

Comunidades Europeas
TRIBUNAL DE CUENTAS

De Europæiske Fællesskaber
REVISIONSRET TEN

Europäische Gemeinschaften
RECHNUNGSHOF

Ευρωπαϊκές Κοινοότητες
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

European Communities
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes
COUR DES COMPTES

Comunità Europee
CORTE DEI CONTI

Europese Gemeenschappen
REKENKAMER

Comunidades Europeias
TRIBUNAL DE CONTAS

Euroopan yhteisöjen
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Europeiska gemenskaperna
REVISIONSRÄTTEN

Rapportspécialn° 4/2003

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

relatif au

développement rural: les soutiens aux zones défavorisées

accompagné des réponses de la Commission

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Synthèse	I -IV
Cadre général	1 -21
Introduction	1 -3
Champ de l'audit	4 -9
Étendue de l'audit	10 -13
Conditions d'éligibilité et de financement	14 -17
Attribution et responsabilités	18 -20
Observations formulées précédemment par la Cour	21
Le classement et ses conséquences	22 -42
Description de classement dont la validité reste à démontrer	22 -29
L'état actuel des décisions de classement	22
Éléments visant à justifier les décisions de classement	23 -28
Les conséquences de la situation actuelle	29
Une multiplicité d'indicateurs aboutissant à des disparités	30 -37
Une identification hétérogène des zones défavorisées par les États membres	30 -34
Un large éventail d'indicateurs aboutissant à des disparités de traitement	35 -37
Des mesures de soutien à risque de surcompensation	38 -42
Les mesures prises par les États membres	41 -42
La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des mesures de soutien aux zones défavorisées	43 -74
Des faiblesses dans la mise en œuvre des mesures de soutien	43 -57

Les plans de développement rural et les bonnes pratiques agricoles	44 -46
Les systèmes de surveillance	47 -48
Les systèmes de gestion et de contrôle	49 -54
Le paiement, l'enregistrement et la comptabilisation des dépenses	55 -57
Des déficiences dans le suivi par la Commission et par les États membres	58 -63
Les indicateurs de suivi	59 -60
Les données fournies par les États membres	61 -62
L'exploitation des données par la Commission	63
Des améliorations à apporter dans la conduite et l'exploitation des évaluations	64 -74
Les lignes directrices relatives à l'évaluation	65
La qualité des évaluations	66 -74
Conclusion et recommandations	75 -83
Graphiques 1 -4	
Tableau 1	
Annexes I -II	
Réponses de la Commission	

SYNTHESE

I. Le régime des soutiens aux zones défavorisées permet d'octroyer des aides à 55,8 % des exploitations agricoles communautaires. Le coût annuel de ces aides représente quelque 2 000 millions d'euros, dont près de la moitié est financée par des fonds communautaires. Entre 1975 et 2000, la proportion de territoires classés en zones défavorisées a enregistré une progression constante, passant de 36 % à 56 %, ce qui s'explique en partie par les élargissements successifs de l'UE, survenus au cours de cette période, avec l'adhésion d'un certain nombre de pays présentant une proportion de zones défavorisées sensiblement plus élevée du fait de leurs conditions naturelles.

II. L'audit de la Cour avait pour objectifs de déterminer si la Commission gère le régime des soutiens aux zones défavorisées de manière à garantir la légalité et la régularité de sa mise en œuvre, si ce régime fait l'objet d'un suivi approprié, si des informations pertinentes sur son incidence sont disponibles et si des mesures sont prises en temps voulu pour remédier aux éventuelles déficiences. Dans le cadre de son audit, la Cour a examiné des domaines clés du régime des soutiens, en concentrant son attention sur l'établissement et le respect des critères d'éligibilité, en particulier sur les bonnes pratiques agricoles et sur la classification des zones défavorisées.

III. Les principales constatations de la Cour sont les suivantes:

a) La Commission ne dispose pas d'éléments probants suffisants pour attester la validité de la classification des zones défavorisées. Suite aux observations formulées par la Cour en 1990, la Commission a entrepris un examen de la classification existante, mais celui-ci n'a jamais abouti, en partie du fait de l'opposition de certains États membres. Par la suite, bien que certains indicateurs macro-économiques et socio-économiques aient sensiblement évolué et que certaines classifications pourraient ne plus être valables, la Commission n'a pas proposé de modifier les dispositions réglementaires existantes (voir points 22-29);

- b) les États membres ont recours à une grande variété d'indicateurs pour déterminer si une zone est défavorisée ou non, ce qui peut entraîner des différences dans le traitement des bénéficiaires (voir points 30-37);
- c) la Commission détient pas suffisamment d'informations valables sur l'incidence du régime de soutien et, notamment, sur le bien-fondé du niveau de compensation. En l'absence de telles informations, des cas de surcompensations sont possibles, (voir points 38-42);
- d) la notion de « bonnes pratiques agricoles » constitue désormais un critère d'éligibilité important. Cependant, en l'absence de définitions claires, vérifiables, et d'une application cohérente, le respect de ce critère est difficile à contrôler et l'efficacité des vérifications effectuées à cet égard laisse à désirer (voir points 43-57);
- e) en raison de l'absence de données pertinentes, le suivi du régime de soutien aux zones défavorisées est insuffisant; les informations transmises par les États membres arrivent tardivement ou sont incomplètes (voir points 58-63);
- f) les bénéficiaires estiment que les aides en faveur des zones défavorisées leur ont permis de poursuivre leurs activités d'exploitation agricoles sur un territoire que, sans cela, ils auraient peut-être dû quitter; toutefois, en l'absence d'évaluation globale, aucune conclusion définitive ne peut être tirée; il est quasiment impossible d'évaluer les résultats, la Commission n'ayant pas fixé des objectifs quantifiés spécifiques à cette mesure en faveur des zones défavorisées, contrairement à ce que prévoit le règlement financier; des progrès ont récemment été enregistrés en ce qui concerne l'établissement de lignes directrices permettant d'évaluer le régime de soutien; cependant, après 30 années de fonctionnement du régime, son incidence n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation globale (voir points 64-74).

IV. En conclusion, le présent rapport souligne que plusieurs aspects du régime de soutien doivent être revus pour que celui-ci puisse être considéré comme un dispositif plus efficace, efficient et économique contribuant au développement rural (voir points 75-83).

CADRE GENERAL

Introduction

1. Lesoutienaudéveloppementruralconstituelesecondpilierdelapolitique agricolecommune(PAC).Ilaccompagneetcomplètelesautresinstruments traditionnelsdelaPAC relatifsàlagestiondesmarchés,quisontregroupés danslepremierpilier.Sesobjectifsgénéauxreprennentnonseulementceux delaPAC(article33dutraitéinstituantlaCommunautéeuropéenne),mais égalementceuxd'autresdispositionsdutraité,notammentlacohésion économiqueetsociale(article158)etlaprotectiondel'environnement (article 174).

2. En1999,lesoutienaudéveloppementruralafaitl'objetd'uneimportante réformevisantàlerendrepluscohérent,lesneufréglementsquilerégissent saient alorsétantregroupésenundocumentunique,àsavoirlerèglement(CE) n° 1257/1999¹duConseilquiétablitlecadredesoutienetdéfinit22mesures d'aide.Unedecesmesures(article13etsuivants)concernelesoutien accordéauxagriculteursdesrégionsdéfavorisées.L'aideestfinancéeparle FEOGA,section"garantie",etestoctroyée,àl'instard'autrespaiements relevantdelasection"garantie",danslecadred'untotalde89 plansde développementrural(PDR)couvrantlapériode2000 -2006,élaborésparles autoritésdesÉtatsmembresetapprouvésparlaCommission.

3. Environ56 %delasurfaceagricoleutile(SAU)del'Unionsontclassés zonesdéfavorisées.Cerégimebénéficieàquelque3 900 000exploitations agricoles,soit55,8 %del'ensembledecelles -ci.En2001,soncoûtglobals'est élevéàenviron2 000 millionsd'euros(500 eurosenmoyennepar exploitation),dontàpeuprèslamoitiéestàlachargedubudgetdel'Union européenne.Lesdépensesdel'UEconcernantlerégimedesoutienauxzones défavoriséesreprésentent18,7 %del'enveloppeglobaleautoriséelorsdu ConseildeBerlin(soit32 906 millionsd'euros)pourlapériode2000 -2006².

(Graphique 1)***Champ de l'audit***

4. L'origine des aides communautaires aux zones défavorisées remonte à 1975, date de la publication du premier texte réglementaire³ attestant « le caractère particulier de l'activité agricole découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles » et définissant la notion de zone défavorisée.

5. Les règlements successifs concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture⁴, ou le soutien au développement rural n'ont fait qu'adapter cette définition.

6. La réglementation communautaire actuelle⁵ distingue trois catégories de zones défavorisées :

a) les zones de montagne, qui se caractérisent par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement sensible des coûts de travaux en raison de leur altitude ou de leur déclivité ; les zones situées au nord du soixante-deuxième parallèle et certaines zones adjacentes sont assimilées aux zones de montagne ;

b) les autres zones défavorisées, qui sont des territoires agricoles, à faible productivité, menacés de déprise, et dont la régression accélérée de l'activité mettrait en cause la viabilité de la zone et de son peuplement ;

c) les zones affectées de handicaps spécifiques, pour lesquelles le maintien de l'activité agricole, soumise, le cas échéant, à certaines conditions particulières, est nécessaire afin d'assurer la conservation ou l'amélioration de l'environnement, l'entretien de l'espace naturel, leur vocation touristique, ou pour des motifs de protection côtière.

7. Alors que, globalement, les zones classées comme défavorisées représentent 56 % de la surface agricole utile (SAU) de la Communauté ⁶, ce taux varie fortement d'un État membre à l'autre, allant de moins de 1 % pour le Danemark à plus de 98 % pour le Luxembourg. Outre les zones montagneuses qui présentent de sérieux désavantages particuliers, les États membres ont identifié d'autres zones comme étant, selon eux, également défavorisées. Tous les États membres, sauf trois, ont également identifié des zones présentant des handicaps spécifiques résultant par exemple de la nécessité de préserver le potentiel touristique, d'entretenir l'espace naturel ou de protéger la bande côtière.

(Graphique 2)

8. L'évolution de ce taux dans le temps est également marquée, pour certains États membres, par des variations considérables. Entre 1975 et 1998, il est ainsi passé de 37,7 % à 53,6 % pour l'Italie, et de 51,2 % à 70,9 % pour l'Irlande. Les zones montagneuses n'ayant pas changé, ces augmentations sont d'autant plus remarquables que des progrès importants ont été réalisés en matière d'amélioration des sols et de développement variétal. Depuis 1998, les taux correspondant aux zones considérées comme défavorisées n'ont pas évolué.

(Graphique 3)

9. En termes de surface, la deuxième catégorie mentionnée au point 6 (les "autres" zones défavorisées) est nettement prédominante. C'est pour cette catégorie importante que le règlement ne prévoit pas de critères communs bien définis.

(Graphique 4)**Étendue de l'audit**

10. L'objectif de l'audit a été d'examiner dans quelle mesure la Commission :

- a) a pris les dispositions appropriées pour corriger d'éventuelles déficiences, notamment en ce qui concerne les décisions de classement et l'impact de la mesure (voir points 22 - 42);
- b) dispose d'une assurance raisonnable que les paiements effectués autre que dans les zones défavorisées respectent les critères de légalité et de régularité (voir points 43 - 57);
- c) a mis en place un système de suivi et d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité de la mesure (voir points 58 - 74);

11. Les données dont la Commission dispose ont été examinées pour apprécier la mise en œuvre de la mesure, aussi bien au niveau financier qu'au regard de ses objectifs. Ce travail a été complété par un examen documentaire axé sur la mesure de soutien aux zones défavorisées ainsi que sur les systèmes administratifs et de contrôle mis en place par les États membres, aussi bien au niveau local que régional et national, notamment dans le cadre des PDR.

12. Les contrôles sur place ont porté sur les systèmes de gestion de la mesure dans une région de chaque pays des quatre États membres (la France, la Finlande, l'Autriche et l'Allemagne) sélectionnés sur la base de leur importance financière⁷, des conditions d'éligibilité en vigueur, ainsi que d'une évaluation préliminaire du système administratif et de contrôle en place. Les travaux ont tout d'abord consisté en des tests sur les contrôles clefs⁸, qui, dans chaque

région, ont porté sur un échantillon de 30 bénéficiaires (exploitations agricoles) sélectionnés de façon aléatoire.

13. Les travaux d'audit réalisés dans les exploitations sont partagés entre la vérification documentaire, l'examen physique des éléments conditionnant l'attribution de l'indemnité (surfaces de prairie ou de cultures fourragères, cheptel etc.) et le contrôle de l'encaissement effectif de l'indemnité. Puis, les vérifications sont poursuivies auprès des principaux organismes publics intervenant dans la gestion (notamment aux niveaux administratif et comptable, et à celui du contrôle) et ont notamment concerné l'exactitude des liquidations et des paiements, ainsi que la conformité des procédures suivies aux textes réglementaires applicables.

Conditions d'éligibilité et de financement

Conditions d'éligibilité

14. En dehors des critères géographiques liés au lieu d'exploitation, les bénéficiaires doivent remplir, pour la période de programmation 2000 -2006, trois obligations, tout en respectant la réglementation relative à l'utilisation des produits phytosanitaires et vétérinaires.

Ils sont en l'occurrence tenus:

- d'exploiter une surface agricole minimale, définie par chaque État membre;
- de s'engager à poursuivre leur activité agricole dans une zone défavorisée pendant au moins cinq ans à compter du premier versement d'une indemnité compensatoire;
- de recourir à des bonnes pratiques agricoles habituelles, compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de la préservation de l'espace naturel, notamment à celles de l'agriculture durable.

Cadrefinancier

15. Souslerégimedurèglementn° 950/97,lesÉtatsmembresavaientla possibilitédechoisirentredeuxsystèmes:lesaidespouvaientêtrepayéesoit surlabasedel'effectifducheptel,expriméenunitésdegrosbétail(UGB),soit surlabasedessurfacesagricolesexploitées.Depuisl'entréeenvigueurdu règlementn° 1257/99,lesindemnitéscompensatoiresontobligatoirement calculéesenfonctiondunombred'hectares,avectoutefoisuneéventuelle périodedetransition,limitéeàl'année2000pourlesÉtatsmembresqui utilisaientlecritèredunombred'animaux.Danslemêmetemps, le financementdelapartcommunautaireestpassédelasection"orientation"àla section"garantie"duFEOGA(voirpoint 57).

16. L'aideconsisteeneuneindemnitécompensatoire,dontlemontantunitaire estfixéparlesÉtatsmembresàl'intérieurd'unefourchetteallantde25à 200 eurosparhectare⁹.Sonniveaudoitpermettredecompenserleshandicaps existants,touténévitantlessurcompensations.Leplafondpeut ponctuellementêtredépassé,àlaconditionqu'ilsoitrespectéauniveaude l'ensembledes indemnitésverséesparchaqueÉtatmembre.

17. Lesdépensespourlesexercices2000et2001ontétérespectivementde 674 millionsd'eurosetde919 millionsd'euros.Commelemontreletableau suivant,desévolutionsimportantesonteulieupourcertainsÉtatsmembres. Lesretardsenregistrésdansl'élaborationetl'approbationdesPDRpeuvent expliquerenpartielesécartsentrelesdépensesde2000etcellesde2001; cependant,ilsnejustifientpasl'ampleurdesdifférencesconstatées,d'autant quele régime desoutienestopérationneldepuisdenombreusesannées.

Tableau1 -Dépensesencouruespendantlapériode2000 -2001

	2000		2001		Évolution 2000 - 2001(%)
	Mio EUR	%	MioEUR	%	
Belgique	0,14	0,02	-	-	-100
Danemark	0,04	0,01	0,34	0,04	+750
Allemagne	109,62	16,26	108,95	11,75	-1
Grèce	4,50	0,67	8,42	0,91	+87
Espagne	1,76	0,26	53,41	5,76	+2935
France	212,17	31,47	198,33	21,40	-7
Irlande	45,10	6,69	110,98	11,97	+146
Italie	13,34	1,98	38,48	4,15	+188
Luxembourg	0,42	0,06	3,89	0,42	+826
Pays-Bas	0,04	0,01	0,38	0,04	+850
Autriche	102,70	15,23	104,81	11,31	+2
Portugal	0,00	0,00	74,86	8,08	-
Finlande	143,67	21,31	128,26	13,48	-11
Suède	1,76	0,26	16,08	1,73	+814
Royaume-Uni	38,94	5,78	72,4	8,60	+86
Total	674,22	100,00	919,59	100,00	

Source: Commission, comptedegestion.

Attributionsetresponsabilités

18. Le Conseil définit la politique de développement rural en adoptant le règlement de base.

19. La Commission en arrête les modalités d'application. Elle approuve notamment les PDR, dont elle est par la suite également tenue d'assurer le suivi et l'évaluation. Du point de vue comptable, c'est elle qui enregistre les dépenses déclarées mensuellement par les États membres et qui leur rembourse la part communautaire du financement.

20. Les États membres sont responsables de la détermination des zones défavorisées, de la désignation des autorités chargées d'élaborer les PDR et de la mise en œuvre de la mesure, tant sur le plan administratif que sur celui du contrôle. Ils fournissent également à la Commission des données de nature à permettre un suivi efficace de la mise en œuvre de la programmation du développement rural.

Observations formulées précédemment par la Cour

21. Dans le passé, la Cour s'est déjà intéressée aux mesures de soutien aux zones défavorisées. Les résultats de son dernier audit sur le sujet ont été publiés en 1991¹⁰. Elle avait alors relevé l'extension continue des zones défavorisées et s'était prononcée en faveur d'une évaluation régulière des critères d'appréciation des handicaps. Depuis lors, la Cour a examiné différents aspects de la mesure, notamment dans le cadre de ses travaux relatifs à la déclaration annuelle d'assurance.

LE CLASSEMENT EN ZONE DÉFAVORISÉE ET SES CONSÉQUENCES

Des critères de classement dont la validité reste à démontrer

L'état actuel des décisions de classement

22. Comme cela est indiqué au point 6, une zone donnée doit remplir un certain nombre de critères d'éligibilité pour pouvoir obtenir le statut de zone défavorisée. Jusqu'en 1999, les États membres adressaient une demande motivée à la Commission. Sur proposition de celle-ci, le Conseil arrêtait ensuite la liste des zones défavorisées. La Cour a examiné les documents probants détenus par la Commission à l'appui de ces décisions de classement.

Éléments visant à justifier les décisions de classement

23. L'**annexe I** indique, par États membres, les documents existants à un niveau de la Commission et contenant des informations probantes de nature à justifier

le classement en zones défavorisées de certains territoires. Les pièces justificatives à l'appui des décisions de classement couvrant la période 1975-1985 n'ont pas pu être présentées par la Commission pendant l'audit. Les auditeurs n'ont quasiment pu obtenir des informations probantes, attestant que des mesures de suivi ont été prises pour assurer que la classification était toujours valable ¹¹.

24. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1990, la Cour des comptes européenne avait relevé "...l'extension continue des zones défavorisées", et indiqué qu'"...on ne peut pas exclure qu'une évaluation régulière d'un niveau effectif de handicap de toutes les zones défavorisées communautaires conduise à constater, dans certaines parties de ces zones, la disparition de la situation de désavantage".

25. Suite aux observations de la Cour, la Commission a entrepris en 1993 un réexamen de la classification des zones défavorisées. Pour ce faire, elle a invité les États membres à justifier leur propre classification. Néanmoins, cet exercice a connu un certain nombre de difficultés et de retards. Plusieurs États membres ont présenté des données incomplètes ou erronées, ou n'ont rien transmis du tout; dans plusieurs cas, les informations demandées ont, en outre, été communiquées tardivement.

26. L'analyse, par la Cour, des notes internes de la Commission montre que certains États membres sont fortement opposés à ce que la validité des données sous-jacentes au classement fasse l'objet d'un examen approprié. Une importante correspondance a été échangée et, lors de diverses réunions du comité de gestion (Comité des structures agricoles et du développement rural), le manque de données justificatives a été évoqué. En fin de compte, la Cour n'a trouvé aucune information probante attestant que l'examen avait abouti.

27. Bien que la Commission ait indiqué que "les États membres ont toujours fait pression pour augmenter les régions dites zones défavorisées sur leur

territoire"¹², elle n'a pas proposé de modifier les dispositions existantes dans sa proposition de règlement de 1996 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture¹³. Au contraire, cette proposition a entraîné l'adoption du règlement (CE) n° 950/97 du Conseil¹⁴, ensuite remplacé par le règlement (CE) n° 1257/99, qui dispose que toutes les directives du Conseil et de la Commission arrêtant les listes des zones défavorisées restent en vigueur.

28. En outre, depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1257/99, les décisions arrêtant ou modifiant la liste des zones défavorisées ne sont plus prises au niveau communautaire mais au niveau des États membres concernés, qui les notifient à la Commission. La validité de la classification, élément capital du régime de soutien, échappe ainsi à la responsabilité finale de la Commission. La Cour est d'avis qu'ils 'agit là d'une faiblesse de la réglementation, particulièrement dans la perspective des prochaines adhésions.

Les conséquences de la situation actuelle

29. L'incapacité à évaluer objectivement les décisions arrêtant les listes des zones défavorisées peut avoir d'importantes répercussions sur leur validité. À cet égard, le cas du Luxembourg constitue un bon exemple. Les zones défavorisées de cet État ont été délimitées en avril 1975¹⁵. À cette époque, plus de 96 % de la SAU totale ont été classées en zones défavorisées, en raison de menaces de déprise, et 2,45 % ont été autitres handicapées spécifiques. Cette classification n'a subi aucune modification depuis lors. Pourtant, des données récentes provenant d'Eurostat montrent que certains indicateurs macro-économiques et socio-économiques ont sensiblement évolué, et que d'importantes surfaces ne satisferaient plus aujourd'hui aux critères d'éligibilité¹⁶.

Une multiplicité d'indicateurs aboutissant à des disparités

Une identification hétérogène des zones défavorisées par les États membres

30. La Cour a également examiné les critères retenus par les États membres pour classer certains territoires en zones défavorisées. Comme cela est indiqué au point 9, la catégorie dominante est celle des zones menacées de déprise (article 19 du règlement (CE) n° 1257/99). Elle représente, à elle seule, 60,7 % des zones défavorisées. La Cour s'est donc intéressée plus particulièrement à cette catégorie en examinant les critères utilisés.

31. En vertu du règlement précité ¹⁷, les zones menacées de déprise doivent posséder trois caractéristiques communes concernant:

- a) la productivité des terres ("présence de terres peu productives, peu aptes à la culture et dont les faibles potentialités ne peuvent être améliorées sans coût excessifs, et utilisées principalement pour l'élevage extensif"),
- b) la situation économique ("en raison de cette faible productivité du milieu naturel, obtention de résultats sensiblement inférieurs à la moyenne en ce qui concerne les principaux indices caractérisant la situation économique de l'agriculture"),
- c) la population ("faible densité ou tendance à la régression d'une population qui dépend de manière prépondérante de l'activité agricole et dont la régression accélérée mettrait en cause la viabilité de la zone et son peuplement").

32. Treize États membres ont identifié des zones répondant à ces caractéristiques. Cela n'a été le cas ni du Danemark, ni des Pays-Bas.

33. L'***annexe II*** montre que les États membres recourent à des indicateurs très divers pour définir les trois critères susmentionnés. Pas moins de

17 indicateurs sont utilisés pour évaluer la productivité des terres, 12 pour la situation économique et trois pour la population. Presque tous les États membres disposent de leur(s) propre(s) indicateur(s) pour apprécier la productivité des terres et la situation économique. La Commission n'ayant pas analysé l'incidence de ces différents indicateurs, elle ne peut pas garantir que le concept de critère commun, mentionné au considérant 25 du règlement, est appliqué.

34. Concernant la population, une grande disparité est également constatée au niveau des seuils arrêtés. Ainsi, pour ce qui est de la densité globale de la population, le montant de référence va de 27 habitants/km² (Irlande) à 130 habitants/km² (Allemagne), et pour ce qui est du taux de population agricole, il se situe entre 15 % (appliqué dans cinq États membres¹⁸) et 50 % (Grèce). L'Autriche, la Finlande et la Suède, qui ont adhéré ensemble à l'UE en 1995, n'ont pas fixé de seuil pour la population agricole, le seul critère étant que l'importance relative de la population agricole soit "significative".

Un large éventail d'indicateurs aboutissant à des disparités de traitement

35. Cette multiplicité d'indicateurs, résultant de priorités nationales différentes, peut entraîner des disparités de traitement entre bénéficiaires. Au cours de ses contrôles sur place, la Cour a été informée que les bénéficiaires, notamment ceux résidant dans les zones frontalières, s'interrogeaient sur les raisons pour lesquelles les États membres avaient pris, pour des situations locales apparemment similaires, des décisions aboutissant à des différences considérables dans l'octroi des indemnités compensatoires.

36. En 1997, la Commission a elle-même observé, dans un document de travail¹⁹ relatif au précédent régime des soutiens aux zones défavorisées, que "la législation communautaire laisse aux États membres une marge de manœuvre considérable dans l'application du schéma des soutiens aux zones défavorisées. [...] Les différentes priorités identifiées par les États membres ou les régions

débouchentsurladéfinitiondedifférentscritèresàsatisfairepourbénéficierde cesmesures[...],parexemple:

- a) lepaiementmoyenparexploitationbénéficiairevariede4 437 ECUau Luxembourgà410 ECUauPortugal;
- b) lepourcentaged'exploitationsbénéficiairesparrapportaunombretotal d'exploitationsdeszonesdéfavoriséesvariede84 -99 %dansde nombreuxÉtatsmembresdunordà 9 %enItalie".

37. Plusloin,lerapportindiqueque"l'analysemontrequedansunpays,les revenus deszonesdéfavoriséesontcomparativementinférieursàceuxdes zonesnondéfavorisées.Enrevanche,dansunautreÉtat,leuniveaupeutêtre supérieuràceluidesrégionsprécitées." ²⁰.

Desmesuresdesoutienàrisquedesurcompensations

38. Laplupartdes bénéficiairesauprèsdesquelslaCours'estendue ²¹étaient d'avisquel'octroid'indemnitéscompensatoiresleuravaitpermisdecontinuer d'exercerleuractivitéagricoleetdevivresurunterritoirequ'ilsauraient autrementpeut-être dûquitter.Enl'absence d'uneévaluationgénérale appropriée(voirpoint 72),iln'estcependantpaspossibledeseprononcer définitivement surl'efficacitédesindemnitéscompensatoires.L'appréciation desrésultatsdecettepolitiques'avèredifficile,carlaCommission'afixé aucunobjectifquantifiéspécifiqueàcettesure,contrairementàcequele règlementfinancierprévoit ²².

39. Conformémentauxdispositionsdesarticles15,paragraphe 1,et16du règlement(CE)n° 1257/99,lesindemnitéscompensatoiresontfixées àun niveauquiestsuffisantpourcontribuerefficacementàlacomensationdes handicapsexistantsetquipermett'éviterlessurcompensations.Lerèglement nedonnepasd'informationsplusprécises surleniveaudescompensations. Ainsi,nilesÉtatsmembres,nilaCommissionnesontenmesured'évaluerde

façon objectives'ilyasurcompensationounon.Àcelavients'ajouterlefait quecemêmerèglementlaisseunemargedemanœuvreconsidérableaux Étatsmembrespouradapterlerégimedesoutienaux prioritéslocales.

40. Lalégislationneprécise pasàquiincombevéritablementlesuivides surcompensations.LepartagedesresponsabilitésentreÉtatsmembreset Commissionn'estpasdéfini.Decefait,lesdispositifspermettantdevérifiersi, danslapratique,unesurcompensationsystématiqueestopérée,sont insuffisants.LaCourconsidèrequelaCommissiondevraitdéterminer,dansle cadreducontrôledelamiseenœuvredurégimedanslesÉtatsmembres, commentl'incidenceéventuelled'unetellesurcompensationpeutêtre identifiée.

LesmesuresprisesparlesÉtatsmembres

41. Enl'absencedelignesdirectricescommunesindiquantcommentidentifier lescasdesurcompensation,lesÉtatsmembresontdéfinileurspropres mesures,quisontsusceptiblesdedésavantagercertainsexploitantspar rapportàd'autres.LesPDRprévoientnotamment:

- a) de plafonner lasomme totale octroyée autitre dusoutienaux zones défavorisées, indépendamment des droits exigibles ²³;
- b) de spécifier les densités de pâturage pour certaines zones particulières ²⁴;
- c) de restreindre les paiements relatifs à certaines surfaces fourragères éligibles exploitées par des producteurs pratiquant l'élevage extensif de troupeaux de moutons destinés à la reproduction et de vaches allaitantes ²⁵;
- d) de limiter les paiements intégraux à une partie seulement des zones défavorisées, d'exclure certains types d'exploitation ou d'appliquer des taux d'aide inférieurs à ceux autorisés ²⁶.

42. Lorsque les États membres ont jugé nécessaire de prendre certaines mesures pour limiter l'aide, la Commission n'a effectué aucune étude objective pour assurer que:

- a) les mesures prises éliminent effectivement les risques de surcompensation;
- b) les cas de surcompensation constatés dans un État membre ne se produisent pas dans d'autres.

LAMISE EN ŒUVRE, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES MESURES DE SOUTIEN AUX ZONES DÉFAVORISÉES

Des faiblesses dans la mise en œuvre des mesures de soutien

43. La qualité de la mise en œuvre du régime de soutien dépend tout d'abord des dispositions d'application contenues dans les PDR, mais aussi des systèmes de surveillance, de gestion et de contrôle. Il est donc essentiel que la Commission ait une assurance suffisante quant à la qualité de chacun de ces éléments.

Les plans de développement rural et les bonnes pratiques agricoles

44. Les modalités de mise en œuvre sont définies au niveau national ou régional dans les PDR proposés par les États membres, approuvés par la Commission et précisés dans différents textes d'application émanant des autorités compétentes. Les bonnes pratiques agricoles devraient être définies par les États membres²⁷. Lors de ses travaux, destinés à vérifier tant leur cohérence avec les règles communautaires que leur applicabilité, la Cour a constaté:

- a) que les bonnes pratiques agricoles sont souvent synonymes de simple respect de la réglementation déjà applicable aux exploitations agricoles (directive nitrates, etc.);

- b) que certains États membres, comme la France et l'Autriche, y ajoutent la notion de densité d'élevage en introduisant une condition relative au niveau du taux de chargement, indicateur exprimant en UGB par hectare la densité du ou des cheptels présents sur l'exploitation;
- c) qu'en France cependant, le niveau de chargement optimal a été déterminé sur la base des pratiques habituelles déjà en place; de plus, l'exclusion, pour le calcul du taux, de certains élevages, notamment porcins et avicoles, dont les effluents sont pourtant épandus sur les terres de l'exploitation, est discutable;
- d) que certains États membres incluent dans les bonnes pratiques habituelles le respect du bien-être des animaux, mais sans en définir clairement les critères d'appréciation (France et Autriche).

45. La Cour fait observer qu'il n'existe actuellement aucune définition vérifiable, claire et cohérente des "bonnes pratiques agricoles" applicables en matière de soutien aux zones défavorisées. En l'absence de définitions claires et d'une application cohérente, il est difficile de comprendre comment cette notion peut constituer une base objective pour apprécier l'éligibilité à l'aide financière sur le budget communautaire.

46. D'une façon générale, on constate que les dispositions des PDR sont cohérentes avec les règles communautaires. Néanmoins, s'agissant des bonnes pratiques agricoles, elles se contentent trop souvent de reprendre des éléments déjà contenus dans d'autres réglementations, et sont donc peu à même de promouvoir des modes d'exploitation plus exigeants du point de vue environnemental.

Les systèmes de surveillance

47. Afin de pouvoir apprécier la légalité et la régularité de l'indemnité versée, la Commission doit s'assurer que les gestionnaires disposent d'informations

pertinentes et précises leur garantissant la véracité des situations déclarées. La Commission devrait veiller à l'existence des systèmes d'informations permettant de s'assurer sur le respect des critères d'éligibilité.

48. À l'occasion de tests de validation réalisés lors de contrôles sur place, la Cour a examiné la disponibilité de telles informations et a constaté :

- a) que dans certains États membres, la tenue d'un registre relatif aux traitements phytosanitaires, les épandages d'effluents et les apports d'engrais sur les différentes parcelles n'est pas exigée (France, Autriche et Allemagne);
- b) en Allemagne, certains exploitants ont pratiqué des analyses du sol à partir de prélèvements d'échantillons. Des taux parfois très élevés de nitrates ou d'autres substances ont été relevés. Ces résultats ne sont pas ou sont mal pris en considération car il n'existe, dans cet État membre, aucun critère de chargement ²⁸ dans la définition des bonnes pratiques agricoles;
- c) qu'en France, la procédure pour vérifier les surfaces déclarées par le demandeur ainsi que la réalité de l'exploitation de ces surfaces par ce dernier ne permet pas de garantir la fiabilité du taux de chargement;
- d) qu'en règle générale, l'enregistrement de l'ensemble des animaux autres que les bovins et les ovins, comme les volailles, les porcins et les équidés fait défaut.

Les systèmes de gestion et de contrôle

49. Les systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres doivent leur permettre de prévenir, de détecter et de corriger à temps les éventuelles erreurs et faiblesses significatives. Leur qualité a été évaluée par la Cour dans son analyse des anomalies décelées lors de tests réalisés sur un échantillon représentatif de paiements aux bénéficiaires.

50. Concernant les procédures, il a été constaté, dans des cas ponctuels :

- a) que les informations de la base de données nationale utilisées pour le dénombrement des bovins ne sont pas fiables (France); il n'y a pas de rapprochements systématiques entre les indications portées sur les formulaires de demandes d'indemnité et celles figurant dans les registres de cheptel (Autriche);
- b) que les éventuelles corrections apportées par les bénéficiaires sur l'historique de leur cheptel de bovins ne sont pas suffisamment contrôlées (France);
- c) que le respect de l'engagement du bénéficiaire de poursuivre son exploitation pendant cinq ans ne fait pas l'objet d'un suivi systématique (France et Autriche);
- d) que la sélection des bénéficiaires contrôlés par l'administration ne tient pas compte des facteurs de risques spécifiques à la mesure (France), ou bien que les déclarations ne font pas toujours l'objet de contrôles administratifs appropriés (Finlande);
- e) que le contrôle du bon entretien des prairies, qui constitue l'une des conditions d'éligibilité, est insuffisant (France);
- f) que la documentation des contrôles portant sur les bonnes pratiques agricoles est insatisfaisante et que les services de contrôle n'ont que peu ou pas d'assurance pour déterminer si les conditions relatives sont respectées (tous les États membres visités); en outre, que les contrôles manquent parfois de pertinence et que le suivi de leurs résultats est incertain (Autriche);
- g) que le montant de l'indemnité est déterminé par un indicateur transmis par l'administration fiscale, dont l'organisme gestionnaire ignore aussi bien les éléments constitutifs que le mode de calcul; il dépend aussi de la nature

des cultures, dont la vérification est très difficile en l'absence de registre approprié (Allemagne);

- h) que la détention, par le bénéficiaire, d'un certificat d'épandage, une des conditions nationales à l'attribution de l'indemnité, ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique (Allemagne).

51. Concernant les transactions individuelles, il est apparu

- a) qu'en Autriche, de nombreux relevés des animaux sont erronés;
- b) qu'en Autriche également, des estates ont fait l'objet d'importantes surdéclarations;
- c) qu'en France, dans un tiers des exploitations auditées, l'effectif bovin retenu diffère de plus de 3 % de celui calculé à partir des informations du registre départemental.

Les erreurs constatées n'ont pas nécessairement d'incidence financière, les montants compensatoires attribués pouvant faire l'objet d'un écrêtement.

52. D'une manière générale, la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle est insuffisante. La principale cause en est la mauvaise qualité des données reprises d'autres systèmes de gestion. L'ampleur et l'incidence des anomalies observées dans chaque État membre sont directement influencées par le degré d'exigence des conditions définies (après approbation de la Commission) par chacun d'eux. Plus les conditions sont sévères, plus le risque qu'elles ne soient pas respectées est élevé. En outre, l'efficacité de ces systèmes de gestion et de contrôle est également entravée par la faible possibilité de contrôle de certains critères relatifs au respect des bonnes pratiques agricoles, comme par exemple le bien-être des animaux.

53. Suite à une enquête sur les systèmes de gestion, de contrôle et de sanction mis en place ou envisagés par les États membres dans le domaine du développement rural, la Commission ²⁹ a également constaté certaines de ces faiblesses.

54. Néanmoins, elle devrait davantage ³⁰ préciser les caractéristiques auxquelles doivent répondre les critères d'éligibilité définis par chaque État membre, notamment au regard du respect des bonnes pratiques agricoles, et s'assurer de leur contrôlabilité.

Le paiement, l'enregistrement et la comptabilisation des dépenses

55. L'intégralité et l'annualité des enregistrements sont deux des principes comptables généralement admis. La comptabilisation effective de toutes les opérations concernant la période a été vérifiée par l'examen des dates de paiement des indemnités dues au titre de l'exercice FEOGA 2001 ³¹.

56. Lors des vérifications sur place dans les États membres, il a été constaté:

- a) que pour la France entière, il ressort des données de l'organisme payeur arrêtées au 31 mars 2002 que les paiements postérieurs à la date de clôture de l'exercice FEOGA s'élevaient à 18,1 millions d'euros soit 8,5 % du total des paiements effectués au titre de cet exercice; qu'en outre, aucun recouvrement au titre de l'exercice 2001 n'avait été opéré, dans l'attente, selon l'administration, de la mise en cohérence des différents textes réglementaires nationaux applicables;
- b) qu'en Finlande, les recouvrements ne sont déclarés à la Commission que lorsqu'ils sont intégralement opérés, les recouvrements partiels n'étant pas pris en considération;
- c) qu'en Autriche, seulement 75,5 % des indemnités dues ont été payées au titre de l'exercice 2001; en effet, bien que les bénéficiaires aient reçu notification du montant total de l'indemnité leur revenant, l'organisme

payeur, sur instruction du ministre de tutelle, ne leur a versé qu'une fraction de la somme due en raison, selon les autorités concernées, de la mise en place d'un nouveau système d'identification des handicaps (Berghöfe Kataster). D'après les données fournies par l'organisme payeur, le montant restant dû, qui s'élève à 65,0 millions d'euros, dont 32,7 millions sont imputables au budget communautaire, a seulement été versé en juin 2002; la Commission n'a pas été officiellement informée par l'État membre de l'existence d'un décalage de paiement.

57. Ainsi, dans trois des quatre États membres visés, des anomalies importantes par rapport aux principes de l'intégralité et de l'annualité budgétaire ont été identifiées, même si elles ne sont pas constitutives d'irrégularité au regard de la réglementation spécifique à la mesure.

Des déficiences dans le suivi par la Commission et par les États membres

58. Conformément aux dispositions de l'article 48 du règlement (CE) n° 1257/99, la Commission et les États membres doivent assurer un suivi efficace de la mise en œuvre de la programmation du développement rural. Le suivi vise à évaluer la mise en œuvre correcte des mesures dans les délais fixés, à la fois en termes financiers et physiques. Il doit être effectué sur la base de procédures arrêtées d'un commun accord, d'indicateurs physiques et financiers spécifiques convenus à l'avance, ainsi que d'analyses écrites. Les États membres sont tenus d'établir un rapport annuel d'exécution contenant des informations sur les actions de suivi ³².

Les indicateurs de suivi

59. En application des dispositions de l'article 53, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 445/2002³³ et du règlement précédent ³⁴, la Commission a adopté des lignes directrices définissant des indicateurs communs pour le suivi de la programmation des actions de développement rural et des dépenses dans ce domaine pour la période 2000-2006³⁵.

60. L'examen de ces lignes directrices sur le suivi financier a donné lieu aux observations suivantes:

- a) les rapports annuels d'exécution doivent être représentés à la Commission sur la base de l'année civile ³⁶; cette période de référence est différente de l'exercice du FEOGA, section «garantie» ³⁷, ce qui a pour effet de rendre le contrôle budgétaire des dépenses en cause plus difficile et moins transparent;
- b) les données à caractère financier contenues dans les rapports annuels d'exécution concernent les engagements contractés en vertu du règlement (CE) n° 1257/99 et non les paiements; des informations relatives à ces derniers auraient été plus appropriées, dès lors qu'elles reflètent les dépenses réellement encourues.

Les données fournies par les États membres

61. Outre les déficiences générales du système d'établissement de rapports, des insuffisances ont également été relevées en ce qui concerne les informations transmises par les États membres. Ceux-ci sont tenus de présenter leur rapport d'exécution au plus tard le 30 avril de l'année suivante. Seuls quelques États membres ont respecté ce délai. Certains rapports ont été présentés avec six mois de retard. La plupart des rapports contenaient des informations, à caractère financier ou autre, relatives au régime des zones défavorisées; toutefois, les analyses écrites concernant les modifications des conditions générales, l'état d'avancement de la mise en œuvre et les dispositions prises par l'autorité de gestion étaient bien souvent incomplètes, voire inexistantes.

62. La Commission a confirmé que la communication tardive ou l'absence d'informations avaient nui au bon déroulement du suivi; dans ses lignes directrices, elle a affirmé que "plusieurs difficultés et incohérences apparentes dans la manière de remplir les tableaux d'indicateurs ont été observées", et

que "si les données communes des suivi[...] étaient les mêmes, en volume et en qualité, que celles communiquées pour l'année 2000, il serait difficile à la Commission de suivre efficacement la mise en œuvre des PDR ou de fournir une agrégation fiable des données des suivi à un niveau communautaire". Entre la fin de 2001 et le printemps 2002, la Commission, en collaboration avec les États membres, a examiné les indicateurs des suivi en vue de les améliorer.

L'exploitation des données par la Commission

63. La Commission n'a pas pu exploiter pleinement les rapports d'exécution présentés par les États membres pour l'année 2000 en raison du peu d'informations fournies. S'agissant des données relatives à 2001, le délai de présentation des rapports annuels a été reporté à fin juin 2002 de manière à permettre aux États membres de s'adapter à un nouveau système d'indicateurs des suivi. De ce fait, à la fin de l'audit, en juillet 2002, la Commission n'avait pas analysé ces rapports.

Des améliorations à apporter dans la conduite et l'exploitation des évaluations

64. L'article 49 du règlement (CE) n° 1257/99 prévoit la réalisation d'une évaluation des mesures couvertes par les PDR, qui doit permettre d'apprécier les résultats et l'incidence des régimes d'aide et d'analyser leur efficacité. La Commission joue un rôle déterminant pour ce qui est d'assurer l'efficacité de l'évaluation ainsi que la diffusion de ses résultats.

Les lignes directrices relatives à l'évaluation

65. La Commission a élaboré des lignes directrices applicables à l'évaluation à mi-parcours et à l'évaluation *ex post*³⁸ en vue de l'évaluation du régime de soutien pour la période de programmation 2000-2006, conformément aux dispositions de l'article 54, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 445/2002. Les lignes directrices consistent en des questions évaluatives communes

accompagnées de critères et d'indicateurs. La Cour a analysé l'approche retenue pour le régime des soutiens aux zones défavorisées en la comparant à la démarche globale suivie par la Commission en matière d'évaluation ³⁹. D'une manière générale, les indicateurs utilisés sont appropriés, à l'exception de ceux relatifs aux questions et aux critères visant à déterminer dans quelle mesure le régime permet d'éviter la surcompensation des handicaps (voir points 38 -42).

La qualité des évaluations

66. L'article 49 du règlement (CE) n° 1257/1999 dispose que l'évaluation des mesures couvertes par la programmation du développement rural doit être réalisée conformément aux principes établis aux articles 40 à 43 du règlement (CE) n° 1260/1999. Cela implique que les mesures en cause fassent l'objet d'évaluations *ex ante* -parcours et *ex post* .

Qualité des évaluations *ex-ante* relatives au régime des soutiens aux zones défavorisées pour la nouvelle période de programmation

67. Il ressort des dispositions de l'article 55, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 445/2002 et du règlement précédemment en vigueur, que les PDR doivent prévoir une évaluation *ex ante* destinée à analyser les disparités, les lacunes et les potentialités de la situation actuelle, à apprécier la cohérence entre la stratégie proposée et la situation et les objectifs, et à prendre en considération les sujets abordés dans les questions évaluatives communes. Les PDR doivent également comporter une évaluation de l'effet attendu des priorités d'action retenues, une quantification de leurs objectifs et une vérification des modalités de mise en œuvre proposées, ainsi que de la cohérence avec la PAC et les autres politiques.

68. La Cour a constaté que les informations concernant les zones défavorisées, fournies par l'Autriche, la Finlande, la France et l'Allemagne (Bavière) pour la période de programmation 2000 -2006 dans le cadre des évaluations *ex ante* présentaient un intérêt très limité. Même si, dans la plupart des cas, ces

dernières étaient correctement structurées, elles ne contenaient que peu d'informations pertinentes sur les éléments susmentionnés.

Qualité des évaluations portant sur la période de programmation antérieure

69. L'article 6 du règlement (CE) n° 2052/88⁴⁰ constitue la base juridique pour l'évaluation du régime des soutiens dans le cadre de la période de programmation précédente (1994 - 1999). En juin 2002, la Commission avait reçu les rapports d'évaluation de dix États membres. Elle a réalisé une évaluation qualitative de trois d'entre eux (Autriche, Finlande et France), dont il ressort que plusieurs aspects des évaluations devraient être améliorés, en particulier la méthodologie appliquée, la qualité des données utilisées ainsi que la formulation et la validité des conclusions.

70. L'analyse, par la Cour, des PDR relatifs à la nouvelle période de programmation fait apparaître que les États membres concernés ont tenu compte des conclusions et des recommandations formulées dans les évaluations à mi-parcours. Par exemple, les évaluateurs finlandais et français avaient recommandé de calculer le montant de l'aide sur la base d'un nombre d'hectares, et non plus d'un nombre d'animaux.

71. Parallèlement, des cas ont été observés où aucune incidence sur la conception des PDR n'a pu être mise en évidence:

- a) les évaluateurs français avaient souligné la nécessité d'actualiser la liste des zones éligibles; en effet, la situation socio-économique de certaines régions ayant évolué, la classification (à l'exclusion de celle relative aux zones montagneuses) n'est plus nécessairement valable;
- b) les évaluateurs allemands avaient recommandé de veiller à une meilleure articulation entre les aspects environnementaux des indemnités compensatoires et le régime agroenvironnemental.

Évaluations *ex post* du régime des soutiens effectuées au cours de la/de(s) période(s) de programmation précédente(s)

72. Bien qu'un soutien soit apporté aux zones défavorisées depuis 1975, aucune évaluation complète du régime n'a été effectuée jusqu'ici. Il faut donc se féliciter que le programme d'évaluation de la Commission pour 2002 en prévoit l'évaluation globale. Les résultats de celle-ci devraient être disponibles à la fin de 2003.

73. En 1999, la Commission a cependant réalisé une évaluation intermédiaire des mesures relevant de l'objectif 5 des Fonds structurels (y compris le régime des soutiens aux zones défavorisées), sur la base de rapports fournis par les États membres⁴¹. Elles' est essentiellement limitée à analyser les données de suivi. Le rapport correspondant ne contient aucun résultat ni conclusion spécifiques concernant le régime des soutiens aux zones défavorisées. En revanche, il comprend des conclusions globales dont il ressort que les procédures, y compris celles relatives aux zones défavorisées, devraient être simplifiées et que les indicateurs sont trop généraux pour permettre une évaluation pertinente. Un certain nombre de programmes ont été critiqués en raison de l'absence de stratégie claire.

74. La Cour n'a pu obtenir aucune information probante lui permettant de déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus dans le cadre de cette évaluation avaient été pris en considération lors de l'élaboration du règlement pour la nouvelle période de programmation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

75. Les soutiens aux zones défavorisées est devenu un élément clé de la politique de développement rural. Aussi est-il extrêmement important que la Commission:

- dispose d'informations probantes suffisantes pour apprécier le bien-fondé du classement des différents territoires en zones défavorisées;

- disposé d'informations pertinentes concernant l'incidence du régime de soutien, en particulier sa capacité à éviter la surcompensation des handicaps;
- obtienne une assurance satisfaisante quant à la légalité et à la régularité des dépenses;
- utilise les informations sur la mise en œuvre des mesures de manière efficiente et en temps utile afin d'assurer efficacement le suivi du régime de soutien.

Depuis 1993, la Commission a mis en cause la pertinence des classifications existantes et leur pérennité. Cependant, ceci n'a abouti à aucune modification de la réglementation.

76. La Commission ne dispose pas d'informations probantes suffisantes permettant d'attester l'actuelle validité des décisions de classement des zones défavorisées, ce qui affecte l'efficace et l'efficacité de la mise en œuvre du régime de soutien (voir point 23). Il peut en résulter une classification qui ne serait plus fondée, comme cela a été expliqué au point 29, et, par suite, l'attribution d'aides injustifiées. Les États membres ont recours à un large éventail d'indicateurs pour déterminer si une zone est défavorisée ou non (voir point 33), ce qui peut entraîner des disparités de traitement entre les bénéficiaires.

77. Il conviendrait que la Commission:

- a) procède à un réexamen complet et approfondi de la classification actuelle de toutes les zones défavorisées;
- b) définisse, en étroite collaboration avec les États membres, un ensemble plus approprié d'indicateurs pour l'identification des zones défavorisées, qui soient cohérents et assurent un traitement équitable des bénéficiaires.

78. La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'incidence du régime des soutiens en faveur des zones défavorisées. En l'absence d'une évaluation d'ensemble approfondie (voir point 72), il n'est pas possible de se prononcer définitivement sur l'efficacité des indemnités compensatoires pour compenser les handicaps existants, et donc de garantir une bonne utilisation des ressources.

79. La Commission devrait:

- a) essayer d'obtenir des informations pertinentes sur l'incidence du régime;
- b) examiner, dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre du régime par les États membres, comment l'incidence éventuelle de la surcompensation peut être identifiée et, le cas échéant, proposer les changements nécessaires pour empêcher ce phénomène.

80. Les systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres voient leur qualité affectée par les insuffisances de l'environnement de contrôle, qui tiennent à l'impossibilité de vérifier de manière satisfaisante l'un des principaux critères d'éligibilité, à savoir le respect des bonnes pratiques agricoles (voir point 52); les procédures applicables en matière d'enregistrement et de paiement de l'aide ne sont pas toujours conformes aux principes comptables de l'intégralité et de l'annualité (voir point 57). En outre, il n'est pas toujours possible de disposer d'informations objectives sur le respect des critères d'éligibilité (voir point 48). Les faiblesses inhérentes à ces systèmes de gestion et de contrôle ont une incidence négative sur la légalité et sur la régularité de la mise en œuvre du régime des soutiens.

81. La Commission devrait:

- a) veiller à ce que les États membres donnent des "bonnes pratiques agricoles" une définition précise et facilement vérifiable; à défaut, elle devrait proposer un régime des soutiens aux zones défavorisées s'appuyant

sur une notion plus claire et plus facilement contrôlable que les "bonnes pratiques agricoles";

- b) dresser un inventaire des pratiques régionales/locales existantes, en rapport à des conditions d'exploitation particulières;
- c) fournir aux États membres des orientations exhaustives quant aux exigences liées à un système de contrôle efficace;
- d) s'assurer de l'efficacité des contrôles effectués;
- e) veiller à ce que les États membres respectent les principes comptables généralement admis, en particulier ceux de l'annualité et de l'exhaustivité, pour l'enregistrement et le paiement des indemnités compensatoires accordées au titre du FEOGA, section «garantie».

82. En 2000 et en 2001, les États membres n'ont pas fourni de temps utile à la Commission l'ensemble des informations nécessaires à un suivi approprié (voir points 61-62). La Commission n'a pas utilisé au mieux les données disponibles (voir point 63).

83. Les États membres devraient présenter de temps utile toutes les informations nécessaires au suivi.

La Commission devrait:

- a) veiller à ce que les États membres satisfassent à l'obligation de présenter toutes les données nécessaires de temps utile;
- b) réexaminer la pertinence des indicateurs utilisés pour assurer le suivi du régime de soutien.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 10 avril 2003.

Par la Cour des comptes

Juan Manuel Fabra Vallés

Président

-
- ¹ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JOL 160 du 26.6.1999).
 - ² Sous-rubrique 1 b des perspectives financières concernées.
 - ³ Directive 75/268/CEE du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées (JOL 128 du 19.5.1975).
 - ⁴ Règlement (CE) n° 950/97 du Conseil du 20 mai 1997 (JOL 142 du 2.6.1997).
 - ⁵ Article 17 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JOL 160 du 26.6.1999).
 - ⁶ Document Star VI/7675/98 de la DG Agric de la Commission.
 - ⁷ Par rapport aux prévisions budgétaires pour la période de programmation 2000 - 2006.
 - ⁸ Un contrôle le plus efficace de la procédure de contrôle destinée à identifier les déficiences opérationnelles; celles-ci sont identifiées moyennant une analyse de risque portant sur les systèmes en place.
 - ⁹ Règlement (CE) n° 1257/1999, annexe 1.
 - ¹⁰ JOC 324 du 13.12.1991, p. 141.
 - ¹¹ Voir annexe I; pour deux États membres sur dix.

-
- 12 Direction générale pour l'agriculture (DGVI) de la Commission européenne, " *PAC 2000*", *document de travail*, Évolutions du monde rural, juillet 1997, p. 59.
- 13 JOC 115 du 19.4.1996, p. 34.
- 14 Règlement (C E) n° 950/97 du Conseil du 20 mai 1997 (JOL 142 du 2.6.1997).
- 15 Directive 75/274/CEE du Conseil du 28 avril 1975 relative à la liste communautaire des zones agricoles défavorisées en sens de la directive 75/268/CEE (Luxembourg) (JOL 128 du 19.5.1975, pp. 226 – 228); le revenu agricole (inférieur à 80 % du revenu agricole moyen communautaire) compte parmi les critères pris en considération.
- 16 En 1975, le revenu agricole moyen au Luxembourg était inférieur à 80 % du revenu agricole moyen dans la Communauté européenne mais, en 2000, il lui était supérieur de quelque 20 %.
- 17 Règlement (CE) n° 1257/99.
- 18 Belgique, France, Allemagne, Italie et Luxembourg.
- 19 Direction générale pour l'agriculture (DGVI) de la Commission européenne, " *PAC 2000*", *document de travail*, " Évolutions du monde rural", juillet 1997, p. 60.
- 20 Direction générale pour l'agriculture (DGVI) de la Commission européenne, " *PAC 2000*", *document de travail*, " Évolutions du monde rural", juillet 1997, p. 62.
- 21 30 bénéficiaires sélectionnés par région auditée.
- 22 Article 27, paragraphe 4.
- 23 Plan de développement rural pour la Bavière.
- 24 Différents plans de développement rural.
- 25 Plan de développement rural pour l'Angleterre.
- 26 Versement de l'aide aux zones défavorisées dans son intégralité pour les 350 premiers hectares. Le taux appliqué pour les paiements concernant les 350 hectares suivants est de 50 %. Aucune aide n'est payée pour les surfaces de plus de 700 hectares.
Exclusion des zones défavorisées des surfaces utilisées pour certains types d'exploitation: aucune aide n'est octroyée au titre du soutien aux régions défavorisées pour les surfaces utilisées pour la production laitière ou autre activité d'élevage, à l'exception de l'élevage extensif de mouton et de vaches allaitantes. Fixation des taux concernant les indemnités compensatoires pour les terres et les propriétés foncières communales en deçà du taux minimal de 25 euros/ha pour refléter la taille des exploitations, généralement plus importante, et la vocation agricole limitée des terres de cette nature.

-
- 27 Document de la Commission VI/10535/99.
- 28 Reflétant la densité d'élevage.
- 29 Voir le rapport des synthèses du 20 août 2001 n° AGR019399.
- 30 Il importe de signaler que, courant 2002, la Commission examinait avec les États membres un document contenant des lignes directrices en matière de contrôle.
- 31 L'exercice FEOGA 2001 va du 16 octobre 2000 au 15 octobre 2001.
- 32 Tout rapport annuel d'exécution contient les éléments suivants (article 53 du règlement (CE) n° 445/2002):
- toute modification des conditions générales ayant une importance pour l'exécution de l'intervention, notamment les évolutions socio-économiques significatives; les modifications des politiques nationales;
 - l'état d'avancement des mesures et des priorités;
 - les dispositions prises par l'autorité de gestion et par le comité de suivi, lorsqu'un tel comité a été prévu, pour assurer la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre;
 - les mesures prises pour assurer la compatibilité avec les politiques communautaires.
- 33 Règlement (CE) n° 445/2002 de la Commission du 26 février 2002 (JOL 74 du 15.3.2002, p. 1).
- 34 Règlement (CE) n° 1750/1999 de la Commission du 23 juillet 1999 (JOL 214 du 13.8.1999, p. 31).
- 35 Document de travail n° VI/43512/02 de la Commission.
- 36 Article 53 du règlement (CE) n° 445/2002.
- 37 L'exercice FEOGA va du 16 octobre de l'année n-1 au 15 octobre de l'année n.
- 38 Document n° VI/12004/final de la Commission.
- 39 Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle (MEANS).
- 40 Règlement (CEE) n° 2052/1988 du Conseil du 24 juin 1988 (JOL 185 du 15.7.1988).
- 41 Document de la Commission du 1^{er} novembre 1999 intitulé «Évaluations intermédiaires des programmes de développement rural (objectifs 5a et 5b)».

GLOSSAIRE

FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (section «garantie»)
PDR	Plan de développement rural
SAU	Surface agricole utile
UGB	Unité de gros bétail

ANNEXE I

Existence de données sous-jacentes pour le classement des zones défavorisées et examen de ces données par la Commission

	1975-80			1981-85			1986-90			1991-95			1996-		
	cl.	d.	ex.	cl.	d.	ex.	cl.	d.	ex.	cl.	d.	ex.	cl.	d.	ex.
Belgique	I,M	+	+												
France	I,M	-	-	M	-	-	M	+	+	M	+	-	M	+	+
Allemagne	I,M	-	-	M	-	-	M	+	+	M	+	+	M	+	+
Irlande	I,M	-	-	M	-	-				M	+	+	M	+	+
Italie	I	-	-	M	-	+	M	-	+	M	+	-			
Luxembourg	I	+	+												
Pays-Bas	I	-	-	M	-	-	M	+	+	M	+	+			
Royaume-Uni	I	-	-	M	-	-	M	+	+						
Grèce				I,M	-	+	M	-	-	M	+	+			
Portugal							I,M	+	-						
Espagne							I,M	-	-	M	+	+	M	+	-
Autriche										I	+	+	M	+	+
Finlande										I	+	+	M	+	+
Suède										I	+	+	M	+	+
Danemark													I	+	+
+/total		2/8	2/8		0/7	2/7		5/8	5/8		10/10	8/10		8/8	7/8

cl.: classement **I**: classement initial **M**: modification/extension

d.=données : données sous-jacentes utilisées à des fins de classement/modification

ex.=examen : examen, par la Commission, des données sous-jacentes et des justifications

+: documents probants figurant dans les archives de la Commission

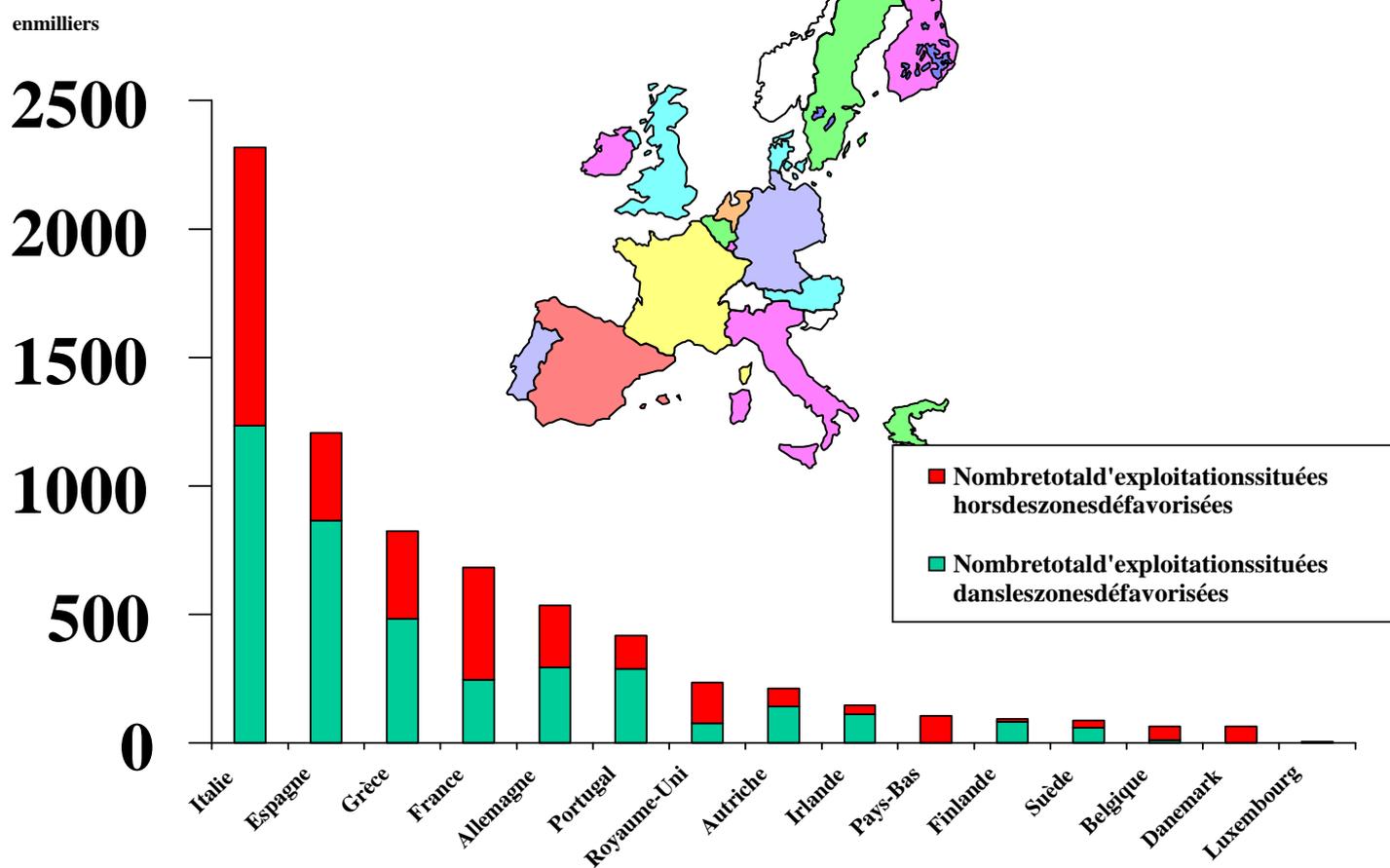
-: absence de documents probants dans les archives de la Commission.

Indicateurs utilisés pour les critères communs relatifs aux zones défavorisées menacées de déprise (Source: Document STAR n° VI7675/98)

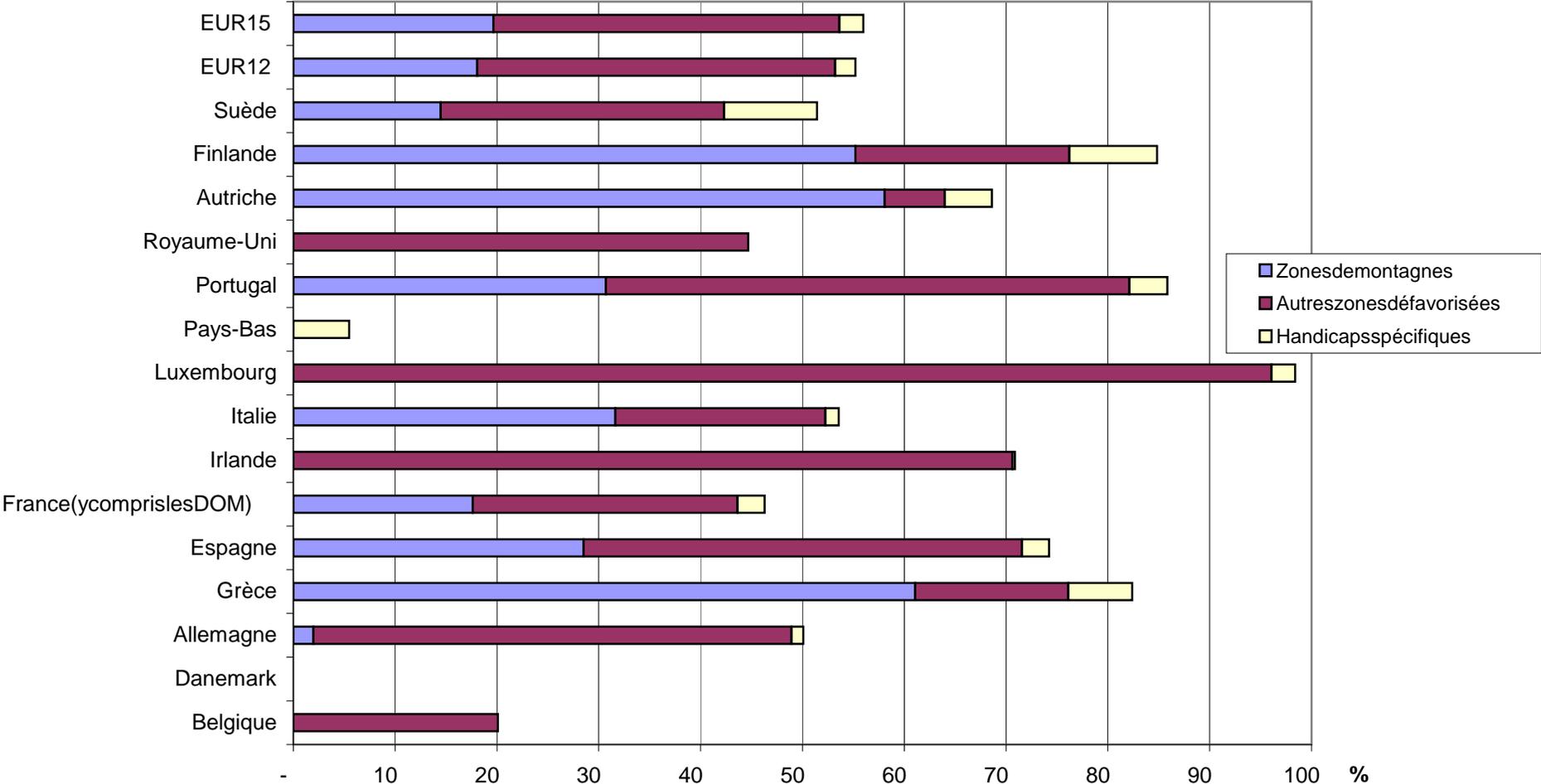
Critères	Indicateurs utilisés	Nombre d'ÉM qui utilisent cet indicateur	Valeur limite
Productivité des terres	1. indice de comparabilité agricole (BZ)	1	30
	2. nombre de jours sans gelées	1	150
	3. production bovine	1	70%
	4. indice de Nikula	1	440
	5. indice de rendement naturel potentiel	1	
	6. production agricole finale par ha	1	80%
	7. indice de comparabilité agricole (LVZ)	1	28
	8. rendement	4	66-84%
	9. pourcentage des superficies labourées	1	7,8%
	10. densité d'élevage (UGB/ha)	3	1-1,19
	11. fermage	2	65%
	12. la moitié au moins de la SAU de la commune ('Concelho') est affectée par de lourds handicaps	1	50%
	13. indice de productivité 'L.Turc'	1	30
	14. terres arables / zone productive	1	50%
	15. indice standard des rendements	1	80%
	16. valeur ajoutée brute des exploitations par unité de travail agricole annuel	1	80%
	17. prairies / SAU totale	1	70%
Situation économique	1. indice de comparabilité agricole (BZ)	1	30
	2. revenu du travail par unité de travail	1	77%
	3. indice de Nikula	1	440
	4. indice de rendement naturel potentiel	1	
	5. indice de comparabilité agricole (LVZ)	1	28
	6. revenus d'exploitation par unité de travail	3	80%
	7. indices liés à la densité d'élevage	2	66% ou 0,2
	8. valeur ajoutée nette aux coûts des facteurs par actif agricole	1	80%
	9. marge brute standard (MBS)	1	80%
	10. indice standard des rendements	1	80%
	11. valeur ajoutée brute des exploitations par unité de travail agricole annuel	1	80%
	12. revenu du travail par unité de travail humain	1	80%
Population	1. densité de la population	13	27-130/km ²
	2. taux de régression	7	0,5-2%
	3. population agricole	13	15-50%

Exploitations situées dans les zones défavorisées

Graphique 1

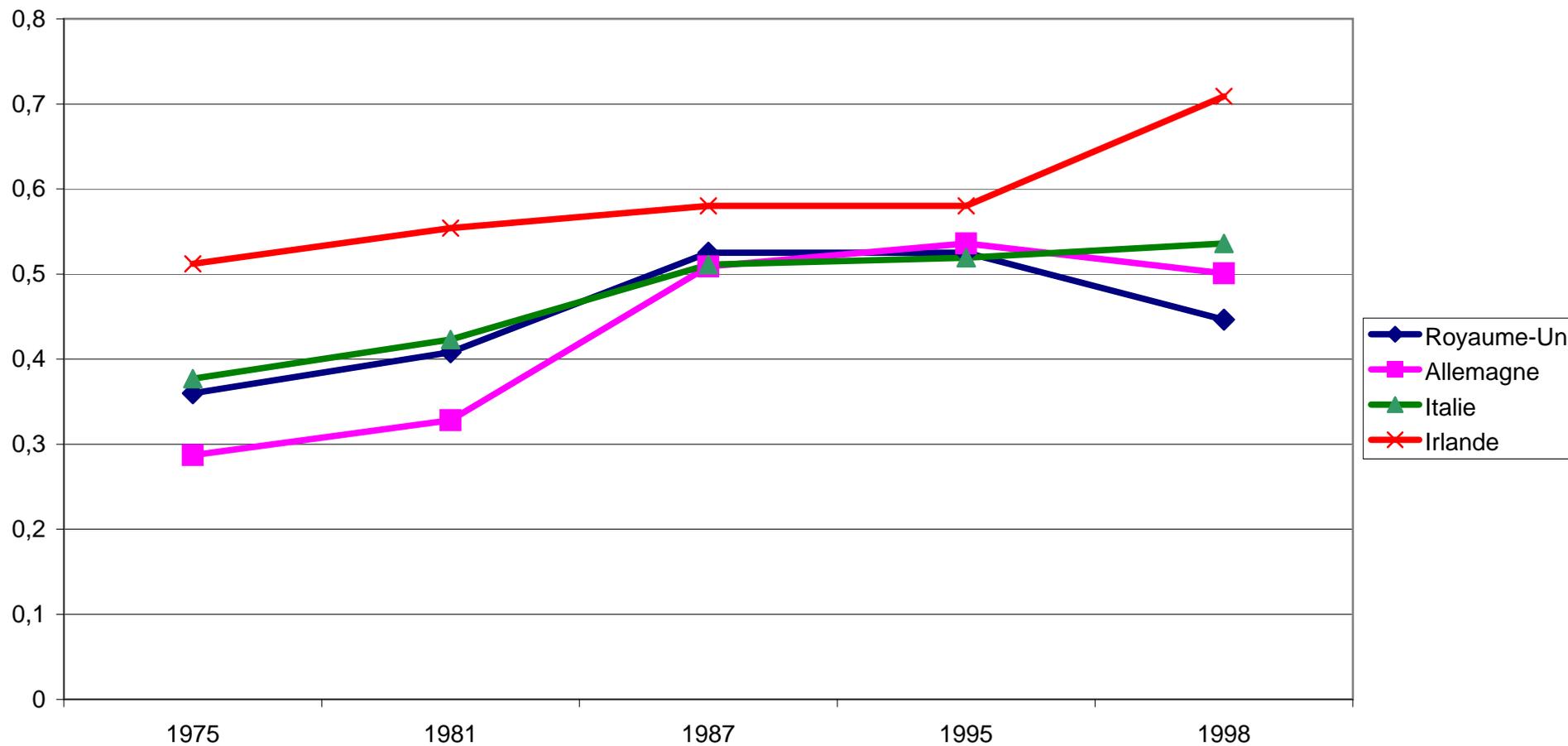


Zones défavorisées exprimées en pourcentage de la SAU totale par État membre



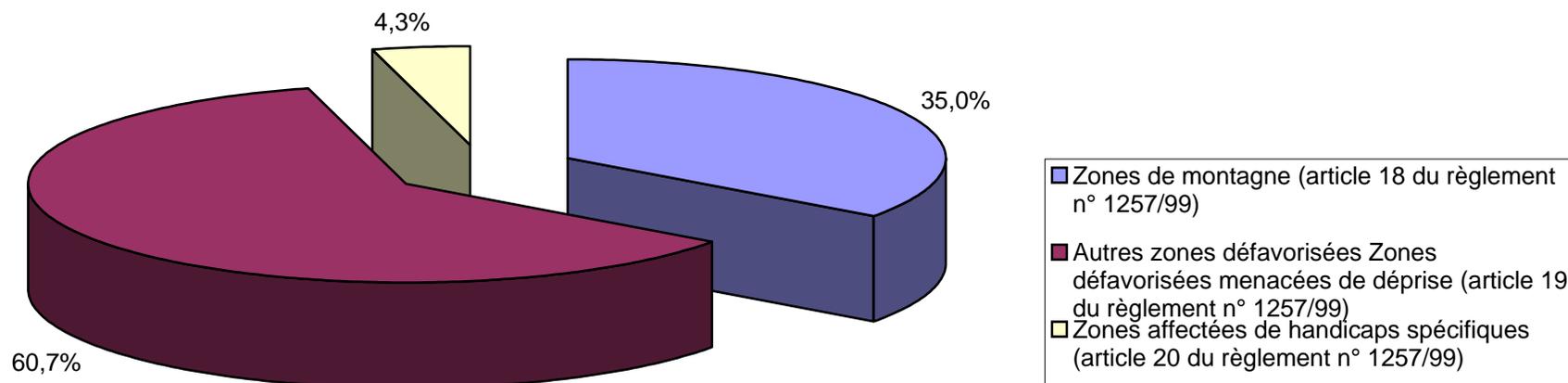
Source: Document du Comité STAR n° VI7675/98. Situation en mars 1998.

Évolution du taux de zones défavorisées dans les États membres
où elle a été la plus importante



Source : Document du Comité STAR n°VI7675/98.

Répartition entre les trois catégories de zones défavorisées en 1998



Source: Document du Comité STAR n° VI7675/98.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES « DÉVELOPPEMENT RURAL: LES ZONES AGRICOLES DÉFAVORISÉES »

SYNTHÈSE

III. a) La classification des zones défavorisées a été réalisée principalement durant la précédente période de programmation (1994 -1999), sur la base des informations correspondantes fournies par les États membres. Les nouvelles règles s'appliquant à la période de programmation actuelle 2000 -2006 n'ont en rien modifié cette classification (cf. les réponses au point 28).

b) L'utilisation par les États membres d'indicateurs différents, en liaison avec les critères généraux de finis par règlement, pour déterminer les zones défavorisées tient au fait que leur défavorisé est apprécié par rapport aux zones agricoles productives de l'État membre ou de la région concernées (et non par rapport à d'autres États membres).

c) Dans le cadre de l'approbation des programmes de développement rural, la Commission examine le régime et le niveau d'aide proposés. Plusieurs dispositions du Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil minimisent les risques de surcompensation (cf. le point 40).

d) La Commission est consciente du fait que la notion de bonnes pratiques agricoles est une notion complexe, fondée sur des normes elles aussi complexes relevant de divers secteurs.

Dès l'année 2000, une approche pratique a ainsi été proposée aux États membres dans un document d'orientations* (cf. la réponse au point 47).

En fonction de l'expérience acquise en matière de définition et de mise en œuvre des bonnes pratiques agricoles durant les premières années de la période de programmation, la Commission a présenté proposé, dans le cadre de la réforme de la PAC, d'élaborer un cadre communautaire de normes réglementaires à appliquer dans l'agriculture (point 48).

e) La Commission partage certaines préoccupations de la Cour en ce qui concerne le calendrier, l'importance et la qualité des rapports annuels et des indicateurs de suivi de finis par les États membres.

Toutefois, comme le système de suivi communautaire mis en œuvre pour la première fois en 2000, dans le cadre de la nouvelle structure de programmation du développement rural adoptée dans l'Agenda 2000, il est évident que des enseignements seront encore à tirer.

f) Une synthèse au niveau communautaire des évaluations post doit être achevée à la fin de 2003. En outre, la méthode d'évaluation des mesures en faveur du développement rural et, notamment, des zones défavorisées a été renforcée pour la période de programmation actuelle, en coopération avec les États membres.

Conformément au Règlement (CE) n° 1257/99, les États membres quantifient [dans la mesure du possible pour les différentes mesures, y compris celles concernant les zones

* Doc. VI/10535/99. La version Révisée est celle mise à jour en décembre 2002. Néanmoins, la version Révisée 2 distribuée aux États membres en juin 2000 reprenait déjà les recommandations en matière de BPA.

défavorisées, dans leurs programmes de développement rural (PDR)] les objectifs permettant d'évaluer la progression de la mise en œuvre du suivi et servant de référence pour les évaluations (cf. les réponses aux points 38 et 71).

IV. Grâce à la mesure d'aide aux zones défavorisées, les agriculteurs vivant dans les régions les plus désavantagées de l'Union européenne ont bénéficié d'une aide financière substantielle. Cette mesure continuera de jouer un rôle important dans le maintien d'une agriculture durable et de communautés rurales viables.

Suite aux observations formulées par la Cour dans son rapport de 1990, la Commission a apporté des modifications sur plusieurs points. La Commission accueille favorablement le rapport actuel de la Cour et tiendra compte de ses observations et recommandations lors de l'élaboration ultérieure du régime d'aide aux zones défavorisées dans le cadre de la politique de développement rural.

CADRE GENERAL

8. L'augmentation s'explique par le fait que ces États membres ont décidé d'appliquer progressivement les critères de classification aux zones éligibles en fonction de leurs priorités et de disponibilités budgétaires.

9. Le règlement définit un cadre de caractéristiques communes pour la classification de ce type de zones. Selon la législation en vigueur, chaque État membre utilise ses propres indicateurs objectifs.

17. Les années 2000 et 2001 étaient typiques pour la nouvelle période de programmation, car la plupart des plans de développement rural n'ont été approuvés que durant le second semestre de 2000, le mécanisme de financement ayant été modifié en raison du passage de la section 'Orientation' à la section 'Garantie'. Une grande partie des crédits relatifs aux programmes approuvés en 2000 ont été payés durant l'exercice 2001 pour la section 'Garantie'.

21. Cf. le point 9.

Suite aux observations formulées par la Cour dans son rapport de 1990 et dans le souci constant de renforcer les contrôles en matière de dépenses agricoles, la Commission a introduit plusieurs modifications (introduction de normes minimales de contrôle et de fichiers informatiques sur les exploitations, modification du système, l'indemnité n'étant plus calculée par hectare).

LE CLASSEMENT EN ZONES DÉFAVORISÉES ET SES CONSÉQUENCES

24-27. À l'instar de la Cour, la Commission déplore que ses efforts visant à réviser la classification des zones défavorisées n'aient pu aboutir.

28. Depuis 1999, les zones classées comme défavorisées dans les États membres n'ont subi que de très légères modifications et sont donc restées inchangées. Selon les modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999 (Annexe II, point 9.B.3.V.B, deuxième tiret, règlement (CE) n° 445/2002 de la Commission), les États membres doivent indiquer les modifications survenues par rapport aux listes des zones défavorisées arrêtées ou modifiées par les directives du Conseil et de la Commission et les listes des zones à contraintes environnementales et apporter les justifications nécessaires. Selon cette procédure, la Commission vérifie chaque modification. Pour les nouveaux États membres, la définition

initiale des zones défavorisées fera partie de l'approbation de leurs programmes de développement rural.

29. Il convient de considérer la classification des zones défavorisées en fonction de la situation spécifique de chaque État Membre. Le règlement (CE) n° 1257/99 ne s'oppose pas à l'utilisation de différents indicateurs (dans le cadre des critères généraux formulés dans le règlement) par les différents États Membres. La Commission vérifie, pour chaque directive du Conseil, la pertinence des indicateurs employés par les États membres conformément à l'article 19.

33. La directive 75/268/CEE et, aujourd'hui, le règlement (CE) n° 1257/1999 établissent les caractéristiques communes des différents types de zones de montagne et de zones défavorisées. Dans son exposé des motifs au Conseil¹, la Commission indique le type et le nombre d'indices permettant d'évaluer très précisément, en fonction de la directive, les différentes propositions formulées par l'État membre à l'époque. Lors de la consultation des États membres, la Commission s'est efforcée de les convaincre de la nécessité de rendre plus concises et d'harmoniser les définitions énumérées dans les caractéristiques. Les indications figurant dans le document précité ont été utilisées dans toutes les discussions qui ont eu lieu ultérieurement avec les États membres à propos de la classification des zones défavorisées. Celles-ci ont guère subi de modifications depuis 1999, mais bien qu'il n'y ait pas d'approbation formelle, la Commission vérifie chaque proposition notifiée pour s'assurer qu'elle est bien conforme à la directive précédemment approuvée pour l'État membre en question.

34. La situation démographique variant selon les États membres, l'indicateur de densité de la population peut être utilisé différemment par chaque État membre, pourvu que cela reste dans le champ d'application du règlement. Cette comparaison entre les États membres est dès lors d'une utilité limitée pour juger de la bonne application de la mesure.

35. Conformément à la législation en vigueur précitée, chaque État membre est libre de décider de l'importance qu'il entend attacher au régime d'aide aux zones défavorisées par rapport à toutes les autres mesures de développement rural, ainsi que du montant de l'indemnité compensatoire nécessaire pour compenser les handicaps locaux à l'intérieur de ses frontières.

36. Les différences notées dans ce texte de 1997 reflètent les priorités accordées par les États membres à ce régime, les moyens financiers mis en œuvre, les structures des exploitations agricoles des États membres, ainsi que les régimes et niveaux d'aide appliqués, plutôt que les différents indicateurs utilisés pour la classification des zones défavorisées.

a) Il faut également tenir compte du fait que la dimension moyenne des exploitations varie considérablement d'un État membre à l'autre (le document mentionné indique que l'aide est respectivement de 111 et 152 euros à l'hectare pour le Luxembourg et le Portugal).

b) En Italie, faute de cofinancement national, tous les bénéficiaires situés dans une zone défavorisée ne peuvent pas bénéficier de l'indemnité.

37. Cf. la réponse au point 36.

¹COM(74)222 final du 18.12.1974

Le statut des zones défavorisées doit chaque fois être examiné dans le contexte de l'...tat membre. La situation économique générale peut varier considérablement d'un ...tat Membre à l'autre.

En fonction des allocations budgétaires et des priorités, certains ...tats membres sont parvenus à aligner les revenus des zones défavorisées sur ceux des zones non défavorisées, mais ce n'est pas le cas pour d'autres.

38. Des Évaluations nationales ont eu lieu pour chaque ...tat membre concerné. Une révision à mi-parcours et une Évaluation ex post des mesures appliquées durant la période de programmation (y compris du soutien aux zones défavorisées) a été effectuée. Une synthèse générale sera disponible avant la fin 2003. Pour la période de programmation actuelle, les exigences en matière d'évaluations sont devenues plus strictes pour toutes les mesures.

Conformément à l'Églement (CE) n° 1257/99, les ...tats membres ont quantifié les objectifs des mesures figurant dans leurs programmes de développement rural tout en justifiant le taux et la modulation des indemnités compensatoires.

Le suivi et les rapports d'exécution annuels (cf. la réponse au point 62) Évaluent notamment l'état d'avancement des programmes par rapport aux objectifs quantifiés.

40. Plusieurs dispositions du Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil visent à Éviter le risque de surcompensation. L'enveloppe totale dont dispose un ...tat membre pour son programme de développement rural est fixée pour la période de programmation. Cette enveloppe doit être affectée à toutes les mesures de développement rural que les ...tats membres souhaitent mettre en œuvre. Le Règlement dispose également que l'indemnité compensatoire est plafonnée à 200 euros/ha. La Commission exige des informations supplémentaires si cette limite est dépassée. Lors de l'approbation des programmes de développement rural, la Commission examine le régime et le niveau d'aide proposés. Par ailleurs, en raison du mode de fonctionnement décentralisé de la mesure, les ...tats membres ont le mieux en mesure d'Éviter les risques de surcompensation.

41. Conformément à l'article 37, paragraphe 4, du Règlement (CE) n° 1257/99, les ...tats membres peuvent définir des conditions supplémentaires ou plus restrictives en matière d'octroi du soutien communautaire au titre du développement rural. Ces conditions n'ont pas pour objectif de désavantager certains exploitants par rapport à d'autres.

42. Cf. les réponses aux points 40 et 41.

La Commission fait observer que les ...tats membres appliquent la modulation des indemnités prévue à l'article 15, paragraphe 2, du Règlement (CE) n° 1257/1999.

LA MISE EN ŒUVRE, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES MESURES DE SOUTIEN AUX ZONES DÉFAVORISÉES

44. Ils'agit de dépenses régulières et éligibles pour les raisons suivantes:

a) Aux termes du Règlement (CE) n° 1257/99, les bonnes pratiques agricoles peuvent seulement être conformes à la législation communautaire et nationale en vigueur (exigence minimale).

b) Des densités d'élevage minimales et maximales font généralement partie des bonnes pratiques agricoles et visent à éviter le surpâturage ou le sous-pâturage.

c) L'exclusion des élevages porcins et avicoles est justifiée par le fait que le critère retenu vise à garantir une bonne gestion des surfaces en herbe - qui constituent pratiquement la seule utilisation de ces zones - afin d'éviter le surpâturage ou, dans des systèmes trop extensifs, la sous-utilisation. Les élevages intensifs sont principalement situés en dehors des zones défavorisées et, en tout cas, soumis à la législation relative aux nitrates et à l'élimination des effluents.

d) La Commission a pris bonne note de l'observation formulée par la Cour. Ce point fera notamment l'objet d'un suivi lors des futurs audits.

45. La définition des bonnes pratiques agricoles (BPA) figure dans chaque programme de développement rural. Dans le cadre de l'Agenda 2000, il a été décidé que celles-ci seraient définies au niveau de chaque État membre ou région, afin de tenir compte des conditions locales réelles. La situation environnementale différant d'une région à l'autre, il ne paraît pas pertinent de définir un code commun de bonnes pratiques agricoles au niveau communautaire.

Lors de l'approbation de plans de développement rural définissant de bonnes pratiques agricoles, la Commission a également souligné la nécessité d'indiquer clairement les modalités de contrôle du respect des BPA par les autorités nationales ou régionales, au moyen de normes vérifiables et incluses dans le programme.

La Commission est consciente du fait que la notion de bonnes pratiques agricoles est une notion complexe, fondée sur des normes elles aussi complexes relevant de divers secteurs.

Dès l'année 2000, une approche pratique a ainsi été proposée aux États membres dans un document d'orientation. Selon la Commission, la base objective permettant de juger de l'éligibilité de l'aide repose sur deux éléments : la définition d'un ensemble raisonnable de pratiques essentielles à vérifier lors des contrôles sur place des bénéficiaires et un système de notifications croisées entre les experts et services spécialisés et ceux chargés de contrôler les aides financées par le FEOGA.

46. Tous les codes de BPA définis dans les programmes de développement rural devaient au moins respecter la législation communautaire, cette norme minimale constitue déjà une certaine base.

À la suite de l'expérience acquise en matière de définition et de mise en œuvre des bonnes pratiques agricoles durant les premières années de la période de programmation, la Commission propose, présent, dans le cadre de la réforme de la PAC, d'élaborer un cadre communautaire de normes réglementaires à appliquer dans l'agriculture.

47. La bonne mise en œuvre des systèmes de gestion, de contrôle et de sanctions par les États membres est évaluée dans le cadre des audits réalisés par les services de la Commission.

48. a) En ce qui concerne la France, des registres concernant le traitement des effluents et l'épandage doivent bien être tenus dans le cas des mesures agroenvironnementales prévues par le plan de développement rural national (PDRN). Il ne s'agit toutefois pas d'une condition prioritaire pour les zones défavorisées en raison des critères retenus par la France pour ces dernières.

d) L'obligation d'enregistrer l'ensemble des volailles, porcs et équidés compliquerait grandement la procédure. Cette mesure s'avérerait peu utile dans la pratique, étant donné le faible nombre de ces animaux dans les régions de zones défavorisées et ceux-ci n'utilisant pas les surfaces fourragères.

50. La Commission est consciente du fait qu'un certain nombre d'améliorations s'imposent dans les États membres. Elle prend note de l'observation formulée par la Cour et tiendra compte au cours de ses audits futurs.

f) L'Autriche dispose d'un système de contrôle sophistiqué. Toutefois, celui-ci n'a que récemment été mis en service et sera amélioré grâce à un système supplémentaire de contrôles croisés.

52. Comme indiqué au point 45, des orientations pratiques concernant la manière de contrôler les mesures de développement rural (notamment de soutien aux zones défavorisées) ont été établies en collaboration avec les États membres. Ces orientations seront encore adaptées au fur et à mesure que l'on disposera d'une plus expérience sur le terrain.

La Commission est consciente du fait que le risque d'erreur augmente parallèlement au nombre et à la complexité des besoins.

53. Lors d'une enquête préventive réalisée entre septembre 2000 et juin 2001, la Commission avait en effet relevé certaines des faiblesses éventuelles potentielles liées à l'introduction d'un nouveau système. À cette époque toutefois, la bonne mise en œuvre des systèmes de gestion, de contrôle et de sanctions n'avait pu être contrôlée, car ces systèmes étaient en cours de élaboration.

54. ... tant donné la diversité des situations locales, il paraît peu opportun d'établir un niveau communautaire des caractéristiques communes au regard des bonnes pratiques agricoles^a. En revanche, ces dernières doivent être contrôlables, comme le prévoit le règlement (CE) n° 445/2002. La Commission a proposé une stratégie de contrôle des bonnes pratiques agricoles (cf. la réponse au point 45) et elle s'assurera de la mise en œuvre de ces contrôles lors des futurs audits.

56. a), b), c). Le fait que certains paiements dus pendant l'année 2001 ont été effectués en 2002 n'est pas contraire aux règlements concernés, comme la Cour le relève au point 57, et les États membres n'étaient pas légalement tenus de payer ces aides en 2001.

c) En 2001, l'Autriche a présenté une modification du programme visant à réduire le financement de la mesure de soutien aux zones défavorisées^a. Les chiffres des tableaux financiers modifiés étant conformes aux sommes réellement dépensées, cette modification n'a aucune incidence sur le budget communautaire.

57. Le fait que ces cas ne constituent pas des irrégularités au sens des règlements correspondants montre que les dispositions appliquées au FEOGA, section 'Garantie' ont été correctement mises en œuvre.

60. Le système de contrôle de la Commission concerne le suivi au moyen d'indicateurs financiers et contrôles physiques (article 48 du règlement (CE) n° 1257/1999). Le cadre élaboré conjointement par la Commission et les États membres visait à rassembler en un système unique toutes les mesures de développement rural. Il ne s'applique donc pas exclusivement aux régions de soutien aux zones défavorisées.

a) Les rapports annuels ont pour objet de suivre la réalisation des programmes au niveau pratique et financier (sur la base d'une année civile) par rapport aux objectifs. Ils permettent certes d'assurer le contrôle des dépenses, mais ce n'est pas leur but essentiel.

Le suivi sur la base d'une année civile assure une programmation uniforme des mesures financées par les sections 'Orientation' et 'Garantie' du FEOGA. Cela n'a pas posé de difficultés jusqu'à présent, mais si c'était le cas à l'avenir, la Commission examinerait la nouvelle question.

Lors de la programmation d'actions financées par le FEOGA, section 'Garantie', les États membres sont également tenus de transmettre chaque année au mois de septembre l'état des dépenses réalisées par le FEOGA durant l'exercice en cours (article 47 du règlement (CE) n° 445/2002).

b) L'état des dépenses visé à l'article 47 du règlement (CE) n° 445/2002 indique pour chaque mesure les dépenses effectivement encourues (paiements).

Dans le cas du soutien aux zones défavorisées, il n'y a guère de différence dans la pratique entre les engagements et les paiements, ces derniers étant effectués annuellement et normalement déclarés à la Commission au cours du même exercice. La Commission estime qu'il serait préférable d'utiliser aux fins du suivi les données relatives aux engagements, car cela permettrait d'apprécier plus clairement le degré de réalisation des différentes mesures sur le terrain.

61. La Commission partage certaines préoccupations de la Cour en ce qui concerne le calendrier, l'importance et la qualité des rapports annuels et des indicateurs de suivi définis par les États membres.

Lors du contrôle, les seuls rapports disponibles concernaient l'année 2000. C'était la première fois que le système de rapports était appliqué et ils agissaient malgré tout en tant qu'année atypique, l'approbation des programmes n'étant pas encore terminée et la mise en œuvre des mesures sur le terrain ne faisant que commencer.

62. Cette citation est extraite des lignes directrices définissant des indicateurs communs pour le suivi de la programmation des actions de développement rural. Le caractère exhaustif et la qualité desdits indicateurs au niveau communautaire y sont évalués (à l'opposé des rapports annuels qui comprennent également le texte de chaque programme) et, dans certains cas, des indicateurs supplémentaires spécifiques pour chaque programme sont définis pour l'année 2000. Cette évaluation critique a été faite pour permettre à la Commission de respecter ses obligations en ce qui concerne l'élaboration de rapports de synthèse réguliers au niveau communautaire, comme il avait été demandé lors du Conseil européen tenu en juin 2001 à Göteborg.

Si des améliorations sont certes encore nécessaires, la Commission estime toutefois que par rapport à l'année 2000, le nombre et la qualité des indicateurs de suivi établis depuis pour l'année 2001 ont beaucoup progressé.

63. Pour ce qui est des années 2000 et 2001, des observations ont été transmises par écrit aux États membres et aux régions, afin de demander des précisions et informations complémentaires sur certains points.

Quant à l'année 2001, le premier rapport de synthèse au niveau communautaire est actuellement en cours de préparation. En raison des données fournies tardivement et, dans certains cas, de manière incomplète par les États membres, ce rapport n'a pu achever avant la fin 2002. L'analyse des données de suivi pour l'année 2001 pour le FEOGA, section 'Garantie' est en cours et sera terminée pour l'année 2000, à condition que les États membres aient transmis les données requises demandées. Cette question a été examinée avec les États membres dans le cadre du comité spécial de l'agriculture.

64. Un nouveau système complet d'évaluation (ex ante, mi-parcours, ex post) et une nouvelle méthodologie commune ont été introduits par le règlement (CE) n° 1257/1999, ce qui représente une nette amélioration par rapport à la période de programmation précédente.

68. L'évaluation ex ante du développement rural n'est devenue obligatoire qu'à partir de la période de programmation 2000-2006. On ne disposait donc jusqu'à d'aucune expérience en matière d'évaluations ex ante systématiques dans ce domaine. Néanmoins, les lignes directrices à cet égard publiées par la Commission prévoient que la procédure d'évaluation ex ante sera revue et, s'il y a lieu, complétée dans le cadre de l'évaluation mi-parcours.

69. À la fin de 2002, la Commission avait reçu des États membres 17 rapports d'évaluation ex post au total en application du règlement (CE) n° 950/97.

La plupart de ces rapports ont été évalués par les unités géographiques compétentes. Les évaluations qualitatives servent de base pour établir les quatre évaluations ex post récapitulatives concernant la période de programmation 1994-1999 qui sont actuellement réalisées à un niveau européen.

La Commission poursuit ses efforts visant à améliorer la qualité des rapports d'évaluation des États membres (définition de lignes directrices, organisation de séminaires et réunions de coordination).

71. Les États membres devraient tirer les conclusions des rapports d'évaluation. La Commission utilise ces mêmes rapports pour examiner de façon critique les documents de programmation des différents États membres se rapportant à la prochaine période de programmation.

73. L'évaluation mi-parcours des mesures relevant de l'objectif 5a au niveau européen par la Commission souffre de l'absence de données systématiques et complètes. En effet, tous les États membres n'avaient pas transmis leur rapport d'évaluation et une liste de questions communes en matière d'évaluation n'avait pas encore été établie. Pour la nouvelle période de programmation, de nouvelles lignes directrices (y compris une liste de questions communes d'évaluation comprenant des critères correspondants et des indicateurs précis) ont été définies à cet égard, en collaboration avec les États membres.

Quant à l'absence de stratégie clairement définie durant la période de programmation 1994-1999, les mesures visées par le règlement (CE) n° 950/97, à l'exception des régions relevant des Objectifs 1 et 6, n'ont été soumises qu'aux dispositions relatives à la programmation financière. Au cours de la nouvelle période de programmation 2000-2006,

cette mesure fait partie de la stratégie globale de chaque programme de développement rural.

74. Les résultats ont été pris en compte dans la nouvelle période de programmation. En fonction de l'expérience ainsi acquise, le système d'indemnités compensatoires a été modifié de manière à ce que les paiements ne soient plus effectués qu'à l'hectare et sous réserve du respect des bonnes pratiques agricoles.

CONCLUSIONSETRECOMMANDATIONS

75. L'évaluation des résultats des programmes actuels fournira des informations sur la nécessité de réviser les critères de classification.

Le système de suivi et d'évaluation mis en place a permis d'améliorer la qualité des informations disponibles dans ce domaine.

Grâce au système de contrôle du FEOGA, section 'Garantie' et aux lignes directrices destinées aux États membres pour le contrôle des mesures de développement rural et, notamment, de soutien aux zones défavorisées, le cadre global garantissant la légalité et la régularité des dépenses a été mis en place en juillet 2002.

Le nouveau système d'évaluation prévu par le règlement (CE) n° 1257/1999 permet de recueillir les informations nécessaires à une éventuelle révision des critères de classification et autres éléments du règlement.

76. La classification actuelle est conforme aux dispositions du règlement (CE) n° 1257/1999. Celle des zones défavorisées doit être reconsidérée en fonction de la situation spécifique de chaque État membre. Le règlement (CE) n° 1257/1999 ne s'oppose pas à l'utilisation de différents indicateurs.

77. a) En ce qui concerne la période qui suivra 2006, la Commission examinera l'opportunité d'une modification du système actuel.

b) Cf. les réponses aux points 75 et 76.

78. Les évaluations des programmes des États membres se rapportant à la précédente période de programmation et, notamment, de la mesure de soutien aux zones défavorisées, sont disponibles et examinées actuellement, afin de pouvoir présenter une analyse globale avant la fin de l'année 2003. Grâce au système d'évaluation du développement rural pour l'actuelle période de programmation, les informations concernant toutes les mesures, y compris le soutien aux zones défavorisées, seront plus détaillées qu'elles l'étaient pour la précédente période.

79. a) Cf. la réponse au point 78.

b) Le régime de soutien aux zones défavorisées se caractérise par des paiements forfaitaires. Le régime lui-même comporte des garanties (cf. la réponse au point III c)). La Commission étudiera, dans le cadre des évaluations des programmes de développement rural, si celles-ci sont suffisantes.

80. Des lignes directrices concernant le contrôle des bonnes pratiques agricoles ont été établies en 2002. Comme il s'agit d'un instrument relativement nouveau, il faudra inévitablement passer par une phase d'apprentissage.

Les procédures adoptées par les États membres en matière de déclaration des dépenses étaient conformes aux exigences en vigueur du FEOGA, section 'Garantie'.

81. a) Lors de l'approbation des plans de développement rural comportant une définition des bonnes pratiques agricoles, la Commission a également insisté sur le fait qu'il convient d'indiquer clairement la manière dont les autorités nationales et régionales surveilleront et contrôleront le respect des BPA au moyen de normes vérifiables devant figurer dans le programme.

b) Dans le cadre de la réforme de la PAC, la prochaine étape proposée est l'utilisation des bonnes pratiques agricoles en tant qu'instrument. Un cadre communautaire de normes réglementaires respectera définitivement cet effet.

c) Des orientations pratiques concernant le mode de contrôle des mesures de développement rural (notamment du soutien aux zones défavorisées) ont été élaborées en collaboration avec les États membres. Ces orientations évolueront en fonction de l'expérience acquise sur le terrain.

d) Les systèmes de contrôle des États membres continueront d'être soumis à des audits. À la demande de la Cour, le service d'audit de la direction générale Agriculture travaille actuellement à l'établissement d'un plan d'audit pluriannuel fondé sur une analyse de risque. Ce faisant, il tient compte des observations formulées par la Cour.

e) Cf. le point 80.

82. Le système de suivi des mesures de développement rural était nouveau pour les États membres. L'efficacité du suivi sera encore améliorée au fur et à mesure que ceux-ci auront acquis plus d'expérience. Un premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre des programmes de développement rural au cours des deux premières années de la période de programmation est en cours de préparation et un système informatique (CAP - IDIM) permettant de collecter et traiter les données de suivi entrera en service en 2003.

83.

a) Le règlement précise clairement quel type de données de suivi et d'évaluation les États membres doivent envoyer à la Commission et à quelle date. Celle-ci leur rappelle cette obligation à intervalles réguliers.

b) Certains des indicateurs de suivi devraient faire l'objet d'ajustements au fur et à mesure qu'on aura acquis plus d'expérience dans leur utilisation.