

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 8

2008

LA CONDITIONNALITÉ EST-ELLE UNE POLITIQUE EFFICACE?



FR



Rapport spécial n° 8 // 2008

LA CONDITIONNALITÉ EST-ELLE UNE POLITIQUE EFFICACE?

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

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

Tél. (352) 43 98-45410
Fax (352) 43 98-46430
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 8 // 2008

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

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009

ISBN 978-92-9207-119-6

DOI 10.2865/35410

© Communautés européennes, 2009

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE ET ABRÉVIATIONS

I-IV **SYNTHÈSE**

1-8 **INTRODUCTION**

1-6 **LA CONDITIONNALITÉ ET LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

7-8 **CADRE JURIDIQUE ET MISE EN ŒUVRE DE LA CONDITIONNALITÉ**

9-11 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

9-11 **L'OBJECTIF DE L'AUDIT CONSISTAIT À ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE LA CONDITIONNALITÉ**

12-84 **OBSERVATIONS**

12-21 **LES OBJECTIFS ET LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ**

12-15 LES OBJECTIFS DÉFINIS NE SONT PAS «SMART» (SPÉCIFIQUES, MESURABLES, RÉALISABLES, PERTINENTS ET DATÉS)

16-18 LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ N'EST PAS BIEN DÉFINI

19-21 SEULS DES RÉSULTATS LIMITÉS PEUVENT ÊTRE ESCOMPTÉS AU NIVEAU DES EXPLOITATIONS

22-44 **MISE EN ŒUVRE DU CADRE JURIDIQUE**

22-23 LES ÉTATS MEMBRES N'ONT QUE PARTIELLEMENT MIS EN ŒUVRE LES EXIGENCES ET LES NORMES

24-28 LES ERMG QUE LES AGRICULTEURS DOIVENT RESPECTER SONT NOMBREUSES ET COMPLEXES

29-37 LE CADRE DES BCAA EST LIMITÉ

38-44 LA COMMISSION AURAIT DÛ ÉTABLIR DES ORIENTATIONS ET DES CONTRÔLES PLUS COMPLETS

CONCERNANT LES EXIGENCES ET LES NORMES

45-58 **CONDITIONNALITÉ ET DÉVELOPPEMENT RURAL**

47-51 CERTAINS ÉLÉMENTS CLÉS DU CONTRÔLE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DES SYSTÈMES DE SANCTIONS

SONT AFFAIBLIS PAR L'INSTAURATION DE LA CONDITIONNALITÉ

52-58 LA CONDITIONNALITÉ N'EST PAS TOUJOURS CLAIREMENT SÉPARÉE DES MESURES AGROENVIRONNEMENTALES

59-75 **LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SANCTIONS**

59-66 LE SYSTÈME DE CONTRÔLE FOURNIT UNE ASSURANCE INSUFFISANTE

QUANT AU RESPECT DE LA CONDITIONNALITÉ PAR LES AGRICULTEURS

67-75 LE SYSTÈME DE SANCTIONS COMPORTE DES FAIBLESSES ET LES RÉDUCTIONS

QUI EN RÉSULTENT POUR LES PAIEMENTS DIRECTS SONT PEU IMPORTANTES

76-84 **SUIVI ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS**

76-80 DANS CERTAINS DOMAINES, LES DONNÉES NE SONT PAS FIABLES

ET LES TAUX DE CONTRÔLE ET DE CONFORMITÉ SONT SURESTIMÉS

81-84 LE CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE PAR LA COMMISSION S'EST AVÉRÉ INSUFFISANT

85-90 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE ET ABRÉVIATIONS

BCAE: bonnes conditions agricoles et environnementales. Cette expression renvoie à des séries de normes définies par les États membres concernant la préservation des sols et l'entretien minimal des terres [sur la base du cadre défini à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1782/2003], ainsi que les obligations relatives aux pâturages permanents.

Cadre juridique:

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

Le règlement de la Commission: règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 141 du 30.4.2004, p. 18).

La réglementation adoptée par les États membres conformément aux dispositions des règlements susmentionnés.

ERMG: exigences réglementaires en matière de gestion. Ces exigences figurent dans certains articles de 19 directives et règlements [énumérés à l'annexe III du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil] dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, ainsi que du bien-être des animaux.

PAC: politique agricole commune.

Paiements directs: paiements octroyés directement aux agriculteurs dans le cadre de l'un des régimes de soutien des revenus, énumérés à l'annexe I du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil.

Pâturages permanents: dans le cadre de la conditionnalité, il faut entendre par pâturages permanents les terres, consacrées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées, qui ne font pas partie du système de rotation des cultures d'une exploitation depuis cinq ans ou davantage. C'est l'un des éléments des BCAE.

SMART: acronyme anglais signifiant «spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés».

UE: Union européenne.

SYNTHÈSE

I.

La conditionnalité est un élément essentiel de la PAC qui est d'application depuis 2005. Elle lie la plupart des paiements au titre de la PAC au respect de certaines règles dans les domaines de l'environnement, de la santé et du bien-être des animaux.

II.

Sur la base des résultats d'un audit portant sur l'efficacité de la conditionnalité, la Cour a conclu que:

- les objectifs et le champ d'application de la conditionnalité ne sont pas bien définis, ce qui ne permet pas de discerner clairement la finalité de cette politique;
- le cadre juridique soulève des difficultés considérables, dues notamment à sa complexité;
- la conditionnalité et le développement rural ne sont pas bien adaptés entre eux;
- les États membres n'ont pas assumé leur responsabilité en ce qui concerne la mise en place de systèmes de contrôle et de sanctions efficaces. Dès lors, le système de contrôle ne permet pas d'obtenir une assurance suffisante quant au respect de la réglementation par les agriculteurs;
- les données transmises par les États membres concernant les contrôles et les infractions ne sont pas fiables et le contrôle de la performance par la Commission s'est avéré insuffisant.

III.

À court terme, le dispositif de la conditionnalité peut être amélioré moyennant la mise en œuvre des recommandations ci-après.

Le législateur communautaire devrait:

- examiner si des éléments de la politique en matière de développement rural, tels que l'approbation des normes par la Commission et l'obligation pour les États membres de définir des normes vérifiables, doivent aussi s'appliquer à la conditionnalité;

SYNTHÈSE

- envisager de revoir les principes sous-jacents au système de sanctions afin de rendre les réductions de paiements proportionnelles et de les subordonner à la gravité de l'infraction aux obligations en matière de conditionnalité commise par l'agriculteur sanctionné.

La Commission devrait:

- développer et présenter de façon détaillée les objectifs définis dans le règlement du Conseil afin qu'ils soient «SMART» (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés) et les hiérarchiser de manière logique;
- harmoniser les politiques en matière de conditionnalité et de développement rural, notamment en rétablissant les dispositions relatives au développement rural qui ont été affaiblies après l'introduction de la conditionnalité;
- délimiter clairement les mesures en matière de conditionnalité et les mesures agro-environnementales afin de garantir que les aides au titre du développement rural ne sont versées qu'à ceux qui respectent des obligations allant au delà des exigences et des normes de conditionnalité;
- modifier le système de contrôle avec pour objectif de contrôler au moins 1 % des exploitations qui respectent chacune des obligations;
- mettre en place les éléments clés d'un bon système de contrôle de la performance, notamment par la définition d'indicateurs et de niveaux de référence pertinents;
- effectuer une vérification et une analyse plus approfondies des données communiquées par les États membres, en se montrant plus exigeante quant à la qualité de celles-ci.

Les États membres devraient:

- définir un ensemble complet d'exigences et de normes vérifiables, à appliquer au niveau des exploitations;

- mettre en place des systèmes de contrôle et de sanctions efficaces qui permettent d'obtenir une assurance suffisante quant au respect de la réglementation par les agriculteurs et qui soient conformes à toutes les dispositions réglementaires;

- transmettre en temps utile des données exhaustives et fiables.

IV.

Pour que la politique de conditionnalité obtienne les effets positifs escomptés à long terme, elle devrait être considérablement améliorée, notamment par la mise en œuvre des recommandations ci-après.

La Commission devrait:

- simplifier le cadre juridique, notamment en l'articulant autour des principaux éléments de l'activité agricole où des améliorations s'avèrent nécessaires, en précisant les résultats escomptés et en classant les exigences et les normes par ordre de priorité;
- fonder les résultats à atteindre sur des évaluations des besoins et sur des études spécifiques;
- évaluer la qualité des exigences et des normes définies par les États membres.

Les États membres devraient:

- être tenus de définir les obligations précises résultant de la législation, compte tenu le cas échéant des caractéristiques des zones et des pratiques agricoles en cause.

INTRODUCTION

LA CONDITIONNALITÉ ET LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

1. Jusqu'en 2005, les paiements au titre de la PAC étaient liés à la production agricole; il a été considéré que ce mécanisme faussait les marchés et avait des conséquences négatives pour le paysage et l'environnement, comme la pollution des eaux due à l'utilisation accrue des pesticides et d'engrais, ainsi que la réduction de la biodiversité. La réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2003, qui est entrée en vigueur en janvier 2005, a pour objectif de s'attaquer à ces problèmes, principalement en rompant le lien entre les paiements au titre de la PAC et la production agricole («découplage»).
2. Le Conseil¹ a fait de la conditionnalité l'un des éléments de la PAC. Ce dispositif lie la plupart des paiements au titre de la PAC au respect de règles relatives à l'environnement, à la santé publique, à la santé des animaux et des végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux. Il oblige également l'agriculteur à maintenir les terres agricoles (notamment lorsqu'elles ne sont plus affectées à l'agriculture) dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Ces règles sont définies dans les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et dans les normes des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Si un exploitant agricole ne respecte pas ces exigences et ces normes, les paiements dont il bénéficie au titre de la PAC peuvent être réduits, voire supprimés dans des cas extrêmes. Par ailleurs, cet agriculteur pourra être sanctionné, outre dans le cadre de la conditionnalité, dans celui des dispositions de portée plus large contenues dans les directives ou règlements concernés.

¹ Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil (voir glossaire).

TABLEAU 1

VUE D'ENSEMBLE DES ERMG À RESPECTER AU TITRE DE LA CONDITIONNALITÉ

Type de disposition	Référence au règlement du Conseil	Applicable depuis	Domaine politique	Articles sélectionnés dans la réglementation communautaire ci-après (voir annexe III du règlement du Conseil pour des informations plus détaillées)
ERMG	Article 4	2005	Environnement	Directive sur la protection des oiseaux
				Directive sur la protection des eaux souterraines
				Directive sur les boues d'épuration
				Directive sur les nitrates
				Directive «habitats»
	Annexe III	2006	Santé publique, santé des animaux et des végétaux	Deux directives et deux règlements relatifs à l'identification et à l'enregistrement des animaux
				Directive concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques
				Directive concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances dans les spéculations animales
				Règlement relatif à la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires
				Trois directives et un règlement fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines maladies des animaux

3. Dans un rapport précédent², la Cour a reconnu l'importance du principe suivant lequel un lien est établi entre les paiements au titre de la PAC et le respect de règles relatives à l'environnement, à la santé publique, à la santé des animaux et des végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux.
4. Les normes des BCAE sont d'application dans tous les États membres depuis le 1^{er} janvier 2005³, tandis que l'intégration des ERMG dans le dispositif de la conditionnalité, à savoir la possibilité de réduire les paiements au titre de la PAC, s'effectue de manière progressive. Les États membres appliquant le régime du paiement unique (EU-15 plus Malte et la Slovénie) ont dû mettre en œuvre les ERMG entre 2005 et 2007, selon le domaine politique considéré (environnement, santé et bien-être des animaux). Le calendrier de mise en œuvre des ERMG dans les autres États membres s'étend de 2009 à 2011 pour les pays de l'EU-10 (moins Malte et la Slovénie) et de 2012 à 2014 pour la Bulgarie et la Roumanie.
5. Les **tableaux 1** et **2** présentent une vue d'ensemble des dispositions à respecter au titre de la conditionnalité.

² Rapport spécial n° 14/2000 sur la PAC et l'environnement (JO C 353 du 8.12.2000).

³ Celles-ci sont entrées en vigueur en Bulgarie et en Roumanie lorsque ces États ont adhéré à l'Union européenne en 2007.

TABLEAU 2

VUE D'ENSEMBLE DES BCAE À RESPECTER AU TITRE DE LA CONDITIONNALITÉ

Type de disposition	Référence au règlement du Conseil	Applicable depuis	Thème de l'annexe IV et pâturages permanents	Normes de l'annexe IV et obligations en relation avec les pâturages permanents
BCAE	Article 5, paragraphe 1	2005	Érosion des sols	Couverture minimale des sols Gestion minimale de la terre Terrasses de retenue
			Matières organiques du sol	Normes en matière de rotation des cultures (le cas échéant) Gestion du chaume
			Structure des sols	Utilisation de machines appropriées
	Annexe IV	Niveau minimal d'entretien	Densité minimale du bétail Protéger les pâturages permanents Maintenir les particularités topographiques Éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles Maintenir les oliveraies dans de bonnes conditions végétales	
	Article 5, paragraphe 2	2005	Pâturages permanents	Les terres consacrées aux pâturages permanents à une date déterminée restent affectées à cet usage

6. La conditionnalité ne donne pas lieu en soi à un décaissement de fonds budgétaires. Au contraire, 75 % des réductions des paiements directs sont crédités au budget communautaire. Bien que les montants en cause (quelque 10 millions d'euros en 2005) soient limités, la conditionnalité concerne l'exécution d'une proportion importante du budget de l'UE (quelque 40 milliards d'euros) et s'applique à environ 5 millions d'agriculteurs.

CADRE JURIDIQUE ET MISE EN ŒUVRE DE LA CONDITIONNALITÉ

7. Le cadre juridique sous-tendant la mise en œuvre de la conditionnalité est constitué de la combinaison de quatre types de documents:
 - a) les ERMG et les BCAE annexées du règlement du Conseil;
 - b) le règlement de la Commission (voir glossaire) relatif à la mise en œuvre du règlement du Conseil;
 - c) d'autres documents d'orientation publiés par la Commission à l'intention des États membres;
 - d) la législation nationale adaptant les obligations générales au contexte national de chaque État membre.
8. Les États membres assument donc la responsabilité principale dans la mise en œuvre de la conditionnalité: premièrement, ils doivent «traduire» les ERMG et les normes des BCAE en exigences et en normes opérationnelles que les agriculteurs sont tenus de respecter et, deuxièmement, ils doivent mettre en place un système permettant de contrôler un échantillon d'agriculteurs afin de détecter tout manquement. Pour sa part, la Commission doit veiller à ce que les États membres assument leurs responsabilités conformément aux dispositions réglementaires, et contrôler l'application de la conditionnalité.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

L'OBJECTIF DE L'AUDIT CONSISTAIT À ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE LA CONDITIONNALITÉ

- 9.** L'audit de la Cour visait à déterminer si la conditionnalité est efficace, en analysant sa mise en place et les premières années de sa mise en œuvre par la Commission et par les États membres. L'audit a plus particulièrement cherché à répondre aux questions suivantes:
 - Les objectifs et le champ d'application de la conditionnalité sont-ils bien définis et des résultats peuvent-ils être escomptés au niveau de l'exploitation?
 - Le cadre juridique définissant la conditionnalité peut-il être mis en œuvre efficacement?
 - La conditionnalité et la politique de développement rural sont-elles bien coordonnées entre elles?
 - Les systèmes de contrôle et de sanctions sont-ils efficaces?
 - L'établissement de rapports et le suivi sont-ils adéquats?

- 10.** Les travaux d'audit ont été réalisés au siège de la Commission et dans un échantillon de sept États membres: Grèce, France, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie et Finlande. Les visites sur place ont eu lieu entre septembre et novembre 2007.

- 11.** Des informations probantes ont été recueillies et examinées dans le cadre d'entretiens, ainsi que d'une analyse des documents et des données. Dans chaque État membre, un certain nombre d'exploitations ont été visitées afin d'examiner, avec les exploitants et les inspecteurs chargés d'effectuer les contrôles sur place, la mise en œuvre de la conditionnalité au niveau de l'exploitation.

OBSERVATIONS

LES OBJECTIFS ET LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ

LES OBJECTIFS DÉFINIS NE SONT PAS «SMART» (SPÉCIFIQUES, MESURABLES, RÉALISABLES, PERTINENTS ET DATÉS)

- 12.** Les objectifs généraux de la conditionnalité sont énoncés dans le règlement du Conseil. Ils ne sont pas formulés dans le dispositif du règlement, mais dans les considérants, où ils sont exprimés dans les termes suivants:
- a) «Il y a lieu de lier le paiement intégral de l'aide directe au respect de règles en matière de terres, de production et d'activité agricoles. Ces règles doivent viser à intégrer des normes de base en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de santé et de bien-être des animaux et de bonnes conditions agricoles et environnementales dans les organisations communes des marchés» (paragraphe 2);
 - b) «Afin d'éviter que les terres agricoles ne soient abandonnées et d'assurer leur maintien dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, il convient d'établir des normes qui procèdent ou non de dispositions des États membres» (paragraphe 3);
 - c) «Étant donné que les pâturages permanents ont un effet positif sur l'environnement, il convient d'adopter des mesures visant à encourager le maintien des pâturages permanents existants afin de prévenir leur transformation généralisée en terres arables» (paragraphe 4).
- 13.** Comme l'indique la citation ci-dessus, les objectifs fixés par le Conseil sont assez généraux, comme il sied à la formulation d'une législation de niveau supérieur. Toutefois, ils n'ont pas été suffisamment développés et détaillés dans le dispositif du règlement du Conseil ou dans ses annexes. L'annexe III énumère les ERMG qui sont en fait constituées d'une série d'articles faisant partie de règlements et de directives préexistants qui n'ont pas été établis dans le cadre de la conditionnalité. De même, l'annexe IV mentionne des «thèmes» et des «normes» très généraux visant à définir les bonnes conditions agricoles et environnementales, mais qui ne sont pas non plus directement applicables au niveau de l'exploitation. À quelques exceptions près (par exemple les exigences découlant du règlement relatif à la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires, voir **tableau 1**), ces dispositions juridiques n'ont été ni explicitées ni définies plus précisément par la Commission ou par les États membres. Ce cadre juridique a finalement pour résultat que les objectifs visés par la conditionnalité ne sont nulle part définis de façon «SMART». Les principes de bonne gestion financière (auxquels se réfère expressément l'article 27, paragraphe 3 du règlement financier du Conseil) exigent, notamment, que les objectifs politiques soient spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (termes dont l'acronyme anglais est «SMART») et qu'ils soient ordonnés selon une hiérarchie allant des objectifs généraux jusqu'aux objectifs intermédiaires, spécifiques et opé-

rationnels. De même, l'obligation d'établir des indicateurs de performance et des niveaux de référence n'est pas satisfaite. En raison de l'absence d'objectifs «SMART», d'indicateurs de performance et de niveaux de référence, la réalisation des objectifs ne peut être contrôlée avec précision (voir points 81 à 84).

14. L'examen de l'objectif consistant à éviter l'abandon des terres agricoles permet d'illustrer la situation décrite aux points précédents. La Commission n'a fourni aucune définition précise de l'abandon de terres et n'a pas expliqué à quels problèmes (environnementaux ou sociaux) il convenait de s'attaquer, ni en quoi la conditionnalité, parmi les différents instruments politiques disponibles, pouvait contribuer à atteindre cet objectif. La Commission n'a collecté aucune donnée permettant de suivre l'évolution des différents types d'abandon de terres, comme la cessation totale ou partielle de l'exploitation. En l'absence de définitions plus précises et de données pertinentes, il n'est pas possible de mesurer dans quelle mesure l'objectif consistant à prévenir l'abandon des terres agricoles a été atteint.

15. Dans ce contexte, l'audit a montré que si, en fonction de l'État membre et du domaine politique concernés, des obligations pertinentes étaient imposées au niveau de l'exploitation, il s'avérait dans un nombre significatif de cas que celles-ci étaient purement formelles et avaient peu de chances de produire les résultats escomptés. Des exemples des deux cas de figure sont présentés dans l'**encadré 1**.

ENCADRÉ 1

LES EFFETS DE LA CONDITIONNALITÉ AU NIVEAU DE L'EXPLOITATION

S'agissant de l'objectif consistant à intégrer des règles environnementales de base en matière d'environnement dans les organisations communes des marchés, le règlement du Conseil se réfère à cinq directives (voir **tableau 1**) et fait obligation aux États membres de définir les exigences opérationnelles que les agriculteurs doivent respecter. Au niveau des exploitations, l'audit a fait apparaître les éléments suivants:

- En Slovénie, la seule exigence contrôlée chez la plupart des agriculteurs relativement aux deux directives visant à protéger les oiseaux et les habitats est celle de ne pas avoir subi de condamnations pénales pour des infractions à certaines dispositions légales. Aucune obligation n'a été prévue en ce qui concerne les pratiques agricoles susceptibles de nuire aux oiseaux ou aux habitats.

- En France, s'agissant de la directive visant à protéger les sols lors de l'épandage de boues d'épuration, la seule exigence contrôlée est l'existence d'un contrat avec le fournisseur de boues d'épuration, contenant quelques dispositions formelles. Le contenu des boues d'épuration (par exemple la teneur en métaux lourds) ou la qualité des sols ne sont pas pris en compte pour définir l'exigence.

- Aux Pays-Bas, l'organisme chargé de contrôler le respect des exigences en matière de conditionnalité découlant de la directive visant à protéger les eaux souterraines de la pollution a estimé qu'il n'était pas nécessaire de visiter une exploitation parce que «l'exploitation était raccordée à un réseau d'égouts». Les pratiques agricoles susceptibles d'entraîner une pollution n'ont pas été contrôlées.

LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CONDITIONNALITÉ N'EST PAS BIEN DÉFINI

- 16.** La détermination du champ d'application de la conditionnalité par le Conseil n'a pas été étayée par des études pertinentes ou d'autres types de documents probants émanant de la Commission et évaluant les actions nécessaires, ainsi que les difficultés potentielles. Ainsi, la Commission n'a pu présenter aux auditeurs aucun document justifiant les raisons pour lesquelles certaines ERMG ou certaines normes de BCAE avaient été englobées dans la conditionnalité alors que d'autres ne l'avaient pas été. Par exemple, les propositions initiales présentées par la Commission comprenaient une norme de BCAE pour «assurer un équilibre entre irrigation, drainage et réalimentation de la nappe phréatique». Cette norme n'a pas été retenue, alors qu'elle s'attaquait à l'un des principaux problèmes environnementaux dans la plupart des États membres. En outre, certains thèmes clés, comme la pollution atmosphérique, n'ont même pas figuré dans les propositions initiales.
- 17.** S'agissant du champ d'application des BCAE, le règlement du Conseil prescrit que les États membres veillent à ce que toutes les terres agricoles, en particulier celles qui ne sont plus exploitées à des fins de production, soient maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Or, une proportion importante des terres agricoles n'est pas soumise aux règles de BCAE. Cela concerne par exemple certains petits producteurs d'huile d'olive en Grèce, des horticulteurs (qui figurent parmi les plus gros pollueurs dans certaines régions) aux Pays-Bas, ainsi que des parcelles

ENCADRÉ 1

S'agissant de l'objectif du maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, le règlement du Conseil précise les thèmes en cause (voir *tableau 2*) et exige des États membres qu'ils définissent des normes opérationnelles que les agriculteurs sont tenus de respecter. L'audit a montré que la Pologne et les Pays-Bas ont défini certaines normes nationales, mais que celles-ci ne pouvaient être considérées comme suffisantes pour maintenir toutes les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, car leur champ d'application ou leur nature étaient trop limités.

La Commission a prévu un certain nombre de mesures dans son règlement concernant l'objectif consistant à prévenir la transformation généralisée des pâturages permanents en terres arables. Or l'audit a révélé qu'au Portugal, par exemple, plus de la moitié des pâturages permanents enregistrés par Eurostat n'était pas couverte par la conditionnalité (voir aussi le point 36). Quant aux superficies couvertes (47 %), les agriculteurs ne doivent pas satisfaire à la moindre obligation liée à cet objectif. Le règlement du Conseil invoque l'«effet positif sur l'environnement» de la protection des pâturages permanents, mais ni la Commission ni les autorités portugaises n'ont défini d'indicateur permettant de mesurer cet effet. La même situation a été observée dans les autres États membres contrôlés.

situées en Autriche et exploitées par des agriculteurs slovènes résidant en Slovénie, et inversement. Dans chacun de ces cas, les agriculteurs n'avaient reçu aucun paiement direct et les terres agricoles ne faisaient pas l'objet d'un contrôle dans le cadre de la conditionnalité.

⁴ Document de travail de la Commission «Document d'orientation sur les dispositions d'hygiène pertinentes pour la conditionnalité», DS/2006/16-final, mai 2006.

- 18.** En outre, le champ d'application du cadre juridique manque de clarté en raison des désaccords persistants entre la Commission et les États membres. Par exemple, le cadre des BCAE figurant en annexe au règlement du Conseil se compose de quatre «thèmes» (trois liés à la préservation des sols et un concernant l'entretien des terres) qui sont détaillés dans onze normes. La Commission estime que les États membres devraient définir les normes pour la mise en œuvre de la totalité des onze normes, à l'exception de celles qui ne sont pas pertinentes dans le contexte national en cause. Toutefois, la France et le Portugal estiment que de telles normes ne doivent être définies que pour les quatre «thèmes» mentionnés dans le cadre des BCAE. S'agissant des ERMG, l'audit a révélé que le champ d'application exact du règlement relatif à la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires (voir **tableau 1**) manquait toujours de clarté. Ainsi, les autorités portugaises et la Commission sont en désaccord sur la question de savoir quels règlements en matière d'hygiène doivent donner lieu à des contrôles dans le cadre de la conditionnalité. La Commission a précisé dans un document de travail⁴ que trois règlements relatifs à la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires relevaient de la conditionnalité, en plus de celui qui est mentionné dans l'annexe III au règlement du Conseil. Or le Portugal estime qu'aucune base juridique ne justifie l'ajout d'autres obligations aux exigences énumérées dans cette annexe.

ENCADRÉ 1

Contrairement aux exemples susmentionnés, l'audit a également mis au jour un petit nombre de cas où les obligations imposées aux agriculteurs au titre de la conditionnalité étaient effectivement conçues de manière à produire des effets positifs sur l'environnement.

- Des enquêtes ont établi que la norme française de BCAE exigeant des agriculteurs qu'ils n'épandent aucun engrais sur des bandes tampons de 5 à 10 mètres de largeur le long des cours d'eau, constitue une bonne manière de prévenir la pollution des eaux.
- La norme appliquée en Grèce pour la rotation des cultures vise à améliorer les matières organiques du sol en exigeant des exploitants qu'ils cultivent des légumineuses à grains et les incorporent dans le sol sur 20 % de la superficie cultivée de leur exploitation chaque année.
- L'exigence détaillée et stricte relative à l'application des engrais d'origine animale instaurée par les Pays-Bas constitue l'un des principaux facteurs de la réduction significative des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité agricole.

SEULS DES RÉSULTATS LIMITÉS PEUVENT ÊTRE ESCOMPTÉS AU NIVEAU DES EXPLOITATIONS

- 19.** Le règlement du Conseil a pour objectif d'«intégrer des normes de base [...] dans les organisations communes des marchés». Toutefois, les ERMG, ainsi que bon nombre de normes des BCAE, découlent d'une législation préexistante qui est parfois en vigueur depuis longtemps. Ainsi, les ERMG environnementales sont fondées sur cinq actes juridiques (voir **tableau 1**) qui ont été adoptés respectivement en 1979, 1980, 1986, 1991 et 1992. Dans les cas où la législation nationale fixe des normes plus élevées, la Commission a précisé dans un document de travail⁵ que la conditionnalité devait être fondée sur les normes communautaires moins exigeantes.
- 20.** En conséquence, au niveau des exploitations, la quasi-totalité des obligations instaurées en vertu des politiques de conditionnalité était déjà intégrée dans les pratiques courantes. Ainsi, au Portugal, quelque 75 % des agriculteurs bénéficiant de paiements directs ne devaient satisfaire à aucune exigence en matière de conditionnalité pour respecter les ERMG environnementales. Leurs pratiques agricoles n'ont donc pas été affectées. De manière plus générale, l'audit a permis de constater que, dans l'ensemble, les agriculteurs des États membres contrôlés n'ont pas été tenus de modifier leurs pratiques.
- 21.** Ainsi, un seul État membre visité (la Grèce) a défini des pratiques agricoles spécifiques pour protéger les colonies de faune sauvage sur les parcelles agricoles, par exemple en imposant des exigences en matière de moissonnage et de pâturage. En France, un institut environnemental national a constaté que la limitation de la profondeur du labourage constituait une modification des pratiques agricoles susceptible d'améliorer la structure des sols. Les autorités françaises n'ont pourtant pas inclus cette norme dans les exigences en matière de conditionnalité. Un organe consultatif des Pays-Bas, qui comprenait des organisations environnementales et des représentants du secteur agricole, a proposé une norme relative à la rotation des cultures. Cette norme de BCAE n'a toutefois pas été reprise dans les exigences en matière de conditionnalité, les Pays-Bas ayant fait le choix politique de n'inclure que les normes qui étaient fondées sur une législation nationale existante.

⁵ Document de travail de la Commission «Concerning the statutory management requirements to be respected under cross-compliance as from 2007 – List of cases where Community law sets minimum requirements and where the Member States may set higher, more demanding, standards in national law» (À propos des exigences réglementaires en matière de gestion devant être respectées à partir de 2007 dans le cadre de la conditionnalité – Liste des cas où la législation communautaire fixe des exigences minimales alors que l'État membre peut fixer des normes plus élevées et plus exigeantes dans sa législation nationale), AGR 022361, 8 mai 2005.

MISE EN ŒUVRE DU CADRE JURIDIQUE

LES ÉTATS MEMBRES N'ONT QUE PARTIELLEMENT MIS EN ŒUVRE LES EXIGENCES ET LES NORMES

- 22.** Le cadre juridique confie aux États membres l'essentiel des responsabilités en ce qui concerne la définition précise des obligations que les agriculteurs doivent respecter. Cette approche répond à la nécessité d'adapter des règles générales à la situation spécifique d'une grande variété de zones agricoles. Toutefois, l'audit de la Cour a fait apparaître qu'aucun des États membres contrôlés n'avait « traduit » l'ensemble des éléments prévus dans le cadre réglementaire en exigences opérationnelles au niveau des exploitations. Dans certains cas, les autorités nationales n'ont pas défini ces exigences et ces normes. Lorsqu'elles l'ont fait, celles-ci n'étaient pas complètes ni reprises dans les contrôles au titre de la conditionnalité. Les contrôles manquants ou incomplets ont été nombreux, y compris dans les domaines clés (environnement, sécurité alimentaire). Les raisons de cette situation sont analysées dans la suite de la présente section.
- 23.** L'**encadré 2** présente quelques exemples d'exigences et de normes qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement.

ENCADRÉ 2

EXEMPLES D'EXIGENCES ET DE NORMES MANQUANTES ET INCOMPLÈTES

Le Portugal n'a pas mis en œuvre les exigences applicables au niveau des exploitations dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. En outre, il n'a pas défini les exigences relatives à la directive sur les eaux souterraines. Or il s'agit de deux domaines clés. En Finlande, plusieurs exigences découlant de la directive « nitrates » ont été énoncées dans des guides distribués aux agriculteurs, mais aucun élément probant n'atteste qu'elles étaient contrôlées sur place. Ces exigences, comme l'interdiction de l'épandage d'engrais à moins de cinq mètres des cours d'eau ont une importance primordiale pour la prévention de la pollution des eaux par les nitrates.

Certains États membres n'ont défini aucune norme de BCAE pour la rotation des cultures. La norme définie par les Pays-Bas (une culture de couverture végétale entre le 31 mai et le 31 août sur les terres mises en jachère) est insuffisante. Son application est très limitée, car elle ne couvre que 0,1 % de la superficie agricole, et elle ne peut être considérée comme une norme de rotation des cultures puisqu'elle ne porte pas sur la culture de différentes espèces de plantes cultivées au même endroit au cours de saisons successives. La norme appliquée en Slovaquie impose une rotation triennale sur 50 % des terres arables de l'exploitation. L'audit n'a pas permis de déterminer la raison pour laquelle l'obligation est limitée à 50 % des terres arables.

LES ERMG QUE LES AGRICULTEURS DOIVENT RESPECTER SONT NOMBREUSES ET COMPLEXES

- 24.** Parmi les 19 règlements et directives qui constituent le cadre des ERMG, on compte 14 directives du Conseil. Les directives indiquent les résultats à atteindre, mais laissent le choix de la forme et des méthodes aux autorités nationales. Les États membres doivent donc transposer les directives en législation nationale. La Commission a constaté que la transposition n'était pas toujours complète et lorsqu'elle a engagé des poursuites judiciaires, la Cour de justice s'est prononcée en sa faveur⁶. Cela a été le cas, notamment, des trois directives en matière d'environnement qui exigent la désignation de zones spécifiques de mise en œuvre et la définition de mesures en vue de les protéger (les directives «oiseaux», «nitrates» et «habitats», voir **tableau 1**).
- 25.** Une transposition insuffisante dans la législation des États membres a pour effet que certaines exigences ne sont pas reprises dans la législation nationale ou ne le sont que partiellement. En pareil cas, les effets potentiels de la conditionnalité sont réduits. En outre, les exigences auxquelles sont soumis les exploitants agricoles confrontés au même problème environnemental présentent des différences injustifiées, ce qui entraîne une inégalité de traitement entre agriculteurs de différents États membres. C'est également le cas au sein d'un même État membre si des exigences différentes s'appliquent à des régions connaissant des problèmes environnementaux similaires.
- 26.** Le cadre des ERMG mis en place par le règlement du Conseil comporte 48 articles, qui renvoient dans la plupart des cas à d'autres dispositions légales (articles, annexes et listes) faisant partie du même acte juridique ou d'autres. Ces autres dispositions légales deviennent donc partie intégrante du cadre de la conditionnalité, puisqu'elles sont nécessaires pour rendre opérationnels les 48 articles sélectionnés. En outre, les dispositions auxquelles il est fait référence renvoient également aux mêmes textes réglementaires ou à d'autres qui, à leur tour, se réfèrent à d'autres dispositions juridiques.
- 27.** Il appartient aux États membres de recenser les exigences à contrôler, ce qui conduit à l'élaboration de longues listes d'obligations: par exemple, en 2007, la liste de contrôle utilisée par les inspecteurs néerlandais pour les visites sur place comptait 172 dispositions juridiques différentes devant faire l'objet de vérifications.

⁶ Voir par exemple l'affaire C-334/04, arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 25 octobre 2007, Commission des Communautés européennes contre République hellénique, manquement d'un État membre à ses obligations – directive «oiseaux».

- 28.** Une complication supplémentaire découle du fait que certaines ERMG ne se rapportent pas spécifiquement à des activités agricoles. C'est le cas de dispositions relatives à la chasse et au transport du bétail au marché. Les articles faisant partie des directives «oiseaux» et «habitats», comme ceux interdisant la destruction d'espèces protégées, sont applicables à tous les citoyens et ne visent pas des pratiques agricoles spécifiques. Dans certains États membres, la directive «eaux souterraines» (voir **tableau 1**) a été transposée afin de prévenir la pollution émanant d'activités industrielles plutôt que celle provenant des pratiques agricoles. Des difficultés se présentent lorsque de telles exigences sont transformées en conditions à appliquer à des activités agricoles.

LE CADRE DES BCAE EST LIMITÉ

Ensembles de normes définies par les États membres

- 29.** Le cadre des BCAE est plus directement lié aux pratiques agricoles. Il n'est donc pas affecté par les problèmes constatés pour les ERMG. Toutefois, l'audit a mis au jour d'autres problèmes concernant les BCAE.
- 30.** La première partie du cadre des BCAE est définie à l'article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil, qui renvoie à l'annexe IV. Cette dernière est constituée d'un tableau définissant quatre «thèmes» et 11 normes associées. L'étendue de ces quatre thèmes (et des normes correspondantes) est limitée dans la mesure où ils concernent uniquement le sol et l'entretien minimal des terres, tandis que d'autres thèmes fondamentaux comme l'utilisation de l'eau ne sont pas mentionnés.
- 31.** En juillet 2007, la Commission a informé les États membres par écrit que les agriculteurs ne peuvent être sanctionnés dans le cadre de la conditionnalité pour ne pas avoir respecté des obligations relatives à des thèmes ou à des normes qui ne figurent pas dans l'annexe IV. C'est le cas de certaines normes susceptibles de produire des effets positifs, comme celle qui a été adoptée par la France pour l'irrigation ou par le Portugal pour le renouvellement des pâturages par le brûlage.
- 32.** L'interdiction de définir des normes supplémentaires, qui s'ajoute au caractère limité des thèmes envisagés, a pour effet de restreindre la portée des BCAE. En outre, il n'est pas toujours possible de traiter certains problèmes relevant du champ d'application des quatre thèmes. Ainsi, la structure des sols est un des quatre thèmes mentionnés dans le tableau. Or, les dommages occasionnés à la structure des sols par le bétail, qui, par exemple, posent problème en Pologne, ne peuvent être soumis aux règles de la conditionnalité parce que les normes mentionnées à l'annexe IV concernent uniquement les dommages résultant de l'utilisation de machines.

Obligations relatives aux pâturages permanents

- 33.** La seconde partie du cadre des BCAE est définie à l'article 5, paragraphe 2, du règlement du conseil, qui dispose que les terres consacrées aux pâturages permanents à une date déterminée doivent rester affectées à cet usage. Des dérogations sont admises, mais uniquement dans des circonstances dûment justifiées et à condition que l'État membre prenne des mesures pour empêcher une diminution sensible de la superficie totale dévolue aux pâturages permanents.
- 34.** Dans le règlement de la Commission, cette dérogation est accordée à tous les États membres. En accordant une dérogation générale, la Commission n'a pas estimé devoir «justifier dûment les circonstances», ni demandé aux États membres de le faire. Dans le même règlement, la Commission a précisé qu'une diminution est «sensible» si elle dépasse 10 % d'un ratio de référence et qu'une telle diminution n'est pas autorisée. Toutefois, la Commission n'a pu produire aucune étude ni autre document pertinent justifiant le fait que 10 % est le pourcentage adéquat pour prévenir toute répercussion négative sur l'environnement.
- 35.** Le ratio de référence est destiné à servir de point de comparaison. Toutefois, compte tenu de son mode de calcul (schématiquement, la superficie des terres consacrées aux pâturages permanents divisée par la superficie agricole totale), une diminution simultanée de pâturages permanents et des terres arables est sans incidence sur la valeur de ce ratio. Or des réductions de ce type, qui résultent de l'affectation de zones entières à d'autres formes d'utilisation des terres (par exemple l'urbanisation des zones rurales), sont une des causes majeures (environ 50 %) des diminutions intervenues dans un passé récent.
- 36.** Les États membres ont rencontré des difficultés pour calculer le ratio de référence défini par le règlement de la Commission et les données nécessaires n'étaient pas toujours disponibles. Cela a permis à certains États membres (par exemple les Pays-Bas et le Portugal) de fixer ce taux à un niveau excessivement bas. Les données d'Eurostat montrent que la proportion des pâturages permanents (par rapport à la superficie agricole totale) est bien plus élevée que le ratio fixé par ces deux États membres. En effet, l'audit a révélé qu'une baisse de 10 % par rapport au ratio de référence correspondrait à une diminution de quelque 30 % des pâturages permanents effectifs. La Slovénie n'a pu appliquer la définition du ratio de référence de la Commission, car les systèmes d'identification des terres et des parcelles ont été modifiés; l'audit a fait apparaître que le ratio de référence ne pouvait être rapproché avec les données sous-jacentes.

- 37.** Le règlement du Conseil lie l'objectif de maintien des pâturages permanents à ses effets positifs sur l'environnement. Or, les mesures adoptées par la Commission ne protègent pas la qualité des pâturages permanents. Certains types de pâturages permanents, en particulier les prairies naturelles riches en espèces, sont plus importants pour l'environnement que d'autres. Le système actuel permet que la réduction de ces pâturages permanents de grande valeur soit compensée par des augmentations de pâturages d'une qualité inférieure du point de vue de l'environnement. Compte tenu de l'absence de données relatives à la qualité environnementale des pâturages permanents, il n'est pas possible d'estimer l'ampleur de ce phénomène.

⁷ Les ERMG n'étaient pas applicables en Pologne à l'époque de l'audit.

LA COMMISSION AURAIT DÛ ÉTABLIR DES ORIENTATIONS ET DES CONTRÔLES PLUS COMPLETS CONCERNANT LES EXIGENCES ET LES NORMES

- 38.** La publication de documents d'orientation est l'une des principales actions de la Commission en vue d'aider les États membres à mettre en œuvre la conditionnalité. Or, aucun de ces documents ne couvre les normes des BCAE. S'agissant des ERMG, la portée et l'utilité pratique de ces documents sont limitées, car ils ne fournissent aucune orientation aux États membres sur la manière de définir les obligations opérationnelles applicables aux agriculteurs.
- 39.** Ainsi, la Commission a élaboré un document d'orientation sur les ERMG environnementales, pour aider les États membres à définir un ensemble réaliste de normes pertinentes et vérifiables. Or, le document n'est qu'une simple récapitulation des textes réglementaires applicables, la seule orientation fournie consistant à indiquer aux États membres qu'ils doivent établir des normes obligatoires au niveau des exploitations agricoles pour chacun des articles mentionnés. Les types et les exemples de pratiques agricoles ne sont pas détaillés, pas plus que les points de contrôle correspondants, ce qui est pourtant nécessaire pour rendre le cadre juridique opérationnel. L'audit réalisé dans les États membres a montré que, pour certaines directives en matière d'environnement, notamment celles concernant les oiseaux et les habitats, les exigences légales établies sont uniquement d'ordre général (c'est-à-dire qu'elles ne concernent pas spécifiquement les activités agricoles).
- 40.** Les obligations découlant de la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires (voir **tableau 1**) étaient applicables dans le cadre de la conditionnalité à partir de janvier 2006. C'est en mai 2006 que la Commission a publié un document d'orientation destiné à définir la portée exacte de certaines dispositions en la matière. Ce document a été publié trop tardivement: la plupart des États membres avaient déjà planifié leurs contrôles concernant la conditionnalité ou commencé à les mettre en œuvre. L'audit de la Cour a ainsi permis de constater que cinq États membres sur six⁷ n'avaient pas effectué les contrôles conformément aux lignes directrices que la Commission a publiées en 2006.

- 41.** S'agissant des ERMG, les États membres sont non seulement chargés d'établir des exigences applicables au niveau des exploitations, mais aussi de contrôler le respect, par les agriculteurs, de tous les éléments du cadre juridique correspondant. Un contrôle important en vue de s'assurer que les ERMG sont mises en œuvre conformément aux dispositions légales consiste par conséquent à vérifier l'exhaustivité et la qualité des exigences ainsi définies. En d'autres termes, la Commission doit s'assurer que les États membres ont déterminé des points de contrôle adéquats pour tous les textes formant le cadre juridique. La Commission n'a pas vérifié le respect de cette obligation.
- 42.** La Cour a contrôlé l'exhaustivité et la qualité d'un échantillon d'exigences. Cet examen a mis au jour d'importantes insuffisances (exigences manquantes, exigences dont la portée ou le champ d'application étaient limités, contrôles omis) (voir points 22 et 23) dans tous les États membres contrôlés⁸, notamment dans le domaine de l'environnement. Étant donné que la Commission ne recense pas systématiquement ces insuffisances, elle n'a pu prendre de mesure pour y remédier.
- 43.** S'agissant des BCAE, la Commission a contrôlé si les États membres avaient défini des normes, mais elle n'a pris aucune mesure systématique pour remédier à l'absence injustifiée de normes avant juillet 2007, ce qui a provoqué des difficultés lors de l'approbation des programmes de développement rural. La Commission a en effet été confrontée à des cas où les États membres ont proposé des mesures agroenvironnementales pour résoudre des problèmes environnementaux qui auraient dû être traités dans le cadre des BCAE. Dans les cas en question, la Commission a certes demandé aux États membres de définir des normes de BCAE appropriées. Par contre, elle n'a pris aucune mesure lorsque l'État membre en cause ne proposait aucune disposition agroenvironnementale. Par conséquent, les normes concernées ont continué de faire défaut.
- 44.** La Commission n'a pas vérifié si les normes permettaient d'éviter l'abandon de terres et de garantir le maintien de celles-ci dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Elle n'a pas non plus vérifié la règle selon laquelle les normes doivent prendre en compte les caractéristiques spécifiques des zones concernées (article 5, paragraphe 1, du règlement du Conseil). L'audit a relevé des problèmes relatifs à la qualité des normes de BCAE dans tous les États membres contrôlés. Ces cas ne sont pas systématiquement recensés et corrigés par la Commission.

⁸ Les ERMG n'étaient pas applicables en Pologne à l'époque de l'audit.

CONDITIONNALITÉ ET DÉVELOPPEMENT RURAL

- 45.** Conformément aux plans financiers, environ un quart des dépenses au titre de la PAC au cours de la période 2007-2013 doit être affecté au développement rural. Le règlement du Conseil concernant le développement rural⁹ dispose qu'à compter de janvier 2007, la conditionnalité s'applique à 8 des 42 mesures instaurées par le règlement en question. Ces huit mesures liées aux surfaces ou aux animaux, dont l'agroenvironnement est la plus importante sur le plan financier, représentent quelque 40 % des dépenses en matière de développement rural.

⁹ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

- 46.** L'audit a révélé qu'en réalité, la conditionnalité s'appliquerait à environ un tiers des dépenses en matière de développement rural au cours de la période envisagée. Cette situation résulte d'une omission, décrite ci-après, dans la mise en œuvre de la politique de conditionnalité. Les mesures agroenvironnementales sont généralement mises en œuvre dans le cadre de contrats conclus avec les agriculteurs pour une période de cinq ans. Toutefois, dans la plupart des États membres contrôlés, l'audit a révélé que la conditionnalité ne s'appliquait pas aux dépenses encourues en 2007 et les années suivantes au titre de contrats conclus avant janvier 2007. Ces contrats ayant été conclus pour une nouvelle période de cinq ans, leur exécution se prolonge durant la nouvelle période financière. Toutefois, ils ne spécifiaient pas que la conditionnalité s'appliquerait à compter de janvier 2007.

CERTAINS ÉLÉMENTS CLÉS DU CONTRÔLE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DES SYSTÈMES DE SANCTIONS SONT AFFAIBLIS PAR L'INSTAURATION DE LA CONDITIONNALITÉ

- 47.** Avant l'application de la conditionnalité au développement rural, les agriculteurs bénéficiant des deux mesures les plus importantes sur le plan financier (agroenvironnement et indemnités compensatoires dans le cadre du régime de soutien aux zones défavorisées) devaient respecter au minimum la norme des «bonnes pratiques agricoles» dans l'ensemble de leurs activités. Celle-ci correspondait à la norme qu'un agriculteur raisonnable devait respecter dans la région en question, notamment aux exigences obligatoires en matière d'environnement et de bien-être des animaux. Les États membres devaient définir des normes vérifiables dans leurs plans de développement rural, lesquels faisaient partie de la procédure d'agrément de la Commission. Les bonnes pratiques agricoles constituaient un critère d'éligibilité pour bénéficier des deux mesures. En outre, elles étaient contrôlées dans au moins 5 % des exploitations.

- 48.** La comparaison des normes définissant les bonnes pratiques agricoles avec les exigences et les normes instaurées dans le cadre de la conditionnalité a montré que, dans la plupart des États membres contrôlés, de nombreuses obligations importantes n'étaient plus appliquées. Cela s'est traduit par un affaiblissement considérable des systèmes de contrôle, notamment en Pologne, où les ERMG ne sont pas encore d'application. Depuis janvier 2007, certaines exigences en vigueur au titre du développement rural, concernant la protection de l'habitat, la prévention de la contamination des eaux, etc. ne sont plus contrôlées dans le cadre de la conditionnalité. Cette situation perdurera jusqu'à ce que les ERMG soient d'application en Pologne au cours de la période 2009-2011.
- 49.** L'instauration de la conditionnalité a affaibli les dispositions ci-après en matière de développement rural:
- a) il n'existe plus de disposition réglementaire contraignant les États membres à définir des normes vérifiables;
 - b) les normes mises en œuvre par les États membres ne sont plus approuvées par la Commission;
 - c) les obligations liées à la conditionnalité ne constituent plus des critères d'éligibilité;
 - d) le contrôle des bonnes pratiques agricoles et celui des exigences et des normes de conditionnalité, portent, respectivement, sur 5 % et 1 % des exploitations;
 - e) d'importantes obligations imposées par l'ancien système des bonnes pratiques agricoles ne sont plus d'application;
 - f) les sanctions sont généralement plus légères, même pour une infraction identique.
- 50.** Comme cela a été signalé précédemment (voir point 46), la plupart des États membres contrôlés ont décidé de conserver les anciennes règles pour les dépenses actuelles encourues au titre des contrats agroenvironnementaux conclus avant 2007. La conditionnalité s'appliquant aux dépenses relatives à des contrats conclus depuis 2007, deux systèmes de contrôle coexistent. Compte tenu des différences entre ceux-ci (taux de contrôle, exigences, etc.), cette situation occasionne un surcroît de travail administratif aux autorités des États membres.

- 51.** En outre, cet état de choses donne lieu à des situations où deux agriculteurs bénéficiant du même régime agroenvironnemental sont soumis à des obligations différentes en fonction des dates auxquelles ils ont signé leurs contrats respectifs, avant ou après le 1^{er} janvier 2007. En conséquence, un agriculteur sera sanctionné pour un manquement à une obligation, tandis que l'autre ne le sera pas, car il n'est pas tenu de la respecter. Cette situation perdurera jusqu'en 2011, lorsque les contrats conclus en 2006 pour une période de cinq ans seront échus.

LA CONDITIONNALITÉ N'EST PAS TOUJOURS CLAIREMENT SÉPARÉE DES MESURES AGROENVIRONNEMENTALES

- 52.** Il est important de délimiter clairement les mesures agroenvironnementales et la conditionnalité. Premièrement, cette distinction doit permettre de s'assurer que les agriculteurs ne reçoivent aucun paiement au titre des mesures agroenvironnementales pour avoir respecté des obligations juridiques prévues dans le cadre de la conditionnalité. En second lieu, la conditionnalité s'applique à tous les agriculteurs qui perçoivent des paiements directs, alors que les engagements agroenvironnementaux sont une démarche volontaire. Les exigences et les normes en matière de conditionnalité sont nécessaires pour fixer un seuil raisonnable à partir duquel ces engagements s'appliquent.
- 53.** S'agissant de la conditionnalité, les États membres disposent d'une grande latitude pour définir les obligations imposées aux agriculteurs, notamment dans le cas des normes des BCAE. Lorsque la conditionnalité et les mesures agroenvironnementales s'appliquent au même objet (éléments du paysage, biodiversité, etc.), le niveau des obligations agroenvironnementales et, par suite, leurs effets, sont déterminés par le niveau des obligations en matière de conditionnalité.
- 54.** Dans chaque État membre visité, l'audit a permis de relever, dans les programmes agroenvironnementaux, des obligations qui auraient pu également être inscrites dans le cadre de la conditionnalité, ce qui aurait conduit à une réduction des paiements agroenvironnementaux en cause. À titre d'exemple, au Portugal, des programmes agroenvironnementaux visent à favoriser les terrasses de retenue et la rotation des cultures. Or, les normes prescrites par la conditionnalité pour ce type d'actions n'ont pas été appliquées. Lorsque ces normes figureront dans le cadre de la conditionnalité, les montants à verser au titre des mesures agroenvironnementales seront réduits, étant donné que les agriculteurs percevront une compensation uniquement pour les obligations qui vont au-delà.

- 55.** En Grèce, le programme agroenvironnemental pour l'extensification des élevages vise principalement à réduire la densité de peuplement des pâturages. Dans le cadre de la conditionnalité, la norme des BCAE en matière de maintien des pâturages permanents prévoit également de limiter la densité du cheptel. Les autorités grecques n'ont pu expliquer si la mesure agroenvironnementale était plus contraignante que la norme de conditionnalité.
- 56.** Les différents choix opérés par les États membres aboutissent à une situation où les agriculteurs d'un État membre peuvent bénéficier d'une aide pour avoir respecté certaines obligations, alors que ceux d'un autre État membre sont obligés de les respecter sans recevoir aucune compensation. À titre d'exemple, les agriculteurs des Pays-Bas sont tenus de semer une culture dérobée¹⁰ après la récolte de maïs, car cette exigence est prévue dans le cadre de la directive «nitrates». De l'autre côté de la frontière, en Belgique, les agriculteurs sont payés pour le faire, car cette pratique est inscrite dans un programme agroenvironnemental en Région flamande.
- 57.** L'exemple des bandes tampons permet d'illustrer le chevauchement entre l'agroenvironnement et la conditionnalité. Il s'agit de bandes voisines bordant des parcelles agricoles, sur lesquelles certaines pratiques agricoles sont interdites. Par exemple, les bandes non cultivées le long des cours d'eau empêchent l'érosion des sols, un thème visé par les BCAE. L'interdiction de répandre du fumier et des produits phytopharmaceutiques sur les bandes tampons permet de réduire la contamination de l'eau et de favoriser la biodiversité. Ces points sont inscrits dans le cadre de la conditionnalité. Si plusieurs États membres ont donc adopté des mesures relatives aux bandes tampons au titre de la conditionnalité, tous ne l'ont pas fait, car aucune obligation spécifique ne l'impose. Plusieurs États membres ont décidé d'inclure les bandes tampons dans les programmes agroenvironnementaux.
- 58.** L'*encadré 3* illustre les différents choix opérés par certains des États membres audités pour mettre en œuvre les bandes tampons. Ces choix affectent le niveau des paiements agroenvironnementaux et l'incidence escomptée sur l'environnement.

¹⁰ Culture dérobée: culture semée afin d'empêcher que les minéraux (par exemple, les nitrates) ne quittent les sols.

LES SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET DE SANCTIONS

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE FOURNIT UNE ASSURANCE INSUFFISANTE QUANT AU RESPECT DE LA CONDITIONNALITÉ PAR LES AGRICULTEURS

- 59.** Comme nous l'avons indiqué précédemment, les États membres n'ont que partiellement mis en œuvre les exigences et les normes (voir points 22 et 23). Dès lors, les obligations correspondantes ne sont pas vérifiées dans le cadre de la conditionnalité, contrairement à ce que prévoit la réglementation. Cette faiblesse a surtout été constatée dans les domaines de l'environnement et de la sécurité alimentaire. En Finlande, par exemple, plus de 30 exigences résultant du cadre juridique des ERMG (15 pour les directives environnementales et 15 pour le règlement sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux¹¹) n'ont fait l'objet d'aucun contrôle au titre de la conditionnalité.
- 60.** Généralement, les exploitations ne sont visitées qu'une fois par an dans le cadre de la conditionnalité. Toutefois, le calendrier de ces visites n'est pas établi en fonction du moment le plus opportun pour examiner le respect des exigences ou des normes. Les contrôles de la conditionnalité sont concentrés sur une partie de l'année, en général les mois d'été. Or, un nombre significatif d'ERMG et de normes des BCAE ne peuvent être vérifiées au cours de cette période, car elles correspondent à des activités agricoles pratiquées durant d'autres saisons (le labourage, l'épandage du fumier, le fauchage de pâturages). Par conséquent, le nombre de contrôles réellement effectués pour les obligations en cause a été peu élevé, voire nul, dans certains cas.

¹¹ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).

ENCADRÉ 3

DIFFÉRENTS EXEMPLES D'UTILISATIONS DES BANDES TAMPONS

En Finlande, la norme des BCAE relative à l'érosion des sols exige la mise en place de bandes tampons de 0,6 mètre. Des paiements agroenvironnementaux sont versés pour les bandes tampons plus larges (au moins 1 mètre).

Dans le cadre de la norme des BCAE relative à l'érosion des sols, la France exige que les agriculteurs gardent des bandes tampons non fertilisées larges de 5 à 10 mètres le long des cours d'eau. Une compensation au titre des programmes agroenvironnementaux est versée pour les bandes tampons plus larges.

Aux Pays-Bas, la fertilisation n'est pas autorisée sur les bandes tampons situées le long des eaux de surface, en vertu d'une exigence découlant de la directive «nitrates». La largeur des bandes varie de 0,25 à 9 mètres en fonction de la culture et de la méthode d'épandage des produits phytopharmaceutiques. Il n'existe aucun programme agroenvironnemental pour les bandes tampons.

La Pologne n'a prévu aucune obligation en matière de bandes tampons au titre de la conditionnalité, mais les agriculteurs reçoivent une compensation pour les bandes tampons dans le cadre d'un programme agroenvironnemental.

En Slovénie, aucune obligation au titre de la conditionnalité n'est imposée aux agriculteurs pour les bandes tampons et il n'existe aucun programme agroenvironnemental pour les bandes tampons avoisinant des terres arables ou des pâturages.

- 61.** Dans tous les États membres visités, l'audit a également relevé des exemples d'obligations dans les domaines de l'environnement et de la sécurité alimentaire dont le respect était difficile à vérifier et pour lesquelles les inspecteurs ne disposaient d'aucune instruction précise. Il s'agissait d'obligations telles que: «éviter l'utilisation d'engins lourds sur les terrains humides»; «les denrées alimentaires doivent être sûres»; «les installations agricoles doivent être en bon état»; «il est interdit de répandre des produits phytopharmaceutiques pendant la floraison s'il y a des abeilles dans le champ». Il est difficile de vérifier le respect de telles conditions, en particulier lorsque les termes sous-jacents ne sont pas définis et qu'aucune instruction ne précise ce qui constitue un cas de non-conformité.
- 62.** Cependant, tous les domaines de la conditionnalité ne sont pas affectés par les problèmes susmentionnés. Les règles d'identification et d'enregistrement des animaux, par exemple, peuvent être vérifiées pendant toute l'année et les contrôles correspondants sont mieux définis (ainsi, tous les animaux doivent porter des marques auriculaires et être inscrits dans le registre de l'exploitation).
- 63.** Les faiblesses relevées précédemment, relatives au caractère réduit des contrôles dans les exploitations (voir les points 39, 59 et 60), concernaient en particulier les directives «oiseaux» et «habitats». En Finlande, les contrôles n'ont été effectués que dans les exploitations où la présence d'espèces protégées était connue. Par ailleurs, le seul examen concret du respect de plusieurs obligations a consisté en un simple contrôle visuel pour voir «s'il y avait quelque chose d'anormal», pendant la mesure des parcelles. En France et aux Pays-Bas, des parcelles ne font l'objet d'aucune visite de contrôle au titre de la conditionnalité dans le cadre des directives «oiseaux» et «habitats», même lorsqu'elles sont situées dans des zones Natura 2000. Or, les exigences et les contrôles y sont d'une importance capitale pour la protection des oiseaux et des habitats.
- 64.** Le petit nombre et l'étendue limitée des contrôles effectués au titre de ces deux directives n'ont permis de détecter que très peu d'infractions en 2005 et en 2006¹². Par exemple, la Cour n'a pas relevé la moindre infraction aux règles de la conditionnalité parmi les 11 633 et 14 896 contrôles au titre de la directive «oiseaux» et de la directive «habitats» respectivement, effectués par les autorités en Finlande, en France, en Grèce et en Slovénie.

¹² Les données pour 2007 n'étaient pas encore disponibles au moment de l'audit.

- 65.** L'audit a visé à comparer le nombre et les résultats des contrôles de la conditionnalité à ceux des autres contrôles. Lorsque ce type d'informations était disponible, la Cour a constaté que des contrôles similaires ne relevant pas de la conditionnalité aboutissaient à des taux d'infraction largement supérieurs. Aux Pays-Bas, aucune infraction aux directives environnementales n'a été détectée en 2006, alors qu'en dehors de l'échantillon contrôlé au titre de la conditionnalité, un nombre relativement élevé de cas de non-respect a été constaté (101 pour la directive «nitrates», par exemple). Les autorités néerlandaises n'ont pas été en mesure d'expliquer les raisons de cette situation. En Finlande, tous les cas de non-respect ne sont pas mentionnés dans les statistiques relatives à la conditionnalité. Pourtant, en 2006, des contrôles relatifs à l'hygiène du lait ont permis de relever 920 infractions, dans 48 % des exploitations contrôlées. Les règlements disposent que les cas de non-respect des ERMG détectés font l'objet de sanctions au titre de la conditionnalité et d'une communication à la Commission. Or, le taux d'infractions détectées dans l'échantillon soumis aux contrôles au titre de la conditionnalité et communiquées à la Commission n'était que de 6 %.
- 66.** Le contrôle de certaines obligations était plus facile et a mis au jour des taux plus élevés d'infraction. En général, c'était le cas pour les exigences relatives à l'identification et à l'enregistrement des animaux. Des cas particuliers de contrôles ayant détecté des taux élevés d'infraction ont été observés en Slovaquie, où des contrôles administratifs ont été réalisés afin de vérifier si les exploitations dépassaient les limites de nitrates pour cause de fertilisation au moyen de fumier d'animaux, ainsi qu'en Grèce, en matière de rotation des cultures.

LE SYSTÈME DE SANCTIONS COMPORTE DES FAIBLESSES ET LES RÉDUCTIONS QUI EN RÉSULTENT POUR LES PAIEMENTS DIRECTS SONT PEU IMPORTANTES

- 67.** Le règlement du Conseil dispose que si les normes de base ne sont pas respectées, «les États membres devraient suspendre l'aide directe en tout ou en partie selon des critères proportionnés, objectifs et progressifs.» L'article 7 du règlement stipule que ces réductions doivent être calculées en pourcentage de l'aide perçue. Cette disposition établit un lien entre les réductions opérées au titre de la conditionnalité et les paiements historiques de la PAC, puisque ces derniers constituent la base de l'aide perçue. Les réductions de paiements d'aide directe ne sont donc pas fondées sur les coûts liés au respect de la législation, ni sur les conséquences de son non-respect. Dans le système actuel, les gros pollueurs qui perçoivent une aide directe modeste sont exposés à des réductions peu importantes, alors que les petits pollueurs qui bénéficient de versements importants font face à des réductions plus significatives.

68. Le règlement de la Commission dispose que la réduction s'élève de manière générale à 3 % du montant perçu¹³. Les États membres peuvent décider de n'imposer aucune réduction ou de ramener son pourcentage à 1 % ou encore de l'augmenter à un maximum de 5 %.

¹³ Les taux plus élevés s'appliquent en cas de non-respect répété (voir point 70) et aux cas de non-respect jugé intentionnel par les États membres (voir point 75).

69. Les coûts liés au respect d'une série d'obligations sont plus élevés que le taux maximal de la réduction de 5 %, ce qui prive celle-ci de tout effet dissuasif. Aux Pays-Bas, une exigence en matière de conditionnalité découlant de la directive «nitrates» impose d'effectuer le stockage de fumier dans un lieu disposant d'une capacité suffisante pour stocker la quantité produite au cours de la période allant de septembre à février. Un producteur de lait visité a estimé que la construction d'un silo de stockage répondant aux exigences techniques coûterait entre 20 000 et 30 000 euros. Le non-respect de cette exigence n'entraîne qu'une réduction de 1 %; la réduction moyenne aux Pays-Bas a été de 100 euros.

70. Le règlement du Conseil prévoit des taux de réduction plus élevés en cas d'infractions répétées. Cette disposition devrait rendre le système plus dissuasif, mais les données montrent que ce n'est pas encore le cas. En Finlande par exemple, plus de la moitié des 104 exploitations sanctionnées en 2005 pour non-respect l'ont été également en 2006.

71. Le règlement du Conseil dispose qu'à l'intérieur d'une fourchette allant de 1 à 5 %, la réduction doit prendre en considération la gravité, l'étendue et la persistance du non-respect. Or, les États membres audités n'ont généralement pas défini ces termes de façon adéquate. Dès lors, les sanctions ne dépendaient ni de l'étendue, ni des conséquences de l'infraction. En outre, des taux forfaitaires, habituellement de 1 %, ont été appliqués. À titre d'exemple, un agriculteur du Portugal qui n'avait pas respecté les règles d'identification pour 209 animaux s'est vu imposer la même sanction (1 %) qu'un agriculteur ayant commis une infraction identique pour un seul animal. En Pologne, un agriculteur qui a commis beaucoup d'infractions est parfois moins sanctionné qu'un autre qui en a commis moins.

72. L'audit a révélé que diverses raisons peuvent expliquer pourquoi les infractions détectées n'avaient pas entraîné une réduction des paiements. Plusieurs États membres laissent aux agriculteurs la possibilité de remédier à la situation ou établissent un système d'avertissement. La coordination entre les différents organismes de contrôle n'a pas toujours fonctionné de manière appropriée. Par conséquent, les cas de non-respect détectés n'ont pas été signalés à l'organisme chargé d'imposer les sanctions. Pour certaines obligations, le non-respect entraîne une «sanction» de 0 %. Ainsi, la Pologne n'a imposé aucune sanction si la surface agricole en cause était inférieure à 0,1 hectare. En Finlande, la sanction pour une infraction à une exigence en matière d'eaux souterraines a été fixée à 0 % au motif que l'agriculteur était absent lorsque son contractant a utilisé les produits interdits.

- 73.** Par conséquent, la plupart des sanctions étaient peu élevées, en termes relatifs et absolus, y compris pour les cas de non-respect d'exigences essentielles comme celles liées à l'environnement ou à la santé publique. L'**encadré 4** illustre plusieurs cas de ce type.
- 74.** Depuis le 1^{er} janvier 2008, le règlement du Conseil dispose que les États membres peuvent ne pas appliquer les réductions ou exclusions d'un montant inférieur ou égal à 100 euros. Cette disposition permettra d'alléger la charge administrative, mais diminuera également de manière significative le nombre de sanctions appliquées, y compris pour des infractions à des exigences essentielles. À titre d'exemple, la sanction moyenne aux Pays-Bas est de 100 euros; en Finlande, 65 % des sanctions étaient inférieures à 100 euros, alors qu'en Pologne, c'était le cas pour 94 % des sanctions.

ENCADRÉ 4

EXEMPLES DE SANCTIONS LÉGÈRES POUR DES INFRACTIONS
À DES EXIGENCES ESSENTIELLES

En Finlande, 35,5 % des sanctions appliquées en 2006 s'élevaient à 0 %. L'une des exigences dont le non-respect a entraîné une «sanction» de 0 % est l'utilisation de produits phytopharmaceutiques interdits depuis décembre 2003.

La France utilise une méthode de calcul qui a pour effet de réduire les sanctions au titre des directives environnementales. Dans la pratique, plusieurs infractions à la directive «nitrates» n'entraînent qu'une réduction de 1 %, notamment le non-respect du plafond de 170 kg de nitrates par hectare, l'épandage de fumier lors de périodes où cette pratique est interdite ou l'utilisation de silos de stockage dont la capacité est insuffisante.

Aux Pays-Bas, les contrôles réguliers (à savoir hors conditionnalité) ont fait apparaître qu'un agriculteur avait utilisé des hormones de croissance illégales. La sanction appliquée en vertu de la loi néerlandaise mettant en œuvre la conditionnalité a été de 1 %, soit 94,04 euros.

En Slovénie, le non-respect, par un agriculteur, de l'exigence relative à l'identification et à l'enregistrement des animaux a été sanctionné par un taux de réduction de 1 %, ce qui représentait 0,97 euro. Un autre agriculteur de Slovénie n'avait pas respecté les exigences découlant de trois textes réglementaires: la directive «nitrates», le règlement relatif à l'identification et à l'enregistrement des animaux et le règlement concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. La sanction appliquée s'est élevée à 3 %, soit 15,26 euros.

- 75.** Les différentes interprétations que les divers États membres ont données à certains éléments du système de sanctions ont abouti à des situations où les agriculteurs ne sont pas traités de manière égale pour une même infraction. Par exemple, aux Pays-Bas, l'absence de marque auriculaire sur moins de 10 porcins ou de 5 bovins entraîne une mise en garde, alors qu'en Grèce, l'absence d'une seule marque auriculaire est sanctionnée. En raison des différentes méthodes de calcul utilisées par les États membres en cas d'infractions multiples, un agriculteur d'un État membre peut être deux fois plus sanctionné que celui d'un autre État membre. Le caractère intentionnel est défini différemment dans plusieurs États membres. Certains estiment que l'utilisation de substances illégales, comme les hormones dans l'élevage, est un cas de négligence entraînant une sanction maximale de 5 %. D'autres États membres considèrent cette infraction comme un non-respect délibéré donnant lieu à une sanction de 20 %.

SUIVI ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS

DANS CERTAINS DOMAINES, LES DONNÉES NE SONT PAS FIABLES ET LES TAUX DE CONTRÔLE ET DE CONFORMITÉ SONT SURESTIMÉS

- 76.** Le règlement de la Commission dispose que les États membres lui soumettent un rapport sur le nombre et les résultats des contrôles en matière de conditionnalité, la surface et la proportion des terres consacrées aux pâturages permanents, ainsi que les éléments de base du système de contrôle.
- 77.** L'audit a permis de constater que les données relatives à différents exercices n'étaient pas toujours comparables dans le temps et qu'il n'était donc pas possible de détecter les changements de tendance. Cela s'explique entre autres par le fait que la législation est susceptible d'évoluer. Ainsi, la législation nationale néerlandaise transposant la directive «nitrates» a été totalement révisée en 2006, de sorte que le nombre de cas de non-respect avant et après cette modification n'est pas comparable. L'impossibilité d'établir des comparaisons résulte également des modifications importantes qu'a connues la population en termes de taille et de composition. En Grèce, la population dont est tiré l'échantillon utilisé pour le contrôle de conditionnalité a plus que doublé entre 2005 et 2006.

- 78.** La structure de rapports prescrite par la Commission manque de précision. La manière dont il convient de faire état de certains éléments, comme les mises en garde ou les cas de non-respect pour lesquels les sanctions ne sont pas encore déterminées parce que les agriculteurs ont fait appel, n'est pas clairement établie. Les agriculteurs qui ne respectent pas plusieurs exigences peuvent être mentionnés dans le rapport de la même façon que les agriculteurs ayant commis une seule infraction. De même, la nature des cas de non-respect n'est pas définie. Une non-conformité formelle comme un document manquant est présentée de la même façon qu'une violation grave telle l'utilisation d'hormones interdites. En raison de ces déficiences, il est difficile de comparer les données entre les États membres et de les compiler de manière pertinente. Le règlement de la Commission prévoit que les exploitations contrôlées au titre de la conditionnalité sont sélectionnées sur la base d'une analyse des risques. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les cas de non-respect observés dans un échantillon d'exploitations sélectionnées sur la base d'une analyse des risques sont représentatifs des cas de toutes les exploitations d'un État membre. Les facteurs de risque utilisés changent au fil du temps et varient d'un État membre à l'autre. Ce dernier élément contribue à compliquer davantage la détection des changements de tendance et la compilation des données.
- 79.** L'audit a permis de constater que les données fournies par les États membres présentaient des insuffisances graves. L'**encadré 5** décrit plusieurs exemples de transmission de données incomplètes et inexacts qui nuisent à la qualité des données fournies à la Commission.

ENCADRÉ 5

EXEMPLES D'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS INCOMPLÈTS ET INEXACTS¹⁴

L'audit a montré que les données transmises à la Commission par la Finlande étaient incomplètes et incohérentes. Par exemple, le taux de non-respect communiqué à la Commission pour les BCAE était de 14 %, alors qu'un audit des données sous-jacentes a révélé qu'en réalité ce taux était presque deux fois plus élevé (27 %). Les autorités finlandaises n'ont pas été en mesure d'expliquer cette situation.

La France a déclaré à la Commission que chacune des cinq normes des BCAE a été contrôlée dans 4 277 exploitations. Ce nombre inclut les exploitations où l'une ou l'autre de ces normes n'était pas d'application. Le nombre réel, à savoir le nombre de contrôle pour les cas où l'une ou l'autre de ces normes est d'application, était nettement inférieur: par exemple, 1 339 exploitations pour la norme des BCAE relative à l'irrigation.

Les rapports de contrôle utilisés en Grèce ne prévoient aucun endroit pour indiquer que les obligations ne sont pas d'application. Le cas échéant, le rapport mentionne que l'agriculteur respecte les normes. La Grèce a notamment indiqué à la Commission que 4 784 exploitations avaient été contrôlées et qu'elles respectaient la législation prévue par la directive relative aux boues d'épuration. En l'occurrence, les taux de contrôle et de conformité sont surestimés car en réalité, aucune exploitation n'utilisait les boues d'épuration.

Les Pays-Bas ont indiqué qu'aucun cas de non-respect de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux n'a été constaté dans les 658 exploitations contrôlées. Ces chiffres ne tiennent pas compte du fait qu'un nombre significatif d'exigences n'a pas été contrôlé, entre autres celle qui concerne l'hygiène du lait.

¹⁴ Les exemples sont fondés sur les données les plus récentes disponibles au moment de l'audit, à savoir celles relatives à 2006, sauf pour la Grèce où les données les plus récentes portaient sur 2005.

- 80.** Les exemples susmentionnés montrent que les taux de contrôle et de conformité sont en réalité inférieurs à ceux communiqués à la Commission. Dès lors, les statistiques transmises à cette dernière ne permettent pas de tirer des conclusions sur le respect de la législation par les agriculteurs. Cette difficulté est illustrée par un rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, selon lequel, des chiffres présentés par la Commission dans son rapport, il ressort que la plupart des exploitations contrôlées se conforment aux normes établies¹⁵. Lors de son audit, la Cour a constaté que les données de la Commission relatives à la conditionnalité ne permettent pas d'étayer cette déclaration.

¹⁵ Document 2007/0177(CNS) du Parlement européen; projet de rapport sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003; 21.9.2007.

¹⁶ Évaluation ex ante: guide pratique pour l'élaboration de propositions de programmes de dépenses, DG BUDG, décembre 2001, p. 22. Les indicateurs sont définis comme des informations qui aident à suivre les progrès et à rendre compte des objectifs.

LE CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE PAR LA COMMISSION S'EST AVÉRÉ INSUFFISANT

- 81.** Un des principes de la bonne gestion financière, défini à l'article 27, paragraphe 3, du règlement financier, précise que la réalisation des objectifs est contrôlée par des indicateurs de performance. La Commission a donc estimé que la définition d'objectifs et d'indicateurs clairs¹⁶ était une exigence primordiale en vue de la mise en place d'un système de suivi de qualité. Cependant, de tels indicateurs n'ont pas été définis, ce qui a compromis dès le début le suivi de la conditionnalité.

ENCADRÉ 5

En Slovaquie, trois des quatre exigences liées aux directives «oiseaux» et «habitats» ne s'appliquent qu'aux parcelles situées dans les zones Natura 2000. Seules 34 (5 %) des 620 exploitations incluses dans l'échantillon relatif à la conditionnalité comprenaient des parcelles de ce type. Le taux de contrôle pour les exigences liées à Natura 2000 était vingt fois moins élevé que celui communiqué à la Commission.

Lorsque la Pologne a communiqué le nombre de cas de non-respect à la Commission, elle n'a pas inclus les 678 exploitations où de tels cas avaient été détectés mais bien celles pour lesquelles la totalité de l'aide demandée avait été refusée. Si l'on se fonde sur les chiffres exacts, les taux de non-respect étaient nettement plus élevés.

Pour plusieurs ERMG, le Portugal a défini une marge de tolérance en deçà de laquelle les sanctions ne sont pas appliquées. Les cas de non-respect inférieurs à cette marge ne sont pas communiqués à la Commission. Des marges de tolérance ont également été définies pour les exigences résultant du règlement sur les EST¹⁷. Si les documents et certificats manquants concernent moins de 10 % des animaux, ou moins de deux animaux pour les petites exploitations, le cas de non-respect n'est pas communiqué.

¹⁷ Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (JO L 147 du 31.5.2001, p. 1).

- 82.** S'agissant des indicateurs, les informations communiquées chaque année par les États membres permettent à la Commission de vérifier certains éléments des systèmes de contrôle et de sanctions. Cependant, la Commission n'a défini aucun indicateur de la performance permettant de suivre la réalisation des objectifs fixés par le règlement du Conseil (voir point 12). Par exemple, il n'existe aucun indicateur de la performance concernant le respect des règles relatives aux terres agricoles, l'abandon de terres agricoles, ou la mesure dans laquelle les terres sont maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.
- 83.** Les informations de base, sous la forme de données systématiques décrivant la situation avant que la conditionnalité ne devienne opérationnelle (par exemple pour 2003 et 2004), ne sont pas disponibles. Depuis l'adoption en septembre 2003 du règlement du Conseil établissant la conditionnalité, la Commission et les États membres n'ont pas utilisé le temps dont ils disposaient pour rassembler des données de base en vue du suivi et de l'évaluation, entre autres celles concernant le nombre de contrôles et de violations. Il n'existe toujours aucune base fiable en raison des problèmes liés aux données et à la communication des informations (voir points 77 et 78).
- 84.** La Commission définit le suivi comme le processus continu d'examen de l'apport des réalisations du programme et estime que l'usage des indicateurs doit toujours être complété par une analyse des facteurs qualitatifs et une interprétation des données produites¹⁸. L'audit a permis de constater que, s'agissant de la conditionnalité, ce processus continu ou cette analyse et cette interprétation des données n'ont pas été réalisés. Faut de objectifs clairs et de données de suivi, il est difficile d'effectuer les évaluations. La responsabilité eu égard aux résultats et aux incidences s'en trouve dès lors affectée¹⁹.

¹⁸ Évaluation ex ante: guide pratique pour l'élaboration de propositions de programmes de dépenses, DG BUDG, décembre 2001, p. 14.

¹⁹ La communication sur l'évaluation de juillet 2000 (point 2.3.1) précise que «... la fiabilité de l'évaluation ex post et, partant, la responsabilité eu égard aux résultats et aux incidences, dépend en grande partie de la qualité de la préparation de l'intervention au départ.» Le guide pratique relatif à l'évaluation des activités de l'UE, élaboré par la DG BUDG pour les services de la Commission (juillet 2004) stipule à la page 71 que: «La fixation des objectifs d'une intervention lors de sa conception représente une aide essentielle à l'évaluation étant donné que ces objectifs font partie intégrante de l'évaluation directe de l'intervention en matière de pertinence et d'efficacité.»

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

85. La Cour considère que la conditionnalité est un élément essentiel de la PAC. Lorsqu'il est correctement appliqué, ce dispositif est de nature à imposer aux agriculteurs de l'UE bénéficiant de paiements au titre de la PAC le respect de règles concernant les terres, la production et l'activité agricoles. Pour que la conditionnalité soit efficace, il convient de traduire les règles applicables en la matière en exigences vérifiables au niveau des exploitations. La Cour a constaté que cela n'était pas encore le cas. Cette situation est due au fait que les objectifs et le champ d'application de la conditionnalité ne sont pas bien définis; ce qui rend parfois difficile la compréhension de sa finalité. En particulier, les objectifs généraux fixés par le Conseil n'ont pas encore tous abouti à des exigences et à des normes opérationnelles adéquates à appliquer au niveau des exploitations. La Cour recommande que:

- la Commission développe et présente de façon détaillée les objectifs définis dans le règlement du Conseil afin qu'ils soient «*SMART*» et hiérarchisés de manière logique;
- les États membres définissent un ensemble complet d'exigences et de normes vérifiables, à appliquer au niveau des exploitations.

86. Le cadre de la conditionnalité soulève des difficultés considérables, dues notamment à sa complexité. Pour que la conditionnalité puisse obtenir les effets positifs escomptés, la Cour recommande que:

- la Commission simplifie le cadre, notamment en l'articulant autour des principaux éléments de l'activité agricole où des améliorations s'avèrent nécessaires, en précisant les résultats escomptés et en classant les exigences et les normes par ordre de priorité;
- les résultats spécifiques à atteindre soient fondés sur des évaluations des besoins et sur des études spécifiques;
- les États membres soient tenus de définir les obligations précises résultant de la législation, compte tenu le cas échéant des caractéristiques des zones et des pratiques agricoles en cause;
- la Commission évalue la qualité des exigences et des normes définies par les États membres.

87. Les politiques en matière de conditionnalité et de développement rural ne sont pas bien adaptées l'une à l'autre. La Cour recommande que:

- la Commission harmonise les politiques en matière de conditionnalité et de développement rural, notamment en rétablissant les dispositions relatives au développement rural qui ont été affaiblies après l'introduction de la conditionnalité;
- le législateur communautaire examine si des éléments de la politique en matière de développement rural, tels que l'approbation des normes par la Commission et l'obligation pour les États membres de définir des normes vérifiables, doivent aussi s'appliquer à la conditionnalité;
- la Commission délimite clairement les mesures en matière de conditionnalité et les mesures agroenvironnementales afin de garantir que les aides au titre du développement rural ne sont versées qu'à ceux qui respectent des obligations allant au delà des exigences et des normes de conditionnalité.

88. Les États membres n'ont pas assumé leur responsabilité en ce qui concerne la mise en place de systèmes de contrôle et de sanctions efficaces. Dès lors, le système de contrôle ne permet pas d'obtenir une assurance suffisante quant au respect de la réglementation par les agriculteurs. Le système de sanctions est, lui aussi, inefficace étant donné que ses principes sous-jacents ne sont pas sains. La Cour recommande que:

- les États membres mettent en place des systèmes de contrôle et de sanctions efficaces qui permettent d'obtenir une assurance suffisante quant au respect de la réglementation par les agriculteurs;
- la Commission modifie le système de contrôle avec pour objectif de contrôler au moins 1 % des exploitations qui respectent chacune des obligations;
- le législateur communautaire envisage de revoir les principes sous-jacents au système de sanctions afin de rendre les réductions de paiements proportionnelles et de les subordonner à la gravité de l'infraction aux obligations en matière de conditionnalité commise par l'agriculteur sanctionné.

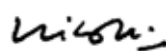
89. Le suivi et la communication d'informations se sont avérés insuffisants car les éléments de base d'un système de suivi font défaut et les données transmises par les États membres à la Commission ne sont pas fiables. La Cour recommande que:

- la Commission mette en place les éléments clés d'un bon système de contrôle de la performance, notamment par la définition d'indicateurs et de niveaux de référence pertinents;
- les États membres transmettent en temps utile des données exhaustives et fiables;
- la Commission effectue une analyse plus approfondie des données communiquées par les États membres, en se montrant plus exigeante quant à la qualité de celles-ci.

90. Dans l'ensemble, la Cour conclut que la conditionnalité, telle qu'elle est gérée par la Commission et mise en œuvre par les États membres à l'heure actuelle, n'est pas encore efficace. Pour exploiter tout son potentiel, ce dispositif requiert toujours des efforts importants de la part de l'ensemble des parties concernées. La Cour considère que la mise en œuvre des recommandations susmentionnées devrait contribuer à faciliter la concrétisation des avantages potentiels que la politique en matière de conditionnalité est censée apporter, étant donné qu'elle constitue un élément essentiel de la PAC.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 6 novembre 2008.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président



RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

II.

Tiret 1

La Commission considère que les objectifs de la conditionnalité sont clairs. Les paiements PAC reçus par l'agriculteur sont réduits en cas de non respect des normes de base en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et bien-être des animaux et des «bonnes conditions agricoles et environnementales».

Le champ d'application de la conditionnalité est bien défini au niveau communautaire. Il est composé d'un certain nombre de règles applicables à l'activité agricole, la plupart issues des directives et règlements en vigueur.

Tiret 2

La Commission a proposé dans son rapport 2007¹ des améliorations au cadre juridique qui ont été approuvées par les États membres. Elle continuera à lui apporter des améliorations dans la mesure du nécessaire.

Ce cadre juridique est toutefois composé de 19 règlements et directives appliqués depuis des années, indépendamment de la conditionnalité. On ne peut donc pas affirmer que sa complexité serait une conséquence de l'introduction de la conditionnalité.

Tiret 3

La conditionnalité est définie par la réglementation et, dans un esprit de cohérence, elle est appliquée à l'identique au FEAGA et au développement rural. Elle fournit aux États membres une base commune et claire et permet d'effectuer des comparaisons.

¹ COM(2007) 147.

Il n'y a pas de contradiction entre conditionnalité et développement rural. La conditionnalité est sur la ligne de démarcation qui sépare la sanction – pénalisant les agriculteurs qui violeraient des règles contraignantes (principe du «pollueur-payeur») – de la récompense accordée à ceux d'entre eux qui auraient une action volontaire favorable à l'environnement moyennant la prise d'engagements agroenvironnementaux ou de bien-être des animaux. La conditionnalité et les mesures agroenvironnementales et de bien-être des animaux sont donc complémentaires, sans qu'il y ait le moindre risque de chevauchement.

Tiret 4

En cas de lacune dans la mise en œuvre du système de contrôle par les États membres, l'activité d'audit de la Commission permet de détecter les risques financiers, des corrections financières étant appliquées si nécessaire.

En ce qui concerne le système des réductions au titre de la conditionnalité, la responsabilité de sa mise en œuvre appropriée incombe aux États membres, et toute défaillance constatée à ce niveau est également examinée par la Commission dans le cadre de son activité d'audit.

Tiret 5

La Commission étudie actuellement la question du contrôle. En ce qui concerne l'analyse des données, la Commission a consenti des efforts considérables pour analyser les statistiques sur la conditionnalité. Les cas de données manquantes ou incohérentes font l'objet d'un suivi. Les applications erronées des règles de conditionnalité font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes (par contrôles sur pièces au besoin), en plus du programme de la mission d'audit.

III.

Tiret 1

Les États membres doivent se voir accorder un degré de souplesse suffisant, de sorte qu'ils puissent adapter leurs obligations aux caractéristiques spécifiques des domaines concernés. Si la Commission n'entend pas approuver les critères nationaux en matière de conditionnalité, elle compte néanmoins faire respecter un niveau minimal d'équité par son activité de suivi et d'audit.

De plus, la politique de développement rural s'appuie sur des périodes de programmation et des programmes nationaux approuvés, et non sur des normes individuelles. La comparaison avec la conditionnalité n'est donc pas nécessairement pertinente.

Le principe selon lequel les États membres doivent définir des critères vérifiables sous-tend déjà la législation régissant la conditionnalité.

Tiret 2

Le principe selon lequel les réductions éventuelles doivent être proportionnelles ou dépendantes de la gravité du manquement est déjà intégré aux règles actuelles de conditionnalité. La Commission ne voit pas de raisons de modifier le cadre en vigueur à ce stade.

Tiret 3

La Commission considère que les objectifs de la conditionnalité sont «SMART». Les objectifs généraux de la conditionnalité sont définis dans le règlement du Conseil et la Commission a précisé sa conception des objectifs de la conditionnalité dans son rapport 2007², lequel a été bien accueilli par le Conseil³. Dès le début de 2007, une étude d'évaluation⁴ avait été réalisée. L'évaluateur externe avait alors clairement identifié les objectifs opérationnels, spécifiques et généraux de la conditionnalité, ainsi qu'une série d'indicateurs pour apprécier la mesure dans laquelle la mise en œuvre de la conditionnalité contribuait à la réalisation des objectifs proclamés. Tout cela atteste, selon la Commission, du caractère «SMART» et logique des objectifs de la conditionnalité.

Tiret 4

L'introduction de la conditionnalité a permis une harmonisation des exigences au niveau communautaire et un alignement des dispositions concernant le FEAGA, ce qui a induit d'importantes retombées positives.

La Commission estime que d'importantes obligations en matière de bonnes pratiques agricoles continuent à s'appliquer dans le cadre de la conditionnalité.

² COM (2007) 147. Ce rapport décompose l'objectif général de conditionnalité en objectifs spécifiques comme suit: «(1) elle doit contribuer au développement d'une agriculture durable [et] à cet effet, les agriculteurs sont tenus de respecter les règles applicables aux différents aspects du système». (2) «Elle doit également rendre la PAC davantage compatible avec les attentes de la société dans son ensemble [car] aujourd'hui, de plus en plus nombreux sont ceux qui estiment qu'il conviendrait de ne plus octroyer de paiements aux agriculteurs qui ne respectent pas les règles de base dans certains domaines d'intérêt public importants».

³ Conclusions du Conseil, doc.10682/07.

⁴ Évaluation de l'application de la conditionnalité prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003.

Tiret 5

Il ne devrait pas y avoir de chevauchements entre conditionnalité et engagements agroenvironnementaux. Cela est vérifié en cours d'approbation des programmes de développement rural. Les États membres sont alors tenus de prouver que leurs mesures agroenvironnementales vont au-delà du minimum exigible spécifié à l'article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005.

La conditionnalité et les mesures agroenvironnementales se complètent mutuellement sans possibilité de chevauchement. En d'autres termes, la conditionnalité représente la démarcation entre pénalisation des agriculteurs ne respectant pas des obligations contraignantes (selon le principe du «pollueur payeur») et récompense aux agriculteurs dont les engagements agroenvironnementaux volontaires ont des effets écologiques positifs.

Le législateur a délibérément choisi d'accorder aux États membres un certain degré de discrétion, tant au niveau de la définition des obligations contraignantes qu'à celui de la conception des mesures agroenvironnementales. Ceux-ci peuvent ainsi prendre en compte leurs particularités nationales et régionales.

Tiret 6

Selon la règle de base, au moins 1 % des agriculteurs recevant des paiements de la PAC doivent être soumis chaque année à des contrôles portant sur la conditionnalité. Conformément aux principes de l'analyse de risque, les États membres ont demandé à disposer d'une marge de flexibilité afin de pouvoir concentrer les contrôles sur les obligations dont le respect est le plus aléatoire, sans pour autant négliger les autres. La Commission a accédé à cette requête et a donc adopté en 2007 de nouvelles règles autorisant cette flexibilité.

Tiret 7

La Commission examine actuellement la question du contrôle des performances.

Tiret 8

En ce qui concerne l'analyse des données, la Commission a consenti des efforts considérables pour mieux analyser les statistiques de conditionnalité. Les cas de données manquantes ou incohérentes font l'objet d'un suivi. Les applications incorrectes des règles de conditionnalité font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes (si jugé approprié par un contrôle sur pièces) qui s'ajoute au programme de la mission d'audit.

La Commission a également renforcé les ressources humaines dans ce domaine.

Tiret 9

Le principe selon lequel les États membres doivent définir des indicateurs vérifiables sous-tend déjà la législation sur la conditionnalité.

Tiret 10

La Commission, par son action de suivi et d'audit, veille à ce que les États membres respectent un niveau minimal d'équité («minimum of level-playing field»).

Tiret 11

La Commission procède à un suivi en cas de données absentes ou manquant de cohérence.

IV.**Tiret 1**

La simplification du cadre juridique reste une priorité de la Commission. Celui-ci doit donc être aussi simple que possible et se focaliser sur les maillons de l'activité agricole où des améliorations sont recherchées. C'est la raison pour laquelle le législateur a opté de manière délibérée pour l'application de la partie la plus pertinente de la législation communautaire en vigueur et de subordonner les paiements PAC à son respect dans le cadre de la conditionnalité.

Tiret 2

La proposition visant à modifier le champ d'application de la conditionnalité qui a été formulée au cours du «bilan de santé» est fondée sur une étude d'impact exhaustive.

Tiret 3

C'est indépendamment de la conditionnalité que la Commission évalue les obligations découlant des ERMG définies par les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de la législation spécifique des domaines concernés (environnement, santé, etc.). Cette évaluation est réalisée sur la base des dispositions nationales d'application communiquées par les États membres. En ce qui concerne les normes BCAE, la Commission réalise régulièrement une évaluation, laquelle tient toutefois compte de la marge de manœuvre que le législateur a accordée aux États membres. Dans le cadre plus spécifique de la conditionnalité, la mise en œuvre concrète des dispositions nationales d'application des normes et obligations est vérifiée dans le cadre du programme d'audit. Les manquements constatés au niveau des obligations légales des États membres font si nécessaire l'objet d'un suivi selon les procédures dont dispose la Commission (apurement des comptes et procédure d'infraction).

Tiret 4

La législation en vigueur impose aux États membres de définir des obligations précises au niveau de l'exploitation, avec les matrices de réduction correspondantes, et de les communiquer aux agriculteurs de manière claire.

INTRODUCTION**8.**

Les ERMG auraient dû être «traduites» en exigences opérationnelles applicables au niveau de l'exploitation dans le cadre de la mise en œuvre normale des directives et règlements, pas dans celui de la conditionnalité. Lorsque tel n'a pas été le cas, la conditionnalité a joué un rôle incitatif pour la définition d'obligations au niveau de l'exploitation.

OBSERVATIONS**13.**

La Commission considère que les objectifs de la conditionnalité sont «SMART». Les objectifs généraux de la conditionnalité sont définis dans le règlement du Conseil et la Commission a précisé sa conception des objectifs de la conditionnalité dans son rapport 2007⁵, lequel a été bien accueilli par le Conseil⁶. Dès le début de 2007, une étude d'évaluation⁷ avait été réalisée. L'évaluateur externe avait alors clairement identifié les objectifs opérationnels, spécifiques et généraux de la conditionnalité, ainsi qu'une série d'indicateurs pour apprécier la mesure dans laquelle la mise en œuvre de la conditionnalité contribuait à la réalisation des objectifs déclarés. Tout cela atteste, selon la Commission, du caractère «SMART» et logique des objectifs de la conditionnalité.

De plus, l'évaluateur externe a pu disposer de données sur les contrôles et les réductions d'aide qu'il a considéré comme constituant des indicateurs de performance contribuant utilement à l'évaluation des résultats obtenus par la conditionnalité au regard de ses objectifs proclamés.

La Commission ne pense pas que la liste des ERMG et des BCAE puisse nuire au caractère «smart» des objectifs de la conditionnalité.

⁵ COM(2007) 147. Ce rapport décompose l'objectif général de conditionnalité en objectifs spécifiques comme suit: «(1) elle doit contribuer au développement d'une agriculture durable [et] à cet effet, les agriculteurs sont tenus de respecter les règles applicables aux différents aspects du système». (2) «Elle doit également rendre la PAC davantage compatible avec les attentes de la société dans son ensemble [car] aujourd'hui, de plus en plus nombreux sont ceux qui estiment qu'il conviendrait de ne plus octroyer de paiements aux agriculteurs qui ne respectent pas les règles de base dans certains domaines d'intérêt public importants».

⁶ Conclusions du Conseil, doc.10682/07.

⁷ Évaluation de l'application de la conditionnalité prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003.

14.

La réforme 2003 de la PAC a introduit le découplage entre soutien des revenus et production. Dans ce contexte, les normes BCAE ont notamment été introduites pour se couvrir contre les risques inhérents au découplage dont la déprise agricole, certaines terres cultivées relevant du règlement (CE) n° 1782/2003 étant en effet susceptibles d'être laissées en friche et progressivement abandonnées. De plus, la conditionnalité ne vise pas à se substituer à d'autres politiques comme le développement rural.

15.

Les États membres doivent définir des obligations permettant de mettre en œuvre la législation spécifique, laquelle entre partiellement dans le champ d'application de la conditionnalité. Le fait que certains États membres ont parfois posé des obligations insuffisantes au titre de cette législation spécifique ne signifie pas que les objectifs de la conditionnalité ne soient pas sains. Les défaillances de la mise en œuvre par les États membres font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes détaillée plus avant.

Encadré 1 – Les effets de la conditionnalité au niveau de l'exploitation

- Les défaillances dans l'application de ces 2 directives en Slovaquie font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.
- La mise en œuvre de la conditionnalité en France est suivie dans le cadre des procédures d'apurement en cours, après les 2 audits réalisés par la Commission en 2005 et 2006.
- La mise en œuvre de la conditionnalité aux Pays-Bas est suivie dans le cadre des procédures d'apurement en cours, après l'audit réalisé par la Commission en 2007.

L'audit aux Pays-Bas susmentionné, ainsi que celui effectué en Pologne par la Commission en 2007, ont constaté des défaillances au niveau de la définition des BCAE qui sont examinées dans le cadre des procédures d'apurement en cours.

L'audit que la Commission a réalisé en 2008 a identifié des problèmes dans le calcul de la superficie pâturages permanents au Portugal qui sont examinés dans le cadre d'une procédure d'apurement des comptes. Cet aspect est régulièrement couvert par les audits de la Commission. On doit toutefois rappeler que la législation⁸ autorise les agriculteurs à déroger aux obligations tant que le ratio permanent ne décroît pas de manière significative.

16.

Les objectifs de la conditionnalité n'impliquent pas l'intégration de tous les aspects des politiques concernées (environnement, santé publique, santé des animaux et des végétaux, bien-être des animaux et bonnes conditions agricoles et environnementales) dans le champ d'application de la conditionnalité. Ce sont seulement les «normes de base» [voir 2^e considérant du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil] qui y sont incluses, et non pas l'ensemble des politiques concernées, ni toute la série des obligations afférentes à des éléments donnés de ces politiques. Ces normes sont énumérées dans la liste publiée avec l'adoption des annexes III et IV du règlement du Conseil. La proposition de la Commission était à l'origine fondée sur les principaux textes législatifs régissant l'activité agricole dans le secteur concerné. Les discussions ultérieures au niveau du Conseil se sont déroulées sur la base d'une évaluation de la pertinence de ces textes du point de vue de la conditionnalité. La Commission est d'avis que les principaux éléments des politiques concernées se retrouvent bien dans la liste finale, qui répond pleinement à l'objectif général du règlement du Conseil, qui est de «contribuer» au développement d'une agriculture durable.

La Commission convient néanmoins avec la Cour que le cadre actuel peut évoluer, comme tout autre instrument, s'il ressortait d'une évaluation des différentes politiques envisageables que telle était la meilleure option. Dans le contexte du «bilan de santé», la Commission a d'ailleurs proposé d'introduire des exigences relatives à l'eau et aux éléments paysagers.

⁸ Articles 3 et 4 du règlement (CE) n° 796/2004 de la Commission.

17.

Par définition, la conditionnalité ne s'applique qu'aux agriculteurs recevant des paiements PAC. En l'absence de tels paiements, aucune réduction n'est évidemment possible dans le cadre de la conditionnalité. Rendre les BCAE applicables à toutes les terres agricoles supposerait de les dissocier de la conditionnalité et de définir une base juridique générale, incluant un régime de sanctions spécifique indépendant de la conditionnalité (comme pour les ERMG).

Par ailleurs, l'objectif de la conditionnalité est uniquement de «contribuer» au développement d'une agriculture durable, et non à la résolution de tous les problèmes d'environnement.

18.

Selon la Commission, la situation juridique est claire et c'est ce qu'elle a eu plusieurs fois l'occasion de confirmer en réponse à des requêtes d'États membres, en particulier au niveau des normes BCAE et du règlement concernant la législation sur l'alimentation humaine et animale. Le fait que certains États membres soient en désaccord ne signifie pas que le champ d'application soit imprécis.

20.

C'est à la suite d'un choix politique délibéré que la conditionnalité couvre la législation existante, l'objectif étant de se doter d'un socle clair de normes de base. Celles-ci sont régulièrement améliorées pour prendre en compte les dernières évolutions, les règles de conditionnalité prévoyant en effet l'application de la version la plus récente des actes juridiques. La conditionnalité n'est qu'un instrument parmi d'autres. La politique de développement rural est bien adaptée à la confection de mesures modulées pour traiter d'aspects non couverts par la conditionnalité et pour encourager des pratiques agricoles encore plus vertueuses, allant au-delà des normes basiques prévues dans le cadre de la conditionnalité.

En ce qui concerne le Portugal, il ressort des missions d'audit de la Commission (2006 et 2008) que le système de contrôle en place n'est pas conforme à la législation communautaire. Leurs résultats font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

21.

La Commission se borne à vérifier si la mise en œuvre des BCAE se fait en conformité avec le cadre communautaire. Elle n'est pas tenue d'examiner systématiquement toutes les alternatives possibles d'application des BCAE.

22.

La Commission a conscience de certaines défaillances dans la définition des exigences et normes par les États membres. Tout manquement aux obligations légales des États membres qui est constaté donne lieu à un suivi selon les procédures dont dispose la Commission (apurement des comptes, procédure d'infraction, etc). La couverture des risques encourus par les fonds PAC prend la forme des éventuelles corrections financières détaillées plus loin.

Encadré 2 – Exemples d'exigences et de normes manquantes et incomplètes

L'audit au Portugal susmentionné couvre ces défaillances.

Le problème mentionné en Finlande a fait l'objet d'un audit réalisé en octobre 2008.

Lors de ses audits, la Commission vérifie l'exhaustivité de la mise en œuvre de l'annexe IV (questions et normes) du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil et de son contrôle.

25.

Les 19 règlements et directives constitutifs du cadre des ERMG existent depuis des années, indépendamment de la conditionnalité. La Commission est consciente de la situation d'application inégale de ces instruments juridiques par les États membres, et elle prend toutes les mesures correctives nécessaires. Cette situation n'est cependant en aucune façon la conséquence de l'introduction de la conditionnalité.

26.

Les différents actes législatifs sont énumérés à l'annexe III. C'est par choix délibéré que cette annexe ne mentionne que la législation communautaire existante et que ces actes s'appliquent, dans le cas des directives, en fonction de leur transposition par les États membres. L'intention n'était pas d'introduire un nouveau cadre d'exigences différent des obligations s'appliquant au niveau de l'exploitation à la suite de la mise en œuvre d'actes communautaires⁹.

28.

La Commission peut se ranger à l'avis de la Cour et l'examen de l'annexe III actuelle effectué en préparation du «bilan de santé» a effectivement débouché sur la conclusion que certaines obligations n'étaient pas pertinentes en termes de conditionnalité. C'est notamment le cas des dispositions concernant la chasse et l'abattage d'espèces protégées. La Commission a donc proposé dans le bilan de santé de retirer de telles dispositions du champ d'application de la conditionnalité.

30.

L'objectif de la conditionnalité, normes BCAE comprises, n'est pas de s'attaquer à tous les problèmes d'environnement. Elle se veut en fait complémentaire à d'autres instruments. Le champ d'application du cadre BCAE tel qu'il a été défini en 2003 n'est pas délimité, mais plutôt orienté vers le traitement de problèmes jugés alors pertinents. La Commission a fait une proposition de modification lors de l'exercice de «bilan de santé» qui visait à introduire des exigences relatives à l'eau et aux éléments paysagers.

32.

L'ensemble des questions et des normes relevant du cadre BCAE doit être défini au niveau communautaire afin d'assurer un minimum d'équité dans les conditions d'activité des agriculteurs de différentes régions ou de différents États membres. Cela suppose une liste close et restreinte. Toutefois, les États membres jouissent au sein du cadre actuel d'une importante marge de manœuvre pour la formulation des dispositions nationales répondant aux besoins locaux. Ainsi, le problème des dégradations du sol causées par le bétail pourrait déjà être traité sur la base du cadre actuel.

34.

L'objectif du régime de gestion des pâtures permanentes (4^e considérant du règlement du Conseil) est d'éviter une conversion «massive» en terres arables, et il admet donc une certaine marge d'évolution du rapport entre superficie consacrée aux pâtures permanentes et superficie agricole totale. Les dispositions d'application ont dûment tenu compte de cette intention et utilisé la marge donnée par le législateur en fixant la règle d'une variation maximale de 10 %, un taux jugé approprié par la Commission et par les États membres.

35.

La préservation des superficies en pâture permanente doit être appréciée au regard de la superficie agricole totale, et le calcul d'un rapport est donc la formule appropriée. C'est la seule façon de prendre en compte l'évolution des terres agricoles au niveau national ou régional.

⁹ Article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1782/2003.

36.

Le calcul du ratio de référence de pâture permanente est basé sur diverses données existant dans le SIGC, de façon à éviter des «effets d'opportunité». La Commission sait que certains États membres ont des difficultés pour remplir leurs obligations concernant le calcul du ratio de référence de pâture permanente. Au besoin, elle envisagera de procéder à un suivi.

Les données Eurostat data sont basées sur des définitions et des intervalles temporels différents, ce qui explique dans une certaine mesure les différences.

37.

L'objectif du régime de gestion de la pâture permanente est «d'éviter une conversion massive» de ces pâtures (4^e considérant du règlement du Conseil). Le législateur l'a donc défini de manière purement quantitative, et non qualitative. Toutefois la qualité de pâture permanente est ciblée par d'autres outils de la conditionnalité, au travers des exigences de la législation nationale de transposition de la directive «habitats» (désignation des zones Natura 2000) ou de la mise en œuvre de la norme BCAE sur la protection des pâtures permanentes.

38.

La Commission considère qu'il est fort utile de publier des notes d'orientation pour aider les États membres à mettre en application la conditionnalité. La plupart d'entre eux ont été mis en circulation à leur demande, et ils ont souvent exprimé leur intérêt pour l'information ainsi communiquée. En ce qui concerne les ERMG, elles sont issues d'une législation parfois en vigueur depuis de longues années et il ne devrait pas y avoir de chevauchements, pas plus que de contradiction entre la jurisprudence sur cette législation constituée dans le passé et les éventuels documents d'orientation publiés dans le cadre de la conditionnalité. La Commission a toutefois donné des éclaircissements sur certaines questions pertinentes en la matière, par exemple le fait que les exigences à inclure dans la conditionnalité en vue de l'application de la législation alimentaire générale ne doivent concerner que la production primaire. Une précision dont se sont félicités les États membres. En ce qui concerne les BCAE, aucune demande d'orientations plus précises n'a été formulée par les États membres.

39.

La Commission, à la demande des États membres, a publié des orientations sur les questions juridiques soulevées par les pratiques imposées aux agriculteurs et les points de contrôle. Compte tenu de l'extrême diversité des cas de figure possibles dans toute l'UE, la seule possibilité de fournir des orientations était de procéder à une mise en commun des expériences. Cela a supposé l'organisation de plusieurs séminaires/ateliers et groupes d'experts, une initiative bien accueillie par les États membres. La Commission est consciente que les directives environnementales, dont les directives «oiseaux» et «habitats», ne sont pas toujours pleinement appliquées au niveau des exploitations. Ces cas font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

40.

La Commission a manifesté son intention d'élaborer un document d'orientation sur certaines dispositions de la législation sur l'alimentation humaine et animale dès la réunion des ministres de l'agriculture de février 2006. Les services de la Commission ont présenté le document à l'état de projet aux États membres en mars 2006, ce qui leur a permis de le prendre en compte dans leur programmes de contrôle pour cette année là. Sa version finale, qui date de mai 2006, prend en considération les observations reçues des États membres. Le document se borne à fournir des orientations, et c'est tout à fait indépendamment de lui que les États membres agissent pour remplir leurs obligations au titre de cette législation, y compris en matière de vérification du respect des normes d'hygiène prévues par la législation alimentaire générale.

Il a cependant été constaté que les États membres procédaient à des contrôles qui n'étaient pas conformes aux exigences découlant du règlement relatif à la législation sur l'alimentation humaine et animale. De plus, certains États membres n'avaient procédé à aucun contrôle en relation avec ce règlement. Ces cas font l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures d'apurement des comptes.

41.

La Commission assure une surveillance permanente de la législation spécifique constitutive des ERMG et procède à un suivi en cas de défaillance des États membres dans leur application. De plus, dans le contexte de la conditionnalité, les exigences et les points de contrôle correspondants font l'objet de réelles vérifications dans le cadre de l'activité d'audit de la Commission. Toute défaillance relevée fait alors l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, lequel peut aboutir à l'application de corrections financières aux États membres.

42.

Les missions d'audit sont décidées sur la base d'une analyse de risque centrale conforme aux normes d'audit internationalement acceptées. Chaque exigence dans chaque État membre ne fait donc pas l'objet d'un contrôle sur place chaque année, et il est possible que des défaillances dans la mise en œuvre de la conditionnalité ne soient pas immédiatement détectées. Le risque financier encouru par les fonds destinés à l'agriculture est cependant couvert par la possibilité d'imposer des corrections financières aux États membres. Ces corrections financières sont appliquées aussi longtemps que les États membres n'ont pas agi pour remédier à ces défaillances.

43.

La Commission a suivi de près la mise en œuvre du cadre des BCAE par les États membres. Un questionnaire a été adressé aux États membres après la phase de démarrage, soit dès juin 2006. En cas de normes manquantes sans justification, des discussions bilatérales étaient engagées avec les États membres au cours du premier semestre 2007 si elles étaient considérées comme des normes de base pour les mesures agroenvironnementales. Cela ne dénotait pas des difficultés et il s'agissait d'un exercice, normal dans le cadre de l'approbation de programmes de développement rural, tendant à discuter à la fois les normes de base et celles traduisant des engagements plus ambitieux qui étaient financées par les mesures agroenvironnementales. Des progrès significatifs avaient été obtenus à cette occasion, tant en ce qui concerne le nombre et la qualité des normes BCAE définies. Ultérieurement, en juillet 2007, la Commission a communiqué aux États membres son évaluation de la situation au niveau des BCAE après l'adoption des programmes de développement rural. Pour les normes manquantes sans justification restantes, la Commission a procédé à un suivi en usant de tous les moyens légaux à sa disposition. Tout au long de la période, la Commission a également procédé à des vérifications sur place de la mise en œuvre des BCAE, dans le cadre de son activité d'audit, et tous les cas de norme BCAE manquante ou de contrôle défaillant font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. En conséquence, la Commission considère qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités légales et elle entend continuer à le faire.

44.

Les normes BCAE définies par les États membres ont été contrôlées par la Commission, qui a vérifié si ces normes nationales mettaient bien en œuvre des normes appartenant au cadre communautaire relatif aux BCAE. Les États membres jouissent toutefois d'une grande flexibilité, et cela dès la définition de la base juridique, qui leur permet de définir leurs normes nationales en les adaptant aux caractéristiques spécifiques de leurs régions. La Commission ne serait pas en mesure d'évaluer au cas par cas chacune de ces normes nationales en raison de leur caractère extrêmement détaillé et de la grande diversité des conditions locales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le législateur n'a pas prévu en ce domaine d'approbation des dispositions nationales.

46.

Comme le souligne la Cour, les engagements agroenvironnementaux sont généralement pris pour cinq ans, alors que la dernière période de programmation était de sept ans. La Commission n'avait juridiquement aucune possibilité d'interdire aux États membres d'autoriser la prise de nouveaux engagements agroenvironnementaux sur cinq ans au titre de l'ancien régime, lesquels débordent ensuite sur la période de programmation actuelle.

La Commission s'est néanmoins efforcé de corriger cette situation, d'abord en incitant les États membres à user de la possibilité d'autoriser la transformation des anciens engagements en nouveaux¹⁰, ensuite en leur donnant la possibilité d'étendre les engagements existants jusqu'au terme de la dernière période de programmation¹¹. Tous les États membres n'ont cependant pas choisi d'user de ces possibilités.

Enfin, les attentes légitimes des bénéficiaires doivent être respectées.

47.

La conditionnalité est définie par la législation et s'applique à la fois au FEAGA et au développement rural, de façon à ce que les États membres disposent d'une base commune et claire.

¹⁰ Article 11 du règlement (CE) n° 1320/2006 (règlement transitoire).

¹¹ Voir article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1360/2005.

Dans le domaine agroenvironnemental, la conditionnalité continue aussi à faire partie du socle de base des engagements agroenvironnementaux.

48.

D'importantes exigences traduisant des bonnes pratiques agricoles usuelles ont été intégrées au champ d'application de la conditionnalité¹² alors que d'autres continuent à s'appliquer en vertu de la législation nationale, en dehors du cadre de la conditionnalité.

En ce qui concerne la Pologne, les anciens États membres avaient obtenu une période transitoire de trois ans pour les ERMG en 2005-2007 dans le cas des paiements directs. De manière similaire, les nouveaux États membres appliqueront le RPUS¹³ selon un calendrier d'introduction progressive sur 2009-2011 (2012-2014 pour la Bulgarie et la Roumanie). Les règles de conditionnalité dans le contexte du développement rural étant alignées sur le FEAGA, les périodes transitoires appliquées y sont identiques.

49. a)

L'obligation imposée aux États membres de définir des normes vérifiables distinctes¹⁴ est devenue obsolète depuis que ces normes sont définies dans la législation communautaire en matière de conditionnalité.

Il est toutefois toujours stipulé que les États membres doivent assurer le caractère vérifiable des mesures de développement rural¹⁵.

49. b)

Les normes de conditionnalité étant maintenant définies dans le règlement (CE) n° 1782/2003¹⁶, aucune procédure d'approbation distincte n'est nécessaire.

¹² Par rapport aux exigences couvrant les bonnes pratiques agricoles publiées en 1999, la conditionnalité reprend celles de ces exigences résultant des directives «nitrates», «oiseaux», «habitats» et «eaux souterraines», et couvre aussi les questions liées au bien-être des animaux et à l'emploi d'engrais et de produits phytosanitaires.

¹³ Régime de paiement unique à la surface (RPUS).

¹⁴ Voir l'article 35, paragraphe 1, 2^e alinéa, du règlement (CE) n° 817/2004 pour la référence aux normes vérifiables.

¹⁵ Voir article 48, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1974/2006 et article 5 du règlement (CE) n° 1975/2006.

¹⁶ Voir point 5.2 (3) de l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006.

Les États membres doivent maintenant confirmer que les exigences de conditionnalité applicables au développement rural sont identiques à celles appliquées dans le cadre des paiements directs.

49. c)

Concernant les engagements agroenvironnementaux et de santé animale, la conditionnalité fait partie du niveau de base. L'intégralité des paiements agroenvironnementaux est subordonnée au respect de conditions de conditionnalité¹⁷.

49. d)

Pour des raisons de cohérence, le taux de contrôle de la conditionnalité dans le domaine du développement rural est aligné sur celui appliqué au FEAGA. Cet alignement et la mise en place d'un cadre juridique clair ont permis d'améliorer la transparence du système et la facilité de vérification des conditions.

Lorsque les conditions font partie du niveau de base, elles restent soumises à un taux de contrôle de 5 %. On ajoutera qu'un nombre croissant de mesures de développement rural sont aujourd'hui soumises à ces conditions¹⁸.

49. e)

De nombreuses conditions importantes afférentes aux bonnes pratiques agricoles ont été intégrées dans le champ de la conditionnalité¹⁹ alors que d'autres continuent à s'appliquer en vertu de la législation nationale, en dehors du cadre de la conditionnalité.

¹⁷ Pour la conditionnalité agroenvironnementale ainsi que pour les exigences minimales en matière d'emploi d'engrais et de produits phytosanitaires et autres exigences contraignantes pertinentes imposées par la législation nationale et identifiées dans le programme. Voir article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005.

¹⁸ Voir article 51, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1698/2005.

¹⁹ Par rapport aux exigences couvrant les bonnes pratiques agricoles publiées en 1999, la conditionnalité reprend celles de ces exigences résultant des directives «nitrates», «oiseaux», «habitats» et «eaux souterraines», et couvre aussi les questions liées au bien-être des animaux et à l'emploi d'engrais et de produits phytosanitaires.

49. f)

Pour des raisons de cohérence, les taux des réductions et exclusions ont été alignés sur ceux en vigueur dans le cadre du FEAGA.

Même s'il n'est pas impossible qu'il y ait de plus faibles pourcentages de réduction, les réductions ou les exclusions s'appliquent maintenant à la fois au FEAGA et au développement rural, et également à un plus grand nombre de mesures relevant du développement rural²⁰.

50.

La Commission a incité les États membres à remédier à la situation d'abord en autorisant la transformation d'anciens engagements en nouveaux, ensuite en prorogeant les anciens engagements jusqu'au terme de la dernière période de programmation.

Toutefois, tous les États membres n'ont pas choisi d'appliquer ces mesures. Dans ces cas, les anciennes règles d'éligibilité de la précédente période de programmation continuent à être appliquées, ce qui entraîne des systèmes de contrôle différents.

Enfin, les attentes légitimes des bénéficiaires doivent être respectées.

51.

La situation décrite par la Cour est transitoire du fait de la modification de la législation.

52.

La délimitation claire est fournie par la législation: la conditionnalité fait partie du socle de base pour l'agroenvironnement²¹.

²⁰ Voir article 51, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1698/2005.

²¹ Voir article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005.

53.

La situation environnementale étant différente d'une région ou d'un État membre à l'autre, de même que les besoins environnementaux respectifs de ces régions ou États, il est justifié que les normes BCAE diffèrent elles aussi. Ce principe selon lequel les EM doivent traduire leurs différences nationales en matière d'agriculture et d'environnement dans leurs normes minimales a été appliqué dans le passé dans le domaine des bonnes pratiques agricoles usuelles, et il est maintenant appliqué dans celui de la conditionnalité.

De plus, l'essentiel de la législation contraignante sous forme d'ERMG relevant de la conditionnalité est constituée de directives, qui laissent une marge d'interprétation et sont transposées par les États membres en tenant compte de leurs situations respectives.

Enfin, les mesures agroenvironnementales doivent être mises en œuvre d'une manière spatialement différenciée afin de tenir compte des besoins spécifiques des sites et des circonstances agronomiques et environnementales.

Ces trois facteurs réunis justifient la différence de délimitation entre la conditionnalité et l'agroenvironnement.

54.

Les mesures relevant de la conditionnalité et celles relevant de l'agroenvironnement se complètent sans qu'un chevauchement soit possible. En d'autres termes, la conditionnalité est sur la ligne de démarcation qui sépare la sanction – pénalisant les agriculteurs qui violeraient des règles contraignantes (principe du «pollueur-payeur») – de la récompense accordée à ceux d'entre eux qui auraient une action volontaire favorable à l'environnement moyennant la prise d'engagements agroenvironnementaux.

Selon le programme de développement rural du Portugal continental, il avait été demandé d'inclure ces deux normes dans la description de la conditionnalité lors des négociations sur le programme. Il ressort d'une mission d'audit réalisée par la Commission que si ces deux normes avaient été définies au début de 2008, elles n'avaient pas encore été publiées. Le problème fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

55.

Le régime d'extensification de la Grèce est fondé sur une réduction de la densité d'élevage. La densité maximum d'élevage fixée par les BCAE est de 3 UB/ha²² et c'est seulement si la réduction de la densité d'élevage atteint au moins 20% que les aides agroenvironnementales peuvent être versées. La mesure agroenvironnementale va donc au-delà de ce que prévoient les BCAE.

56.

Les situations hollandaise et flamande ne sont pas comparables:

L'obligation néerlandaise de planter une culture dérobée après avoir cultivé du maïs dans des zones sensibles aux nitrates ne s'applique qu'aux sols sableux ou argileux, pas aux autres types de sols.

La mesure agroenvironnementale appelée «couverture verte» qui avait été mise en œuvre en Flandre lors de la précédente période de programmation n'a pas été reconduite pour la nouvelle période du fait que la totalité du territoire flamand a maintenant été classée en zone sensible aux nitrates.

57.

Les mesures relevant de la conditionnalité et celles relevant de l'agroenvironnement se complètent sans qu'un chevauchement soit possible. En d'autres termes, la conditionnalité est sur la ligne de démarcation qui sépare la sanction – pénalisant les agriculteurs qui violeraient des règles contraignantes (principe du «pollueur-payeur») – de la récompense accordée à ceux d'entre eux qui auraient une action volontaire favorable à l'environnement moyennant la prise d'engagements agroenvironnementaux.

Aucune base juridique n'autorise la Commission à porter un jugement sur la nécessité d'inclure des bandes tampons dans la mise en œuvre du cadre BCAE. C'est par choix délibéré que le législateur a donné aux États membres une certaine discrétion en ce qui concerne à la fois la définition des exigences contraignantes et la conception des mesures agroenvironnementales. Cette discrétion leur permet de prendre en compte leurs spécificités nationales et régionales.

²² La densité d'élevage est exprimée par le nombre d'unités de bétail (UB) par hectare (ha).

Encadré 3 – Différents exemples d'utilisation des bandes tampons

Il n'existe pas de définition communautaire de la largeur minimale des bandes tampons, et ces bandes ne sont même pas reprises en tant que normes dans le cadre BCAE.

C'est par choix délibéré que le législateur a donné aux États membres une certaine discrétion en ce qui concerne à la fois la définition des exigences contraignantes et la conception des mesures agroenvironnementales. Cette discrétion leur permet de prendre en compte leurs spécificités nationales et régionales.

59.

La Commission assure une surveillance permanente de la législation spécifique constitutive des ERMG et procède à un suivi en cas de défaillance des États membres dans leur application. De plus, dans le contexte de la conditionnalité, l'existence et le caractère complet des exigences et des points de contrôle correspondants font l'objet de vérifications dans le cadre de l'activité d'audit de la Commission. Toute défaillance relevée entraîne un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, lequel peut aboutir à l'application de corrections financières aux États membres.

Une mission sera envoyée en Finlande fin 2008 pour vérifier l'efficacité du système de contrôle du pays.

60.

En 2007, la Commission a réexaminé les règles de gestion et de contrôle de la conditionnalité afin de prendre en compte l'expérience acquise par les États membres dans sa mise en œuvre. Il en est ressorti des propositions d'amélioration présentées dans un rapport de la Commission publié en mars 2007 et qui sont devenues des dispositions légales en fin d'année. Ces modifications incluent notamment des précisions sur l'ordre et le déroulement des contrôles sur place afférents aux différentes exigences au niveau de l'exploitation. La règle en la matière veut que le déroulement des contrôles soit optimisé en fonction des exigences concernées, mais qu'aucune exigence ne doit être ignorée par le système de contrôle. Cette règle devrait répondre aux critiques de la Cour.

61.

Dans ses échanges avec les États membres, la Commission met régulièrement l'accent sur la nécessité de définir des obligations au niveau de l'exploitation qui soient compréhensibles par les agriculteurs, restreintes à la responsabilité de l'exploitant, applicables et contrôlables.

63.

La mise en œuvre des directives «oiseaux» et «habitats» entre dans le champ des audits de la Commission, et les défaillances à ce niveau font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement.

64.

Dans ses missions d'audit, la Commission a constaté que les contrôles effectués en Grèce et en France sur la mise en œuvre des directives «oiseaux» et «habitats» n'étaient pas conformes à la législation. Un suivi a donc été engagé dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

65.

En principe, le système de contrôle de la conditionnalité doit être basé sur les règles de contrôle propres aux diverses politiques spécifiques. En application de ce principe, les divers manquements constatés au cours des contrôles réalisés sur la base de ces règles spécifiques doivent également mener à des réductions dans le cadre de la conditionnalité si l'exploitant en cause reçoit des paiements PAC.

Il ressort d'une mission d'audit réalisée par la Commission aux Pays-Bas que les autorités de contrôle compétentes pour les ERMG 2 et (en partie) les ERMG 4 ont manqué à leurs obligations légales en s'abstenant de réaliser tous les contrôles obligatoires dans le cadre de la conditionnalité. De plus, les résultats d'autres contrôles réalisés par ces autorités compétentes n'étaient pas pris en compte et, contrairement à la législation, aucune réduction n'a été appliquée au titre de la conditionnalité. Tous ces éléments feront l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

Une mission sera envoyée en Finlande fin 2008 pour vérifier l'efficacité du système de contrôle en place.

67.

Les réductions au titre de la conditionnalité ne sont pas fondées sur les coûts de conformité ni sur l'incidence financière de la non-conformité. Le raisonnement est différent et en lien avec ses objectifs. La conditionnalité établit une relation entre les paiements PAC reçus par un agriculteur et le respect d'exigences de base. Concrètement, cette relation s'exprime par la possibilité d'une réduction des paiements reçus par l'agriculteur proportionnelle à la gravité du manquement. La réduction s'exprime donc sous la forme d'un pourcentage proportionnel au degré d'infraction pour ces paiements. En termes absolus, il se peut que le montant de la réduction soit faible, même pour les manquements graves, si les paiements reçus par l'agriculteur sont peu élevés.

69.

Lorsqu'ils définissent l'échelle des réductions, les États membres doivent tenir compte de l'étendue, de la gravité et de la durée du manquement, ainsi que de son éventuelle répétition au cours des années ultérieures. En cas de répétition, un coefficient multiplicateur sera appliqué au pourcentage précédemment calculé, augmentant donc la réduction sans qu'il soit nécessaire de refaire le calcul. De plus, l'exploitant sera considéré comme présentant un risque élevé par le système de gestion, d'où une probabilité accrue de contrôle qui aura également un effet dissuasif.

70.

Le critère de répétition s'applique chaque année qui suit la constatation d'un manquement si celui-ci n'est pas réparé. Après plusieurs répétitions consécutives le manquement est considéré comme intentionnel et la réduction est portée à 100 %, soit l'exclusion totale du bénéfice des régimes d'aide pour une ou plusieurs années civiles, ce qui permet donc d'assurer l'effet dissuasif nécessaire.

71.

Les matrices de réduction appliquées par les États membres sont vérifiées dans le cadre des activités d'audit de la Commission. Tout défaut constaté au niveau des obligations légales fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes et les risques encourus par les fonds de la PAC sont couverts par les éventuelles corrections financières.

72.

Le rapport 2007 a proposé des améliorations, notamment de permettre aux États membres de définir des cas de manquements mineurs non sanctionnés par une réduction. Cette exonération est cependant soumise à des limites, et ces cas doivent faire l'objet d'un suivi au cours des années suivantes. D'autres éclaircissements ont également été apportés, par exemple sur la communication et les échanges d'information entre organismes participant aux contrôles. Si un État membre ne parvient pas à appliquer correctement le nouveau cadre légal, il est sanctionné par des corrections financières s'il est considéré qu'il y a un risque pour les fonds PAC.

Encadré 4 – Exemples de sanctions légères pour des infractions à des exigences essentielles

L'échelle de calcul des réductions est systématiquement incluse dans le champ des audits de la Commission et fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

74.

L'imposition de réductions inférieures à €100 demande un effort administratif excessif eu égard à son absence de véritable effet dissuasif. Le rapport 2007 a donc proposé de ne pas appliquer de telles réductions, mais sous certaines conditions et avec une obligation de suivi de l'infraction les années suivantes. Car si l'application de cette règle est susceptible d'exclure un nombre significatif d'agriculteurs des réductions, ce sera seulement pour leur première infraction. En cas de manquements répétés, la règle ne s'applique plus et l'agriculteur s'expose alors à une réduction plus importante dont l'effet dissuasif est réel.

75.

La Commission a organisé plusieurs réunions du groupe d'experts sur la conditionnalité et divers ateliers pour discuter, comparer et se doter de référentiels pour le calcul des réductions. Toutefois, lorsque l'échelonnement des réductions par les États membres est jugé insuffisant, il est considéré qu'ils n'ont pas appliqué la législation de manière appropriée et les cas observés font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

77.

Les données communiquées par les États membres traduisent la situation qui existait sur l'année concernée. Bien entendu, en cas de changements dans cette situation, du fait de modifications apportées à la législation ou de l'entrée de nouveaux agriculteurs dans le système de la conditionnalité, les chiffres évolueront l'année suivante, mais sans que cela remette en cause la comparabilité des données.

78.

La Commission améliore les modèles de présentation des statistiques communiquées chaque année, en tenant compte de la nécessité de veiller à ce que la charge de travail administratif au niveau de l'État membre reste raisonnable. Les statistiques sont analysées par les services de la Commission qui procèdent ensuite, le cas échéant, à des contrôles sur pièces sur cette base. Ces statistiques servent également à la préparation des missions d'audit. On ne peut cependant pas demander à ces statistiques annuelles de fournir une image et une quantification précises de toutes les formes de manquements susceptibles de se produire dans chaque État membre. En ce qui concerne la représentativité des exploitations sélectionnées, la Commission a introduit dans le règlement (CE) n° 796/2004 l'obligation de construire l'échantillon avec à la fois une partie «à risque» et une partie randomisée, de façon à assurer sa bonne représentativité. Il reste néanmoins indispensable de faire porter la majeure partie de l'échantillon sur des éléments «à risque» afin d'accroître l'efficacité des contrôles.

Le règlement du Conseil ne fait pas la distinction, évoquée par la Cour, entre manquements formels et substantiels. Le taux de la réduction sera fonction de la «gravité», de l'«étendue», de la «durée» et de la «répétition» du manquement constaté.

Encadré 5 – Exemples d'établissement de rapports incomplets et inexacts²³

Tous les faits mentionnés seront analysés par la Commission avec l'objectif d'améliorer les statistiques de la prochaine période.

En règle générale, toutes les missions d'audit dans les États membres visent à fournir à la Commission des informations sur l'ensemble des contrôles pratiqués par l'État membre concerné (types de vérifications; niveau des exigences/normes; réductions appliquées, etc.). Ces informations sont ensuite analysées pour vérifier si elles correspondent aux statistiques communiquées. Toute discordance doit être expliquée par l'État membre et implique en principe une adaptation de ses statistiques.

80.

Les premières statistiques sur la conditionnalité portaient sur l'exercice 2005 (année des demandes). La Commission considère qu'au travers du nombre des réductions appliquées, elles donnent une vision utile du degré de conformité parmi les agriculteurs de l'ensemble de l'UE.

À cet égard, une amélioration notable a déjà été introduite depuis l'exercice 2007: les statistiques permettront dorénavant le calcul d'un taux d'erreur exprimable en termes monétaires (pourcentage des réductions de conditionnalité rapportées au montant des paiements versés au sein de l'échantillon de contrôle de la conditionnalité), pour chaque État membre.

81.

Dès 2007, une étude d'évaluation²⁴ a été réalisée. Dans son contexte, l'existence de données disponibles sur les inspections et les réductions d'aide avait été jugée particulièrement utile pour mesurer les progrès réalisés et apprécier les résultats obtenus à l'aune des objectifs visés par la conditionnalité.

²³ Les exemples sont tirés des données les plus récentes disponibles au moment de la réalisation de l'audit, qui portaient sur 2006, sauf dans le cas de la Grèce où les données les plus récentes portaient sur 2005.

²⁴ Évaluation de l'application de la conditionnalité prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003.

82.

Des données sur les inspections et les réductions d'aide sont disponibles. Elles ont été considérées comme des indicateurs de performance particulièrement utiles pour évaluer les résultats au regard des objectifs de la conditionnalité dans le cadre de l'étude d'évaluation externe réalisée en 2007²⁵.

83.

La conditionnalité a été introduite en 2005. Aucune information sur la conditionnalité antérieure à cette date n'est donc disponible. Il n'existait par exemple pas de contrôles du SIGC pour les exigences relevant du champ de la conditionnalité. L'information concernant le nombre de contrôles et le nombre d'infractions n'est disponible qu'à partir de 2005, année qui représente le niveau de départ. La Commission considère que les données communiquées par les États membres constituent une base de départ fiable: elles permettent des comparaisons entre États membres et dans le temps.

84.

La Commission considère que les objectifs de la conditionnalité sont clairs. L'étude externe d'évaluation de la conditionnalité qui a été réalisée en 2007²⁶ portait notamment sur la définition des objectifs généraux, spécifiques et opérationnels. Dans son cadre, les données de contrôle disponibles ont été considérées comme des indicateurs de performance particulièrement utiles pour évaluer les résultats obtenus au regard des objectifs visés par la conditionnalité.

²⁵ Évaluation de l'application de la conditionnalité prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003.

²⁶ Évaluation de l'application de la conditionnalité prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

85.

La Commission considère que les objectifs de la conditionnalité sont clairs: amener les agriculteurs de l'UE à respecter les normes prévues par la législation. Les paiements PAC reçus par l'exploitant sont réduits lorsqu'il ne respecte pas les normes de base relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire, à la santé et au bien-être des animaux et aux bonnes conditions agricoles et environnementales.

La Commission pense aussi que le champ d'application de la conditionnalité est bien défini au niveau communautaire. Il englobe un ensemble pertinent d'instruments juridiques régissant les domaines couverts et une série de normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales ainsi qu'au maintien des superficies consacrées à la pâture permanente.

- La Commission considère que les objectifs de la conditionnalité sont «SMART». Les objectifs généraux de la conditionnalité sont définis dans le règlement du Conseil et la Commission a précisé sa conception des objectifs de la conditionnalité dans son rapport 2007²⁷, lequel a été bien accueilli par le Conseil²⁸. Dès le début de 2007, une étude d'évaluation²⁹ avait été réalisée. L'évaluateur externe avait alors clairement identifié les objectifs opérationnels, spécifiques et généraux de la conditionnalité, ainsi qu'une série d'indicateurs pour apprécier la mesure dans laquelle la mise en œuvre de la conditionnalité contribuait à la réalisation des objectifs déclarés. Tout cela atteste, selon la Commission, du caractère «SMART» et de la logique des objectifs de la conditionnalité.

²⁷ COM(2007) 147. Ce rapport décompose l'objectif général de conditionnalité en objectifs spécifiques comme suit: «(1) elle doit contribuer au développement d'une agriculture durable [et] à cet effet, les agriculteurs sont tenus de respecter les règles applicables aux différents aspects du système». (2) «Elle doit également rendre la PAC davantage compatible avec les attentes de la société dans son ensemble [car] aujourd'hui, de plus en plus nombreux sont ceux qui estiment qu'il conviendrait de ne plus octroyer de paiements aux agriculteurs qui ne respectent pas les règles de base dans certains domaines d'intérêt public importants».

²⁸ Conclusions du Conseil, doc.10682/07.

²⁹ Évaluation de l'application de la conditionnalité prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003.

- Le principe selon lequel les États membres doivent définir des normes vérifiables sous-tend déjà la législation sur la conditionnalité.

86.

La Commission a proposé dans son rapport 2007³⁰ des améliorations au cadre juridique qui ont été approuvées par les États membres. Elle continuera à lui apporter des améliorations chaque fois que le besoin s'en fera sentir.

Le cadre juridique actuel est toutefois composé de 19 règlements et directives en vigueur depuis des années, indépendamment de la conditionnalité. On ne peut donc pas affirmer que la complexité serait une conséquence de l'introduction de la conditionnalité.

- La simplification du cadre juridique reste une priorité de la Commission. Celui-ci doit donc être aussi simple que possible et se focaliser sur les maillons de l'activité agricole où des améliorations sont recherchées. C'est la raison pour laquelle le législateur a opté de manière délibérée pour l'application de la partie la plus pertinente de la législation communautaire en vigueur et d'y ajouter un lien avec les paiements PAC dans le cadre de la conditionnalité.
- La proposition visant à modifier le champ d'application de la conditionnalité qui a été formulée au cours du «bilan de santé» est fondée sur une évaluation d'impact exhaustive.
- La législation en vigueur impose aux États membres de définir des obligations précises au niveau de l'exploitation, avec les matrices de réduction correspondantes, et de les communiquer aux agriculteurs de manière claire.

³⁰ COM(2007) 147.

- C'est indépendamment de la conditionnalité que la Commission évalue le respect des exigences relevant des ERM que les États membres ont définies dans le cadre de la mise en œuvre de la législation spécifique aux domaines concernés (environnement, santé, etc.). Cette évaluation est réalisée sur la base des dispositions nationales de transposition communiquées par les États membres. En ce qui concerne les normes relevant des BCAE, l'évaluation est réalisée par la Commission sur une base régulière tout en tenant compte de la marge de manœuvre accordée par le législateur aux États membres. Dans le domaine plus spécifique de la conditionnalité, l'application concrète des dispositions nationales de mise en œuvre des exigences et normes est contrôlée dans le cadre du programme d'audit. Les défaillances observées au niveau des obligations légales des États membres font l'objet d'un suivi dans le cadre des procédures à la disposition de la Commission (procédure d'apurement des comptes ou procédure d'infraction, selon les besoins).

87.

La conditionnalité est définie par la réglementation et, dans un esprit de cohérence, elle est appliquée à l'identique au FEAGA et au développement rural. Elle fournit aux États membres une base commune et claire et permet d'effectuer des comparaisons.

Il n'y a pas de contradiction entre conditionnalité et développement rural. La conditionnalité est sur la ligne de démarcation qui sépare la sanction – pénalisant les agriculteurs qui violeraient des règles contraignantes (principe du «pollueur-payeur») – de la récompense accordée à ceux d'entre eux qui auraient une action volontaire favorable à l'environnement moyennant la prise d'engagements agroenvironnementaux ou de bien-être des animaux. La conditionnalité et les mesures agroenvironnementales et de bien-être des animaux sont donc complémentaires, sans qu'il y ait le moindre risque de chevauchement.

- L'introduction de la conditionnalité a permis une harmonisation des exigences au niveau communautaire et un alignement des dispositions concernant le FEAGA, ce qui a induit d'importantes retombées positives.

La Commission estime que d'importantes obligations en matière de bonnes pratiques agricoles restent applicables dans le cadre de la conditionnalité.

- Les États membres doivent se voir accorder un degré de souplesse suffisant, de sorte qu'ils puissent adapter leurs obligations aux caractéristiques spécifiques des domaines concernés. Si la Commission n'entend pas approuver les critères nationaux en matière de conditionnalité, elle compte néanmoins faire respecter un niveau minimal d'équité par son activité de suivi et d'audit.

De plus, la politique de développement rural s'appuie sur des périodes de programmation et de programmes nationaux approuvés, et non sur des normes individuelles. La comparaison avec la conditionnalité n'est donc pas nécessairement pertinente.

Le principe selon lequel les États membres doivent définir des critères vérifiables sous-tend déjà la législation régissant la conditionnalité.

- Il ne devrait pas y avoir de chevauchements entre conditionnalité et engagements agroenvironnementaux. Cela est vérifié en cours d'approbation des programmes de développement rural. Les États membres sont alors tenus de prouver que leurs mesures agroenvironnementales vont au-delà du minimum exigible spécifié à l'article 39, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005.

La conditionnalité et les mesures agroenvironnementales se complètent mutuellement sans possibilité de chevauchement. En d'autres termes, la conditionnalité représente la démarcation entre pénalisation des agriculteurs ne respectant pas des obligations contraignantes (selon le principe du «pollueur payeur») et récompense aux agriculteurs dont les engagements agroenvironnementaux volontaires ont des effets écologiques positifs.

Le législateur a délibérément choisi d'accorder aux États membres un certain degré de discrétion, tant au niveau de la définition des obligations contraignantes qu'à celui de la conception des mesures agroenvironnementales. Ceux-ci peuvent ainsi prendre en compte leurs particularités nationales et régionales.

88.

En cas de déficiences dans la mise en œuvre du système de contrôle par les États membres, les risques financiers sont couverts par l'activité d'audit de la Commission et des corrections financières sont appliquées si nécessaire.

En ce qui concerne le système de réductions applicable dans le cadre de la conditionnalité, les États membres sont responsables de sa mise en œuvre appropriée et les éventuelles défaillances constatées à ce niveau font aussi l'objet d'un suivi dans le cadre de l'activité d'audit de la Commission.

- La Commission, par son action de suivi et d'audit, s'assure que les États membres veillent au maintien de conditions minimales d'équité («minimum of level-playing field»).
- Selon une règle de base, au moins 1% des agriculteurs recevant des paiements de la PAC doivent être soumis chaque année à des contrôles portant sur la conditionnalité. En application des principes de l'analyse de risque, les États membres ont demandé à disposer d'une marge de flexibilité afin de pouvoir concentrer les contrôles sur les obligations dont le respect est le plus aléatoire, sans pour autant négliger les autres. La Commission a accédé à cette requête et a donc adopté en 2007 de nouvelles règles autorisant cette flexibilité.
- Le principe selon lequel les réductions éventuelles doivent être proportionnelles ou dépendantes de la gravité du manquement est déjà intégré aux règles actuelles de conditionnalité. La Commission ne voit pas de raisons de modifier le cadre en vigueur à ce stade.

89.

- La Commission examine actuellement la question de la surveillance.
- La Commission procède à un suivi chaque fois que des données sont absentes ou manquent de cohérence.
- En ce qui concerne l'analyse des données, la Commission a consenti des efforts considérables pour mieux analyser les statistiques de conditionnalité. Les cas de données manquantes ou incohérentes font l'objet d'un suivi. Les applications incorrectes des règles de conditionnalité font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes (si jugé approprié par un contrôle sur pièces) qui s'ajoute au programme de la mission d'audit.

La Commission a également renforcé les ressources humaines consacrées à ce domaine.

90.

L'instrument de conditionnalité, approuvé par le Conseil et le Parlement en 2003 et progressivement introduit à partir de 2005, était entièrement nouveau, ce qui a obligé certains États membres à accroître et à réorienter leurs efforts en vue d'améliorer l'application et le contrôle de l'application des directives et règlements pertinents au niveau de l'exploitation.

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la conditionnalité s'expliquent par la réorganisation des instances de contrôle, par la complexité de l'identification d'obligations contrôlables se rapportant aux diverses activités agricoles dans les différents règlements et directives, et par la transposition parfois incomplète de ces règlements et directives dans les droits nationaux.

Les services de la Commission, tout comme ceux des États membres, ont activement travaillé à l'harmonisation de l'application au niveau national, et des notes d'orientation ont été élaborées afin de faciliter l'identification des obligations à respecter au niveau des exploitations.

La conditionnalité a très certainement contribué à un meilleur respect des règlements et directives pertinents des domaines de l'environnement, de la sûreté alimentaire, de la santé et du bien-être des animaux.

La Commission reconnaît toutefois que l'efficacité de la conditionnalité pourrait encore être améliorée et elle estime que le meilleur moyen d'y parvenir est de poursuivre et d'intensifier les efforts déjà consentis.

Cour des Comptes européenne

Rapport spécial n° 8/2008

La conditionnalité est-elle une politique efficace?

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2009 — 57 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-119-6

DOI 10.2865/35410

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR, EN 2005, DE LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC), LES PAYEMENTS UNIQUES DUS À CHAQUE BÉNÉFICIAIRE PEUVENT ÊTRE RÉDUITS SI CEUX-CI N'ONT PAS RESPECTÉ DES NORMES D'ENVIRONNEMENT, DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, DE SANTÉ ANIMALE ET VÉGÉTALE ET DE BIEN-ÊTRE DES ANIMAUX OU N'ONT PAS SATISFAIT À L'EXIGENCE DU MAINTIEN DE TOUTES LES TERRES AGRICOLES DANS DE BONNES CONDITIONS AGRICOLES ET ENVIRONNEMENTALES. LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE A RÉALISÉ EN 2008 UN AUDIT DE LA POLITIQUE DE CONDITIONNALITÉ AUPRÈS DE LA COMMISSION ET DANS SEPT ÉTATS MEMBRES REPRÉSENTANT LA DIVERSITÉ DES AGRICULTURES EUROPÉENNES. DANS CE RAPPORT, LA COUR CONCLUT QUE LES OBJECTIFS DE CETTE POLITIQUE N'ONT PAS ÉTÉ DÉFINIS DE MANIÈRE SPÉCIFIQUE, MESURABLE, PERTINENTE ET RÉALISTE. PAR CONSÉQUENT, AU NIVEAU DE L'EXPLOITATION AGRICOLE, DE NOMBREUSES OBLIGATIONS DE MEURENT FORMELLES ET ONT DONC PEU DE CHANCES DE CONDUIRE AUX CHANGEMENTS OU AMÉLIORATIONS ATTENDUS. AU TOTAL, LA COUR CONSIDÈRE LA CONDITIONNALITÉ COMME UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA PAC MAIS CONCLUT QUE, TELLE QU'ACTUELLEMENT GÉRÉE ET MISE EN ŒUVRE, ELLE N'EST PAS EFFICACE. LA COUR RECOMMANDE UNE SIMPLIFICATION, UNE CLARIFICATION ET UNE HIÉRARCHISATION DES RÈGLES APPLICABLES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-119-6



9 789292 071196