée intégralement. C'est le cas également de la sous-mesure «augmentation de la distance entre les rangées de cultures à 17 cm»; l'augmentation de la distance entre les rangées de céréales peut être contrôlée pendant la période de contrôle principale, mais l'autre engagement (absence d'aspersion de fongicide avant un certain stade de développement des céréales, généralement début mai) ne peut l'être que plus tôt.

81. En France, la date du contrôle sur place est fonction de la mise à disposition de l'échantillon. Les contrôles sur place sont réalisés dans les meilleurs délais après l'arrivée du dossier afin de ne pas retarder le paiement (en pratique de juillet à octobre). Les contrôles ne sont donc pas nécessairement effectués au moment opportun, sur la base d'une analyse des risques que présente la mesure à contrôler. D'ailleurs, lorsque, conformément au cahier des charges, le bénéficiaire est tenu de mettre en œuvre ou de s'abstenir de mettre en œuvre une pratique comportant plus d'une date clé, aucune nouvelle visite n'est prévue.

82. Les problèmes que pose la nécessité d'effectuer le contrôle dans un délai très limité ou de visiter un projet plus d'une fois ont été exposés dans le rapport ⁽²⁾ soumis par la Commission aux autorités budgétaires sur les leçons à tirer de la période précédente.

83. La nécessité d'effectuer plus d'une visite de contrôle sur place a été confirmée par l'article 19, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 746/96, qui stipule que «dans la mesure du possible, le contrôle d'un bénéficiaire porte sur tous ses engagements ⁽³⁾. Si nécessaire, les contrôles d'un engagement spécifique s'effectuent à différentes périodes de l'année». Les autorités devaient donc retourner sur place pour contrôler un projet agroenvironnemental, si cela s'avérait nécessaire, pour vérifier que tous les engagements pris étaient tenus.

84. Pour la période 2000-2006, les exigences correspondantes se trouvent aux articles 67-69 du règlement (CE) n° 817/2004. L'obligation de contrôler tous les engagements agroenvironnementaux pris par le bénéficiaire a disparu, de même que celle de retourner chez le bénéficiaire à différentes époques de l'année. Par ailleurs, les orientations adressées par la Commission aux États membres pour la période actuelle exigent uniquement le contrôle des engagements et des obligations les plus représentatifs et encouragent les États membres à organiser le système d'inspection de façon à réduire en théorie à une seule le nombre de visites effectuées auprès d'un bénéficiaire individuel ⁽⁴⁾.

85. L'ensemble des règles et des règlements actuels admet donc qu'un grand nombre d'engagements ne soient pas contrôlés, même lorsque les bénéficiaires font partie de l'échantillon des 5 % sélectionnés pour être inspectés sur place.

⁽²⁾ Section 3.7.3 de ce rapport.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 746/96 de la Commission du 24 avril 1996 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 2078/92 du Conseil concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (JO L 102 du 25.4.1996, p. 19).

⁽⁴⁾ Points 4.4 et 4.5 des orientations de la Commission.

Fiabilité des déclarations établies par les bénéficiaires

86. Dans tous les États membres visités, la Cour a observé qu'une grande importance était accordée aux déclarations établies par les bénéficiaires eux-mêmes.

87. Le contrôle des sous-mesures examinées en France, par exemple, repose en grande partie sur la véracité des déclarations des bénéficiaires, et notamment sur celle des carnets parcellaires et des carnets de pâturage, dans lesquels l'exploitant consigne lui-même l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires, les activités de plantation, de fauchage et de récolte ainsi que les temps de pâturage. Les contrôleurs ne sont pas tenus d'aller au-delà de la simple vérification du fait que les données ont bien été consignées dans ces carnets.

88. Un rapport d'inspection de la Commission (voir point 37) concluait que ce type de contrôle ne pouvait être considéré comme suffisant et devait être complété par d'autres types de contrôles ⁽¹⁾. Les orientations de la Commission recommandent en effet de compléter les vérifications relatives aux informations consignées par le bénéficiaire par d'autres contrôles portant, par exemple, sur le rendement, les factures ou sur des analyses du sol et des végétaux ⁽²⁾.

89. La sous-mesure «Réduction de 20 % des apports azotés» illustre bien ce problème:

- i) le chiffre de référence à partir duquel est calculée la réduction de 20 % dépend de l'objectif de rendement fourni par le bénéficiaire;
- ii) le respect effectif de la réduction de 20 % est contrôlé à partir des enregistrements du bénéficiaire.

90. La Cour a constaté qu'il n'existait pas de procédure type pour la réalisation des contrôles des documents utilisés comme éléments probants du respect du cahier des charges. Il se peut qu'un contrôleur fasse les calculs arithmétiques nécessaires pour s'assurer du respect des limites, alors qu'un autre se contentera de vérifier que les documents appropriés ont été complétés. De la même façon, certains contrôleurs procèdent à des contrôles administratifs de toutes les parcelles engagées, alors que d'autres se limitent à un échantillon.

91. La sous-mesure dans le cadre de laquelle le bénéficiaire réduit les apports azotés de 20 % par rapport à la quantité optimale recommandée fait également partie des principales mesures agroenvironnementales du Bade-Wurtemberg, par exemple. La liste de vérification relative aux contrôles sur place à effectuer dans le cadre de cette sous-mesure exige que le contrôleur apprécie si les relevés des engrais épandus sont plausibles et complets.

⁽¹⁾ Rapport de synthèse de l'enquête sur la mise en place des systèmes de gestion, de contrôle et des sanctions par les EM pour les mesures de DR 2000-2006, page 22, du 16.8.2001.

⁽²⁾ Point 4.12 des orientations de la Commission.

92. De plus, le contrôleur doit vérifier l'exactitude des informations utilisées pour le calcul du taux optimal de nitrates. La base du calcul (et donc celui des 20 % de réduction) est le rendement escompté, dont le chiffre est fourni par le bénéficiaire. Il n'y a pas de taux de variation type, et un écart de +/-15 % par rapport au rendement escompté est considéré comme plausible. Le contrôleur n'est tenu d'enquêter plus avant que lorsque des dépassements notables sont évidents. De ce fait, la méthode de calcul du taux optimal d'apports azotés est sensible à de faibles variations du rendement escompté.

93. L'exemple de l'encadré 3 montre qu'en surestimant le rendement escompté dans des limites encore «plausibles» (par exemple 14 %), un bénéficiaire pourrait effectuer un apport de 100 % du taux recommandé en engrais azotés (64kg N/ha) tout en demandant une indemnisation au titre de la sous-mesure pour la réduction de 20 % des apports azotés.

Encadré 3

Bade-Wurtemberg: réduction de 20 % des apports azotés

Si le bénéficiaire augmentait le chiffre du rendement escompté de 14 % (c'est-à-dire en s'en tenant à la variation acceptée de +/- 15 %), le taux réduit des apports en nitrates (N - 20 %) serait identique à celui qui est recommandé dans les BPAH (64 kg N/ha, dans l'exemple ci-après).

	Situation réelle		Exemple hypothétique, surestimation de 14 % du rendement escompté	
Rendement escompté	50		57	
× facteur pour le type de culture	2,3		2,3	
		115		131
+ N dans parties non récoltables		20		20
Besoins totaux en N		135		151
- N du sol, des cultures précédentes		- 71		- 71
Apports en N dans les BPAH		64		80
- 20 %		- 12,8		- 16
N - 20 %		51,2		64

94. La seconde information clé fournie par le bénéficiaire est la quantité effective d'engrais minéral et organique épandu et inscrit dans le registre parcellaire. Elle dépend de l'exactitude avec laquelle le bénéficiaire a effectué cette inscription. La Cour a constaté qu'il était difficile, dans la pratique, de s'assurer que la quantité d'engrais réellement épandu était consignée avec précision, le contrôleur se contentant de vérifier que les relevés sont à jour et plausibles.

95. La sous-estimation de la quantité d'engrais épandu sur les cultures pourrait entraîner l'octroi injustifié d'une compensation au titre de cette sous-mesure. La combinaison d'une sous-estimation plus limitée et d'une surestimation modérée du rendement escompté aurait le même effet et serait encore plus difficile à détecter.

96. La Cour conclut que le contrôle d'une sous-mesure de ce type repose sur les seules informations fournies par le bénéficiaire, ce qui n'est donc pas conforme au règlement (CE) n° 817/2004, qui stipule que les paiements ne peuvent se fonder sur des limitations de l'utilisation d'intrants que si celles-ci sont techniquement et économiquement mesurables.

Vérification dépendant de contrôles visuels

97. Sur place, les contrôleurs effectuent des inspections visuelles afin de s'assurer du respect d'engagements tels que la réduction des intrants utilisés. Ces inspections sont importantes du fait qu'elles apportent une assurance supplémentaire, mais elles ont leurs limites, notamment lorsqu'il s'avère difficile de vérifier les engagements.

98. Le programme agroenvironnemental du Bade-Wurtemberg comporte une sous-mesure dans le cadre de laquelle l'exploitant s'engage à ne pas utiliser de régulateurs de croissance. Pour cette sous-mesure, les contrôles sur place s'appuient sur l'observation visuelle. Des céréales présentant des différences de hauteur et un champ à l'aspect peu homogène sont considérés comme des éléments probants de la non-utilisation de régulateurs de croissance.

99. Cependant, la situation n'est pas toujours évidente. Les différences de hauteur en fonction de l'utilisation ou de la non-utilisation sont assez faibles (20 cm pour le seigle, mais seulement 4 cm pour le froment). De plus, les différences de hauteur dépendent également du climat, de la date de l'ensemencement, de la qualité du sol et de la variété de céréale. Voir exemple dans l'encadré 4.

Encadré 4

Un contrôle a été effectué sur deux parcelles adjacentes plantées de la même espèce de froment, l'une avec et l'autre sans régulateurs de croissance. Il était impossible de distinguer des différences significatives entre les deux champs. Toute légère différence observée dans la hauteur des plantes pouvait provenir également de différences au niveau de la préparation du sol, de la culture précédente et/ou de la date d'ensemencement.

Les instructions locales précisent qu'il ne faut recourir aux analyses de laboratoire que «si l'effet des régulateurs de croissance ne peut être évalué visuellement». Ces analyses sont considérées comme trop onéreuses, hormis dans les cas de non-respect flagrant.

100. Dans tous les États membres audités par la Cour, les inspecteurs s'appuient, pour les contrôles qu'ils effectuent sur le terrain, sur leurs compétences individuelles et (pour certains engagements) dans une moindre mesure sur les instructions détaillées concernant les contrôles sur place. Les manuels donnent rarement des indicateurs à vérifier. Cependant, une fois sur place, les inspecteurs se réfèrent à de nombreux indicateurs faisant appel à leurs connaissances techniques et à leur expérience. La Cour a constaté qu'un grand nombre de ces indicateurs (notamment la couleur et la taille des céréales, la présence de mauvaises herbes, etc.) sont très utiles et même essentiels pour déterminer le résultat de l'inspection de plusieurs sous-mesures importantes, comme celle de la réduction des intrants.

101. La description extrêmement détaillée de tous les critères, indicateurs ou paramètres dans le manuel des inspecteurs ne serait sans doute guère pratique. Néanmoins, la Cour considère qu'un minimum de dispositions générales sur la façon de contrôler les engagements sur place pourraient figurer utilement dans le manuel. Cela permettrait d'assurer le caractère vérifiable des engagements et une certaine homogénéité entre les inspections. L'élaboration d'instructions écrites fournirait aux inspecteurs des critères contrôlables sur lesquels s'appuyer et améliorerait également la documentation des contrôles effectués, ainsi que l'utilité des rapports d'inspection lors de visites ultérieures.

Manque de conditions de base précises

102. En France, le cahier des charges signé par le préfet et le bénéficiaire contient les conditions de base que celui-ci est tenu de respecter dans le cadre de ses engagements agroenvironnementaux. La Cour a relevé de nombreux cas où la signification précise des conditions n'apparaissait pas clairement, et où ni le contrôleur ni le bénéficiaire ne comprenaient ce qui était requis. D'ailleurs, les contrôleurs ont interprété certaines conditions différemment.

103. L'annexe à ce rapport contient quatre exemples de ce phénomène. Ce manque de clarté rend le travail des contrôleurs sur place difficile, d'autant plus qu'ils effectuent également les contrôles sur place dans sept autres départements. Or, chaque département possédant ses propres cahiers des charges, les dispositions relatives à une action donnée peuvent être différentes de l'un à l'autre.

104. La sous-mesure «Préservation et entretien des éléments du paysage» comprend l'entretien des arbres, des fossés, etc., mais l'exploitant doit également garantir le maintien de l'objet concerné.

105. Étant donné leur nature, il n'est pas toujours possible de vérifier l'existence et le respect des engagements. Cela est dû au fait que les critères de référence utilisés lors des contrôles sont d'ordre général ou pas toujours traçables. Il ressort clairement de la plupart des visites effectuées auprès des bénéficiaires et des informations obtenues des inspecteurs que la mise en œuvre de l'obligation témoigne d'une grande flexibilité, de même, d'ailleurs, que son contrôle.

106. La Cour a constaté qu'en ce qui concerne le contrôle des éléments du paysage, il est pratiquement impossible, pour des raisons administratives et financières, de satisfaire aux demandes de documentation, car il faudrait répertorier ces éléments sur l'ensemble du pays. En Autriche, il se peut que la qualité des contrôles soit renforcée à partir de 2005, lorsque des photographies aériennes serviront au contrôle des éléments du paysage et que ces contrôles seront en partie rétrospectifs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion générale

107. Contrairement aux dépenses relatives au premier pilier, il n'est pas possible d'obtenir à un coût raisonnable une assurance concernant le respect de tous les engagements agroenvironnementaux qu'il est nécessaire de contracter pour bénéficier de l'aide. Même l'obtention d'une assurance raisonnable quant à la conformité avec toutes les obligations imposées concernant un échantillon minimal de 5 % des bénéficiaires par an entraîne des coûts importants pour les États membres, que ce soit en termes de contrôles sur place ou d'analyses en laboratoire. La télédétection n'est utilisée que de façon limitée pour contrôler le respect des engagements agroenvironnementaux (et des BPAH); les contrôles agroenvironnementaux nécessitent donc davantage de main-d'œuvre que ceux du premier pilier. En outre, ces contrôles sont plus exigeants au plan technique (points 60-61).

Au niveau de la Commission

108. La Commission n'a que partiellement garanti le caractère vérifiable des sous-mesures agroenvironnementales au stade de l'approbation du PDR et n'a donc pas mis en évidence celles dont le risque de contrôle est élevé (points 32-35).

109. Au cours des cinq premières années de la période de sept ans, la Commission n'a visité aucun État membre pour tester les systèmes de contrôle mis en œuvre en matière agroenvironnementale, alors que cette mesure, la plus importante dans le domaine du développement rural, est connue pour présenter un risque élevé (points 36-39).

110. En ce qui concerne l'agriculture biologique, les rapports des États membres, qui sont censés fournir une assurance quant à l'objectivité et à l'efficacité du système d'inspection, sont incomplets, tardifs et imprécis. Cette constatation est importante dans le cas de l'agroenvironnement, puisque les États membres se fient au système de contrôle pour remplacer leurs propres vérifications concernant cette sous-mesure (points 46-49).

111. Les contrôles de la Commission effectués dans sept États membres en 1998-2001 ont permis de déceler d'importantes faiblesses dans la supervision des systèmes d'inspection, mais le suivi de ce constat n'a pas été dûment assuré. Aucun autre contrôle n'a été réalisé dans d'autres États membres, bien que la Commission en ait observé la nécessité. La Commission n'a donc pas fourni l'assurance que le contrôle clé, à savoir la supervision du système d'inspection, fonctionnait correctement (points 50-54).

112. Dans son plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologique, la Commission précise que «le régime d'inspection actuel fonctionne très efficacement dans la plupart des cas». L'audit de la Cour n'a pas permis de constater que la Commission disposait d'une assurance suffisante pour formuler une telle affirmation (points 44 et 46-54).

Au niveau des États membres

113. Les éléments des BPAH testés lors des contrôles sur place se limitent à certains critères peu exigeants, mais facilement vérifiables (points 62-69).

114. Les analyses de risque visant à déterminer les échantillons à sélectionner incluent rarement des considérations propres à l'agroenvironnement. Par ailleurs, les résultats des contrôles ne font guère l'objet d'une analyse dans la perspective de celle de l'année suivante (points 70-73).

115. Les administrations des États membres audités appliquent dans une large mesure les dispositions des règlements (CE) n° 817/2004 et (CE) n° 2419/2001 en matière de contrôles sur place, ainsi que les orientations de la Commission. Toutefois, les engagements (et les BPAH) devant être respectés soit à divers intervalles de temps, soit de façon continue, ces mêmes administrations sont souvent dans l'incapacité d'obtenir une assurance, même raisonnable, en matière de conformité. Les procédures administratives et de contrôle sur place sont étroitement liées à celles du premier pilier, lesquelles interviennent souvent en même temps que les contrôles des aides directes, aux environs de la période de la récolte, qui n'est pas toujours le moment approprié pour vérifier la conformité avec les engagements agroenvironnementaux et les BPAH (points 74-85).

116. Le contrôle des sous-mesures agroenvironnementales dans les États membres ayant fait l'objet d'un contrôle repose dans une large mesure sur les déclarations des bénéficiaires eux-mêmes (points 86-96).

117. Certains engagements de l'échantillon à contrôler sur place ne font pas l'objet d'un contrôle fiable, étant donné l'absence de paramètres objectifs pour les contrôles visuels (points 97-106).

Recommandations

118. La Cour a mis en évidence un certain nombre de points spécifiques sur lesquels les dispositions en matière de contrôle des dépenses agroenvironnementales pourraient être améliorées:

- la répartition, entre la Commission, la direction générale de l'agriculture et du développement rural et celle de la santé et de la protection des consommateurs, des responsabilités en matière d'agriculture biologique, devrait être clarifiée,
- la Commission devrait vérifier le fonctionnement du système de contrôle actuel des paiements agroenvironnementaux, ce qui permettrait d'exploiter les enseignements tirés en vue de la prochaine période de programmation. Elle devrait également envisager d'analyser, en temps utile, le fonctionnement du système de contrôle des paiements agroenvironnementaux pour cette période,
- la Commission devrait prendre des mesures afin de garantir que les rapports sur l'inspection en matière d'agriculture biologique fournissent les informations nécessaires, soient présentés dans les délais et fassent l'objet d'un suivi approprié,

- les États membres devraient planifier et organiser leurs contrôles des dépenses agroenvironnementales en se fondant sur une analyse des risques propres aux paiements agroenvironnementaux, de manière à ce que l'ensemble des sous-mesures importantes puisse être contrôlé au cours de la période adéquate; ils devraient également veiller à ce que les inspecteurs puissent effectuer leurs contrôles en se fondant sur des critères clairement définis.

Cependant, l'audit de la Cour montre que le contrôle de certains aspects importants des dépenses agroenvironnementales est entravé par des difficultés majeures. Une vérification efficace implique l'obtention de preuves sur des pratiques agricoles précises, ce qui s'avère souvent:

- d'un coût disproportionné, et/ou
- extrêmement exigeant d'un point de vue technique.

119. La Commission conclut dans son évaluation que «si une mesure ne peut être suffisamment contrôlée, elle ne doit pas être financée par les deniers publics» (voir point 31). L'audit de la Cour montre que ce principe n'est respecté que dans une mesure limitée. La Commission, le Conseil et le Parlement devraient examiner comment appliquer ce principe dans le cadre des propositions de dépenses agroenvironnementales pour la période de programmation 2007-2013 en tenant compte, d'une part, du risque de non-respect, et, d'autre part, des bénéfices potentiels de ce type de dépense.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 14 juillet 2005.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président

ANNEXE

Exemples du manque de clarté du cahier des charges concernant le programme agroenvironnemental pour la Côte-d'Or

1. «Les analyses (une pour 5 à 10 ha) seront interprétées, serviront à établir un bilan de fertilité en première et en cinquième année et feront office de référence annuelle.» Dans un cas, le fait que le bénéficiaire ait omis de procéder à une analyse du sol par an et par 10 ha a été consigné comme étant une anomalie (lors du contrôle sur place de l'année précédente, cette anomalie n'avait pas été relevée). Un autre contrôleur, travaillant sur un autre cas (et informé des dires de l'expert technique par le bénéficiaire), a interprété l'obligation de procéder à une analyse du sol par 10 ha comme devant n'être effectuée qu'une fois sur les cinq années couvertes par le contrat et n'a donc pas considéré comme anormale l'absence d'une telle analyse la deuxième année. Selon les autorités françaises, une troisième interprétation est en fait la bonne, à savoir qu'il convient de procéder à une analyse du sol par 10 ha à la fois la première année et la cinquième année.
 2. «Fertilisation organique limitée à 65 unités d'azote environ». Le terme «environ» est inadéquat pour qualifier une limite. Est-ce que 66 unités seraient acceptables, malgré une limite d'«environ 65»? Que dire de 70 unités?
 3. Il est difficile de déterminer si le nombre maximal d'unités de gros bétail par hectare vaut pour l'ensemble de l'exploitation ou seulement pour les hectares engagés au titre de la sous-mesure en cause. Les contrôleurs ne disposaient pas d'informations à ce sujet.
 4. La signification de l'élément de phrase suivant: «pour les parcelles pâturées les apports maîtrisables» n'est pas claire. Est-ce à dire que les déjections des animaux mis à l'herbage sont maîtrisables par l'exploitant?
-

RÉPONSES DE LA COMMISSION**SYNTHÈSE**

I.-III. Les mesures agroenvironnementales constituent une dimension essentielle de la politique agricole commune (PAC) et répondent aux préoccupations de la société en matière de protection et d'amélioration de l'environnement dans les zones rurales. La Commission se félicite à cet égard du rapport de la Cour. En réponse aux conclusions de la Cour, la Commission tient à souligner les aspects suivants:

- au début de chaque période de programmation, la Commission analyse les programmes de développement rural présentés par les États membres. La Commission a publié à l'intention de ses fonctionnaires responsables des lignes directrices utiles leur permettant d'évaluer le caractère vérifiable de la plupart des mesures agroenvironnementales. En outre, il convient de mettre l'accent sur les différentes responsabilités relevant de la gestion partagée: la Commission établit le cadre juridique, et les États membres sont chargés de proposer des mesures vérifiables ⁽¹⁾. Le fait qu'un programme soit approuvé par la Commission ne libère pas l'État membre de ses responsabilités (voir les paragraphes 32-35),
- la direction de l'apurement des comptes organise son travail d'audit sur la base d'un instrument d'analyse centrale du risque qui couvre l'ensemble des dépenses agricoles. Elle tient compte des différents facteurs de risque, ainsi que des observations de la Cour et de la durée écoulée depuis le dernier audit, et détermine les priorités d'audit. Sur la base de cette évaluation du risque, il a été décidé au cours des années précédentes que la priorité devait être accordée à d'autres audits. Toutefois, comme le démontrent les éléments ci-après, l'apurement des comptes de la DG AGRI a déjà évalué de différentes manières les systèmes en place pour les mesures agroenvironnementales:
 - les mesures agroenvironnementales ont fait l'objet d'un audit dans tous les États membres en 1997-1999, et des audits de suivi ont été effectués en 2000-2002 dans les États membres pour lesquels des corrections financières avaient été proposées. La Commission considère que cela a permis d'atteindre un niveau raisonnable de garantie concernant la conformité des systèmes en place et en particulier la mise en œuvre de systèmes de contrôle appropriés pour les différentes sous-mesures, y compris celles dont le caractère vérifiable est considéré comme limité,
 - par ailleurs, la nouvelle exigence de base concernant le contrôle du respect des bonnes pratiques agricoles, introduite par le règlement n° 1257/99, a fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'enquête sur les zones défavorisées effectuée dans la plupart des États membres en 2003 et en 2004 (voir le paragraphe 39).
- les possibilités d'action de la Commission ont été entravées par le fait qu'elle ne disposait pas de base juridique pour effectuer des inspections dans les États membres. Toutefois, elle a assuré le suivi continu du système de contrôle de l'agriculture biologique dans les États membres par l'intermédiaire de leurs rapports de surveillance et d'autres sources d'information.

Comme le révèlent les rapports des États membres, la majorité des opérateurs sont contrôlés chaque année.

En outre, en tant que les mesures d'aide à l'agriculture biologique sont cofinancées par le FEOGA dans le cadre du développement rural, les services d'audit de la DG AGRI effectuent un examen partiel du système de contrôle en place dans les régions et les États membres concernés, qui fait partie de leur enquête en cours sur les mesures agroenvironnementales (2005-2006).

⁽¹⁾ Voir le règlement (CE) n° 817/2004, article 67, paragraphe 1, deuxième alinéa: «Suivant la nature des mesures de soutien, les États membres définissent les méthodes et les moyens à utiliser pour leur contrôle ainsi que les personnes à contrôler.»

- Les rapports de surveillance annuelle fournissent un certain nombre d'indications sur le système de contrôle en place telles que, par exemple, la confirmation du nombre de visites de contrôle effectuées et le nombre d'infractions notifiées. Toutefois, la Commission a relevé dans le plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques la nécessité d'améliorer la qualité des rapports de surveillance. La question de la surveillance fait partie de la révision en cours du règlement n° 2092/91. Elle doit également être envisagée en liaison avec le règlement n° 882/2004 ⁽¹⁾, qui sera applicable à compter de 2006, renforçant le cadre juridique pour l'organisation des contrôles et de la surveillance officiels au niveau des États membres (voir les paragraphes 47-49).
- La Commission a examiné les rapports de mission relatifs aux sept États membres concernés. Elle a également tenu compte d'autres sources d'information sur le système de contrôle dans ces États membres (voir les paragraphes 50-54).

IV. La Commission a pris note des carences relevées par la Cour et continuera à s'employer, dans la mesure du possible, à remédier en association avec les États membres aux cas individuels problématiques:

- conformément au règlement n° 817/2004, les contrôles sont répartis sur l'ensemble de l'année sur la base d'une analyse de risque pour chaque mesure de développement rural. Cette analyse de risque est effectuée par l'État membre, qui l'adapte d'année en année en fonction des résultats antérieurs, de manière à privilégier les contrôles au cours des périodes où les éléments présentant le plus grand risque peuvent être contrôlés (voir les paragraphes 74 et 77),
- le recours aux déclarations des bénéficiaires eux-mêmes (par exemple relevé concernant la date/les quantités d'engrais/de pesticides appliquées par parcelle) est utile notamment si l'engagement environnemental s'étend sur l'ensemble de l'année et si des inspections régulières ne peuvent être réalisées durant l'année. En cas de doute, les autorités doivent procéder à un examen et/ou à une analyse supplémentaire (voir le paragraphe 97),
- les contrôles visuels sont normalement effectués en combinaison avec d'autres instruments de contrôle et ne constituent qu'une partie limitée du contrôle des engagements agroenvironnementaux,
- les compétences techniques et l'expérience des inspecteurs jouent un rôle important dans les contrôles sur place. Les États membres ont établi un catalogue de bonnes pratiques agricoles qui est très souvent complété par des listes de contrôles, des instructions, une formation, un concept d'assurance qualité et l'obligation de s'adresser aux autorités compétentes en cas de doute. En ce qui concerne les autres engagements spécifiques à chaque sous-mesure agroenvironnementale, la plupart des États membres ont établi à l'usage des contrôleurs des manuels d'utilisation, des circulaires et/ou des instructions de manière à assurer une certaine homogénéité au niveau des contrôles effectués pour la même mesure sur l'ensemble de leur territoire national (voir les paragraphes 100-101).

V. La Commission reconnaît que le contrôle de certaines mesures agroenvironnementales requiert, en raison de leur complexité, d'importantes ressources techniques et financières. La comparaison des besoins en ressources entre les mesures agroenvironnementales et les mesures du premier pilier doit toutefois être envisagée dans un contexte élargi, et il convient d'apprécier les besoins en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales en rapport avec les objectifs poursuivis. La politique agroenvironnementale constitue en effet une partie centrale et essentielle de la stratégie d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres domaines d'activité tels que l'agriculture.

VI. La Commission souhaiterait situer la question de la contrôlabilité des mesures agroenvironnementales dans un contexte plus large:

- un grand nombre de mesures/d'engagements dans le domaine agroenvironnemental peuvent être en principe — et sont — évalués pour ce qui est de leur caractère vérifiable lorsque les programmes sont examinés par les services de la Commission; du fait de la nature de certains autres engagements, leur contrôlabilité peut s'avérer plus difficile, ce qui rend souvent nécessaire une analyse particulièrement coûteuse. C'est pourquoi un contrôle absolument exhaustif est trop onéreux et il se peut même qu'il ne génère qu'une valeur ajoutée limitée en termes de réduction du risque pour le budget et/ou l'environnement,

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

- toutefois, le risque de non-respect des engagements doit être mis en balance avec les bénéfices potentiels de la mesure. Pour les mesures agroenvironnementales, que la Commission considère comme un élément essentiel de la stratégie d'intégration des préoccupations environnementales dans la PAC, il convient d'appliquer un système assurant un niveau de contrôle suffisant tout en obéissant au principe de proportionnalité. Comme le fait observer la Cour, les contrôles devraient fournir une assurance suffisante à un coût raisonnable,
- pour la prochaine période de programmation, la Commission a proposé un système de contrôle qui sera aligné dans la mesure du possible sur les systèmes de contrôle de la conditionnalité, que les États membres doivent mettre en place pour les paiements au titre du premier pilier (cross compliance),
- en outre, la Commission a proposé un partage plus clair des responsabilités entre les États membres et la Commission en vue du renforcement du principe de gestion partagée.

INTRODUCTION

9.-10. La Commission reconnaît que les liens entre l'agriculture et l'environnement revêtent un grand intérêt public et politique. Elle fait observer que tant les mesures agroenvironnementales que la conditionnalité sont destinées à assurer l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole. Il s'agit de deux éléments complémentaires: la conditionnalité consiste en exigences environnementales auxquelles les agriculteurs doivent satisfaire pour ne pas s'exposer à la réduction ou à la suppression de leurs paiements directs; en revanche, les paiements agroenvironnementaux sont octroyés aux agriculteurs disposés à dépasser sensiblement les exigences de base et à fournir des prestations environnementales rétribuées.

OBSERVATIONS D'AUDIT AU NIVEAU DE LA COMMISSION

32.-35. Dans le cadre de l'examen des programmes de développement rural présentés, la Commission a vérifié que les mesures agroenvironnementales envisagées par l'État membre étaient acceptables et appropriées. À cet effet, la Commission a publié des lignes directrices à l'intention de ses fonctionnaires responsables afin de les aider utilement à évaluer les mesures agroenvironnementales proposées. Toutefois, la Commission considère qu'en principe, la plupart des mesures agroenvironnementales peuvent être raisonnablement évaluées quant à leur caractère vérifiable (par exemple, les bordures de champs non cultivées, la conversion de terres arables en pâturages, les dates de fauchage, la couverture végétale en hiver, la préservation d'espèces/de variétés végétales rares, la rotation des cultures, les mesures de réduction de l'irrigation, les limites de densité d'occupation, etc.).

En ce qui concerne certains autres engagements, cette évaluation peut cependant s'avérer plus difficile. Dans ce contexte, la Commission a décidé de refuser certaines mesures en raison de leur faible contrôlabilité (par exemple, réduction de l'épandage d'engrais azotés de moins de 5 % ou réduction de l'application d'autres engrais de moins de 20 %).

Il est exact que la Commission n'était pas en mesure de procéder à un examen ex ante exhaustif de la contrôlabilité de toutes les (sous)-mesures proposées. Dans ce contexte, il convient de tenir compte des différentes responsabilités faisant l'objet d'une gestion partagée: la Commission fixe le cadre juridique, mais les États membres sont chargés de proposer des mesures et de fournir pour chaque mesure les indicateurs vérifiables appropriés. Le fait qu'un programme soit approuvé par la Commission ne libère pas l'État membre de ses responsabilités.

33. Concernant l'évaluation interne des risques, il s'agissait d'une évaluation globale des instruments de développement rural, conçue en tant qu'outil de gestion destiné à améliorer cette politique après 2006. Dans ce document, l'unité responsable de l'audit de développement rural a signalé l'impossibilité (compte tenu du faible délai à disposition pour l'approbation des programmes et du manque de ressources) de vérifier la contrôlabilité de tous les critères d'éligibilité et de procéder à une évaluation détaillée ex ante des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres en vue de la mise en œuvre des plans/programmes.

Pour la prochaine période de programmation, la DG AGRI envisagera les mesures appropriées sur la base des résultats de cette évaluation globale.

37.-38. L'enquête «préventive» effectuée par la Commission dans douze États membres entre 2000 et 2001 avait pour principal objectif l'évaluation des systèmes de contrôle prévus par les organismes visités en vue de la gestion et du contrôle de l'ensemble des mesures de développement rural au cours de la période de programmation 2000-2006.

Une enquête de «suivi» séparée a été effectuée en 2000-2002 dans tous les États membres déjà contrôlés en 1997-1998 en ce qui concerne les «mesures d'accompagnement» (période de programmation 1993-1999) afin de s'assurer que les carences constatées avaient été corrigées. Cette enquête comprenait neuf missions portant spécifiquement sur les mesures agroenvironnementales dans cinq États membres, qui ont fait l'objet de corrections financières en raison de carences constatées dans leurs systèmes de gestion et de contrôle.

39. La direction de l'apurement des comptes organise son travail d'audit sur la base d'un instrument d'analyse centrale du risque couvrant l'ensemble des dépenses agricoles. Elle tient compte des différents facteurs de risque, ainsi que des observations de la Cour et de la durée écoulée depuis le dernier audit, et détermine les priorités d'audit.

Sur la base de cette évaluation du risque, il a été décidé au cours des années antérieures qu'il convenait de privilégier d'autres audits. L'analyse centrale du risque de 2005 a révélé une valeur de risque relativement élevée en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales, de sorte que celles-ci ont été retenues pour l'audit de 2005/2006.

Les éléments ci-après démontrent toutefois que l'apurement des comptes de la DG AGRI a déjà évalué de différentes manières les systèmes en place en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales:

- les audits de 1997-1999 (voir le paragraphe 37) couvraient les mesures agroenvironnementales dans la quasi-totalité des États membres, et en 2000-2002, des audits de suivi ont évalué les améliorations enregistrées dans les États membres où des carences avaient été constatées. Ces audits ont fourni un niveau raisonnable de garantie concernant la fiabilité des systèmes en place pour la gestion et le contrôle des mesures agroenvironnementales au cours de la période de programmation 1993-1999, qui sont pour l'essentiel restées inchangées au cours de la période de programmation 2000-2006. Ces audits portaient également sur la mise en œuvre de méthodes de contrôle appropriées pour les sous-mesures considérées comme difficiles à vérifier,
- l'enquête effectuée dans la plupart des États membres en 2000-2001 (voir le paragraphe 37) comprenait également l'audit de conformité des systèmes de gestion et de contrôle en ce qui concerne les mesures agroenvironnementales,
- le seul élément réellement nouveau introduit par le règlement n° 1257/99 pour les mesures agroenvironnementales, à savoir les bonnes pratiques agricoles, a fait l'objet d'audits de systèmes approfondis dans le cadre de l'enquête sur les zones défavorisées effectuée dans la plupart des États membres en 2003-2004.

47.

- b) L'exigence minimale en matière de rapport consiste à remplir le tableau standardisé même si le document d'orientation indique que «des informations supplémentaires peuvent être fournies lorsque les États membres le jugent approprié». Certains États membres transmettent par conséquent également un rapport écrit présentant une description de leurs systèmes de contrôle ainsi que les conclusions des contrôles effectués.
- c) Ces rapports ont été assez peu utilisés pour l'évaluation de la surveillance effectuée par les autorités des États membres, mais ils ont néanmoins été utiles pour établir si tous les opérateurs avaient été soumis aux contrôles (voir également le paragraphe 49).

d) Ce document visait à fournir aux États membres certaines indications concernant le type et le format des informations devant être fournies. Depuis lors, les rapports sont rédigés dans un format plus uniforme. La Commission a maintenant engagé un processus d'amélioration du format et du contenu des rapports de surveillance en coopération avec les États membres.

e) Dans le plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques adopté le 10 juin 2004, la Commission a souligné la nécessité d'améliorations supplémentaires.

Le règlement n° 882/2004 applicable à compter de 2006 établit toute une série de dispositions qui fourniront aux États membres des critères précis concernant notamment l'organisation et les contrôles officiels (article 3), la désignation des autorités compétentes (article 4), la délégation des tâches de contrôle (article 5), les procédures de contrôle et de vérification (article 8) et les activités et techniques de contrôle (article 10). Parallèlement, les exigences de contrôle font actuellement l'objet d'un réexamen dans le cadre de la modification du règlement n° 2092/91.

49. Ces rapports fournissent un certain nombre d'indications concernant le système de contrôle en place telles que la confirmation du nombre de visites de contrôle effectuées, qui est au minimum très proche du nombre d'opérateurs — et dans la plupart des cas le dépasse — et le nombre d'infractions notifiées. La Commission a cependant mis en lumière dans le plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques la nécessité d'améliorer la qualité des rapports de contrôle.

50. Bien que la législation communautaire existante ne fournisse aucune base juridique pour les contrôles communautaires devant être effectués afin de vérifier le respect des exigences de contrôle dans le domaine de l'agriculture biologique établies par le règlement n° 2092/91, un certain nombre de contrôles de l'OAV ont été effectués entre 1998 et 2001. Ces actions s'inscrivaient dans le contexte de préoccupations exprimées par certains États membres au comité permanent concernant le volume croissant de produits biologiques importés dans l'UE en provenance de soixante-quinze pays tiers.

51. La Commission considère que les contrôles sur place effectués par les inspecteurs communautaires constituent un moyen supplémentaire de vérifier le bon fonctionnement des systèmes de contrôle de l'agriculture biologique dans les États membres.

Toutefois, la question des contrôles officiels dans l'agriculture biologique, ainsi que des systèmes de surveillance nationale, sera réexaminée dans le cadre de la révision du règlement n° 2092/91 engagée avec le plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques et à la lumière de l'entrée en vigueur du règlement n° 882/2004.

En outre, en tant que les mesures d'aide à l'agriculture biologique sont cofinancées au titre du développement rural, les services d'audit de la DG AGRI effectuent un examen partiel du système de contrôle en place dans les régions et les États membres concernés qui fait partie de leur enquête en cours sur les mesures agroenvironnementales (2005-2006). L'examen porte sur l'activité de surveillance des autorités compétentes auprès des organismes de contrôle agréés pour l'agriculture biologique ainsi que sur les procédures appliquées par les autorités de contrôle de développement rural pour la vérification systématique de la certification annuelle des producteurs biologiques bénéficiant de l'aide du FEOGA.

Enfin, la Commission n'a pas eu les moyens de faire effectuer par l'OAV d'autres contrôles que ceux réalisés en réponse aux préoccupations formulées par les États membres en ce qui concerne les importations de produits biologiques.

Par ailleurs, il a été considéré que ce secteur était à faible risque en ce qui concerne la sûreté alimentaire en comparaison des autres tâches à accomplir. Les activités de base de l'OAV concernent les secteurs de la sûreté alimentaire, de la santé animale, du bien-être des animaux et de la santé des végétaux. La demande de missions à l'intention de l'OAV dans ces secteurs dépasse déjà considérablement sa capacité à ce niveau. Des choix ont par conséquent dû être faits sur la base des risques pour la santé publique, la santé animale, le bien-être des animaux et la santé des végétaux, dans l'établissement du programme d'inspections de l'OAV. En outre, les missions dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE au cours du processus de pré-élargissement ont constitué la principale priorité de l'OAV. De fait, 36 % des contrôles effectués par l'OAV en 2003 l'ont été dans les pays candidats.

52. Les recommandations visant à améliorer les systèmes ont été prises en compte par la plupart des États membres. Dans son plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques adopté le 10 juin 2004, la Commission a défini une politique globale prévoyant la poursuite de l'amélioration et du renforcement des systèmes de contrôle.

53. Conformément aux procédures de suivi habituelles de l'OAV, ces six États membres ont été à nouveau invités à présenter des plans d'action. En l'absence de réponse, une note a été envoyée à la DG AGRI, qui a pris les mesures appropriées.

Comme cela a été évoqué au point 47 e), l'adoption du plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques a constitué une autre étape importante.

54. La DG AGRI a reçu et traité les rapports de la DG SANCO sur les sept États membres concernés. Elle a également fait entrer en ligne de compte d'autres sources d'information concernant le système de surveillance et de contrôle dans les États membres. Quand cela s'imposait, la Commission a ensuite effectué un suivi. En outre, le secteur de l'agriculture biologique a cette caractéristique particulière que les systèmes de contrôle sont renforcés par le marché des produits biologiques certifiés et étiquetés lui-même, c'est-à-dire à la fois les fournisseurs et les consommateurs intéressés. La concurrence sur le marché implique la surveillance étroite des systèmes de contrôle de la part des opérateurs et la notification fréquente d'éventuelles irrégularités aux autorités compétentes. Il s'ensuit un important effet d'autocorrection.

Réponse aux observations de l'encadré 2

On mentionnera à titre d'exemples qu'à la suite de l'adoption par l'Autriche de son plan d'action et de l'étude des informations complémentaires appropriées fournies par les autorités autrichiennes, la Commission a estimé que les carences signalées dans le rapport de l'OAV avaient été traitées convenablement et qu'il n'était pas nécessaire dans l'immédiat de procéder à des vérifications sur le terrain.

Concernant le Royaume-Uni, le rapport de mission de l'OAV suggérait de renforcer la surveillance des organes de contrôle afin d'améliorer le système de contrôle du pays. Depuis lors, le gouvernement britannique a notifié un certain nombre de modifications structurelles apportées à son système d'inspection. Dans sa lettre datée du 21 juillet 2003, le DEFRA (ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des questions rurales) a annoncé la constitution d'un comité consultatif des normes biologiques chargé de l'assister dans l'adoption des décisions concernant l'efficacité des organes de contrôle du Royaume-Uni et le maintien de leur agrément. L'avis du comité est basé sur une évaluation effectuée par le service d'accréditation britannique et sur les contrôles sur place réalisés par des consultants indépendants. La Commission considère qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction.

Dans le cas de l'Italie, la Commission a suivi les recommandations figurant dans le rapport de l'OAV et étudié les informations pertinentes. Les autorités italiennes ayant adopté les mesures nécessaires en réponse aux cas individuels problématiques et ayant régulièrement transmis les rapports de surveillance annuels des organes de contrôle, la Commission a conclu qu'aucun suivi supplémentaire ne s'imposait.

L'Espagne a transmis des précisions complémentaires à la suite du projet de rapport de l'OAV, dont certaines ont été reprises dans le rapport final. La Commission a pris des mesures concernant ce qu'elle considérait comme la principale carence, à savoir l'étiquetage, et ouvert une procédure d'infraction. Par ailleurs, les derniers rapports annuels transmis par l'Espagne font état de la surveillance des organes de contrôle privés.

OBSERVATIONS D'AUDIT AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

58.-59. Dans le cadre de l'évaluation des modifications proposées du programme national de développement rural pour 2004, la Commission a demandé aux autorités françaises de l'informer des mesures qui seraient prises pour remédier aux carences mises en lumière par la Cour des comptes. Ces modifications figurent à l'ordre du jour de la réunion du comité STAR de septembre 2005.

60.-61. La comparaison des besoins en termes de ressources de contrôle requiert une certaine prudence car les besoins concernant les mesures agroenvironnementales doivent être envisagés en rapport avec les objectifs poursuivis. La politique agroenvironnementale constitue une part centrale et essentielle de la stratégie d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres domaines d'activité tels que l'agriculture. La Commission admet parfaitement que le contrôle efficace des mesures agroenvironnementales nécessite souvent un niveau élevé de ressources spécialisées. C'est la raison pour laquelle les services de la Commission ont établi des lignes directrices fournissant des indications sur les modalités d'évaluation du respect des engagements complexes (suppression ou réduction de certains moyens de production agricole) et des bonnes pratiques agricoles.

64.-65. Les bonnes pratiques agricoles visées par le règlement (CE) n° 1257/1999 sont ancrées en Allemagne dans la législation agricole spécifique, qui est contraignante pour l'ensemble des superficies agricoles utilisées et des élevages dans toute l'Allemagne, ainsi que toutes les exploitations, quels que soient la nature et le volume de leur production. L'approche en deux temps appliquée en Allemagne (d'abord le contrôle des indicateurs, suivi, en cas de doute, d'un contrôle approfondi) paraît appropriée.

Dans le cas du Luxembourg, l'évaluation à mi-parcours a déjà mis en lumière l'absence d'indicateurs spécifiques pour l'évaluation des mesures agroenvironnementales et, partant, le risque inhérent au contrôle de ces mesures. La Commission a abordé ces questions avec l'État membre concerné dans le cadre des discussions autour du rapport annuel de 2003. Elle y reviendra dans le cadre du rapport annuel transmis par le Luxembourg pour 2004.

67.-68. Les sept critères répondent aux exigences des lignes directrices concernant l'application des systèmes de gestion, les contrôles et les sanctions pour les mesures de développement rural et couvrent les aspects importants de la gestion d'une exploitation. D'autres éléments des bonnes pratiques agricoles sont en outre définis pour chaque action dans le domaine agroenvironnemental. La Commission a approuvé ces sept critères, mais les instructions nationales afférentes sont du ressort de l'État membre.

69. La Commission est bien consciente de la situation et a par conséquent proposé dans son règlement pour la prochaine période de programmation que les paiements agroenvironnementaux couvrent uniquement les engagements allant au-delà des normes obligatoires visées aux articles 4 et 5 et aux annexes III et IV du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil ainsi que des exigences minimales concernant l'utilisation d'engrais et de produits phytosanitaires et d'autres exigences contraignantes pertinentes établies par la législation nationale et définies dans le programme.

Cela permettra des contrôles plus efficaces (conjointement pour les premier et second piliers) et libérera des capacités pour le contrôle des nouvelles exigences minimales prévues dans le domaine agroenvironnemental (voir l'article 37 de la proposition de la Commission).

70. Voir la réponse aux paragraphes 58-59.

72. Voir la réponse au paragraphe 64.

74. Cette recommandation est reprise dans les lignes directrices de la Commission afin de préciser que les contrôles sur place ne peuvent être effectués par l'État membre durant des périodes inadéquates.

Toutefois, afin d'éviter que tous les contrôles sur place soient effectués au cours de la même période de l'année et qu'ainsi certains engagements ne soient jamais contrôlés, ces contrôles doivent être répartis sur toute l'année sur la base d'une analyse de risque pour chaque mesure de développement rural, effectuée par l'État membre et adaptée chaque année en fonction des constatations antérieures, afin de privilégier les contrôles durant les périodes où les éléments présentant le plus de risques peuvent être contrôlés.

75. Voir la réponse au paragraphe 64.

77.-78. L'imposition de contrôles répétés au même bénéficiaire n'est pas jugée appropriée et pourrait ne générer qu'une valeur ajoutée très limitée en regard des moyens requis; toutefois, des contrôles supplémentaires doivent être effectués si nécessaires. Par ailleurs, l'étalement des contrôles sur différentes périodes de l'année garantit que toutes les obligations soient contrôlées au moins au niveau de certains bénéficiaires, ce qui permet de déterminer le niveau de risque présenté par chaque engagement et obligation et de satisfaire aux dispositions de l'article 69, deuxième alinéa, du règlement n° 817/2004 de la Commission (voir la réponse ci-dessus au paragraphe 74).

81. Voir la réponse aux paragraphes 58.-59.

84.-85. Cette exigence a été supprimée afin de réduire la charge administrative/financière (simplification) des États membres tout en concentrant les contrôles standard sur les éléments essentiels des engagements pouvant servir d'indicateurs sur la manière dont le bénéficiaire respecte globalement ses engagements. En cas d'irrégularités ou de doutes, un contrôle exhaustif doit s'ensuivre. La simplification reste une préoccupation essentielle des États membres pour la prochaine période de programmation.

(Voir également la réponse aux paragraphes 74 et 77).

86. Les déclarations des intéressés eux-mêmes consistent dans la plupart des cas en documents concernant certaines méthodes de production (indiquant par exemple à quelle date et en quelles quantités des engrais/pesticides ont été achetés et appliqués). Si l'engagement couvre l'ensemble de l'année et si des contrôles réguliers effectués au cours de l'année sont trop coûteux, il est utile que le contrôleur puisse examiner en premier lieu ces documents et cette comptabilité. En cas de doute, les autorités doivent procéder à d'autres contrôles en profondeur.

87. Voir la réponse aux paragraphes 58.-59.

89.-90. Voir la réponse aux paragraphes 58.-59.

91.-96. Le Land de Bade-Wurtemberg a supprimé cette mesure en 2005 en raison de la complexité de son application.

97.-98. Depuis la visite de contrôle de la Cour des comptes au Bade-Wurtemberg, il a été décidé que pour 50 % des contrôles sur place, un échantillon devait être prélevé pour examen en laboratoire.

L'Autriche constitue un autre exemple où des analyses approfondies du feuillage et des sols sont effectuées en plus des contrôles visuels.

100.-101. Les compétences techniques et l'expérience des inspecteurs jouent un rôle important dans les contrôles sur place. Tous les États membres ont établi un catalogue de bonnes pratiques agricoles qui est très souvent complété par des listes de contrôle, des instructions, une formation, un concept d'assurance qualité et l'obligation de référer aux autorités compétentes en cas de doute. En ce qui concerne les autres engagements spécifiques à chaque sous-mesure agroenvironnementale, la plupart des États membres ont rédigé des manuels d'utilisation, des circulaires et/ou des instructions à l'usage des inspecteurs, assurant ainsi une certaine homogénéité des contrôles effectués pour la même mesure sur l'ensemble de leur territoire national.

102.-103. La Commission s'efforcera dans la mesure du possible de remédier aux cas individuels problématiques en association avec les États membres; cela passe notamment par une information claire des bénéficiaires et des contrôleurs concernant le contenu de l'engagement et la révision du niveau de sanctions en cas de non-respect d'un engagement.

104.-106. En cas d'absence de registre des éléments paysagers, il convient d'appliquer d'autres méthodes de vérification du respect des engagements. Le contrôle visuel constitue le principal instrument dans ce domaine; il est très souvent suffisamment fiable lorsqu'il s'agit par exemple d'établir l'existence ou la non-existence de certains éléments.

Des améliorations dans ce domaine devraient être obtenues grâce à la mise en œuvre et au contrôle des dispositions de l'annexe IV du règlement n° 1782/2003 à compter de 2005 (préservation des caractéristiques paysagères) et aux progrès réalisés par les États membres dans la réalisation de la cartographie des éléments paysagers.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

107. La comparaison entre les mesures agroenvironnementales et les mesures du premier pilier en ce qui concerne les moyens de contrôle requis doit être envisagée dans un contexte élargi et il convient d'apprécier les moyens nécessaires pour les mesures agroenvironnementales en rapport avec les objectifs poursuivis. Les mesures agroenvironnementales constituent en effet une composante centrale et essentielle de la stratégie d'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres domaines d'activité tels que l'agriculture.

La Commission admet que le contrôle des mesures agroenvironnementales requiert un personnel et des moyens financiers importants en raison de leur complexité. Les coûts des contrôles peuvent être «substantiels», mais cela est inévitable s'agissant d'une politique visant à l'intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture, domaines dont les relations sont par nature complexes. C'est la raison pour laquelle un contrôle complet serait trop coûteux et pourrait ne générer qu'une valeur ajoutée limitée pour ce qui est de la réduction du risque pour le budget. Toutefois, la Commission considère que des coûts de contrôle «substantiels» constituent un prix acceptable pour une telle politique. La Commission juge appropriée l'approche en deux temps appliquée dans certains États membres. Elle estime également que les systèmes mis en place dans les États membres fournissent des garanties suffisantes.

108. Dans le cadre de l'examen des PDR présentés, la Commission s'est assurée que les mesures agroenvironnementales envisagées par les États membres étaient acceptables et pertinentes. En outre, la Commission a refusé certaines propositions en raison de leur valeur ajoutée insuffisante et/ou de leur faible contrôlabilité (voir le paragraphe 32).

Il est cependant exact que la Commission n'était pas en mesure de procéder à un examen ex ante exhaustif de la contrôlabilité de toutes les mesures proposées. Dans ce contexte, il est important de tenir compte des différentes responsabilités relevant de la gestion partagée.

109. La direction chargée de l'apurement des comptes organise son travail d'audit sur la base d'un instrument d'analyse centrale du risque, qui couvre l'ensemble des dépenses agricoles et sert à déterminer les priorités d'audit.

Elle considère toutefois, pour les raisons indiquées ci-dessus au paragraphe 39, avoir raisonnablement couvert les systèmes de contrôle des mesures agroenvironnementales depuis le début de l'actuelle période de programmation.

Par ailleurs, les mesures agroenvironnementales ont été sélectionnées pour les audits de la période 2005-2006 sur la base de la plus récente évaluation centrale du risque.

110. Concernant les rapports de surveillance des États membres les plus récents, la situation s'est améliorée pour ce qui est des délais de présentation et de leur exhaustivité. Ils indiquent que le nombre des visites de contrôle est au minimum du même ordre de grandeur que le nombre d'opérateurs. En juin 2005, tous les rapports de contrôle devant être remis depuis 2000 avaient été reçus, à l'exception de deux rapports d'un État membre concernant les années 2000 et 2001. Le plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques a mis en lumière la nécessité d'améliorer la qualité des rapports de contrôle. La Commission s'est engagée à traiter ce problème, et les discussions concernant une modification du format et la publication des rapports de contrôle ont déjà débuté au comité permanent de l'agriculture biologique.

111. La nécessité de contrôles supplémentaires doit être envisagée à la lumière des risques liés à toutes les mesures et directives devant être contrôlées, et en particulier le risque dans le domaine de la sécurité alimentaire. À partir d'autres sources d'information et compte tenu d'un effet correcteur résultant de la concurrence sur le marché des produits biologiques, la Commission a assuré un suivi général de la surveillance du système de contrôle dans tous les États membres en fonction des ressources disponibles (voir le paragraphe 54).

La question de la surveillance entre dans le cadre de la révision en cours du règlement n° 2092/91. Elle est également liée au règlement n° 882/2004 applicable à compter de 2006, qui renforce le cadre juridique de l'organisation de contrôles et de la surveillance officiels au niveau des États membres.

112. Les principales carences constatées ont trait à la surveillance des organismes de contrôle privés, et elles ont donné lieu à des recommandations à cet égard. À la suite des auditions et des consultations menées lors du processus d'élaboration du plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques, la Commission a conclu au bon fonctionnement du système de contrôle.

113. Il convient de disposer de paramètres de contrôle aisément vérifiables pour qu'une première visite de contrôle fournisse une impression convenable de la manière dont le bénéficiaire remplit globalement les exigences prévues. En cas de doute, des contrôles en profondeur supplémentaires peuvent être effectués.

114. L'article 69 du règlement (CE) n° 817/2004 de la Commission est sans ambiguïté sur ce point: «Les contrôles sur place sont répartis sur l'année conformément à une analyse des risques présentés par chaque mesure de développement rural.» Lorsque des carences sont constatées, la Commission aborde la question avec les États membres. En outre, la Commission peut, à la suite de la procédure ex post d'apurement des comptes, imposer des corrections financières.

115. La Commission, en association avec les États membres, s'efforcera d'améliorer la situation dans la mesure du possible.

116. La Commission considère que la déclaration faite par les bénéficiaires eux-mêmes (par exemple sous forme de documents indiquant l'achat, la date et les quantités d'application d'engrais/de pesticides) constitue un instrument utile en tant que premier indicateur pour les contrôleurs (notamment pour les engagements couvrant l'ensemble de l'année). Elle devrait toutefois, en cas de besoin, être suivie autant que faire se peut d'autres vérifications et/ou analyses.

117. Les contrôles visuels sont effectués en combinaison avec d'autres instruments de contrôle et ne constituent qu'une partie limitée du contrôle des engagements agroenvironnementaux. Par nature, les paramètres appliqués pour ces contrôles ne sont pas toujours nécessairement quantifiables. D'autres améliorations pourront être enregistrées à l'avenir (par exemple grâce à la cartographie), en particulier au niveau du contrôle des éléments paysagers. En cas de carences constatées, la Commission prendra les mesures nécessaires en association avec les États membres afin de remédier à la situation.

118.

— Le règlement n° 2092/91 confère sans ambiguïté aux États membres la mission d'agrèer et de superviser les systèmes de contrôle dans le domaine de l'agriculture biologique. Toutefois, la question des contrôles officiels dans ce secteur, y compris les systèmes de surveillance nationale, sera de nouveau envisagée dans le cadre du réexamen du règlement n° 2092/91 à la suite du plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques et à la lumière de l'entrée en vigueur du règlement n° 882/2004. S'agissant de la nécessité de contrôles spécifiques, il convient cependant de tenir compte des risques inhérents aux mesures de l'ensemble des règlements et des directives dont le respect doit être vérifié, et tout particulièrement du risque dans le domaine de la sécurité alimentaire.

— Les services d'audit de la DG AGRI procèdent actuellement à une vérification approfondie du fonctionnement des systèmes de contrôle des mesures agroenvironnementales et prendront les mesures appropriées en cas de constatation de carences, parmi lesquelles la formulation de recommandations destinées à améliorer les dispositions de contrôle au cours de la prochaine période de programmation.

— Lors des réunions du comité permanent de l'agriculture biologique, dont les plus récentes ont eu lieu en novembre 2004 et en février et mars 2005, la Commission a régulièrement rappelé leurs obligations aux États membres. En mars 2005, tous les rapports de contrôle concernant l'année 2003 avaient été communiqués à la Commission. La Commission a déjà entamé des discussions avec les États membres au comité permanent de l'agriculture biologique sur les moyens d'améliorer la qualité et la pertinence des rapports de contrôle. Les exigences en matière de transmission de rapports constituent également un point à réexaminer dans le cadre de la révision du règlement n° 2092/91 et à partir de l'application du règlement n° 882/2004.

- La Commission partage l'avis de la Cour et a déjà intégré les dispositions correspondantes dans le règlement (CE) n° 817/2004 de la Commission.
- La Commission admet que les coûts de contrôle des mesures agroenvironnementales sont particulièrement élevés, en raison de la complexité inhérente à ce domaine et des compétences particulières requises par ces opérations: les mesures agroenvironnementales sont nécessairement complexes pour permettre l'intégration efficace des considérations environnementales dans l'agriculture, et leur valeur dans une perspective d'intégration justifie ces dépenses.
- Comme cela a été indiqué plus haut, l'intégration des préoccupations environnementales dans l'agriculture est par nature une question complexe à caractère technique. C'est pourquoi il est normal que le contrôle de certaines mesures agroenvironnementales requière un niveau adéquat de compétences techniques. Cela n'enlève rien à leur importance: leur valeur en termes de capacité d'intégration justifie le recours à ces compétences.

119. Les États membres ont mis en place des systèmes de contrôle des mesures agroenvironnementales, et le respect des engagements agroenvironnementaux est contrôlé dans tous les États membres. Toutefois, comme le souligne la Cour, il existe des carences au niveau de l'application des systèmes de contrôle. Le service d'apurement des comptes de la Commission exécute en 2005-2006 un programme d'audit afin de vérifier la manière dont les mesures agroenvironnementales sont contrôlées dans les États membres. Il pourrait en résulter l'imposition de corrections financières comme cela a déjà été le cas pour la dernière période de programmation 1993-1999.

En ce qui concerne la prochaine période de programmation, la Commission a proposé un système de contrôle qui sera aligné dans la mesure du possible sur les systèmes de contrôle concernant la conditionnalité que les États membres doivent mettre en place pour les paiements du premier pilier (cross compliance). Par ailleurs, la Commission a proposé une répartition plus claire des responsabilités entre les États membres et la Commission, renforçant ainsi le principe de gestion partagée.