

N° 31

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'Agence de services et de paiement,*

Par MM. Alain HOUPERT et Yannick BOTREL,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



## S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>11</b>
<b>I. SOUMIS À UN ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE DÉVELOPPÉ ET PORTEURS D'ENJEUX MAJEURS, LES PAIEMENTS DES AIDES EUROPÉENNES À L'AGRICULTURE ONT VALU À LA FRANCE DE LOURDES SANCTIONS FINANCIÈRES DU FAIT D'UNE MAUVAISE GESTION.....</b>	<b>13</b>
<b>A. UN STRICT ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE DES PAIEMENTS AGRICOLES.....</b>	<b>14</b>
1. <i>Un principe de « gestion partagée » et contrôlée par les institutions européennes, ou     l'affirmation de l'autonomie du budget européen.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Les règles d'organisation, des organismes payeurs nationaux soumis à agrément .....</i>	<i>16</i>
3. <i>Les règles fonctionnelles imposent aux organismes payeurs de s'assurer de la régularité     de leurs versements et d'en garantir la contrôlabilité.....</i>	<i>18</i>
a) <i>Aperçu général.....</i>	<i>18</i>
b) <i>Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), un corpus d'exigences         destiné à assurer la conformité de la plus grande masse de dépenses agricoles         du budget européen qui induit une forte pression de contrôle.....</i>	<i>20</i>
c) <i>Les aides non surfaciques du deuxième pilier.....</i>	<i>22</i>
d) <i>Le contrôle de conditionnalité.....</i>	<i>22</i>
<b>B. DES ENJEUX CONSIDÉRABLES POUR LA « FERME FRANCE » ET POUR LES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>23</b>
1. <i>Les aides européennes, une contribution majeure aux revenus agricoles qui conduit à     souligner les enjeux d'une exécution correcte des paiements .....</i>	<i>23</i>
a) <i>Un budget agricole européen composite marqué par une grande diversité des         aides accessibles.....</i>	<i>23</i>
b) <i>Le poids des concours européens dans l'économie agricole est considérable.....</i>	<i>25</i>
2. <i>La mauvaise exécution des paiements a exercé des impacts très négatifs pour les finances     publiques et pour les exploitants agricoles eux-mêmes.....</i>	<i>30</i>
a) <i>Une source de détérioration de nos ratios budgétaires, d'atteinte aux principes         de notre droit budgétaire et de désordres dans la gestion des politiques         agricoles.....</i>	<i>30</i>
b) <i>Des répercussions très négatives pour les exploitants agricoles .....</i>	<i>33</i>
<b>C. DES REFUS D'APUREMENT MASSIFS, DES PERSPECTIVES INCERTAINES .....</b>	<b>39</b>
1. <i>Des refus d'apurement massifs avec une concentration sur l'année 2015, notamment du     fait du rythme des vérifications européennes.....</i>	<i>40</i>
2. <i>Les refus d'apurement subis par la France en font l'un des pays les moins performants     au regard du respect des règles européennes .....</i>	<i>42</i>
3. <i>Des perspectives à clarifier .....</i>	<i>43</i>

<b>II. LES PAIEMENTS DES AIDES AGRICOLES : DES ERREMENTS RÉSULTATS D'UNE INFRASTRUCTURE DE GESTION DÉFECTUEUSE ENGAGEANT PLEINEMENT LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS PUBLIQUES .....</b>	<b>45</b>
<b>A. REFUS D'APUREMENT ET RETARDS DE PAIEMENT, DES MOTIFS PLURIELS DONT L'ÉLUCIDATION DOIT PROGRESSER.....</b>	<b>46</b>
1. <i>Les refus d'apurement sont principalement motivés par des manquements au titre de la conformité.....</i>	47
2. <i>Les défaillances de l'infrastructure de gestion des paiements agricoles touchent toutes ses composantes, appelant à dépasser les seules explications techniques .....</i>	48
a) <i>L'identification des motifs des refus d'apurement doit être améliorée.....</i>	48
b) <i>Les failles de l'infrastructure de gestion des paiements en touchent toutes les composantes .....</i>	50
3. <i>Une mauvaise estimation chronique des conséquences opérationnelles des dysfonctionnements de la chaîne de paiement des aides agricoles.....</i>	52
4. <i>Au-delà de la responsabilité des opérateurs, une responsabilité de gouvernance qu'il convient de mieux suivre .....</i>	53
<b>B. LES CORRECTIONS FINANCIÈRES TÉMOIGNENT PAR PLUSIEURS ASPECTS D'UNE ORGANISATION PERFECTIBLE DE LA CHAÎNE DE PAIEMENTS AGRICOLES .....</b>	<b>57</b>
1. <i>Une distribution des rôles complexe marquée par des délégations en cascade qui aboutissent à une confusion des genres .....</i>	57
2. <i>Plusieurs organismes payeurs.....</i>	59
3. <i>Des interventions difficiles à piloter.....</i>	60
a) <i>Une gamme étendue d'interventions résultant des choix de la France de mobiliser toute la palette des instruments offerts par la PAC et la multiplication des autorités de gestion.....</i>	60
b) <i>Des volumes très importants d'opérations.....</i>	62
4. <i>Des coûts de gestion peu maîtrisés qui appellent une clarification, nécessaire à leur réduction et qui doivent être pleinement pris en compte dans les choix publics.....</i>	63
5. <i>Des systèmes informatiques défaillants.....</i>	66
<b>C. AMÉLIORER LE THERMOMÈTRE ? .....</b>	<b>70</b>
1. <i>L'audit interne et le rôle de la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) suscitent des interrogations diverses.....</i>	70
2. <i>Le processus européen d'apurement pose problème .....</i>	74
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER.....</b>	<b>79</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>99</b>

---

<b>ANNEXES .....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE N° 1 SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE N° 2 RISQUES DE REFUS D'APUREMENT SELON LA RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE DES RAPORTEURS SPÉCIAUX DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018 .....</b>	<b>102</b>
<b>ANNEXE N° 3 CONCLUSIONS DU RAPPORT IGF-CGAAER SUR LA CHAÎNE DES PAIEMENTS AGRICOLES .....</b>	<b>111</b>
<b>ANNEXE N° 4 : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>113</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales observations

**Observation n° 1 :** Les aides européennes apportent une contribution indispensable aux revenus agricoles et, ainsi, à l'économie agricole, ce qui conduit à souligner les enjeux toujours majeurs, et souvent vitaux, d'une exécution correcte des paiements agricoles.

**Observation n° 2 :** Dans le cadre de la politique agricole commune, la France se voit confier une responsabilité de mise en œuvre des paiements agricoles réalisés à partir des dotations du budget européen. Il est reconnu qu'il s'agit là d'une intervention déléguée, conception conforme au développement d'un pouvoir budgétaire européen autonome, qui s'accompagne d'un encadrement très fourni de l'intervention des États et d'une forte surveillance, de principe, exercée sur eux.

**Observation n° 3 :** La mauvaise exécution des paiements des aides agricoles a exercé des impacts très négatifs pour les finances publiques. Les refus d'apurement prononcés contre la France ont coûté plus de 2 milliards d'euros au budget général entre 2010 et 2017. Ils ont réduit d'autant les retours en provenance du budget européen. Trop souvent non financés dans les lois de finances initiales, ils ont affecté considérablement la sincérité budgétaire et ont obligé les gestionnaires à des arbitrages en cours de gestion pouvant conduire à des reports de paiement subis *in fine* par les exploitants.

**Observation n° 4 :** Les mesures prises pour limiter l'impact des refus d'apurement et le décalage considérable des calendriers de paiements des différentes campagnes agricoles lié aux défaillances de notre infrastructure de paiement – les apports de trésorerie remboursables (ATR)– ont été utiles mais sans pouvoir aucunement représenter un équivalent acceptable aux aides attendues par les exploitants.

**Observation n° 5 :** Le retour à un calendrier plus satisfaisant des paiements a été facilité par les améliorations coûteuses apportées à certains instruments indispensables à la gestion des soutiens agricoles –le registre parcellaire graphique (RPG) en particulier –, mais, outre que ces améliorations ont été trop longtemps différées du fait de tergiversations inacceptables, certaines des composantes de la normalisation du calendrier des paiements apparaissent critiquables. Un certain nombre d'aides ont été versées sans assurance suffisante de leur régularité. En outre, une forme de discrimination est intervenue, à l'issue de laquelle les paiements au titre des aides du second pilier, pourtant les plus mal couvertes, pour certaines d'entre elles, par les ATR, ont été moins rapidement remis en ordre de marche.

**Observation n° 6 :** Les dysfonctionnements de la chaîne de paiements agricoles, au contraire de la présentation monocausale qui a traditionnellement prévalu pour en attribuer la responsabilité à de simples problèmes de transition, à caractère technique, peuvent être attribués à des difficultés multifactorielles, mais qui relèvent toutes d'une responsabilité politique.

**Observation n° 7 :** Les insuffisances des instruments techniques de gestion (RPG, applications informatiques) ont certes joué un rôle important d'autant que les corrections dont la nécessité avait été identifiée de longue date n'ont pas été apportées en bon temps. Cependant, force est de constater que c'est, au-delà, la complexité d'une politique agricole mobilisant des interventions aussi différenciées que massives sans l'accompagnement correspondant par des moyens de gestion qui est en cause. En particulier, les obligations de contrôle des paiements semblent dépasser structurellement les capacités disponibles.

**Observation n° 8 :** Cette situation est aggravée par un empilement de délégations de compétence duquel il découle, en contravention avec la réglementation européenne, des situations de confusion d'intérêts.

**Observation n° 9 :** S'il est possible de minimiser les difficultés de transition liées à la réforme de la politique agricole et au transfert aux régions de la responsabilité d'autorité de gestion pour la période couverte par le présent rapport, il est évident que ces événements sont susceptibles d'accentuer les difficultés rémanentes de gestion des aides agricoles européennes. Ce risque apparaît d'autant plus élevé que la décentralisation de la gestion des aides agricoles est encore au milieu du gué.

**Observation n° 10 :** L'information sur les coûts de gestion des paiements effectués dans le cadre de la PAC est insuffisante mais il apparaît que ces coûts sont globalement élevés et affectés d'une forte variabilité selon les dispositifs envisagés, ce qui ne saurait être indifférent en termes de conceptualisation d'une politique agricole, qui, pas plus qu'aucune autre, ne doit être indifférente à ses conditions de mise en œuvre.

**Observation n° 11 :** Les conditions dans lesquelles le respect des lourdes obligations de conformité pesant sur les États membres est vérifié et sanctionné appellent, au niveau interne, une meilleure articulation entre les contrôles de la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) et les opérateurs des paiements et, au niveau européen, un effort pour réduire les excès des méthodes forfaitaires d'évaluation et de sanction des non conformités. En outre, une accélération des procédures d'enquête doit être recherchée au niveau européen où la préoccupation de prévenir des situations d'accumulation de corrections financières aux dépenses des États doit être mieux prise en compte.

### Les principales recommandations

**Recommandation n° 1 :** Réaliser une budgétisation sincère des risques d'apurement communautaire dès la loi de finances initiale en présentant systématiquement et avec toutes les précisions nécessaires les risques encourus ou réalisés fondant la budgétisation qui doit être isolée dans un programme à part entière de la mission AAFAR.

**Recommandation n° 2 :** Dans l'hypothèse, qui doit évidemment rester exceptionnelle, où le paiement des aides serait suspendu, systématiser la mise en place d'apports de trésorerie remboursables, en veillant à en améliorer le régime et à cet effet en simplifier la procédure et en porter le niveau à 100 % des aides attribuables. Veiller à éviter toute discrimination dans le rattrapage du calendrier normal de versement des aides entre celles du premier pilier et celles du second pilier.

**Recommandation n° 3 :** Appeler l'attention du ministère de l'agriculture sur la nécessité de publier une information plus complète sur ses coûts de gestion des aides agricoles en développant la publicité des éléments de sa comptabilité analytique et en intégrant les coûts de gestion externalisés dans la perspective de disposer d'une évaluation des coûts complets d'administration de la politique de soutien au revenu et à la production. Mettre à l'étude les économies réalisables et mettre en œuvre les modifications d'organisation de la gestion des aides et de programmation des interventions permettant de réduire les coûts de gestion sans altérer la qualité des soutiens apportés aux exploitants et les priorités de la politique agricole.

**Recommandation n° 4 :** Mettre à niveau les instruments techniques de gestion des aides agricoles, et, en particulier, veiller à l'actualisation en continu du RPG et à l'amélioration des performances des systèmes informatiques. Les capacités financières de réponse aux besoins d'investissement informatique doivent être préservées tout en maîtrisant les coûts, ce qui suppose de développer la capacité d'expertise des donneurs d'ordre face à des prestataires de service dont les responsabilités éventuelles dans les difficultés rencontrées doivent être systématiquement recherchées.

**Recommandation n° 5 :** Réaliser une évaluation systématique des besoins en effectifs résultant des obligations d'instruction et de contrôle des aides agricoles en décomposant cette évaluation par dispositif de soutiens. En assurer la communication au Parlement en présentant les impacts budgétaires d'une éventuelle mise à niveau.

**Recommandation n° 6 :** Revoir la gouvernance du paiement des aides sur la base d'un principe d'affirmation de l'autonomie des différents intervenants, qui doivent pouvoir maîtriser leurs décisions, et de responsabilité financière destiné à prévenir tout aléa moral. Sur ces bases, apporter les compléments nécessaires au choix de confier aux régions la responsabilité de la gestion des aides du second pilier de la PAC.

**Recommandation n° 7 :** Développer l'analyse des sanctions envisagées et prononcées par la Commission européenne afin de répondre le plus tôt possible aux griefs tant d'un point de vue juridique qu'opérationnel.

**Recommandation n° 8 :** Au-delà des adaptations demeurant à mettre en œuvre pour assurer la conformité des travaux de la CCCOP avec les obligations européennes de la France, il convient de mieux prendre en considération les travaux de contrôle qu'elle réalise afin de corriger le plus en amont possible les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles. En outre, la pondération des erreurs constatées par le certificateur appelle un débat technique sur sa pertinence.

**Recommandation n° 9 :** Dans le cadre de la conclusion de la nouvelle politique agricole commune, négocier les conditions de la délégation de gestion des enveloppes financières européennes afin que les obligations formelles de contrôle soient compatibles avec une gestion économe des fonds européens et que les méthodes de corrections financières appliquées aux États membres ne tendent pas à en surestimer systématiquement les montants. De la même manière, obtenir que les délais des procédures d'apurement soient réduits. Enfin, mettre à l'étude un mécanisme visant à pénaliser les refus d'apurement abusifs afin de prévenir les pratiques consistant à s'éloigner du respect du principe de proportionnalité entre les corrections financières et les défaillances observées ou estimées.

---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La France a gaspillé plus de 2 milliards d'euros, du fait de son incapacité à assurer le paiement des aides agricoles européennes entre 2010 et 2015 en respectant ses engagements internationaux.

Cette défaillance a grevé le budget de l'État et aggravé les difficultés rencontrées par une agriculture confrontée à de multiples défis. Elle s'est accompagnée de graves atteintes à des principes éminents, la sincérité budgétaire et l'égalité de traitement que l'État doit assurer à ses administrés.

Loin des justifications apportées par les Gouvernements attribuant la défaillance de l'État à des événements de gestion exceptionnels, le passage à une nouvelle politique agricole commune (PAC), le transfert aux régions des responsabilités de gestion des aides du second pilier de la PAC, ou encore à des éléments purement techniques affectant certains instruments de la chaîne des paiements agricoles, le registre parcellaire graphique, les systèmes informatiques de l'Agence de services et de paiement (l'ASP), les ressorts de la gabegie constatée sont multifactoriels, les causes apparentes faisant écho à des choix de conception annonciateurs d'inévitables dysfonctionnements, les défauts des instruments de gestion provenant, de leur côté, d'arbitrages hésitants traduisant une forme d'indifférence aux impératifs de la gestion des paiements.

Il ne serait pas responsable de négliger la complexité des fragilités qui ont conduit à un tel sinistre. L'infrastructure des paiements a connu des améliorations sur certains points, certes trop tardives, mais qui constituent aujourd'hui des acquis. Il faut préserver ces acquis et poursuivre l'entreprise de restauration des conditions d'un bon fonctionnement de la chaîne des paiements agricoles. Le plan « FEAGA », qui a essentiellement porté sur la mise à niveau de la cartographie du foncier agricole, doit pouvoir se poursuivre dans un processus de mise à jour en continu.

Surtout, il doit être prolongé dans un programme précis d'amélioration de l'efficacité, et de l'efficience, de la chaîne des paiements agricoles, faute de quoi, les risques encore prégnants de nouvelles fortes sanctions financières continueront de compromettre notre situation budgétaire et la vitalité de l'agriculture.

Afin de rétablir enfin une situation pleinement conforme aux attentes, des mesures internes doivent intervenir, dans le sens d'une organisation plus cohérente et mieux intégrée ainsi que d'une simplification du cadre des interventions publiques à destination des exploitants qui doivent être mieux articulées avec les moyens nécessaires à leur administration.

Mais, l'intégration européenne de la politique agricole oblige également à s'interroger sur certaines de ses composantes. La période actuelle de redéfinition de la PAC doit être l'occasion d'un réexamen des modalités selon lesquelles s'agence la délégation confiée aux États membres dans le champ de la gestion des enveloppes budgétaires dont ils assurent le financement. Il convient également de revoir le luxe des conditionnalités des différentes interventions publiques, qui, tout en risquant de leur faire perdre leur portée opérationnelle, tendent à nourrir des pathologies endogènes à une politique publique, absolument indispensable aux différents objectifs qu'elle poursuit en toute légitimité.

## **I. SOUMIS À UN ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE DÉVELOPPÉ ET PORTEURS D'ENJEUX MAJEURS, LES PAIEMENTS DES AIDES EUROPÉENNES À L'AGRICULTURE ONT VALU À LA FRANCE DE LOURDES SANCTIONS FINANCIÈRES DU FAIT D'UNE MAUVAISE GESTION**

L'exécution du budget européen est déléguée aux États membres. Cette délégation, loin d'être inconditionnée, fait l'objet d'un strict encadrement.

Les États sont tenus d'assurer une parfaite régularité des paiements. Ces derniers doivent être conformes aux dispositions très développées des règlements européens, mais aussi réunir des conditions substantielles d'organisation et de fonctionnement des circuits de paiement, empreintes de la préoccupation d'en garantir la contrôlabilité.

À défaut, la protection des intérêts financiers de l'Union européenne conduit à des sanctions de la part des institutions européennes.

La bonne exécution des paiements des concours à l'agriculture inscrits au budget européen (la politique agricole commune - PAC) en soi porteuse d'enjeux majeurs, l'est d'autant plus pour un pays comme le nôtre, marqué par une forte tradition agricole et par une grande diversité des modes d'exploitation.

Il va sans dire que des paiements agricoles réguliers revêtent une importance essentielle pour les exploitants agricoles, la viabilité économique d'une fraction très élevée d'entreprises agricoles en dépendant.

Mais, nos finances publiques sont elles-mêmes fortement exposées dès lors que, la France demeurant le premier bénéficiaire des retours agricoles du budget européen, les sanctions appliquées en cas de mauvaise gestion des paiements réduisent nos droits sur les enveloppes financières que nous alimentons par nos contributions au budget européen et qui, théoriquement, nous sont réservées.

C'est, en effet, alors au budget de la France d'assurer la compensation des pertes de droit que nous sommes appelés à subir.

Ces compensations ont été particulièrement coûteuses ces dernières années.

Force est de constater que la France n'a pas été à la hauteur de ces différents enjeux.

La France a, en effet, dû subir des sanctions financières massives du fait des « erreurs » relevées par la Commission européenne dans la gestion des aides européennes programmées au cours des années antérieures à la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune.

En outre, les suites de la nouvelle PAC n'ont pu être pleinement assumées et le versement des aides agricoles a été considérablement désorganisé.

Cette situation n'est pas inédite, mais la période récente a témoigné d'une forte amplification des punitions financières infligées à la France, en lien avec une aggravation des dysfonctionnements de la chaîne de paiement alors constatés.

Si certaines difficultés semblent en bonne voie de résolution, les perspectives demeurent fragiles.

Afin d'éclairer les anticipations des producteurs et de satisfaire à des exigences de sincérité budgétaire, la programmation budgétaire assurée par les projets de loi de finances devrait en tenir compte, dans des conditions plus claires et satisfaisantes.

#### **A. UN STRICT ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE DES PAIEMENTS AGRICOLES**

Contrepartie de l'application du principe de « gestion partagée », qui, en réalité conforte le pouvoir budgétaire européen, les États parties prenantes (mais aussi versantes) à la PAC sont assujettis à des obligations strictes censées assurer la protection des intérêts financiers européens.

Ces obligations portent tant sur les organes chargés d'assurer les paiements que sur la conformité de leurs opérations au regard des règles procédurales et de fond qui s'imposent à elles.

##### **1. Un principe de « gestion partagée » et contrôlée par les institutions européennes, ou l'affirmation de l'autonomie du budget européen**

Selon l'article 59 du règlement 966/2012, les fonds FEAGA et FEADER, qui financent les aides de la PAC, sont mis en œuvre **en gestion partagée entre la Commission européenne et les États membres**.

La Commission européenne n'effectue pas elle-même les paiements des aides communautaires aux agriculteurs, mais le budget communautaire rembourse les États membres des paiements effectués par l'intermédiaire d'organismes payeurs nationaux.

Cependant, **il est fermement rappelé, notamment par la Cour des comptes européenne, que, si la Commission délègue l'exécution du budget agricole aux États membres, elle reste responsable en dernier ressort et doit veiller à ce que les intérêts financiers de l'Union européenne soient protégés.**

---

**Il s'agit là d'un choix d'organisation dont la dimension politique ne doit pas être négligée.**

Se trouve ainsi affirmée l'autonomie du pouvoir budgétaire européen diffusée au niveau de la simple exécution des dotations budgétaires.

Conséquence logique de la notion d'intérêts financiers propres au budget européen et appelant à ce titre une protection singulière dont les termes sont définis par l'échelon européen, ce choix d'organisation participe à la consolidation de cette notion en consacrant l'existence d'un superviseur européen, la Commission européenne, lui-même contrôlé par une Cour financière, la Cour des comptes européennes.

**L'option alternative, consistant à assurer une plus complète délégation de l'exécution budgétaire des choix de programmation européens aux États, sous le contrôle de leurs autorités financières propres a été expressément écartée.**

Elle mériterait d'être envisagée compte tenu de certaines duplications administratives, notamment en matière de contrôle, qui peuvent alourdir les coûts de gestion des aides.

Cependant, il est difficile de négliger la prise en compte d'une nécessaire harmonisation de la qualité de gestion des interventions européennes afin d'éviter des fraudes et les distorsions de concurrence qui pourraient s'ensuivre, mais aussi de conserver à la politique agricole européenne sa dimension de politique commune.

Dans le contexte actuel de gestion des crédits agricoles européens, la délégation attribuée aux États membres est entourée d'un ensemble très dense de garde-fous, faisant l'objet de contrôles spécifiques, dédoublés, au niveau national et au niveau européen.

La réglementation européenne se traduit pour les États membres par de strictes **obligations organisationnelles et fonctionnelles**, dont l'impact sur les États, en particulier sur leurs charges administratives, est, logiquement, en proportion directe avec les caractéristiques agricoles des différents pays.

Compte tenu de sa situation agricole, la France fait partie des États membres qui sont appelés à supporter sous cet angle des obligations élevées.

**L'organisme payeur national** (pour la France, principalement l'Agence de services et de paiement) **fait l'objet d'un agrément** et doit inscrire son activité dans un cadre bien déterminé reposant sur une **série d'obligations qui sont doublement contrôlées**.

Les organismes de paiement (OP) nationaux doivent respecter des règles très strictes tendant à garantir un haut degré de conformité des dépenses (voir *infra*).

Les OP sont soumis à un double contrôle :

- celui de l'organisme de certification national (pour la France, à titre principal, la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles - CCCOP) chargé de réaliser un audit externe de l'organisme, et dont les attributions ont été étendues à la surveillance des opérations effectuées par les OP.

- celui, de niveau européen, assuré par la Commission européenne soumise elle-même à l'examen de régularité des comptes du FEAGA et du FEADER conduit par la Cour des comptes européennes (article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

**Dans le processus de négociation de la nouvelle PAC, qui semble devoir tenir compte d'un objectif de simplification, il serait justifié de s'interroger sur la répartition des rôles de chacun dans la protection de l'intégrité des deniers publics.**

## **2. Les règles d'organisation, des organismes payeurs nationaux soumis à agrément**

Des dispositions spécifiques sont consacrées aux propriétés que doit réunir l'organisme de paiement (OP) par le règlement délégué 907/2014.

L'organisme payeur est soumis à un **agrément** tandis **que son organisation doit respecter des conditions propres à lui ouvrir la capacité d'exercer correctement sa mission** (voir l'encadré ci-dessous).

**On relèvera, en particulier, l'existence d'une condition de capacités propres à l'OP d'exercer ses missions.**

**Si les règles européennes n'excluent pas le recours à des concours extérieurs pour seconder les moyens de l'OP, les délégations correspondantes doivent respecter son autonomie.**

### Règlement délégué 907/2014

**L'article premier** du règlement dispose que les organismes payeurs « *offrent, en ce qui concerne les paiements qu'ils effectuent ainsi que pour la communication et la conservation des informations, suffisamment de garanties pour que :*

- *l'admissibilité des demandes et, dans le cadre du développement rural, la procédure d'attribution des aides, ainsi que leur conformité avec les règles de l'Union, soient contrôlées avant l'ordonnement du paiement ;*
- *les paiements effectués soient comptabilisés de manière exacte et exhaustive ;*
- *les contrôles prévus par la législation de l'Union soient entrepris ;*
- *les documents requis soient présentés dans les délais et sous la forme définis par les règles de l'Union ;*
- *les documents soient accessibles et conservés de façon à garantir leur intégrité, leur validité et leur lisibilité dans le temps, y compris pour les documents électroniques au sens des règles de l'Union. »*

**L'annexe I** du même règlement délégué fixe les conditions que doivent remplir la structure administrative et le système de contrôle interne de tout organisme payeur agréé concernant :

- **l'environnement interne**, qui inclut des standards relatifs à la structure organisationnelle (principalement la séparation obligatoire des trois fonctions d'ordonnement, de paiement et de comptabilisation) ; ainsi que des exigences tant en matière de ressources humaines (elles doivent être « appropriées ») que lorsque l'organisme payeur délègue un certain nombre de tâches à un organisme tiers (délégation) ;
- **les activités de contrôle**, particulièrement les procédures d'ordonnement, de paiement, de comptabilisation, de gestion des créances, de gestion des avances et des garanties et l'existence d'une piste d'audit suffisante ;
- **l'information et la communication**, s'agissant notamment de la sécurité des systèmes d'information ;
- **le suivi** *via* un dispositif de suivi continu au travers des actions de contrôle interne et l'existence d'un service d'audit interne indépendant, directement rattaché au directeur de l'organisme, et exerçant son activité conformément aux standards internationaux applicables en la matière.

La déclinaison de ces obligations en France a les conséquences suivantes.

Le responsable de l'ASP doit, avant le 15 février de l'année suivant un exercice financier, établir :

- les **comptes annuels** pour les dépenses effectuées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées ;
- une **déclaration de gestion** concernant l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes et le bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne, sur la base de critères objectifs, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ;

- un **résumé annuel des rapports finaux d'audit et des contrôles effectués**, y compris une analyse de la nature et de l'étendue des erreurs et des faiblesses relevées dans les systèmes, ainsi que les mesures correctrices à prendre ou à prévoir.

Par ailleurs, les États membres doivent communiquer à la Commission, au plus tard le 15 juillet, « des données et des statistiques de contrôle relatives à l'année civile précédente et, notamment, les éléments suivants :

- *les données relatives aux différents bénéficiaires en termes de demandes d'aide et de paiement, de surfaces et d'animaux déclarés et/ou pour lesquels une aide est demandée, et de résultats des contrôles administratifs, des contrôles sur place et des contrôles ex post ;*

- *le cas échéant, les résultats des contrôles liés à la conditionnalité, notamment les réductions et exclusions applicables ».*

Pour la France, ces notifications s'appuient sur les éléments transmis par l'ASP.

### **3. Les règles fonctionnelles imposent aux organismes payeurs de s'assurer de la régularité de leurs versements et d'en garantir la contrôlabilité**

L'organisme payeur des aides agricoles européennes est soumis à des responsabilités qui dépassent largement celles d'un comptable public.

Il doit exercer des contrôles approfondis sur les conditions d'éligibilité aux soutiens publics et inscrire son activité dans des architectures informationnelles précisément définies.

#### *a) Aperçu général*

Les règles destinées à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne dans le domaine particulier des paiements agricoles sont définies par le règlement 1306/2013 du 17 décembre 2013, précisé par le règlement délégué 907/2014.

L'article 58 du premier cité dispose que les « États membres prennent, dans le cadre de la PAC, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que toute autre mesure nécessaire pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union ».

L'article 59 détaille les **contrôles à mettre en place**. Ils comprennent :

- le **contrôle administratif systématique**, sauf disposition contraire, de toutes les demandes d'aide et de toutes les demandes de paiement ;

- des **contrôles sur place réalisés sur un échantillon**, lequel est constitué, en partie, de manière aléatoire, et, en partie, sur la base du niveau de risque. La détermination du risque, qui fait l'objet d'une controverse (voir *infra*) est appréciée en fonction du type d'aide, un taux de contrôle correspondant étant alors défini par les textes européens, taux qui doit être relevé lorsque des contrôles sur place inventorient des cas de non-conformité significatifs pour un type d'aide donné.

Inversement, un État peut décider de réduire le niveau minimal de contrôles sur place si les conditions minimales suivantes sont remplies :

- l'organisme de certification national a émis un avis (non rejeté par la Commission) validant à la fois que le système de contrôle interne fonctionne de manière satisfaisante et que le taux d'erreur pour la population concernée est inférieur au seuil de signification de 2 % pendant au moins les deux exercices qui précèdent ; on relève ici que l'avis de l'organisme de certification nationale exerce une influence significative sur l'économie du système, cette influence s'étendant du reste bien au-delà (voir *infra*) ;

- la Commission n'a pas informé l'État membre, dans le cadre d'un apurement de conformité, des faiblesses relevées dans le système de contrôle de la mesure ou, le cas échéant, est satisfaite des actions correctives prises par l'État membre.

Dans ce cadre général, les caractéristiques des contrôles à effectuer ainsi que les modalités des sanctions administratives associées dépendent plus finement du type de paiement concerné.

Pour les aides du premier pilier, ainsi que pour les aides surfaciques du second pilier de la PAC, elles doivent être administrées dans le cadre d'un système intégré de gestion et de contrôle (le SIGC) qui doit présenter des caractéristiques réglementairement définies par la législation européenne.

Pour les aides non surfaciques du second pilier (aides hors SIGC), des mesures encadrent également leur gestion à travers des exigences portant sur les contrôles dont elles doivent être accompagnées.

Enfin, il existe des contrôles dits de conditionnalité relatifs aux interventions gérées dans le cadre du SIGC.

*b) Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), un corpus d'exigences destiné à assurer la conformité de la plus grande masse de dépenses agricoles du budget européen qui induit une forte pression de contrôle*

(1) Le SIGC...

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) consiste en un **ensemble de process de gestion visant à garantir la conformité des paiements aux règlements européens et leur contrôlabilité**, et prévoit expressément une série de contrôles.

**Le SIGC est mis en place dans les États membres par les organismes payeurs agréés<sup>1</sup>.**

Les interventions devant être placées sous le régime du SIGC sont les **aides du premier pilier de la PAC** ainsi que les **interventions du second pilier** dépendant d'une variable surfacique.

Celles-ci recouvrent les aides suivantes :

- aides aux investissements visant au boisement, à la création de surfaces boisées et à la mise en place de systèmes agroforestiers ;
- mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ;
- agriculture biologique ;
- paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau ;
- paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (ICHN en France) ;
- bien-être des animaux ;
- services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts ;
- mise en œuvre des opérations relevant de la stratégie de développement local des acteurs locaux et préparation et l'exécution des activités de coopération du groupe d'action locale.

**Le SIGC représente une base uniforme pour les contrôles et couvre notamment les contrôles administratifs et les contrôles sur place des demandes d'aide et du système informatique auquel l'administration nationale a recours pour effectuer son travail.**

**En tant que système de gestion**, le SIGC doit comprendre un certain nombre de **bases de données informatisées et interconnectées** utilisées pour recevoir et traiter des demandes d'aide.

---

<sup>1</sup> En France, il relève principalement de la responsabilité opérationnelle de l'ASP.

Il prévoit ainsi :

- un système d'identification unique des agriculteurs ;
- un système d'identification couvrant toutes les superficies agricoles, le Système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), qui doit être précis, fiable et régulièrement évalué ;
- un système d'identification des droits au paiement ;
- un système d'identification et d'enregistrement des animaux (dans les États membres où des mesures s'appliquent aux animaux ; c'est l'hypothèse de l'existence de soutiens couplés pour l'élevage).

Le système garantit une identification unique de chaque agriculteur ainsi que de toutes les parcelles agricoles et, le cas échéant, des animaux et couvre les demandes d'aides.

(2) ... induit, théoriquement, une forte pression de contrôle

**En tant que système de contrôle**, le SIGC doit satisfaire à des **critères de contrôle bien déterminés**.

L'évaluation du respect des critères s'appliquant à l'aide s'effectue par le biais de **contrôles administratifs ainsi que de contrôles effectués sur place**.

**Les contrôles administratifs, systématiques, ont pour objet de vérifier si les conditions de l'aide sont réunies**. Ils consistent en une série de recoupements des informations contenues dans les demandes des agriculteurs. Les contrôles par recoupement sont effectués automatiquement dans le système.

**Pour les contrôles sur place**, qui complètent les contrôles administratifs, les autorités des États membres doivent contrôler un certain nombre d'exploitations agricoles sélectionnées, soit au hasard (contrôles aléatoires), soit en recourant aux techniques d'analyse des risques.

**Les contrôles sur place doivent, dans le cas général, respecter un taux minimum de 5 % des bénéficiaires d'un type d'aide relevant du premier pilier et de 3 % pour celles du second pilier**, obligations qui induisent un **effort de contrôle très considérable, en particulier dans les pays où la gamme des aides et l'étendue de la population concernée sont élevées**.

Toutefois, sous certaines conditions, le taux de contrôle peut être abaissé : à 3 % si une intersection spatiale des demandes d'aides avec le système d'identification parcellaire est en place ; à 1 %, lorsque sont mis en œuvre des contrôles reposant sur l'ortho-photographie.

Si les contrôles décèlent certaines irrégularités, des sanctions doivent être mises en œuvre, soit par des réductions de l'aide imposées au bénéficiaire - la **réduction doit être effective et proportionnée** et peut aussi

impliquer des réductions pluriannuelles -, soit *via* des sanctions administratives (quand les déclarations du bénéficiaire ne sont pas conformes ou sont manipulées).

Lorsqu'on détermine qu'un paiement a été effectué indûment, l'État membre doit procéder à un recouvrement.

Les États membres font rapport annuellement à la Commission et fournissent des statistiques détaillées sur les demandes, les contrôles et les réductions.

*c) Les aides non surfaciques du deuxième pilier*

En ce qui concerne les aides non surfaciques du deuxième pilier, elles doivent faire l'objet de **contrôles administratifs de l'éligibilité**, celle-ci comprenant une vérification de la conformité à la législation européenne et à la législation nationale, mais aussi au programme de développement rural applicable. Les contrôles administratifs intéressent également la correction des opérations réalisées *ex post*.

Par ailleurs, **des contrôles sur place** sont appliqués sur la base de la méthode de l'échantillon dans des conditions analogues à celles décrites plus haut. Une pénalisation à vocation préventive prévoit que si la demande dépasse 10 % de celle légalement admissible, une sanction correspondant à la différence entre ces deux montants est appliquée.

*d) Le contrôle de conditionnalité*

Enfin, des contrôles particuliers concernent la conditionnalité des aides relevant du SIGC.

Les règles de conditionnalité relèvent des deux grandes catégories suivantes:

- le **respect des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) prévue par le droit de l'Union** dans les domaines suivants : environnement : protection des eaux contre la pollution par les nitrates, conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels ; santé publique, santé animale et santé végétale : sécurité des denrées alimentaires, identification et enregistrement des animaux, maladies animales, produits phytopharmaceutiques ; bien-être des animaux ;

- le **respect des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE), établies au niveau national**. Ces normes définies par le code rural et de la pêche maritime regardent l'établissement de bandes tampons le long des cours d'eau ; le respect des procédures d'autorisation lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation; la protection des eaux souterraines contre la pollution ; la couverture minimale des sols ; la gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion, ; le

---

maintien des niveaux de matière organique des sols par des pratiques adaptées ; le maintien des particularités topographiques.

### **B. DES ENJEUX CONSIDÉRABLES POUR LA « FERME FRANCE » ET POUR LES FINANCES PUBLIQUES**

En dépit de la baisse des dépenses revenant à la France à ce titre, la bonne exécution des crédits de la PAC représente un enjeu majeur pour l'économie agricole française.

La mauvaise exécution des paiements agricoles est susceptible d'avoir des incidences négatives très fortes pour les exploitants malgré les dispositifs mis en œuvre pour en atténuer les effets.

Par ailleurs, elle implique une lourde charge pour les finances publiques nationales, tout en créant des désordres tant au regard des principes budgétaires que de la mise en œuvre des interventions du budget agricole.

#### **1. Les aides européennes, une contribution majeure aux revenus agricoles qui conduit à souligner les enjeux d'une exécution correcte des paiements**

*a) Un budget agricole européen composite marqué par une grande diversité des aides accessibles*

Le budget agricole européen est composé d'interventions relevant de deux piliers, qui épousent des objectifs différenciés de soutien aux exploitations agricoles.

Le **premier pilier**, auquel correspond le fonds européen agricole de garantie, le FEAGA, est destiné à offrir une aide au revenu aux agriculteurs. Le premier pilier de la PAC a fait l'objet de réformes répétées, dont le sens global a consisté à découpler les subventions agricoles de la production et à renforcer le jeu des critères d'utilité sociale des entités agricoles dans la structuration des soutiens publics accordés aux exploitants.

Une indiscutable **complexification de la détermination des droits associés au premier pilier de la PAC s'en est suivie**, qui représente en soi un défi de gestion.

**Au titre du premier pilier**, les mesures de marché, importantes pour certains secteurs, ou dans certaines circonstances (en particulier, en cas de crise), sont devenues marginales dans la nouvelle PAC. Les paiements directs aux exploitants mobilisent 95 % des moyens du **FEAGA**.

Le cadre financier annuel en vigueur jusqu'en 2020 privilégie un premier pilier articulé autour d'une aide à double composante composée, d'une part, d'un **paiement de base (DPB) principalement assis sur des**

**critères surfaciques**, et, d'autre part, d'un **paiement vert**. Par ailleurs, les États bénéficient de marges de manœuvre dans la mesure où ils peuvent moduler leurs enveloppes en fonction d'un certain nombre d'objectifs. Parmi ceux-ci figurent le **soutien aux filières à travers une enveloppe d'aides couplées** (aides par lesquelles le niveau de la production devient une variable complémentaire déterminant le soutien, à côté des critères de surface), les soutiens aux jeunes agriculteurs, **le paiement redistributif** qui tend à concentrer les aides sur les petites exploitations, le soutien aux zones soumises à des contraintes naturelles ou défavorisées.

Les marges de manœuvre offertes aux États tendent à occuper une place centrale dans le dispositif puisqu'elles peuvent couvrir jusqu'à 60 % de l'enveloppe nationale. Dans ces conditions, la PAC n'est plus pleinement commune que pour une partie, souvent minoritaire, de ses expressions, le demeurant cependant du point de vue des règles de base qui conditionnent la configuration concrète que lui donnent les États.

Le paiement vert, de son côté, ajoute à la complexification due aux modulations de l'attribution des DPB par les États membres par la prise en compte de conditionnalités liées aux services environnementaux rendus par les exploitants pour une fraction importante des droits reconnus aux agriculteurs au titre du premier pilier puisqu'une part égale à 30 % de l'enveloppe nationale est concernée.

#### **Aides découplées, aides couplées**

Les **paiements découplés**, versés indépendamment de la production sont structurés autour de **quatre grandes enveloppes** : les droits à paiement de base (DPB) qui sont liés aux surfaces mises en valeur par l'agriculteur mais sont appelés à converger, en Europe, et au sein de chaque pays; le paiement redistributif, mécanisme facultatif destiné sous un plafond de 30 % de l'enveloppe du pilier à surfinancer les premiers hectares d'une exploitation ; le paiement vert, mécanisme obligatoire, 30 % du plafond national devant être attribué selon un calcul forfaitaire par hectare aux agriculteurs respectant les conditions suivantes : contribuer au maintien de prairies permanentes sur une surface donnée, respecter une exploitation par diversification des cultures, disposer de surfaces d'intérêt écologique ; enfin, le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs, mécanisme facultatif et plafonné.

Les **aides couplées** résultent de la faculté offerte aux États membres d'affecter pour certains secteurs limitativement énumérés, entre 8 et 15 % du plafond national des paiements directs à des aides en faveur de productions animales ou végétales.

Le **second pilier**, dont les financements sont regroupés au sein de fonds européen pour le développement rural, le FEADER, poursuit les **objectifs diversifiés**. Les grandes thématiques auxquelles il renvoie sont les suivantes : favoriser la compétitivité de l'agriculture ; garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures propres à

préserver le climat ; assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales.

Si les interventions du FEADER sont précisées au niveau des États membres par des programmes de développement rural, **qui peuvent relever de la responsabilité des régions, comme la France en a fait le choix**, ceux-ci sont assujettis à des règles de principe, parmi lesquelles la présentation d'une évaluation *ex ante* devant en démontrer le caractère contrôlable, ainsi que la cohérence avec une liste d'interventions susceptibles de figurer dans de tels programmes et d'être ainsi cofinancées par le FEADER.

La liste des interventions éligibles est longue et diverse, allant du financement de systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires à la gestion des risques en passant par les soutiens à l'agriculture biologique.

La programmation financière 2014-2020 fait ressortir le **poids prépondérant du premier pilier**, sachant que les États membres ont la possibilité d'effectuer des **transferts entre les piliers de la PAC sous un plafond de 15 % des enveloppes nationales** déterminées initialement.

#### Cadre financier pluriannuel de la politique agricole commune

Types d'aides de la PAC		Total 2014/2020 (en Md€ à prix courants)	Total 2014/2020 (en %)
1 <sup>er</sup> pilier	Mesures de marché	17,453	4,3 %
	Paiements directs	291,273	71,3 %
2 <sup>nd</sup> pilier	Mesures de développement rural	99,587	24,4 %
Total des aides de la PAC		408,313	100,0 %

Source : Commission européenne

*b) Le poids des concours européens dans l'économie agricole est considérable*

(1) Malgré la réduction de la part de la France dans le budget agricole européen

La réduction de l'enveloppe agricole européenne destinée à la France constitue une tendance lourde d'autant plus regrettable que la France, pour être le premier bénéficiaire des dépenses agricoles européennes en niveau, est loin de polariser la dépense agricole européenne, une fois pris en compte des éléments d'appréciation très significatifs.

De 22 % en 2007, la part de la France dans les aides agricoles européennes a rétrogradé à 17,2 % en 2017.

Les deux tableaux ci-dessous résument la chronique de la programmation, du premier et du deuxième pilier respectivement, pour la période 2015-2020 en faisant ressortir la part devant revenir à la France.

### Plafonds par exercice des paiements directs du premier pilier (UE et France)

(en milliers d'euros)

Plafonds des paiements directs (en k€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France	7 302 140	7 270 670	7 239 017	7 214 279	7 189 541	7 437 200
Total UE	41 346 140	41 514 438	41 508 191	41 598 263	41 634 394	42 234 431
Part de la France	17,7 %	17,5 %	17,4 %	17,3 %	17,3 %	17,6 %

Source : Commission européenne

### Plafonds par exercice des aides du deuxième pilier (UE et France)

(en milliers d'euros)

Plafonds des aides du FEADER (en k€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France	4 353	2 336 139	2 363 568	1 665 778	1 668 304	1 671 325	1 675 378
Total UE	5 298 854	18 183 669	18 683 733	14 371 161	14 381 035	14 330 430	14 333 321
Part de la France	0,1 %	12,8 %	12,7 %	11,6 %	11,6 %	11,7 %	11,7 %

Source : Commission européenne

On relève que la nouvelle PAC se traduit par une baisse de l'enveloppe agricole de la France et par une réduction de la part relative des dépenses agricoles devant lui revenir, baisse particulièrement marquée pour le deuxième pilier de la PAC.

Dans ce contexte, la France demeure toutefois le premier bénéficiaire des aides agricoles européennes avec une part théorique de 16,8 % contre 11,2 % l'Allemagne, 10,8 % pour l'Espagne et 9,1 % pour l'Italie tandis que la Pologne a considérablement élevé son poids dans les retours agricoles issus du budget européen (de 3,4 % en 2008 à 7,5 % en 2016).

Ce panorama doit être nuancé.

En premier lieu, la France n'étant que le douzième pays au regard du critère de paiement par habitant (136 euros par habitant contre 312 euros par habitant pour l'Irlande, qui se classe en tête).

En second lieu, les données exposées ci-dessus sont des données théoriques qui ne tiennent pas compte des difficultés d'exécution des paiements agricoles, qui, particulièrement aiguës pour la France, ont

entraîné dans la période récente une accentuation de la réduction de la part des paiements agricoles lui revenant.

(2) Les aides européennes sont vitales pour de nombreuses exploitations agricoles

**Dans ce cadre, un constat s'impose cependant : le poids des aides européennes dans les revenus agricoles est considérable, ce qui conduit à souligner les enjeux de ces interventions pour l'économie agricole.**

Si, selon la commission des comptes de l'agriculture, les concours publics à l'agriculture financés sur crédits ont atteint 15,3 milliards d'euros en 2018 (13,5 milliards d'euros hors crédits d'enseignement agricole), les aides de la PAC (9,5 milliards d'euros) ont compté pour plus de 70 % de ces concours.

#### Évolution des concours publics à l'agriculture<sup>1</sup>

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Évolution 2019/2013	Évolution 2019/2018
<b>Total</b>	<b>18 563</b>	<b>19 321</b>	<b>19 881</b>	<b>20 379</b>	<b>20 610</b>	<b>21 968</b>	<b>23 397</b>	<b>144 119</b>	<b>26,40%</b>	<b>6,50%</b>
dont:										
PAC (effectif)	9 132	7 857	9 695	9 666	8 936	9 547	9 526	64 359	4,30%	-0,20%
PAC (retraité)	9 132	9 258	8 995	8 965	8 936	9 547	9 526	64 359	4,30%	-0,20%
Budget de l'Etat	5 667	5 335	5 186	5 033	5 722	5 794	5 224	37 961	-7,80%	-9,80%
Allègements charges sociales et fiscales	2 053	2 982	3 950	4 661	4 840	5 100	6 484	30 070	315,00%	27,40%
Dépenses fiscales	2 091	1 845	1 830	1 828	1 738	1 722	1 939	12 993	-7,30%	12,60%

Source : commission des finances du Sénat

Elles représentent une part considérable de la valeur ajoutée brute de la branche agricole. En 2017, cette dernière avait atteint 29,5 milliards d'euros, de sorte que les subventions d'exploitation provenant de l'Union européenne ont permis d'accroître les ressources de la branche agricole de près d'un tiers.

**Même si l'année 2016 doit être considérée comme particulièrement négative pour des revenus agricoles, alors marqués par des évolutions défavorables des prix et des productions, il est significatif qu'hors subventions, 30 % des exploitations agricoles auraient connu un excédent brut d'exploitation négatif, cette proportion n'étant plus que de 6 % après le paiement des subventions.**

<sup>1</sup> Y compris les crédits d'enseignement agricole qui s'élèvent à 1,8 milliard d'euros en 2019.

### Impact des subventions sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises agricoles en 2016

	Proportion d'exploitations ayant un EBE négatif				EBE	EBE avant subventions
	avant subventions		après subventions			
	%	évolution 2016/2015 (pt %)	%	évolution 2016/2015 (pt %)		
Céréales et oléoprotéagineux	60%	32	15%	12	26 783	-4 736
Autres grandes cultures	28%	18	7%	6	72 425	38 539
Maraîchage	9%	1	8%	0	86 682	80 460
Horticulture	3%	-2	3%	-2	61 541	60 041
Viticulture	6%	-1	5%	-1	83 112	79 665
Fruits et autres cultures permanentes	10%	2	4%	0	80 431	65 552
Bovins lait	18%	8	3%	2	64 182	30 298
Bovins viande	43%	5	2%	0	50 245	4 140
Bovins mixte	35%	17	5%	4	63 740	16 305
Ovins et caprins	45%	1	1%	-1	51 945	9 856
Porcins	6%	-3	2%	-2	133 135	113 575
Volailles	8%	5	1%	-1	74 352	59 118
Granivores mixte	7%	0	0%	0	98 288	63 132
Polyculture, polyélevage, autres	42%	15	6%	1	53 313	15 453
<b>Total</b>	<b>30%</b>	<b>11</b>	<b>6%</b>	<b>3</b>	<b>60 198</b>	<b>31 625</b>

Evolution des effectifs 15-16 calculées sur échantillons complets d'exploitations par année - € courants.

Source : SSP, RICA

L'impact des subventions est également très net au niveau du revenu courant avant impôt (le RCAI), ce dernier, négatif pour 60 % des exploitations avant prise en compte des subventions, ne l'étant plus que pour 25 % d'entre elles après paiement des aides.

### Impact des subventions sur le revenu courant avant impôt des entreprises agricoles en 2016

	Proportion d'exploitations ayant un RCAI négatif				RCAI	RCAI hors subventions
	hors subventions		y compris subventions			
	%	évolution 2016/2015 (pt %)	%	évolution 2016/2015 (pt %)		
Céréales et oléoprotéagineux	89%	19	55%	30	-5 298	-36 817
Autres grandes cultures	60%	20	33%	24	26 863	-7 023
Maraîchage	21%	-4	20%	5	57 385	51 163
Horticulture	14%	4	14%	5	41 969	40 469
Viticulture	15%	2	13%	3	55 727	52 280
Fruits et autres cultures permanentes	24%	-1	12%	2	50 894	36 015
Bovins lait	64%	7	18%	6	23 671	-10 214
Bovins viande	85%	0	12%	3	24 837	-21 268
Bovins mixte	78%	5	22%	12	22 814	-24 621
Ovins et caprins	75%	0	7%	-1	29 057	-13 032
Porcins	25%	-23	12%	-12	73 985	54 425
Volailles	33%	12	14%	8	30 586	15 352
Granivores mixte	49%	1	14%	4	46 362	11 206
Polyculture, polyélevage, autres	79%	14	32%	14	12 410	-25 451
<b>Total</b>	<b>60%</b>	<b>8</b>	<b>25%</b>	<b>12</b>	<b>25 569</b>	<b>-3 005</b>

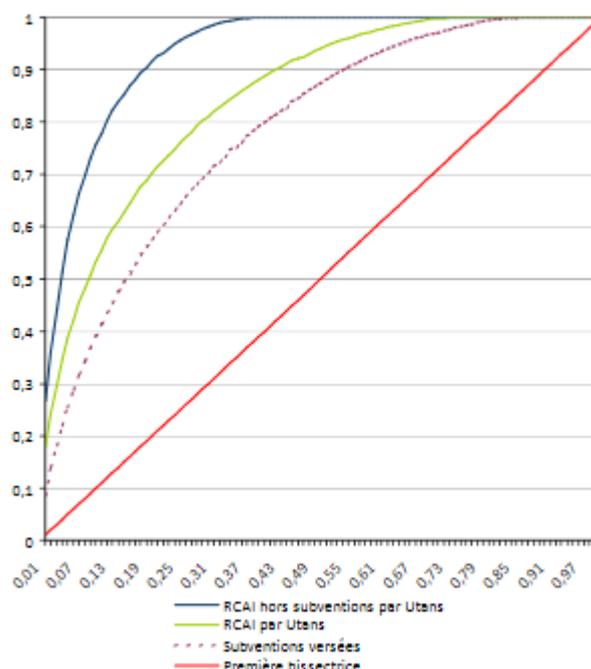
\*Evolution des effectifs 15-16 calculées sur échantillons complets d'exploitations par année - € courants.

Source : SSP, RICA

Les subventions agricoles sont indispensables au maintien d'un tissu d'exploitations diversifié.

Malgré une distribution des aides caractérisée par une certaine concentration – 20 % des exploitations concentrant 58 % des aides publiques –, les subventions réduisent significativement la polarisation des revenus agricoles provenant des opérations de marché.

**Répartition des revenus agricoles  
avant et après subventions**

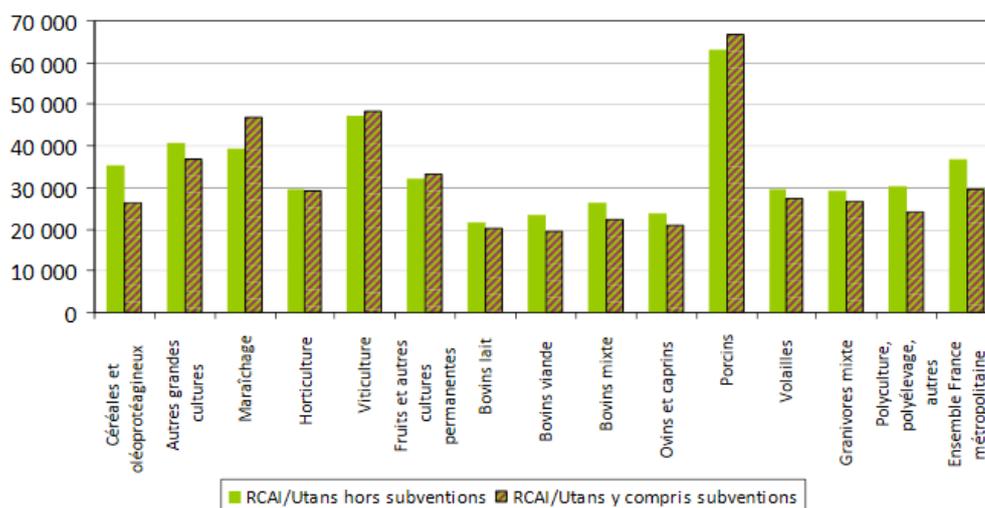


Hors subventions, 90 % du revenu agricole avant impôt est réalisé par 20 % des exploitations agricoles tandis qu'après subventions ce pourcentage tombe à environ 65 %.

Toutefois, cette propriété égalisatrice des subventions agricoles doit être nuancée.

Elle n'est pas uniformément vérifiée comme l'illustre le graphique ci-après.

### Revenu courant avant impôt avec et sans subvention par type de spécialisation



Source : SSP, RICA

## 2. La mauvaise exécution des paiements a exercé des impacts très négatifs pour les finances publiques et pour les exploitants agricoles eux-mêmes

Les enjeux attachés à la bonne exécution des paiements agricoles concernent tant nos finances publiques que les exploitants agricoles qui sont exposés à de graves risques du fait des difficultés rencontrées dans les relations entre la France et les autorités européennes.

*a) Une source de détérioration de nos ratios budgétaires, d'atteinte aux principes de notre droit budgétaire et de désordres dans la gestion des politiques agricoles*

(1) Une détérioration des « retours européens »

Le projet de loi de finances pour 2019 évalue la contribution de la France au budget européen à 21,5 milliards d'euros.

Les corrections financières subies par la France du fait des mauvaises conditions de fonctionnement de la chaîne des paiements agricoles ont atteint, entre 2010 et 2017, un dixième de cette somme.

Rapportées aux paiements annuels effectués en France en 2016, ces corrections financières atteignent même une proportion de plus de 18 %.

**La moyenne annuelle des corrections financières subies par la France au titre des dépenses agricoles a ainsi alourdi notre contribution nette au budget de l'Union européenne de l'ordre de 3 %.**

---

Elle a **réduit notre taux de retour en provenance du budget européen** alors même que la rubrique agricole du budget européen est la seule qui offre à notre pays des perspectives nettes de soutien de la part de ce dernier.

(2) Une inflation des dépenses budgétaires nationales...

**Les corrections financières se traduisent encore par une élévation des dépenses budgétaires nationales.**

Le budget national est appelé à compenser les financements manquants de la part du budget européen. Les dotations correspondantes sont inscrites au budget de la mission « Alimentation, agriculture, forêt et affaires rurales ».

En 2017, 721,1 millions d'euros ont été inscrits à ce titre, soit une masse de crédits égale à plus de 20 % des dotations demandées en loi de finances initiale au titre de la mission. Pour 2018, la somme des corrections est nettement inférieure, tout en atteignant près de 180,2 millions d'euros, soit près de 15 % des dotations budgétaires du programme 149 de la mission AAFAR hors crédit prévus pour la forêt.

(3) ... dans des conditions altérant la sincérité des lois de finances...

Dans ces conditions, c'est à bon droit que vos rapporteurs spéciaux, et tout particulièrement votre rapporteur spécial Alain Houpert, ont pu régulièrement déplorer **l'insuffisance de sincérité des programmations budgétaires de la mission AAFAR** résultant du défaut d'inscription en loi de finances initiale de charges pourtant certaines.

(4) ... et la qualité de la gestion des priorités de notre politique agricoles

Outre qu'elle contrevient au principe de sincérité budgétaire, cette pratique exerce **des effets très déstabilisants lors de l'exécution budgétaire des dotations accordées par le Parlement.**

Elle implique, en effet, des réajustements des crédits prévus pour financer les interventions publiques, qui se trouvent évincées par les impasses budgétaires de la loi de finances initiale.

(5) Des palliatifs insuffisants : la provision pour dépenses « imprévisibles », déjà une décrue préoccupante

L'inscription d'une provision de 300 millions d'euros dans le budget de la mission pour 2018 est considérée par la Cour des comptes comme un progrès de méthode.

Cependant, rattachée à l'action n° 27 du programme 149 consacrée aux moyens de mise en œuvre des politiques publiques et de gestion des interventions, elle sanctionne budgétairement les incidences des défaillances de la chaîne des paiements agricoles, ce qui n'est qu'un moindre bien.

Surtout, l'examen des conditions effectives de sa mobilisation permet de confirmer certaines craintes.

Sur ce point, il convient de rappeler que la dotation en cause n'est pas destinée à ne traduire que les effets budgétaires des refus d'apurement, le projet annuel de performances de la mission indiquant qu'elle «  *vise à gérer les dépenses imprévisibles du programme* ».

Cette présentation, dès l'abord, n'était guère de nature à conforter le jugement d'une amélioration de la sincérité du budget au regard des enjeux financiers résultant des refus d'apurement.

D'une part, on ne peut sérieusement considérer que les charges résultant des refus d'apurement soient systématiquement des charges imprévisibles puisque, bien au contraire, dans de nombreux cas, ces charges sont parfaitement prévisibles, ayant pu faire l'objet de négociations avec la Commission européenne allant jusqu'à inclure un calendrier précis d'apurement.

D'autre part, la généralité de l'objet de la provision, «  *les dépenses imprévisibles du programme 149* », conduit, compte tenu de l'ampleur des refus d'apurement et des impasses budgétaires récurrentes réalisées dans le domaine de la compensation des risques climatiques et environnementaux, à douter de l'adéquation entre les crédits inscrits et le niveau des charges qu'il s'agit de couvrir.

La mobilisation de la dotation en 2018 a confirmé en pratique ces préventions. Alors que la sécheresse subie par les exploitants aurait justifié un soutien rapide afin de prévenir des comportements déstabilisants pour les marchés et pour des exploitations individuelles confrontées à des tensions financières fortes (ainsi, par exemple, de la vente anticipée de composantes du cheptel), les engagements réalisés au titre des refus d'apurement ont limité la capacité de réaction du ministère de l'agriculture.

À cet égard, outre qu'il est contestable d'anticiper d'emblée l'intervention de collectifs budgétaires pour détendre les contraintes pouvant résulter d'une programmation au plus juste des crédits agricoles, l'argument consistant à établir un ordre de priorité dans l'emploi de la dotation pour dépenses imprévues passant par la couverture prioritaire des chocs environnementaux suivie de celle des refus d'apurement ne semble guère opérante. Pour que cette hiérarchie d'emploi puisse prévaloir, il faudrait que les refus d'apurement soient systématiquement comblés en toute fin d'année budgétaire, ce qui, à l'évidence, n'est pas satisfaisant.

**Il convient donc d'insister sur la nécessité d'un réel progrès de transparence, au stade des projets de budget agricole annuels, afin que les enjeux financiers des refus d'apurement soient mieux exposés, dans le cadre d'une programmation budgétaire plus sincère et plus responsable.**

*b) Des répercussions très négatives pour les exploitants agricoles*

On pourrait imaginer que les refus d'apurement, en tant que sanctions rétrospectives des dysfonctionnements de la chaîne de paiements agricoles n'ont guère d'effet sur le versement des aides aux agriculteurs.

Il n'en est rien.

D'une part, du moins en théorie, les paiements indus doivent être récupérés auprès des exploitants qui les ont perçus. D'autre part, les corrections financières ne sont pas le seul symptôme des défaillances de l'infrastructure des paiements. Ces dernières ont également eu pour effet de suspendre les paiements des aides, européennes ou nationales, ce qui a nécessité la mise en place d'un mécanisme d'apports de trésorerie remboursables, palliatif indispensable mais nullement satisfaisant pour les exploitants.

(1) Des retards de paiement des aides bientôt comblés ?

Les refus d'apurement se sont accompagnés de retards de paiement des aides agricoles dont la communication de la Cour des comptes fait une présentation détaillée pour les campagnes 2015 à 2017.

Le décalage des calendriers de versement des aides de la PAC ou liées à la PAC (les financements dotés par le budget national sont fréquemment prévus en cofinancement des interventions européennes), récurrent depuis 2015, a tout particulièrement touché les aides du second pilier.

**Les motifs du décalage des paiements des aides ne semblent cependant pas tout à fait élucidés.**

L'on peut observer que, malgré leur inscription en dotations budgétaires dans les lois de finances successives, certaines interventions n'ont pas été consommées.

Symptômes d'une imprévision sur les incidences des dysfonctionnements de la chaîne des paiements, ces sous-exécutions ont sans doute été également le résultat d'arbitrages rendus nécessaires par l'intensification de la contrainte budgétaire liée à la nécessité d'assumer les effets des refus d'apurement sur les dépenses de la mission AAFAR, dans un contexte où, au demeurant, certaines enveloppes programmées au titre des priorités du ministère se trouvent épuisées.

Quoi qu'il en soit, un retour progressif à un calendrier normal est intervenu et devrait se poursuivre.

### **Perspectives de retour au calendrier normal de paiement des aides agricoles**

Pour la campagne 2017, moyennant un retour espéré à un calendrier de paiement des aides plus proche du calendrier habituel, de nouveaux retards de paiement étaient attendus, l'objectif de retour à un calendrier normal de paiement pour les aides directes 1<sup>er</sup> pilier devant attendre 2018.

Le calendrier de paiement des aides directes 2017 devait être le suivant :

- aides couplées ovins / caprins : acompte au cours de la deuxième quinzaine d'octobre ; solde début décembre 2017 ;
- aides couplées bovines : courant décembre 2017 ;
- aides découplées : février 2018 ;
- aides couplées végétales : février 2018.

Les conditions dans lesquelles le rattrapage des retards, qui est évidemment un objectif en soi tout à fait recommandable, a pu être entamé appellent néanmoins quelques fortes réserves.

L'incidence de la réglementation européenne a pu ici jouer un rôle fâcheux. Selon les règles européennes, les aides du premier pilier doivent être versées avant une échéance donnée faute de quoi l'État retardataire encourt le risque majeur de perdre tout droit à paiement. Cette perspective, qui s'est traduite par une sanction définitive au titre de l'apurement comptable relativement élevée, mais cependant limitée par rapport aux risques pendants (voir *infra*), a incité à hâter le paiement des aides correspondantes. Ce résultat, qui pourrait être considéré comme heureux, appelle un jugement hélas beaucoup plus mitigé.

D'une part, pour avoir conjuré les risques de refus d'apurement comptable, il n'a en rien prévenu celui de refus d'apurement de conformité puisque les défaillances de l'infrastructure de paiements n'avaient pas été toutes corrigées au moment où les paiements sont intervenus. Il s'ensuit de nouvelles perspectives de refus d'apurement. La communication de la Cour des comptes fait ainsi état de l'attribution d'aides sur la base de critères provisoires au titre de la campagne 2015, mais aussi de l'absence de tout contrôle de la part de certaines DDT(M) sur les aides surfaciques du second pilier. En tout état de cause, **la période récente s'est caractérisée par des expédients dont il faut craindre qu'ils aient pu contrevenir aux règles d'exécution des paiements, générant en soi de nouveaux refus d'apurement.**

D'autre part, l'ordre de priorité suivi pour revenir à un calendrier plus normal de versement des aides a exercé un effet d'éviction sur les aides non soumises au risque de forclusion, si bien que **les aides du second pilier ont servi de variables d'ajustement**. Cette situation doit être considérée comme d'autant plus regrettable que ces aides visent à accompagner les orientations prioritaires de la politique agricole qui, du fait des coûts de transition supportés par les exploitants engagés dans ces orientations, appellent un soutien particulièrement attentif.

Pour conclure, à l'heure où les corrections apportées aux défauts de l'infrastructure de paiement des aides permettraient d'envisager avec plus de sérénité certaines dimensions du problème, le fait que les engagements du Gouvernement d'un retour à un calendrier normal de versement des aides pris depuis 2017 aient été reportés implique de garder une totale vigilance sur ce point.

**Compte tenu des modifications chroniques des prévisions publiées par le ministère, mais aussi de l'éventualité d'arbitrages budgétaires défavorables, il conviendra de rester très vigilant sur le respect des engagements du ministère sur le retour à la normale de l'agenda des versements d'aides.**

- (2) Une succession d'apports de trésorerie remboursables symptômes d'un défaut de pilotage du retour à la normale et qui comportent d'évidentes limites pour les agriculteurs

Pour faire face au décalage du calendrier de paiement des aides de la PAC 2015, 2016 et 2017, des apports de trésorerie remboursables (ATR) ont été mis en place.

Ces avances non porteuses d'intérêt, cet avantage étant entièrement financé par l'État et l'ASP<sup>1</sup>, avaient pour objectif d'éviter les difficultés de trésorerie des agriculteurs en attendant le versement des aides de la PAC.

Il convient de faire état **des limites de ces mécanismes**.

Ils ont eu leur utilité comme rustines collées sur la distribution des aides européennes, ce qui veut dire que, malgré les efforts demandés à l'ASP, ils ont été insusceptibles de se substituer pleinement aux procédures habituelles.

Le nouveau guichet d'apports de trésorerie remboursable mis en œuvre pour faire face au décalage restant dans le calendrier de paiement de la campagne 2017 illustre les limites du dispositif.

---

<sup>1</sup> À titre d'illustration, la loi de règlement pour 2016 a arrêté à 2,9 millions d'euros les charges supportées par l'ASP au titre du préfinancement des aides européennes par cet opérateur.

**En premier lieu, la couverture des aides assurée par les ATR n'a été que partielle.**

Payés à partir du 16 octobre, les ATR mis en place au titre de la campagne 2017 ne couvraient pas l'ensemble des aides.

Ils ne devaient représenter que 90 % des aides couplées bovines et des aides découplées.

Le calendrier de paiement des aides surfaciques du second pilier de la PAC, constituées par l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), ainsi que les aides à l'agriculture biologique a également été bouleversé par les difficultés auxquelles la chaîne des paiements agricoles a été confrontée. L'ICHN, les MAEC et les aides à l'agriculture biologique ont été incluses dans le champ de l'ATR pour les campagnes 2015 à 2017. Les exploitations concernées par ces mesures ont donc pu bénéficier d'avances de trésorerie au titre de ces dispositifs comme pour les aides du premier pilier de la PAC.

Cependant, pour ces aides la limite exposée ci-dessus a été encore plus prononcée.

En ce qui concerne 2017, l'ATR devait représenter 90 % des aides pour l'ICHN et 80 % pour les MAEC, rien n'étant prévu pour les aides au développement de l'agriculture biologique.

On relèvera que, partiels, les droits de tirage des ATR ont encore été définis sur des données historiques pouvant être obsolètes ou inopérantes en particulier en cas de modifications significatives des conditions d'exploitation ou de conversion à des modèles agricoles nouveaux.

**D'autres considérations doivent être ajoutées.**

La succession des vagues d'ATR mises en place témoigne de leur récurrence mais aussi d'une certaine improvisation due à la persistance des difficultés rencontrées pour mettre en ordre de fonctionnement les systèmes de paiement.

Les coûts d'administration de ces enveloppes sont difficilement chiffrables mais ils auraient été évités dans le cadre d'un fonctionnement efficace de la chaîne de paiements agricoles, tant aux entreprises agricoles qu'à l'ASP.

Enfin, il convient de rappeler que ces dispositifs ont été soumis aux règles encadrant les aides d'État.

En effet, les apports de trésorerie remboursables ont été placés sous l'empire du règlement *de minimis* propre à l'agriculture. Celui-ci (règlement n° 1408/2013) présente la particularité d'être nettement plus rigoureux que le règlement applicable aux aides *de minimis* en général (règlement n° 1407/2013).

Le plafonnement des aides y est en effet réduit puisqu'il se situe à 15 000 euros sur une période glissante de trois exercices fiscaux contre 200 000 euros pour les entreprises non agricoles.

(3) Des reversements pour trop perçus ?

Lorsque des irrégularités sont constatées dans le versement des aides agricoles, les règlements européens prescrivent que les sommes indûment versées soient répétées.

Les réponses fournies aux questions de vos rapporteurs spéciaux pour apprécier l'ampleur des recouvrements réalisés dans ce cadre par l'ASP ne permettent pas d'isoler les créances constatées suite à des contrôles effectués en application des obligations imposées aux États membres dans la gestion des paiements des aides européennes.

Les données suivantes renvoient donc à des titres de recouvrement différenciés.

**Créances à recouvrer sur les exploitations bénéficiaires  
d'interventions du FEAGA**

	2015		2016		2017	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
<b>Créances restant à recouvrer au début de l'exercice</b>	7 108	4 034 556,60	15 448	5 463 124,76	5 281	1 601 744,18
<b>Créances nettes émises au cours de l'exercice :</b>						
<b>Irrégularités</b>	90 415	21 370 251,77	5 404	927 870,54	131 053	6 423 941,11
<b>Erreurs administratives</b>	+ de 500 000	2 915 856 272,99	1 074 189	7 765 374,34	1 279 651	16 182 192,79
<b>Créances restant à recouvrer à la clôture de l'exercice :</b>						
<b>Irrégularités</b>	15 448	5 463 066,52	5 281	1 601 744,18	136 533	2 708 201,81
<b>Erreurs administratives</b>	1 162	457 022,07	55 026	2 418 597,85	80 395	2 806 333,76

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

**Créances à recouvrer sur les exploitations bénéficiaires  
d'interventions du FEADER**

	2015		2016		2017	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
<b>Créances Restant à Recouvrer au début de l'exercice</b>	25 362	6 726 628,04	6 319	7 616 035,52	1 787	6 476 022,81
<b>Créances nettes émises au cours de l'exercice</b>	17 423	7 284 207,82	3 966	6 810 196,78	737	3 626 587,18
<b>Créances Restant à Recouvrer à la clôture de l'exercice</b>	6 319	7 616 035,52	1 787	6 476 022,81	1 352	6 001 914,82

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Dans ces conditions, à ce stade, on ne peut mentionner que les éléments d'explication ci-dessous, fournis par l'ASP en réponse aux interrogations de vos rapporteurs spéciaux.

*« La catégorie « Erreurs administratives » correspond à des paiements indus qui ne résultent pas d'irrégularités commises par les bénéficiaires. Il peut s'agir d'erreurs commises par l'administration nationale ou de corrections liées à l'évolution des bases de calcul (variation de l'assiette, modification des taux, ...).*

*La catégorie « Irrégularités » concerne des paiements indus résultant d'irrégularités commises par les bénéficiaires d'aides.*

*Les valeurs élevées, tant en nombre qu'en montant, des Ordres de Recouvrer (OR) pris en charge en 2015 au titre des erreurs administratives proviennent du traitement de la discipline financière.*

*La discipline financière est un dispositif mis en place par la Commission Européenne visant à alimenter une réserve pour les crises dans le secteur agricole (article 25 du règlement UE n° 1306/2013). Il consiste à effectuer une réfaction sur l'ensemble des aides du 1<sup>er</sup> pilier de la Politique Agricole Commune (pour information, le taux de réfaction appliqué au titre de la campagne 2018 est de 1,411917 %), déduction faite d'une franchise de 2 000 euros.*

*Lors du paiement des avances, les aides PAC du 1<sup>er</sup> pilier sont imputées sur des lignes budgétaires « Hors discipline financière » quel que soit le montant versé.*

*Par contre, lors du paiement des soldes, une réaffectation des aides est effectuée, le cas échéant, sur les lignes budgétaires « Avec discipline financière ».*

*De plus, chaque nouvelle valorisation des aides (positive ou négative) entraîne une reventilation des aides entre lignes budgétaires « Hors discipline financière » et « Avec discipline financière ».*

*En 2015, les modalités de gestion appliquées à la discipline financière - émission d'un OR pour réduire la part « Hors discipline financière » et émission d'une dépense pour augmenter la part « Avec discipline financière » - ont eu pour effet de gonfler les masses tant en recette qu'en dépense. Toutefois, il faut noter qu'il n'y a eu aucun impact sur le montant net des dépenses, ces opérations se compensant automatiquement et immédiatement.*

*En 2016, afin d'éviter le gonflement des masses, de nouvelles modalités de gestion ont été mises en place. Elles ont consisté à générer, le cas échéant, un mouvement négatif sur la ligne budgétaire à réduire et un mouvement positif du même montant sur la ligne budgétaire à augmenter, sans émission d'OR et de dépense.*

*En 2018, afin de simplifier encore la gestion de la discipline financière sans remettre en cause le dispositif, il a été convenu de faire porter en priorité la franchise de 2 000 euros sur les aides surface et plus particulièrement sur les « droits à paiement de base » afin de limiter, autant que possible, les opérations d'ordre entre lignes budgétaires.*

---

*S'agissant de l'exercice 2017, le montant élevé des émissions d'OR, qu'ils relèvent des catégories « irrégularités » ou « Erreurs administratives », s'explique essentiellement par les mises en paiement massives d'aides PAC en rattrapage des retards de paiement.*

*Par ailleurs, chaque revalorisation d'une aide PAC entraîne l'émission d'un OR (souvent de faible montant) lorsqu'il s'avère que le nouveau calcul présente une évolution à la baisse. Cela a pour effet de multiplier le nombre d'OR émis.*

On peut toutefois noter que :

- le montant des émissions d'OR, même s'il est élevé, doit être relativisé au regard du montant total des aides payées ;
- le montant moyen des OR est peu élevé ;
- quel que soit le montant des prises en charge, il n'y a pas de dérive des restes à recouvrer en fin d'exercice ».

S'ils font ressortir l'influence des écritures d'ordre dans le recensement des restes à recouvrer, ils ne permettent pas de répondre complètement aux interrogations relatives au suivi des recouvrements consécutifs à des constats d'irrégularités, information qui devrait être rendue largement ouverte afin de progresser vers davantage de transparence.

#### **C. DES REFUS D'APUREMENT MASSIFS, DES PERSPECTIVES INCERTAINES**

La France a subi des sanctions financières très lourdes de la part de la Commission européenne au cours des années récentes.

Le pic des corrections financières a été atteint jusqu'à présent en 2015 dans le cadre de la décision *ad hoc* 47 ; il témoigne d'une amplification des sanctions financières infligées à la France plutôt que des effets d'une transition mal gérée vers la nouvelle PAC, trop souvent mise en avant comme facteur d'explication principal des difficultés rencontrées.

Il faut, en effet, relever que ces sanctions ont porté sur des paiements correspondants à la programmation de la PAC antérieure à ladite « nouvelle PAC », mais aussi, globalement au transfert de la qualité d'autorité de gestion aux régions.

Ces dernières évolutions n'en sont pas moins à considérer avec vigilance, l'état de préparation de notre infrastructure à ces changements de contexte pouvant inspirer de réelles craintes au vu de la réactivité démontrée dans le passé.

Quoi qu'il en soit, les perspectives de nouvelles corrections financières pèsent encore lourdement sur l'apurement des paiements des aides européennes.

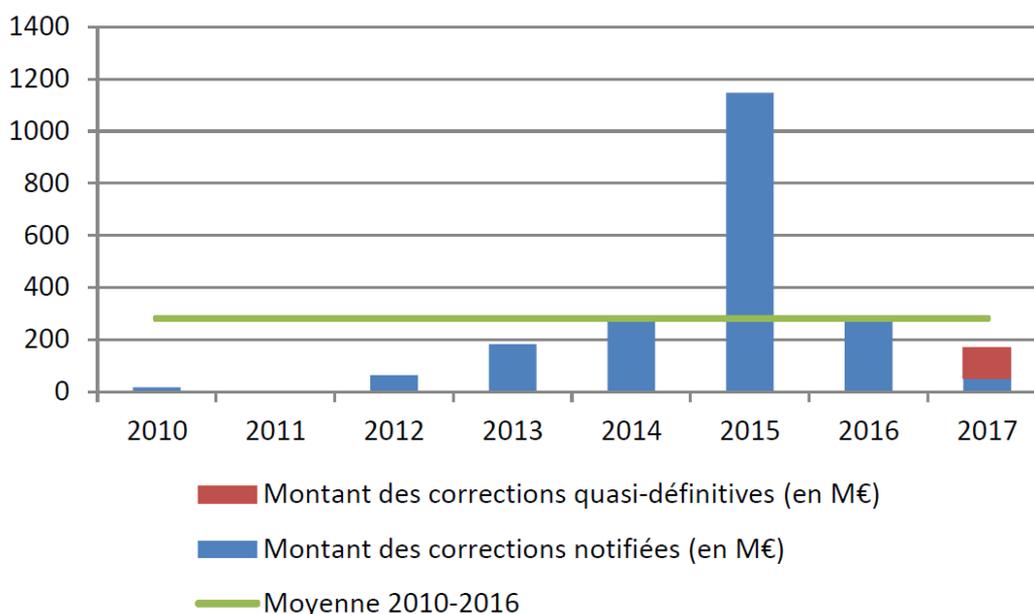
### 1. Des refus d'apurement massifs avec une concentration sur l'année 2015, notamment du fait du rythme des vérifications européennes

Au total, **entre 2010 et 2017**, la France a subi **2,1 milliards d'euros** de refus d'apurement.

Une partie importante de ces corrections financières est imputable à l'année 2015 au cours de laquelle la France a connu un pic de corrections financières.

D'une moyenne de l'ordre de 300 millions d'euros entre 2010 et 2016, les corrections financières notifiées à la France sont alors brusquement passées à 1 146 millions d'euros.

#### Corrections financières (notifications annuelles) sur le périmètre de l'ASP (2010-2017)



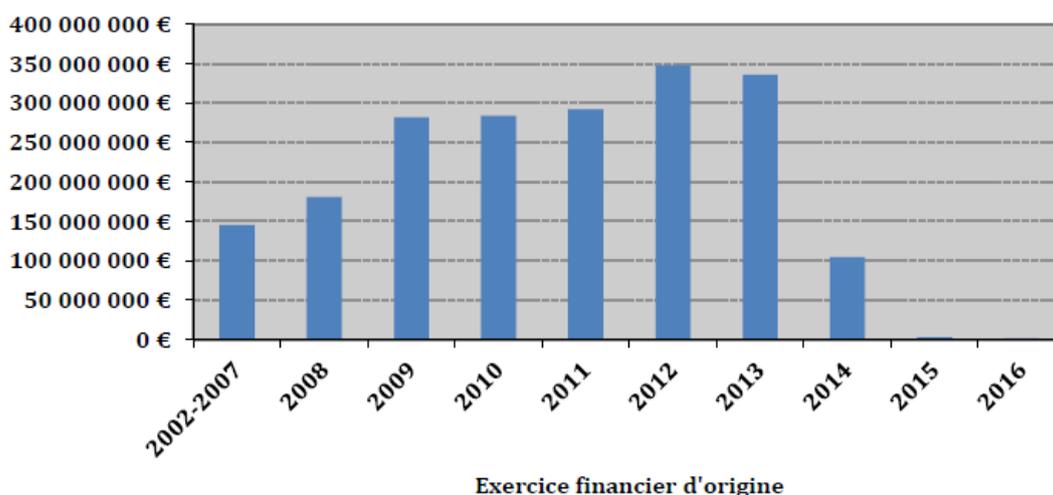
Source : rapport IGF-CGAAER La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de paiement de services et de paiement

Dans l'appréciation de la temporalité des pénalités financières, il faut cependant distinguer l'exercice budgétaire de rattachement des irrégularités sanctionnées de celui de la notification des corrections financières consécutives à ces irrégularités, l'écart entre les deux pouvant être important en raison de la longueur des procédures d'apurement qui, une fois arrivées à terme, peuvent concerner plusieurs exercices passés, comme ce fut le cas en 2015.

Les irrégularités relevées n'acquièrent ainsi leur traduction budgétaire que de façon retardée.

Le graphique ci-dessous rend compte de ce phénomène en illustrant les corrections financières prononcées sur le périmètre de l'ASP en fonction de l'exercice d'origine.

**Corrections financières notifiées sur le périmètre de l'ASP depuis 2010 en fonction de l'exercice financier d'origine**



Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission, hors décision ad hoc n° 54 et hors corrections quasi-définitives)

De fait, l'année 2015 a été marquée par l'arrivée à leurs conclusions de nombreuses enquêtes portant sur la période 2008-2013 qui y ont trouvé des issues concomitantes, avec des effets particulièrement lourds sur le budget de l'État.

Cela étant, l'ampleur des refus d'apurement comparée sur deux périodes quinquennales (séparées par une période paraissant suffisante pour apporter au système de paiement des aides agricoles les améliorations nécessaires) ressort en forte expansion.

**Les refus d'apurement supportés par le budget national, une comparaison sur deux périodes quinquennales**

*(en millions d'euros)*

<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Total</b>
202,38	101,64	126,05	23,42	72,96	<b>526,45</b>
<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
41,2	427	812,4	710,8	221,9	<b>2 213,3</b>

Source : commission des finances du Sénat d'après des données du ministère de l'agriculture

Les refus d'apurement supportés par le budget de l'État ont été multipliés par plus de quatre entre la période 2004-2008 et la période 2013-2017, ce qui, pour le moins, ne témoigne pas d'une amélioration des performances de gestion des paiements agricoles, que le haut niveau des corrections financières aurait pourtant largement justifiée.

## 2. Les refus d'apurement subis par la France en font l'un des pays les moins performants au regard du respect des règles européennes

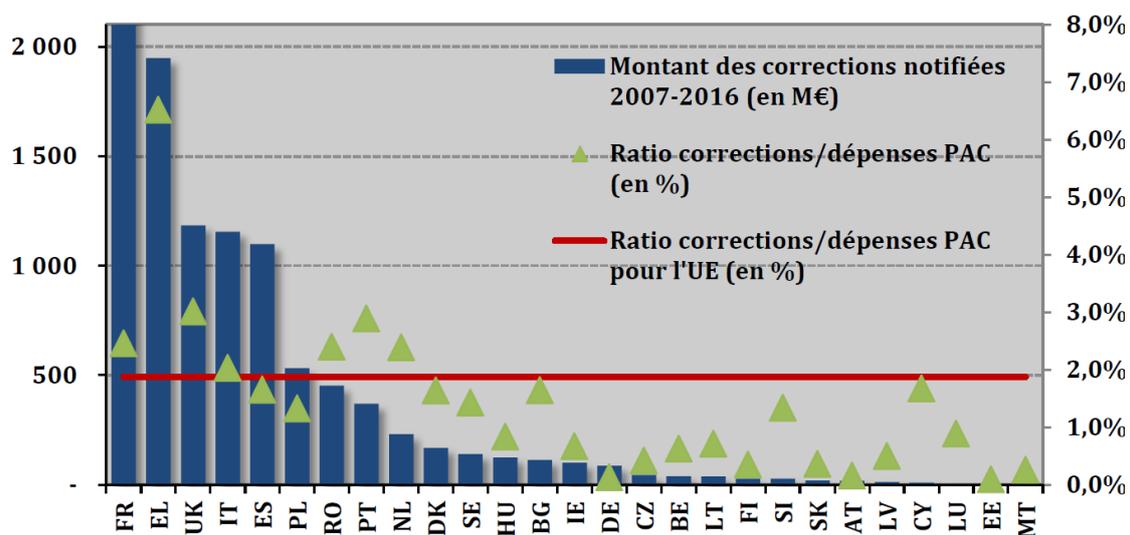
On veut parfois expliquer le niveau élevé des refus d'apurement prononcés contre la France (en montant absolu, la France est le pays le plus pénalisé) par l'importance relative des dépenses agricoles réalisées dans notre pays.

Cette thèse ne parvient pas à convaincre totalement au vu des données indiquées ci-après.

De fait, la France se classe au quatrième rang des Etats membres de l'Union européenne les plus sanctionnés au cours de la période de 2007 à 2016 en proportion des dépenses réalisées dans les différents pays européens.

### Corrections financières notifiées entre 2007 et 2016 par Etat membre

(en montant et en % des aides agricoles européennes)



Source : rapport IGF-CGAAER La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de paiement de services et de paiement

Pendant cette période, le taux de corrections financières a atteint en France 2,5 %, soit plus que la moyenne européenne (1,9 %).

---

Il est cependant juste d'observer que trois pays connaissent des situations plus défavorables : la Grèce (6,5 %), le Royaume-Uni (3 %) et le Portugal (2,9 %).

Par ailleurs, le taux des corrections financières appliquées à la France est assez proche d'un groupe de pays à forte vocation agricole (Italie, Espagne, Pays-Bas...), mais tout en restant supérieur, alors même que ces pays sont parfois présentés comme supportant une forme de faiblesse administrative aux causes au demeurant diverses.

### 3. Des perspectives à clarifier

Malgré les améliorations apportées aux instruments de gestion des aides européennes (voir *infra*), les différents audits réalisés sur la gestion des aides agricoles européennes convergent vers la perspective de corrections financières nouvelles, tout en laissant entière la question de leur quantum.

La communication de la Cour des comptes mentionne l'existence de risques de corrections financières supplémentaires du fait des décalages des contrôles sur place effectués dans le cadre de la campagne 2015.

De fait, le rapport de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) pour l'exercice 2016 soulignait « *l'existence de risques, pour certains très significatifs, liés aux modalités définies et mises en œuvre pour l'instruction et le contrôle des dossiers... et aux insuffisances constatées sur les dispositifs de contrôle interne mis en place au niveau des autorités de gestion comme au sein de l'organisme payeur* ».

Le rapport de la CCCOP pour l'exercice 2017, transmis à vos rapporteurs spéciaux, confirme l'existence de risques élevés voire très élevés.

Pour les aides gérées dans le cadre du SIGC, le risque maximal est encouru relativement à l'ICHN (qui combine risque élevé d'anomalies et portée financière maximale des sanctions), les mesures intéressant le développement des entreprises et les investissements physiques faisant suite.

Mais, ce sont les aides gérées en dehors du SIGC qui suscitent les plus fortes préoccupations. Le rapport de la CCOP relève à leur sujet que le taux d'irrégularités constaté après revérification atteint 14,29 % contre un taux de seulement 4,87 % à l'issue des contrôles sur place de premier rang.

**Les observations de la CCCOP conduisent à associer aux paiements réalisés au cours des plus récentes années des risques élevés de non-apurement, dont il importe qu'un chiffrage actualisé soit rapidement présenté au Parlement. Plus généralement, les audits de la CCCOP devraient donner lieu à une évaluation systématique des risques de non-apurement transmise au Parlement.**

Si certaines corrections financières à venir sont d'ores et déjà certaines, tant en leur principe qu'en leur montant, le chiffrage des sanctions financières pouvant découler des dysfonctionnements relevés sur les campagnes PAC les plus récentes est encore entouré d'incertitudes, le principe de nouvelles corrections financières étant cependant, quant à lui, quasiment certain, compte tenu des constatations d'audit portant sur les opérations effectuées et sur les faiblesses des systèmes de gestion et de contrôle.

L'annexe n° 2 au présent rapport présente l'exposé par le ministère des risques concrétisés et à venir pour les exercices 2013 à 2018.

Selon le rapport de la mission commune IGF-CGAAER, les procédures d'apurement non closes au 15 mai 2017 faisaient peser des risques financiers importants mais dont les montants devaient *in fine* être réduits.

La mission pouvait indiquer que seize enquêtes de conformité concernant l'ASP demeuraient ouvertes au 15 mai 2017, comportant un **montant potentiel de corrections financières de 4,2 milliards d'euros**, soit quatre fois le montant de la décision *ad hoc* 47 déjà mentionnée comme record des sanctions financières prononcées dans le champ des paiements agricoles. Cependant, le rapport faisait état d'une perspective moins défavorable avec une fourchette basse pouvant atteindre 140 millions d'euros, tout en remarquant que cette fourchette n'incluait ni les aides surfaciques de la campagne 2016 (non dénuées de risques comme il a été indiqué) ni les aides FEADER de la programmation 2014- 2020.

---

## II. LES PAIEMENTS DES AIDES AGRICOLES : DES ERREMENTS RÉSULTATS D'UNE INFRASTRUCTURE DE GESTION DÉFECTUEUSE ENGAGEANT PLEINEMENT LA RESPONSABILITÉ DES AUTORITÉS PUBLIQUES

Lors de l'examen des différentes lois de finances de ces dernières années, votre commission des finances s'est systématiquement penchée sur les graves défaillances de la chaîne des paiements agricoles, leurs effets et leurs causes.

L'élucidation des causes de la mauvaise exécution des paiements agricoles, qui offre pourtant des enjeux importants dans la perspective d'une amélioration des performances, devrait être aisément accessible puisqu'aussi bien la motivation des refus d'apurement européens devrait les faire ressortir avec netteté. De leur côté, les retours d'expérience des gestionnaires des paiements devraient fournir suffisamment d'informations pour les circonscrire avec finesse.

La situation se présente pourtant tout autrement.

L'analyse systématique des motifs des refus d'apurement n'est guère accessible autrement que par des données très générales en soi peu informatives.

En ressort toutefois le diagnostic d'une infrastructure présentant des failles très diversifiées qui engage pleinement la responsabilité des autorités publiques chargées d'assurer une bonne exécution de cette mission.

Dans ces conditions, les explications des dysfonctionnements de la chaîne des paiements fournies par les Gouvernements successifs peinent à convaincre.

Ils ont très fortement, quasi exclusivement même, mis l'accent sur les difficultés techniques rencontrées pour s'adapter à la nouvelle PAC, mettant en évidence les actions engagées pour les surmonter.

Dans cette rhétorique, l'équation corrections sur les aides surfaciques = incomplétude du registre parcellaire graphique a été constamment mise en avant comme candidate privilégiée pour expliquer les sanctions infligées à la France. La défense et illustration de notre réactivité par l'invocation du « plan FEAGA » dont l'élément central a consisté à actualiser ce registre parcellaire a été abondamment mobilisée.

De la même manière, la régionalisation de la gestion du second pilier de la PAC a pu être avancée comme une source de complexité supplémentaire.

La réalité paraît sensiblement plus nuancée.

**La communication de la Cour des comptes est l'occasion de le rappeler puisqu'aussi bien elle relève que l'essentiel des refus d'apurement a concerné des gestions antérieures à la nouvelle PAC et également antérieures à la régionalisation du second pilier.**

Si l'état déficient de notre registre parcellaire a certes été en cause, ce qui, au vu de la place du foncier dans notre histoire, et dans notre système fiscal, est difficilement acceptable, il n'est pas vrai qu'il s'agisse là du motif exclusif, ni même peut-être primordial, des corrections financières subies par la France.

Les insuffisances de notre appareil de gestion des paiements agricoles s'étendent bien au-delà, touchant les moyens d'instruction des aides et ceux dédiés aux contrôles, les systèmes informatiques, mais aussi, sans doute plus profondément, notre organisation et la configuration même de certaines dimensions de notre politique agricole.

La communication de la Cour des comptes le traduit à sa manière en recommandant à titre principal une réforme allant dans le sens d'une clarification des responsabilités et d'une simplification des dispositifs d'aide.

Vos rapporteurs spéciaux, qui souscrivent à ces recommandations, s'interrogent également sur les performances des systèmes de contrôle de la régularité des paiements, qu'il s'agisse de l'échelon national, où, comme le fait la Cour des comptes, l'on peut recommander une meilleure intégration de la supervision de la CCCOP au circuit des paiements, ou du niveau européen, où les ressorts des sanctions financières et les procédures semblent justifier des progrès de méthode.

#### ***A. REFUS D'APUREMENT ET RETARDS DE PAIEMENT, DES MOTIFS PLURIELS DONT L'ÉLUCIDATION DOIT PROGRESSER***

En excluant, à ce stade, la responsabilité de la logique même de la supervision européenne, ce sont, au-delà des seuls problèmes posés par la cartographie des surfaces, les lacunes générales des systèmes de paiement mis en œuvre qui sont en cause dans les punitions financières infligées à la France.

Il s'agit là de bien davantage que les difficultés (importantes) mais purement techniques résultant de dysfonctionnements des systèmes de données nécessaires à une bonne mise en œuvre des paiements agricoles.

Ce qui est en jeu c'est la volonté politique d'assumer toutes les conséquences de nos obligations européennes.

## 1. Les refus d'apurement sont principalement motivés par des manquements au titre de la conformité

La plupart des corrections financières résultent des audits de conformité et non des procédures d'apurement comptable, mais celles-ci peuvent susciter des enquêtes de conformité coûteuses pour la France.

À l'exception de 2008 où un pic avait été atteint à 20 millions d'euros, l'apurement comptable ne donne généralement lieu qu'à de faibles corrections financières. Lorsqu'elles interviennent à ce titre, elles sont principalement dues à des dépassements des délais de recouvrement des sommes dues à la suite de procédures ayant établi l'irrégularité des paiements (voir *supra* pour quelques éléments d'appréciation de cette problématique).

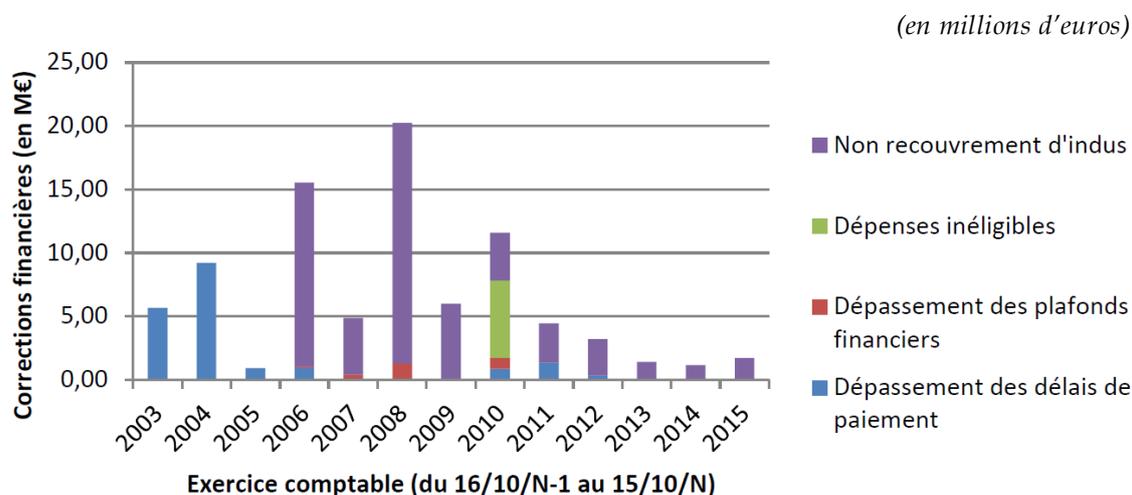
Toutefois, l'année 2016 a occasionné un nouveau sommet de refus d'apurement résultant de l'apurement comptable avec un montant de corrections financières de 177,6 millions d'euros.

Ce nouveau record a été acquis dans un contexte de difficultés de paiement des aides de la campagne 2015 de la PAC.

Malgré un report de la date limite des paiements accordé par la Commission du 30 juin au 15 octobre 2016, à cette date, 174 millions d'euros d'aides n'avaient pu être versés.

Dans ces conditions, les paiements correspondants à ces sommes ont non seulement été suspendus mais encore ont fait l'objet d'une **procédure de dégagement de la part de la Commission**, aux effets particulièrement graves puisqu'à son issue elles peuvent être considérées comme définitivement perdues pour le budget national, sans nulle possibilité appréciable d'en contester la validité.

### Corrections financières prononcées contre l'ensemble des organismes payeurs français au titre de l'apurement comptable (2003- 2015)



Source : rapport IGF-CGAAER La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de paiement de services et de paiement

Même si les refus d'apurement comptable ne donnent généralement lieu qu'à de faibles corrections financières, **les résultats de la procédure d'apurement comptable exercent une influence importante sur les enquêtes de conformité de la Commission européenne**, qui, de leur côté, sont la source de la quasi-totalité des refus d'apurement essayés par les pays européens, et par la France en particulier.

## 2. Les défaillances de l'infrastructure de gestion des paiements agricoles touchent toutes ses composantes, appelant à dépasser les seules explications techniques

a) *L'identification des motifs des refus d'apurement doit être améliorée*

**L'identification des motifs des refus d'apurement européens ainsi que des responsabilités en jeu, qui devraient pouvoir être aisément accessibles au vu des graves défaillances observées, ne ressort pas avec toute la clarté nécessaire des analyses disponibles.**

Les données publiées sur ce point se contentent d'identifier les grandes catégories d'aides concernées par les corrections financières et de présenter une étiologie très générale des corrections dans laquelle deux motifs principaux très abstraits sont mentionnés, les déficiences des contrôles et la mauvaise application des règles communautaires (voir le tableau ci-après).

Les infractions les plus lourdes d'enjeux financiers ont été concentrées sur les aides surfaciques, particulièrement au cours des années les plus récentes. C'est ce qui ressort du tableau ci-après présenté dans le rapport de la mission commune de l'IGF et du CGAAER.

### Montant des corrections financières prononcées depuis 2010 sur le périmètre de l'ASP par type de mesure et d'infraction

(en millions d'euros)

Types de mesures	Déficiences du contrôle	Insuffisance ou absence de sanctions	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	Type d'anomalie non connu	Total <sup>16</sup>
Aides surfaciques	838,66	0,00	0,00	0,00	838,66
DPU/DPB	0,00	0,00	595,66	0,00	595,66
Aides animales	246,15	4,80	0,00	0,00	250,95
ICHN et MAEC	162,78	0,00	0,00	0,00	162,78
Dotation jeunes agriculteurs	3,98	0,00	7,90	0,00	11,88
Investissements	14,48	0,00	0,00	15,29	29,77
Prêts bonifiés	12,74	0,00	0,00	0,00	12,74
Conditionnalité	101,31	115,45	0,00	0,00	216,76
Certification des comptes	0,00	0,00	0,00	40,61	40,61
<b>Total</b>	<b>1 380,10</b>	<b>120,25</b>	<b>603,56</b>	<b>55,90</b>	<b>2 159,81</b>

Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission et annulations de doubles comptes)

La mauvaise administration des aides surfaciques ressort comme responsable de 38,8 % des refus d'apurement.

Le deuxième motif par ordre d'importance réside dans les irrégularités de gestion des droits à paiement unique (DPU) et des droits à paiement de base (DPB) qui leur ont succédé dans la PAC en vigueur. Ce motif de corrections financières représente 27,6 % des corrections financières.

**Ces deux difficultés sont responsables des deux tiers des pénalités financières**, constat qui doit être pleinement pris en compte par **les responsables de la chaîne de paiement appelés à entreprendre des efforts prioritaires sur ces deux grandes catégories de défaillances**.

La **gestion des aides animales** (11,4 % des corrections financières) et celle des **aides visant à compenser des handicaps naturels** ou la mise en œuvre de **pratiques favorables à l'environnement** (7,5 % des corrections financières) une fois ajoutées à ces deux premiers motifs de refus d'apurement ne laissent que 14,4 % des pénalités prononcées contre la France à d'autres motifs.

Ceux-ci sont quasi-exclusivement en lien avec le respect des principes de conditionnalité (10,1 % des sanctions), moitié-moitié pour défaut de contrôle et insuffisance de sanctions.

L'analyse proposée par le rapport de la mission commune demeure centrée sur les catégories d'intervention ayant fait l'objet de corrections plutôt que sur les motifs précis de celles-ci.

Ainsi, le regroupement sous la catégorie des déficiences du contrôle des infractions liées à la gestion des aides surfaciques mériterait d'être affiné afin de faire mieux ressortir les responsabilités respectives des déficiences du registre parcellaire graphique et des autres contrôles.

Le rapport relève que la mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles (MCFA) qui a succédé à l'ACOFA tient un recensement de l'ensemble des corrections notifiées sur le périmètre de l'ASP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 en dissociant les corrections liées à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures (dont la responsabilité relève plutôt de l'ASP), d'un côté, et, de l'autre, les corrections liées à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes (dont la responsabilité relève plutôt de l'État).

Cependant, il ressort de l'analyse des données ainsi traitées qu'elles ne permettent pas de circonscrire avec précision les ressorts des dysfonctionnements, même lorsqu'il ne s'agit que de leur dimension purement technique.

A fortiori, leurs causes profondes sont encore moins établies.

**Une analyse et un suivi beaucoup plus systématiques des causes des corrections financières s'imposent. Ils doivent déboucher sur une publication non moins systématique des résultats acquis par ces travaux.**

*b) Les failles de l'infrastructure de gestion des paiements en touchent toutes les composantes*

La communication gouvernementale sur les refus d'apurement a traditionnellement exposé les difficultés résultant de la mauvaise tenue du registre parcellaire graphique.

Ces difficultés, au demeurant mal prises en compte (voir *infra*) ont certes été bien réelles. L'intervention de la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises lors de l'audition pour suite à donner tenue par votre commission des finances en témoigne.

---

Par ailleurs, la présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes a pu estimer que les deux tiers des corrections financières un temps envisagées par la Commission européenne avaient pu être justifiées par ces problèmes.

Il reste que les irrégularités sanctionnées au titre de la conformité connaissent une diversité d'origines telle que d'autres motifs de correction financière doivent être évoqués.

Les fragilités de la chaîne de paiements semblent, en réalité, disséminées dans l'ensemble de l'infrastructure de gestion des aides.

La diversité des motifs des corrections financières supportées par la France ressort clairement des éléments de réponse apportés au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux relatif au projet de loi de finances pour 2018 reproduits en annexe au présent rapport. Par ailleurs, la consultation des rapports de la CCCOP confirme cet état de fait.

L'un des points de préoccupation majeurs réside dans la capacité des moyens mis en œuvre à assurer les contrôles, et leurs suites, prescrits par la réglementation européenne, dont on a exposé plus haut la rigueur des exigences, mais aussi définis par les dispositions proprement nationales.

Cette interrogation porte tant sur les instruments informatiques (voir *infra*) que sur les moyens dégagés pour assurer les contrôles et leurs suites.

**Vos rapporteurs spéciaux ont eu l'occasion de s'interroger sur l'adéquation entre les moyens portés aux différents budgets agricoles ces dernières années et les obligations européennes pesant sur la France en matière de contrôle.** L'ampleur des corrections financières prononcées contre notre pays pour défaut de contrôle, mais aussi les constats faits par vos rapporteurs spéciaux dans le champ particulier des contrôles de sécurité sanitaire avaient motivé leur scepticisme.

À la suite de ces observations, dernièrement, le rapport du comité « action publique 2022 » a pu évoquer dans le cas particuliers des contrôles sanitaires l'insuffisance des inspections mises en œuvre par la France et les risques de toutes sortes en résultant, notamment au regard du respect de nos engagements européens.

La douteuse adéquation entre les moyens effectifs d'instruction et de contrôle des aides et les moyens dont il faudrait disposer est aggravée dans le domaine de la régularité des paiements des aides agricoles par la sophistication des dispositifs d'aides particulièrement mise en évidence par la communication de la Cour des comptes, mais également illustrée par le témoignage de Mme Lydie Bernard de Régions de France.

**Cette sophistication, qui se traduit par des critères d'attribution aussi nombreux que difficiles à gérer, appelle une évaluation (voir *infra*).**

**En l'état, en l'absence de simplification, la traduction budgétaire des obligations européennes appelle, au plus vite, un éclaircissement afin d'évaluer les coûts qu'impliquerait une mise à niveau des moyens de gestion des aides.**

**Il convient de ne pas négliger que ces coûts pourraient, s'ils permettaient de réduire les sanctions financières prononcées contre la France, se révéler globalement rentables.**

### **3. Une mauvaise estimation chronique des conséquences opérationnelles des dysfonctionnements de la chaîne de paiement des aides agricoles**

**Les réponses apportées aux critiques des superviseurs européens ont été marquées par des tergiversations reflétant en partie des problèmes internes.**

Le ministère de l'agriculture avait été saisi dès le mois de mai 2013 de griefs formulés par la Commission européenne relatifs au registre parcellaire graphique (RPG), soit la base de données regroupant les parcelles éligibles aux aides surfaciques de la PAC. L'ancienneté des ortho-photographies aériennes employées, l'absence de photo-interprétation des ortho-photographies mises à disposition des demandeurs pour établir leurs déclarations, l'absence d'utilisation des mises à jour du RPG dans ce dernier cadre étaient principalement en cause.

Si d'autres griefs avaient été formulés, l'élément qui présentait les plus forts enjeux financiers était la mise à niveau du RPG. En son absence, une correction financière de 3,5 milliards d'euros était encourue par la France, le mécanisme forfaitaire de calcul de la sanction financière devant alors reposer sur l'extrapolation d'un taux d'erreur constaté sur la base d'un échantillon à l'ensemble des aides surfaciques. À l'inverse, la présentation de garanties de qualité du RPG ouvrait la voie à l'établissement de sanctions financières fondées sur « l'erreur connue », susceptible d'entraîner de moindres corrections financières.

La communication de la Cour des comptes retrace le détail des réponses apportées par le ministère de l'agriculture aux demandes de la Commission. Il s'en dégage le constat d'une mise en œuvre laborieuse des rectifications nécessaires, qui, malgré tout, ont supposé un très lourd travail de mise à jour. Les chiffres sont éloquentes. 42 millions de surfaces ont été numérisés, les contours de six millions d'îlots ont été réexaminés et plus de 675 000 dossiers ont été révisés.

Cependant, selon la Cour des comptes, il a fallu plus de trois ans pour parvenir à ces résultats et ces délais ont été un facteur important dans le prononcé des corrections financières subies par la France, mais aussi dans les retards intervenus dans les paiements des campagnes de la PAC.

---

Le diagnostic de la Cour des comptes est, sur ce point, partagé par le rapport de la mission commune IGF-CGAAER, même si ce dernier évoque des contacts sur le RPG entre la France et la Commission européenne encore antérieurs à 2013 et remontant à 2011.

Le rapport de la mission apporte quelques précisions complémentaires qui tendent à mettre en jeu la responsabilité des lenteurs dans la prise de décision du ministère de l'agriculture, en particulier sur le point intéressant la désignation de l'organisme compétent pour conduire le chantier de la rénovation du RPG.

Manifestement, la désignation de ce qui était alors l'Institut géographique national (IGN) à ce titre a donné lieu à de vifs échanges entre le ministère et l'ASP. Le rapport de la mission commune va jusqu'à mentionner une « rupture » des relations entre le MAAF et l'ASP sur la période de janvier 2016 à juin 2016 » indiquant que « les différends constatés sur cette période ont gravement nui au pilotage de l'instrumentation des outils informatiques ». Parmi ces différends, la question de la désignation de l'IGN comme opérateur de la rénovation du RPG est explicitement mentionnée.

Outre ces difficultés administratives, la qualité des prestations rendues par les titulaires des marchés passés par l'IGN est également mise en cause dans le rapport de la mission IGF-CGAAER.

Vos rapporteurs spéciaux avaient de leur côté exprimé leur scepticisme devant les insuffisances des provisions budgétaires inscrites dans différents projets de loi de finances initiale présentés au cours de la période de mise à niveau du RPG, s'interrogeant sur un éventuel excès d'optimisme sur les conditions de réalisation de celle-ci. De fait, les lois de finances rectificatives ont régulièrement dû constater l'insuffisance des moyens prévus, circonstance qui tend à donner tout leur poids aux observations des rapports de la Cour des comptes et de la mission commune.

#### **4. Au-delà de la responsabilité des opérateurs, une responsabilité de gouvernance qu'il convient de mieux suivre**

Du fait de l'imbrication des responsabilités de gestion, le partage des responsabilités dans les défaillances de la chaîne des paiements agricoles paraît difficile à établir.

La communication de la Cour des comptes mentionne une étude de la mission de coordination des organismes payeurs (MCFA) de l'ASP qui tend à attribuer au ministère de l'agriculture la responsabilité de 88,3 % des corrections définitives prononcées par la Commission européenne entre 2010 et 2016. Cette proportion correspond à 1,7 milliards d'euros de pénalités financières.

Le reliquat, soit 231,7 millions d'euros (11,7 %) des corrections serait dû à des erreurs de mise en œuvre des procédures commises par l'ASP.

Cette étude rejoint les observations du rapport de la mission IGF-CGAAER, qui, elle-même, a pu rappeler les conclusions du rapport d'information de votre commission des finances sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires adopté en 2008<sup>1</sup>.

Elles avaient fait ressortir la responsabilité primordiale de l'autorité définissant les modalités de gestion des aides (pour 86,2 % des corrections financières alors examinées), mais aussi la responsabilité de choix délibérés ne résultant pas seulement de négligences (dans 54,6 % des corrections) sur la base d'une analyse réalisée par l'Agence de coordination des fonds agricoles (ACOFA) pour les années 2004 à 2006.

Dans l'analyse proposée par la mission IGF-CGAAER, le tableau tenu par la MCFA fait apparaître une **responsabilité du seul État pour 81,3 % du montant des corrections financières notifiées sur le périmètre de l'ASP depuis 2010. L'ASP serait, quant à elle, seule responsable de 7,1 % de ces corrections tandis que la responsabilité serait partagée pour 11,6 % du montant redressé.**

Le rapport précise que le croisement du tableau avec le type de mesures et le type d'anomalies ayant donné lieu à corrections financières permet de constater que les responsabilités respectives de l'ASP et de l'État varient sensiblement selon le type d'aide.

Il ressort du rapport que :

- les corrections liées à la dotation aux jeunes agriculteurs et aux DPU/DPB résultent à plus de 65 % d'une mauvaise application des règles communautaires (application incorrecte de la réduction linéaire ou mauvaise application de la réserve nationale pour les DPU, etc.), et relèvent par conséquent de la responsabilité de l'État ;

- les corrections liées à une mauvaise détermination de la surface éligible, aux mesures ICHN et MAEC et à la conditionnalité résultent à plus de 80 % d'options structurantes dans la définition des contrôles ou des sanctions et relèvent par conséquent de la responsabilité de l'État ;

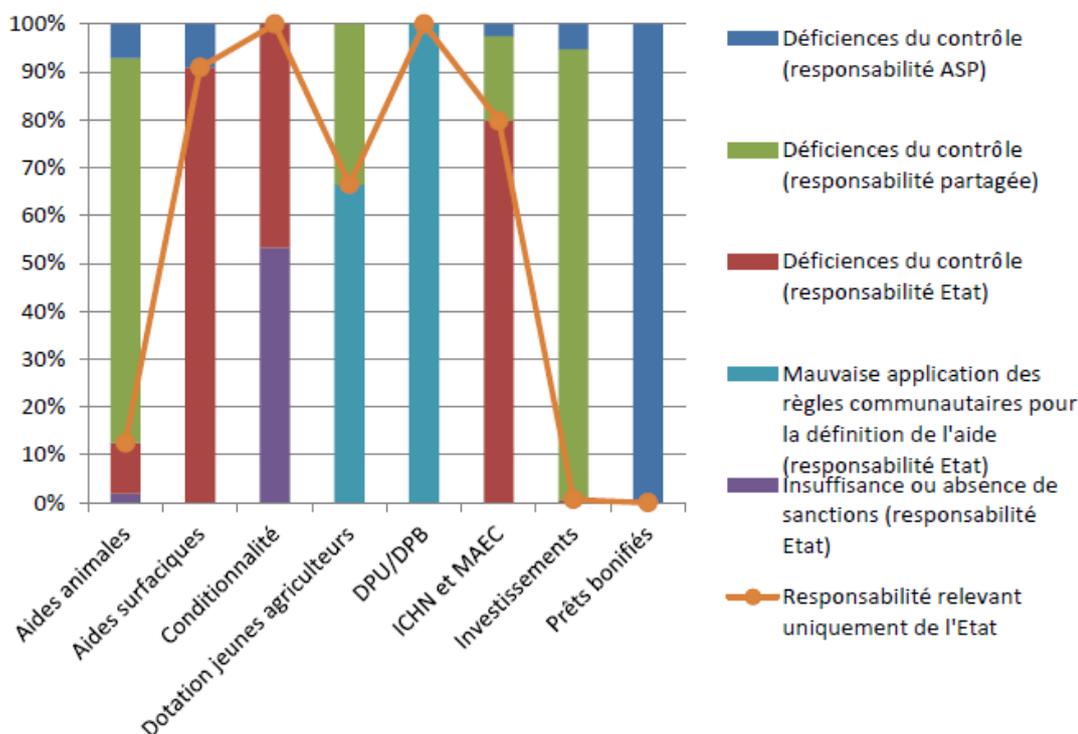
- les corrections relatives aux investissements et aides animales ne peuvent pas être aisément catégorisées et relèvent essentiellement d'une responsabilité partagée ;

- les corrections relatives aux prêts bonifiés résultent exclusivement de déficiences du contrôle de l'ASP.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des finances (n°93, 2008-2009) de M. Joël Bourdin.

### Répartition des responsabilités des corrections financières par type d'aide



Source : rapport IGF-CGAAER La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de paiement de services et de paiement

**Les analyses proposées par les auditeurs tendent à mettre en évidence les marges de progrès que pourrait mobiliser la MCFA dans le suivi des responsabilités des différents intervenants.**

Le rapport de la mission IGF-CGAAER souligne quelques ambivalences du système de suivi des responsabilités.

### **Les ambivalences des analyses de la MCFA selon le rapport de la mission IGF-CGAAER**

La diversité des types de corrections et la complexité pour identifier des responsabilités sont illustrées par trois exemples :

- les **déficiences techniques du RPG**, notamment absence de photo-interprétation systématique, pour les campagnes 2008 à 2010 : la correction financière correspondante, d'un montant de 34,62 millions d'euros a été comptabilisée par la MCFA comme « *liée à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures* », c'est-à-dire relevant plutôt de la **responsabilité de l'ASP**. Pour autant, la qualité du RPG reposait non seulement sur l'ASP mais aussi sur l'IGN (pour l'actualisation régulière des ortho-photos) et sur les DDT (pour le travail de photointerprétation). La responsabilité des retards accumulés dans la mise à niveau du RPG ne reposait donc pas exclusivement sur l'ASP.

- les **insuffisances des arrêtés préfectoraux** pour définir les bosquets pour les campagnes 2008 à 2010 : la correction financière correspondante, d'un montant de 315,84 millions d'euros a été comptabilisée par la MCFA comme « *liée à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes* », c'est-à-dire relevant plutôt de la **responsabilité de l'État**. Le choix de recourir à des arrêtés préfectoraux, ainsi que le contrôle de la qualité de ces arrêtés, résulte exclusivement de l'État, ce qui justifie la classification opérée par la MCFA. Selon l'ASP, des alertes orales quant au risque de correction financière auraient été formulées auprès des services du MAAF. Toutefois, **aucune alerte écrite n'aurait été émise par l'ASP** ;

- l'enquête portant sur les **mesures d'investissement entre les exercices financiers 2010 et 2013** : à la suite d'une mission d'audit en juin 2012, la Commission a identifié différentes faiblesses dans le contrôle des investissements financés par le FEADER (absence de mise en œuvre d'un système d'évaluation des coûts ; application d'un mauvais taux d'aide publique ; absence de vérification de la fiabilité du demandeur ; absence de contrôle sur place avant paiement ; absence de calcul du montant des aides avant le contrôle, ce qui conduit à un taux d'erreur du contrôle administratif nul). Selon le tableau tenu par la MCFA, seul le dernier relève d'une option structurante et donc plutôt de la responsabilité de l'État, tandis que les quatre autres résultent plutôt d'un défaut de mise en œuvre par l'ASP. L'imbrication de ces différents motifs dans le calcul du montant de la correction a poussé la MCFA à considérer que **l'État et l'ASP étaient responsables chacun pour moitié de cette correction**. Or, au regard des éléments justificatifs fournis par la Commission dans son courrier de notification finale, daté du 24 novembre 2015, il semblerait que la plus grande part de la correction, d'un montant total de 13,62 millions d'euros, relève plutôt de la responsabilité de l'ASP.

La communication de la Cour des comptes relève, de son côté, que la catégorisation des responsabilités n'a qu'une portée relative dès lors que les cas où les deux acteurs sont conjointement concernés ne sont pas pleinement pris en compte.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent manquer de souscrire à cette observation, la situation décrite par la Cour des comptes d'une très grande confusion des rôles exercés par les différents intervenants y conduisant nécessairement d'un point de vue simplement factuel.

---

Il leur paraît nécessaire d'ajouter qu'en tout état de cause la responsabilité en cette matière échoit nécessairement au MAAFAR, qui est à la fois acteur de la chaîne de paiements et tuteur des organismes payeurs, mais aussi aux différents responsables politiques concourant au pilotage de la gestion des aides européennes.

L'ampleur considérable des corrections financières et de leurs effets sur les finances publiques ainsi que le retour chronique des dysfonctionnements constatés excluent tout à fait de n'y voir que les conséquences d'incidents inévitables de gestion.

### *B. LES CORRECTIONS FINANCIÈRES TÉMOIGNENT PAR PLUSIEURS ASPECTS D'UNE ORGANISATION PERFECTIBLE DE LA CHAÎNE DE PAIEMENTS AGRICOLES*

#### **1. Une distribution des rôles complexe marquée par des délégations en cascade qui aboutissent à une confusion des genres**

La pluralité des acteurs composant l'infrastructure des paiements agricoles a suscité des problèmes de coordination qui restent à résoudre

La communication de la Cour des comptes, dans le droit fil des observations de la mission IGF-CGAAER, pointe l'existence d'une gouvernance « complexe » de la chaîne des paiements agricoles.

Sans même compter les intervenants de l'échelon européen, force est d'associer à la superposition d'à peu près tous les organes d'administration nationale imaginables la perspective de dysfonctionnements, plus ou moins sérieux selon la capacité dégagée pour assurer la coordination des intervenants.

Or, le pilotage d'ensemble paraît avoir été longtemps marqué par des défaillances, relevées tout particulièrement dans le rapport de la mission IGF-CGAAER.

La communication de la Cour des comptes met l'accent sur deux exigences de coordination insuffisamment prises en considération. La première porte sur la gestion des aides du premier pilier quand la seconde concerne les aides du deuxième pilier.

**Pour les aides du premier pilier**, la Cour des comptes identifie l'existence d'une relation triangulaire entre l'ASP, les services déconcentrés placés sous l'autorité hiérarchique du ministère de l'agriculture et le ministère de l'agriculture lui-même.

**Pour les aides du second pilier**, la situation se complexifie en raison de l'intervention d'un échelon supplémentaire, les Régions, de sorte que les modalités de gestion opérationnelle des aides sont encadrées par une convention tripartite entre l'État, l'ASP et les Régions qui précise les rôles

respectifs de l'autorité de gestion (la région) de l'organisme payeur et du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (l'État), convention qui (voir *infra*) appelle des compléments rapides.

L'essentiel est que prévaut une **confusion des rôles au terme de laquelle les services instructeurs se trouvent *in fine* ceux qui réalisent les contrôles à l'issue de délégations en cascade.**

La Cour des comptes en tire l'observation préoccupante que l'organisation des paiements conduit à « *une dilution des responsabilités ne permettant pas à l'ASP d'assumer pleinement son rôle de supervision sur l'ensemble de la chaîne de paiement* ». Cette conclusion repose en particulier sur le constat que l'agence n'a pas de véritable autorité hiérarchique sur les services (les DDT(M)) auxquels elle délègue l'instruction. La mission IGF-CGAAER ne concluait pas différemment et mettait en évidence une « gouvernance circulaire » de la gestion des dossiers relatifs aux aides de la PAC.

**Or, cette situation, que la Cour des comptes suggère encore être de nature à conduire les services instructeurs à faire prévaloir la sensibilité propre du ministère de l'agriculture à des situations locales par rapport aux exigences de régularité stricte des paiements, présente un risque majeur au regard de la conformité du dispositif mis en œuvre appréciée sous l'angle de la législation européenne.**

Il entre en effet dans les conditions de l'agrément des organismes payeurs que ceux-ci puissent réaliser des contrôles sur pièces et sur place en toute indépendance.

Que la Cour des comptes puisse estimer que du fait de leur positionnement territorial, le niveau régional, et des délégations auxquelles elle est contrainte de recourir, l'ASP n'est pas en mesure d'apprécier la conformité des aides au plan réglementaire, n'est pas anodin.

**Ces défaillances appellent des évolutions rapides (voir *infra*).**

**Enfin, le contrôle de la conditionnalité est assuré par des « organismes spécialisés en matière de contrôle ».**

Pour la France métropolitaine, ces organismes sont :

- pour les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) relevant de l'environnement, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ; pour les ERMG relevant du sous-domaine « *santé – productions végétales* », les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ; pour les ERMG relevant du bien-être des animaux et du sous-domaine « *santé – productions animales* », les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ;

- pour les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), l'ASP.

Ces organismes doivent procéder à des contrôles sur place portant sur au moins 1 % du nombre total de bénéficiaires. Cet échantillon est constitué, pour partie, sur la base d'une analyse des risques et, pour partie, de façon aléatoire.

**Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la distribution des responsabilités en matière de contrôle des conditions de conformité :**

- la désignation de l'échelon régional des services déconcentrés paraît loin de s'imposer pour les ERMG qui en relèvent aujourd'hui.

- quant à la distribution des contrôles entre ASP et services territoriaux de l'État, il est difficile d'en suivre la logique.

**De façon générale, l'action administrative appelle la définition la plus simple possible des responsabilités des organes d'administration afin de prévenir les doublons ou, au contraire, les failles, qui naissent de superpositions illisibles engendrant toutes les confusions.**

Les confusions ainsi relevées trouvent un certain prolongement à un autre niveau de l'infrastructure des paiements agricoles, celui de l'autorité nationale de contrôle, la commission de certification des comptes des organismes payeurs (la CCCOP) – voir *infra*.

## **2. Plusieurs organismes payeurs**

L'ASP est le principal organisme de paiement des aides de la politique agricole commune ce qui justifie l'attention portée à ses opérations par les travaux de contrôle exposés dans le présent rapport.

Cependant, l'agence n'est pas le seul organisme payeur des aides agricoles européennes.

FranceAgriMer intervient pour la gestion et le contrôle des mesures de marché (aides du FEAGA hors paiements directs). L'office de développement agricole et rural de la Corse (ODARC) règle les dépenses des programmes au titre du FEADER en Corse. Enfin, l'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) assure la plupart des paiements directs en outre-mer.

La superposition d'organismes payeurs, bien que régulée par l'attribution à l'ASP d'un rôle de coordination des organismes payeurs et pouvant être justifiée par un héritage administratif conférant aux organismes spécialisés une compétence particulière, suscite néanmoins une certaine perplexité.

Cette situation n'est toutefois pas propre à la France. Au niveau européen, selon le rapport de la Cour des comptes européenne consacré aux organismes de certification, il existerait, dans les 28 États membres, 80 organismes payeurs placés sous l'audit de 64 organismes de certification.

### 3. Des interventions difficiles à piloter

*a) Une gamme étendue d'interventions résultant des choix de la France de mobiliser toute la palette des instruments offerts par la PAC et la multiplication des autorités de gestion.*

Les aides ainsi payées se distribuent entre deux catégories principales, au sein desquelles il faut encore distinguer un assez grand nombre de types d'aides, dans un panorama d'ensemble marqué par l'existence d'une **gamme étendue d'interventions spécialisées par objectif et administrées par des opérateurs différents**.

La synthèse des aides versées par l'ASP (voir l'annexe n°1) fait ressortir le poids prépondérant des aides du premier pilier (7,1 milliards d'euros en 2015) mais également le volume très significatif des interventions réalisées au titre du second pilier consacré au développement régional (1,6 milliard d'euros).

En outre, une assez forte diversité des interventions ressort comme un fait marquant.

**Pour le premier pilier**, elle résulte du choix de la France de mobiliser les régimes d'aide facultatifs offerts par la nouvelle PAC applicable à partir de 2015, qu'il s'agisse du couplage des aides ou du paiement redistributif (selon des modalités susceptibles d'évoluer en fonction des contraintes financières du moment).

Le tableau ci-après illustre la complexification des interventions du premier pilier intervenue à l'occasion du passage à la nouvelle PAC, en lien avec les choix effectués par la France.

### Évolution des aides du premier pilier de la PAC à l'occasion de la réforme de 2015

	Campagne 2014 (avant réforme)	Campagne 2015 (après réforme)
Aides découplées	Paiement unique	Paiement de base
		Paiement du verdissement
		Paiement redistributif
		Aides aux jeunes agriculteurs
Aides couplées animales	Aide aux caprins	
	Aide aux ovins	
	Veaux sous la mère	
	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes	Aides aux bovins allaitants
	Aide complémentaire à la vache allaitante	
	Production lait en montagne	Aides aux bovins laitiers
	Engraissement de jeunes bovins	-
Aide à la volaille	-	
Aides couplées végétales	Assurance récolte	(FEADER)
	Conversion à l'agriculture bio	(FEADER)
	Maintien de l'agriculture bio	(FEADER)
	Tabac	-
	-	Pêches pour transformation
	-	Poires pour transformation
	-	Prunes pour transformation
	-	Semences graminées
	-	Semences légumineuses fourragères
	-	Soja
	-	Tomates pour transformation
	-	Cerises pour transformation
	-	Chanvre
	-	Houblon
	-	Légumineuses fourragères
	Blé dur	
	Pommes de terre féculières	
	Protéagineux	
Légumineuses fourragères déshydratées		

Source : La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de services et de paiement ; mission IGF- CGAAER ; Juillet 2017

En ce qui concerne **le second pilier**, la situation est analogue. Le règlement européen 1305/2013 a multiplié les mesures susceptibles de figurer dans les plans de développement rural, qui s'ordonnent principalement autour de 22 objectifs possibles allant du bien-être des animaux à la mise en place de groupements et d'organisation de producteurs.

Si la France s'est livrée à une rationalisation des choix envisageables, en privilégiant certains grands instruments, le cadre organisationnel retenu a ouvert la voie à une forte diversification des interventions.

Celle-ci résulte de la **diversité des vecteurs d'aide mobilisés** (malgré la rationalisation évoquée), mais aussi, et surtout, de la pluralité des acteurs concernés du fait de **l'option levée par la France de confier aux régions la qualité d'autorité de gestion**.

Même si, dans ce cadre plus nettement décentralisé, l'État demeure fortement prescripteur puisqu'il est responsable de la détermination des obligations d'aides imposées aux régions et qu'il continue de fixer les conditions, harmonisées avec le règlement européen, dans lesquelles ces aides sont versées, ce choix aboutit à une régionalisation des budgets consacrés au développement rural, qui s'est incarnée dans l'élaboration de 27 programmes de développement rural régionaux, exécutés par autant d'autorités de gestion.

La communication de la Cour des comptes relève que chacun des programmes de développement rural régional compte environ 1 000 pages et illustre la complexité résultant du dispositif pour les organismes gestionnaires et payeurs en indiquant que ceux-ci doivent prendre en compte 1 051 types d'opération.

*b) Des volumes très importants d'opérations*

Le montant des paiements à la charge des services payeurs fluctue selon le calendrier de la programmation financière de la PAC, mais se situe entre 8 et 9 milliards d'euros chaque année pour les seules interventions européennes.

La complexité de la mission de paiement des aides européennes résulte également de l'ampleur de la population des bénéficiaires, en lien avec la tradition agricole de la France.

Sur la base des extractions réalisées par l'Agence de Services et de Paiement (ASP) à partir de l'outil de gestion des aides surfaciques de la politique agricole commune (PAC), les données sur les dernières campagnes illustrent cette caractéristique.

### Effectifs de bénéficiaires par dispositif d'aide

	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution
Aides découplées	348 677	344 625	340 366	334 787	334 851	baisse
Indemnité compensatoire de handicaps naturels	88 240	87 114	85 384	83 861	83 874	baisse
Prime herbagère agro-environnementale	52 584	51 372	47 696	-	-	sans objet
Mesures agri-environnementales	39 032	41 160	40 210	81 798	-	hausse
Mesures agriculture biologique	13 657	17 946	20 822	23 538	-	hausse
Aides vaches allaitantes	90 513	88 379	86 317	84 386	84 452	baisse
Aides ovines et caprines	27 136	26 672	25 955	25 353	25 656	baisse
Autres aides couplées	123 209	117 225	119 201	119 112	121 413	stable
Assurance récolte	63 742	65 493	65 450	63 469	64 810	stable

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2018 des rapporteurs spéciaux

#### 4. Des coûts de gestion peu maîtrisés qui appellent une clarification, nécessaire à leur réduction et qui doivent être pleinement pris en compte dans les choix publics

Le rapport de la Cour des comptes met en évidence les difficultés rencontrées pour identifier les coûts de gestion des paiements effectués dans le cadre de la PAC, mais aussi l'importance globale et la forte variabilité des coûts supportés au titre de chacun des dispositifs mobilisés.

À partir de ces constats, complétés par la prise en compte de la complexité du circuit de gestion des aides, la question de notre capacité à maîtriser les coûts administratifs de la PAC se trouve posée.

Le rapport de la Cour des comptes concède que celle-ci n'est pas parvenue à identifier avec une totale précision les coûts complets de la gestion de la PAC, les données disponibles sur ce point se trouvant difficiles à certifier au regard de leur complétude.

Néanmoins, quelques chiffres sont mentionnés, qui mettent en évidence les coûts de gestion supportés par le ministère et les organismes payeurs, la dynamique des dépenses informatiques de l'ASP et certains éléments concernant les charges de gestion des régions.

En ce qui concerne les coûts de gestion supportés par les organismes payeurs (État, ASP, FranceAgriMer et Odeadom), ils auraient totalisé **342,9 millions d'euros en 2016, soit 3,5 % des transferts aux exploitants agricoles.**

Ce chiffrage issu du ministère de l'Agriculture fait l'objet de quelques précisions, le ministère avançant des données différenciées selon la nature des interventions prises en charge.

Ainsi, le coût de gestion des aides de premier pilier est estimé à 226,3 millions d'euros rapportés à des aides totalisant 7,7 milliards d'euros (pour un coût de gestion de 2,72 % des aides) tandis que la charge administrative des aides du second pilier est relativement plus élevée à 5,80 %, mobilisant 116,6 millions d'euros pour un montant total d'aides nettement plus réduit, de 2,16 milliards d'euros.

La Cour des comptes relève toutefois, à juste titre, que les données accessibles ne sont pas exhaustives, certains coûts relevant de structures administratives non prises en compte n'étant pas inclus.

Vos rapporteurs spéciaux ajoutent que, même dans le périmètre du seul ministère de l'agriculture et de ses opérateurs, il est difficile de réconcilier les données avancées par le ministère pour évaluer les coûts de gestion de la PAC avec les données budgétaires annuelles.

À partir de celles-ci, en ne prenant en compte que les dépenses de fonctionnement courant (hors investissements) et en excluant les dépenses dédiées à la sécurité sanitaire des aliments (celles retracées par le programme 206 de la mission Agriculture), pour l'État, FAM et l'Odeadom, le total des dépenses budgétaires s'élève à un peu plus de 800 millions d'euros.

Ces dépenses représentent 2,3 fois les coûts identifiés par le ministère au titre de la gestion des aides de la PAC et suggèrent un poste implicite de dépenses courantes des organismes concernés hors gestion de la PAC de 458 millions d'euros, qui, compte tenu de l'ampleur relative des aides nationales, semble difficile à justifier, même si le ministère exerce d'autres missions que celle de pure gestion des aides agricoles.

**Une première recommandation s'en déduit qui conduit à appeler l'attention du ministère de l'agriculture sur la nécessité de publier une information plus complète sur ses coûts de gestion en développant la publicité des éléments de sa comptabilité analytique.**

Cette recommandation s'impose d'autant plus que plusieurs circonstances doivent être prises en compte.

En premier lieu, selon toute apparence, la gestion des différents dispositifs d'aide implique des coûts très variables, situation qui ne devrait pas être indifférente aux choix publics.

---

Les développements précédents basés sur les chiffres du ministère ont établi que le coût relatif des aides du premier pilier et des aides surfaciques du second pilier, pour être relativement élevé (et d'ailleurs varier fortement d'une année sur l'autre- voir *infra*) est nettement inférieur au coût des aides non surfaciques du second pilier. La fourchette de coût pour 2018 (en prévision) est de plus du simple au double (le coût des aides du second pilier - hors aide à la surface - est 2,5 fois supérieur à celui des aides du premier pilier et des aides surfaciques du second pilier).

Que le coût de gestion des aides à la surface soit inférieur à celui d'autres dispositifs impliquant des traitements moins sériels (ce qui signifie moins de possibilités d'automatisation et de plus faibles économies d'échelle) n'a rien que de très intuitif. Néanmoins, une plus complète information sur les coûts associés aux dispositifs plus « qualitatifs » mis en œuvre ne serait pas superflue. La complexité de la gestion ne devrait pas être ignorée au moment de la définition des politiques publiques pas plus que ne peut l'être le fait que l'importance relative des coûts d'administration d'une mesure est souvent le signe annonciateur d'une mauvaise administration de celle-ci (quand elle n'est pas la manifestation d'un choix contestable de politique publique). Étant donné l'ampleur de la liste des dispositifs mis en œuvre dans le cadre du second pilier par la France, il convient de disposer d'informations précises, nécessairement détaillées, sur les coûts de gestion associés à chacun de ceux-ci.

**En second lieu, l'on ne saurait rester indifférent à la tendance de l'État à externaliser les coûts de gestion de ses interventions.**

Ce processus concerne, en premier lieu, les **exploitants agricoles** eux-mêmes qui supportent une partie sans doute croissante des coûts de gestion des dispositifs d'aide. L'alourdissement de ces charges, qui s'inscrit dans un contexte de durcissement des réglementations et de renforcement des exigences de contrôle imposées aux bénéficiaires de certains dispositifs financés par des contributions financières directes payées par eux, semble résulter d'un affaiblissement des capacités des services de l'État à assurer le conseil aux agriculteurs.

Si ce phénomène appelle des nuances, la mobilisation des services extérieurs de l'État pour résoudre les difficultés liées aux insuffisances des documents surfaciques ayant pu être saluée par la profession, il est peu douteux qu'en dehors des épisodes de crise aiguë avec la mise en place de moyens exceptionnels, une certaine attrition de la fonction de conseil exercée au plus près du terrain inscrive une tendance regrettable.

La seconde grande forme d'externalisation s'est incarnée dans le **transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion.**

La communication de la Cour des comptes indique que l'estimation des surcoûts pour les régions de ce transfert, qui avait répondu à leur demande, n'a pu être obtenue.

Cependant, elle mentionne que les régions ont pu souligner l'accroissement des dépenses de personnel et d'informatique auquel elles ont eu à faire face depuis ce transfert. En ce qui concerne les effectifs, le nombre des emplois mobilisés pour assurer la gestion des aides européennes aurait doublé entre 2015 et 2017, passant de 172 ETP à 331 ETP. Or, les emplois transférés ou compensés n'auraient pas dépassé la trentaine. En ce qui concerne l'informatique, l'exemple de la région Auvergne-Rhône-Alpes paraît démontrer que les régions ont dû mettre en place des solutions palliatives afin de surmonter les dysfonctionnements de l'architecture informatique développée par l'ASP.

Autrement dit, les surcoûts supportés par les régions semblent avoir été le résultat d'une double défaillance de l'État, dans son accompagnement par les moyens humains délégués aux nouvelles autorités de gestion et dans les capacités de ses systèmes d'information.

**Un affinement du bilan des transferts de charges ainsi subis par les régions mériterait d'être pleinement réalisé.**

Il est souhaitable qu'il soit suffisamment détaillé et prospectif. La diversité des coûts de gestion des différents dispositifs d'intervention évoquée plus haut conduit à estimer souhaitable que les autorités de gestion disposent d'informations précises en ce domaine, leur permettant d'apprécier les implications financières des orientations qu'elles souhaitent privilégier. Par ailleurs, les besoins de mise à niveau de l'infrastructure de gestion des interventions agricoles conduisent à considérer les coûts historiques de gestion de celles-ci comme non représentatifs des enjeux financiers à venir.

**Enfin, un problème doit être réglé, celui de la répartition des responsabilités opérationnelles, mais aussi financières en cas de sanctions, entre le niveau central et le niveau régional.**

Ces deux problématiques sont à l'évidence totalement imbriquées de sorte que leurs issues respectives ne sauraient être indépendantes l'une de l'autre. En l'état des équilibres, il apparaît peu judicieux de faire peser sur les régions, qui demeurent sans autonomie opérationnelle, une responsabilité financière de premier niveau.

## **5. Des systèmes informatiques défaillants**

La communication de la Cour des comptes met en évidence les défaillances des outils informatiques mobilisés dans le cadre des paiements agricoles. Elle rejoint en cela l'analyse très détaillée publiée par la mission IGF-CGAAER.

Les deux systèmes d'information mobilisés dans le cadre de la gestion des paiements, ISIS pour les soutiens accordés dans le cadre du SIGC, et OSIRIS pour les autres mesures (la plupart des aides versées par le

FEADER) ont connu des défaillances, particulièrement aigües pour le programme OSIRIS.

Les tableaux ci-après en témoignent.

### Analyse des performances du programme ISIS

Phase analysée et nombre de critères	Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	Facteur(s) d'évolution de la situation
Gouvernance (comitologie, chaîne décisionnelle, répartition des rôles et responsabilités, etc.) Nombre de critères évalués : 12	4,00	9,75	Association des DDT Pilotage renforcé au niveau du cabinet Premier ministre
Conception du projet (périmètre fonctionnel, alignement métier/SI, architecture, etc.) Nombre de critères évalués : 14	6,00	12,75	Hierarchisation des projets menée en tenant compte des risques et contraintes opérationnelles Association des DDT et mise en place d'un système de gestion des demandes d'évolution via des « tickets incident »
Gestion du projet (calendrier, étude des risques, étude d'impact, etc.) Nombre de critères évalués : 13	4,00	7,50	Priorisation des livrables arbitrée au niveau du ministère ou au niveau du Premier ministre
Pilotage financier (impact financier, suivi financier) Nombre de critères évalués : 6	2,50	2,50	-
Pilotage fonctionnel et juridique des prestataires (évaluation fonction achat, externalisation maîtrisée, etc.) Nombre de critères évalués : 9	5,00	5,00	-
<b>Total : Nombre de critères évalués : 54</b>	<b>21,50</b>	<b>37,50</b>	-

Source : rapport de la mission commune IGF-CGAAER

### Analyse des performances du programme OSIRIS

Phase analysée et nombre de critères	Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	Facteur(s) d'évolution de la situation
Gouvernance (comitologie, chaîne décisionnelle, répartition des rôles et responsabilités, etc.) Nombre de critères évalués : 12	2,5	7,5 (+ 2 points potentiels)	Volonté de mieux prendre en compte les besoins des utilisateurs <i>via</i> un directeur des programmes et des points hebdomadaires
Conception du projet (périmètre fonctionnel, alignement métier/SI, architecture, etc.) Nombre de critères évalués : 14	4,5	3,5 (+ 6 points potentiels)	Nouvelle organisation trop récente pour apprécier l'impact sur les critères
Gestion du projet (calendrier, étude des risques, étude d'impact, etc.) Nombre de critères évalués : 13	6,0	6,5 (+ 2 points potentiels)	Mise en place d'une feuille de route complète
Pilotage financier (impact financier, suivi financier) Nombre de critères évalués : 6	2,0	3,0 (+ 1 point potentiel)	La direction des opérations nouvellement créée doit permettre de bénéficier d'une vision consolidée et transparente, notamment sur le coût complet du projet
Pilotage fonctionnel et juridique des prestataires (évaluation fonction achat, externalisation maîtrisée, etc.) Nombre de critères évalués : 9	4,5	4,0 (+ 1 point potentiel)	Nouvelle organisation trop récente pour apprécier l'impact sur les critères
<b>Total : Nombre de critères évalués : 54</b>	<b>19,5</b>	<b>24,5</b> (+ 12 points potentiels)	-

Source : rapport de la mission commune IGF-CGAAER

Sur 54 critères examinés pour chaque système et notés de 0 à 1 en fonction de la capacité des systèmes à les respecter (soit une note maximale de 54 et une moyenne à 27), plusieurs apparaissent si peu satisfaits qu'en 2016 ni l'un ni l'autre des programmes n'atteignait la moyenne.

Les insuffisances d'OSIRIS étaient particulièrement accusées, mais dans les deux cas, on pouvait relever des déficiences inquiétantes tant dans la conduite de projet qu'au regard de sa conception même. Si la situation paraît s'être améliorée en 2017 pour ISIS elle n'a que peu gagné en efficacité pour OSIRIS et demeure dans les deux cas trop éloignée du niveau d'excellence auquel il faut de conformer.

**Il importe évidemment de remédier à ces déficiences.**

Par ailleurs, une recherche effective des responsabilités s'impose. Celles-ci relèvent apparemment d'un dysfonctionnement interne à l'ASP, dont la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (la DIRAP) a connu des moments difficiles et ne réunissait pas les compétences-clés lui permettant de conduire les projets informatiques. Si la DIRAP a été l'objet d'une réorganisation (une scission en deux entités spécialisées selon le type d'aides) et a conduit une action de recrutement destinée à élever le niveau des compétences nécessaires, il reste que les conditions d'accès à l'outil ISIS semblent encore trop restreintes pour permettre aux délégations régionales de l'ASP de disposer des informations indispensables à ses missions.

Au-delà, la responsabilité des prestataires de services informatiques dans les errements rencontrés, avec des livraisons plus tardives que prévu, mériterait certainement d'être suivie.

Le montant des dépenses informatiques de l'ASP, avec 48 millions d'euros en 2015 (dont 35,2 millions d'euros pour ISIS et 12,7 millions d'euros pour OSIRIS) représente une part élevée des charges totales de l'ASP. Ces dépenses ont beaucoup augmenté ces dernières années, connaissant une croissance de 46,3 % entre 2013 et 2015, en particulier du fait du programme OSIRIS (+ 75 %). L'exécution très heurtée des dotations provisionnées, qui font l'objet de rectifications systématiques, traduit pour la Cour des comptes « l'incapacité de l'ASP à avoir une visibilité précise sur ses coûts informatiques ». La croissance des coûts informatiques est également la résultante de la nécessité où l'ASP s'est trouvée de renforcer son expertise, en recourant à des prestataires extérieurs.

Dans la mesure où les investissements prévisionnels prévus à ce titre demeureront très importants (96,4 millions d'euros en cumulé entre 2019 et 2022), en raison du retard estimé à deux années pris dans le déploiement d'OSIRIS, il est nécessaire de prévenir les risques identifiés par la mission IGF-CGAAER et par la direction du budget d'un nouveau dérapage des dépenses d'informatique pouvant résulter d'une mauvaise anticipation des besoins.

Vos rapporteurs spéciaux y voient l'occasion de répéter leur recommandation visant à ce qu'un réalisme élémentaire ouvre la voie à la prise en compte en amont des effets financiers des changements organisationnels fréquents qui marquent les conditions de détermination et de versement des aides agricoles.

**Mettre à niveau les programmes informatiques utilisés pour instrumenter les paiements, en tenant les coûts et, à cet effet développer la capacité d'expertise du donneur d'ordre face à des prestataires de service dont les responsabilités dans les difficultés rencontrées doivent être recherchées.**

### **C. AMÉLIORER LE THERMOMÈTRE ?**

Ainsi qu'on l'a indiqué en ouverture du présent rapport, le contrôle des paiements réalisés par les États membres est justiciable d'un système d'audits à deux lames, nationale et européenne.

#### **1. L'audit interne et le rôle de la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) suscitent des interrogations diverses**

Les organismes de certification, en France la CCCOP<sup>1</sup>, exercent un **rôle d'auditeur indépendant** des organismes payeurs.

Ils délivrent un certificat par lequel ils déclarent les comptes de l'OP fidèles, complets et exacts après avoir mis en œuvre des normes d'audit internationalement reconnues.

**Cette mission initiale a été élargie.**

Depuis 2015, ils doivent, en outre, exprimer une opinion sur la légalité et la régularité des dépenses dont le remboursement est demandé à la Commission par l'État membre. Cette opinion doit s'inscrire dans le cadre de normes d'audit internationalement reconnues. Elle doit faire mention des doutes pouvant accompagner les affirmations figurant dans la déclaration de gestion.

L'organisme de certification (OC) peut être public ou privé, mais il **doit être indépendant de l'organisme de paiement (OP)** et de l'autorité qui a agréé ce dernier. Il **doit également disposer des moyens nécessaires à l'exercice complet de ses compétences.**

L'organisme de certification s'appuie pour sa mission sur des travaux d'audit qu'il réalise pour chaque exercice budgétaire en vertu des principes et des méthodes définis par le règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 et des lignes directrices suivantes élaborées par la Commission : ligne n°1 sur l'agrément des OP ; ligne n°2 sur la certification annuelle ; ligne n°3 sur le rapport et l'avis sur la certification.

**D'un point de vue administratif, l'organisme de certification français semble pouvoir justifier de quelques améliorations.**

---

*1 La fonction d'organisme de certification existe depuis 1996. Elle a été initialement assurée par la Cour des Comptes. La CCCOP a repris ces missions lorsque la Cour des Comptes n'a plus souhaité les assumer.*

---

La CCCOP suit l'organisation suivante avec :

- une commission délibérante de cinq membres qui assure la fonction de comité d'audit (examen et approbation de la stratégie d'audit pour les travaux de l'exercice), examine les constats des rapports provisoires, procède à l'audition des organismes payeurs, des représentants des ministères du Budget et de l'Agriculture, pour examiner leurs observations sur ces rapports provisoires avant la production des rapports finaux et des avis associés ;

- un service d'audit qui assure la production des rapports et des avis, sous l'autorité de la Présidente de la CCCOP qui est donc à la fois le chef de service et le président de la Commission délibérante.

#### **La CCCOP manque de moyens humains.**

Ses effectifs, chargés de vérifier des opérations caractérisées par un volume et une diversité considérables (voir *infra*) se partagent entre des rapporteurs et des auditeurs en cinq équipes de contrôle spécialisées par OP de la manière suivante :

- 4 rapporteurs spéciaux : 1 pour l'ASP FEAGA, 1 pour l'ASP FEADER, 1 pour l'ODEADOM, 1 qui cumule la supervision de FranceAgrimer (FAM) et de l'ODARC ;

- 14 auditeurs : 3 pour l'ASP FEAGA, 3,5 pour l'ASP FEADER, 2 pour l'ODARC, 2 pour l'ODEADOM et 3 pour FAM.

Ce déficit de moyens pose problème au regard des règles européennes et va jusqu'à exercer des effets particulièrement regrettables puisque **la CCCOP est conduite, par convention, à déléguer à l'ASP, sur laquelle elle est censée exercer un contrôle indépendant, la réalisation des revérifications sur place dans le domaine SIGC.**

Dans le domaine hors SIGC, la CCCOP réalise elle-même ces revérifications ou bien les fait réaliser par la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (COSA) du contrôle général économique et financier (CGEFi).

**Cette délégalion, qui fut un temps acceptée par la Commission européenne sous des réserves tenant en particulier au financement des opérations de contrôle déléguées (mis à la charge du ministère du budget) et à la personnalité du contrôleur délégué (qui ne pouvait avoir exercé le contrôle de premier niveau), n'est semble-t-il plus admise par elle.**

Cette position n'est qu'une des illustrations de la pression d'audit qu'exercent les institutions européennes sur la CCCOP, dans un contexte marqué par l'extension des attributions des organismes nationaux de contrôle dans l'infrastructure de protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

La CCCOP a ainsi fait l'objet ces dernières années de plusieurs observations de la part de la Commission européenne, que ce soit dans les lettres d'apurement annuelles que celle-ci adresse aux États membres ou à l'occasion d'audits de conformité particuliers qu'elle met en œuvre.

Comme l'encadré ci-dessous le montre à partir des informations transmises par la présidente de la commission à vos rapporteurs spéciaux, un certain nombre d'adaptations sont intervenues, ou le devraient, à la suite des observations de la Commission.

### **Les observations de la Commission européenne intéressant les activités de la CCCOP et les adaptations consécutives**

#### **I. Les observations des lettres d'apurement 2016**

##### **FAM :**

- Rappel de la recommandation sur l'extension des compétences lors des revérifications vers des possibilités de contrôle identiques à celles de l'organisme payeur et, notamment, de contrôles chez le fournisseur. Cette extension nécessiterait a minima une modification du décret de 2007 n°2007-805 du 11 mai 2007 qui régit actuellement la commission.
- Remarques de méthode : examiner à part les opérations dont le montant excède le seuil de signification (2%) ou le pas de tirage.

##### **ODARC :**

- Observation sur l'échantillonnage. Compte-tenu du petit nombre de paiements, le passage aux règles applicables aux petites populations et le fait que la quasi-totalité des paiements devraient être soumis au régime hors-SIGC, il aurait fallu retenir un taux d'erreur de 25% et non de 20%.
- Soutien de la demande faite de communication d'un rapport d'audit interne DGFIP sur la Paierie de Corse.

##### **ODEADOM :**

- Absence de justification de la décision de retenir un risque inhérent faible alors que les paiements comportaient des mesures SIGC. Demande de retenir un risque inhérent élevé à l'avenir. Demande satisfaite en 2017.
- Remarques de méthode : examiner à part les opérations dont le montant excède le seuil de signification (2%) ou le pas de tirage.

##### **ASP**

- Réalisation trop tardive des revérifications mais prise en compte du fait que les contrôles sur place de l'OP avaient été eux-mêmes réalisés avec un retard important (été 2016 pour campagne 2015) ;
- Complétude du suivi de l'enquête AA/2016/011 : précision demandée sur la prise en compte de toutes les recommandations par l'OP ;

Traitement des erreurs financières détectées lors de contrôles sur place réalisés au titre de l'exercice précédent mais correspondant à des opérations payées l'exercice suivant. Dans ce cas, l'erreur n'est pas extrapolée mais il faut vérifier les suites données par l'OP.

## II. Les enquêtes de conformité récentes

*Quelques thématiques transversales* se dégagent concernant la stratégie d'audit et les revérifications en particulier dans le cadre des délégations aux organismes payeurs. Sur ces dernières, cinq recommandations :

- **Tous fonds**: assurer une supervision régulière des travaux de l'OP ; participer comme observateur aux missions d'apurement de la DG Agri.
- **ASP- FEAGA** : vérifier si les règles et procédures de l'OP sont conformes avec la réglementation applicable avant de les utiliser comme standards pour les revérifications sur place. Cette recommandation semble déjà prise en compte dans les travaux de conformité et les tests de validation menés par l'organisme de certification en 2015. Concernant les revérifications, la CCCOP applique d'ores et déjà une grille de revérification conforme à la réglementation européenne et qui diffère des procédures d'inspection de l'OP.
- **ASP- FEAGA et FEADER SIGC**: disposer d'un accès direct au RPG pour assurer les revérifications par télédétection
- **ASP- FEADER hors SIGC** : inclure la vérification de l'instruction administrative dans le test de revérification ; indiquer l'absence de dossier ou de fiche d'instruction. Pour la revérification des marchés, prévoir le respect des délais, les critères de classement des offres, la justification de la décision d'attribution. Baser les revérifications sur les documents (PDR) approuvés par la Commission. Établir une liste des critères d'éligibilité.

### *Enquête FAM (LAR/2016/002/FR) :*

- Recommandation relative à la maîtrise de l'échantillon : : « *L'organisme de certification doit veiller à ce que la délégation des opérations techniques de vérification sur place n'influe pas sur les opérations d'échantillonnage et de sélection des contrôles devant faire l'objet d'une revérification* ».
- Suite donnée : la sélection des dossiers faisant l'objet de revérifications est assurée par les auditeurs de la CCCOP. Ce faisant, la CCCOP répond à la préconisation exprimée par la Commission en conclusion de cette enquête à propos de l'échantillonnage des revérifications.
- Recommandation sur le suivi des constats : « *Les documents de travail utilisés intégrant les conclusions de l'organisme en charge des revérifications sur le terrain devraient faire apparaître les éléments pris en compte par l'organisme de certification, en cas de divergence entre ces conclusions et celles de l'organisme de certification* ».

Suite donnée : la CCCOP a également pris en compte la recommandation relative au suivi des constats de revérifications dans le dossier d'audit.

- Rendre compte de manière exhaustive du suivi des enquêtes communautaires en cours et, le cas échéant, des recommandations associées. Une enquête avait été omise.
- Disposer des mêmes pouvoirs que les revérificateurs, notamment auprès des fournisseurs.

### *Enquête ODEADOM (LAR/2017/011)*

- Stratégie d'audit conforme ;
- En cas de paiement partagé avec CIOM, ne pas inclure dans l'échantillon de contrôle ;
- Remplacer quatre dossiers sélectionnés pour revérification et finalement non payés par quatre autres ;
- En cas d'accompagnement de contrôle de second niveau (au lieu et place d'une revérification pour ne pas accroître la pression de contrôle), le contrôle doit être sélectionné par l'OC et non par l'OP ;

- Pour les organisations de producteurs, étendre les travaux de revérification aux critères d'agrément de l'organisation de producteurs ;
- Amélioration de la documentation du dossier d'audit : établir un procès-verbal des séances de la CCCOP délibérante lorsqu'elle approuve le MSA, expliquer les modifications du MSA soit dans un document annexé, soit dans le rapport d'audit, formaliser une évaluation des travaux réalisés par le délégataire des revérifications.

Au-delà des adaptations demeurant à mettre en œuvre pour assurer la conformité des travaux de la CCCOP avec les obligations européennes de la France, il convient de mieux prendre en considération les travaux de contrôle qu'elle réalise afin de corriger le plus en amont possible les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles.

C'est à une meilleure articulation entre les analyses de la CCCOP et les orientations des opérateurs de paiement qu'il faut aboutir.

## 2. Le processus européen d'apurement pose problème

Le processus d'apurement européen suscite une réelle perplexité du fait des délais qu'il suppose et des méthodes sur lesquelles il est fondé.

Lors de son audition devant votre commission des finances, le 21 juin dernier, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a pu indiquer que *« concernant l'évolution du montant de la correction sur les soutiens couplés, d'un refus d'apurement initialement annoncé de 1 milliard d'euros par campagne, soit l'intégralité des aides versées au titre des campagnes 2015 et 2016, la Commission européenne a réduit sa proposition de correction à 34,7 millions d'euros pour ces deux campagnes »*.

Chargée de protéger les intérêts financiers de la Communauté, la Commission vérifie la **sincérité des comptes** des organismes **payeurs et la conformité à la réglementation européenne des aides** versées aux bénéficiaires finaux.

En cas d'irrégularités, la Commission procède à une réfaction sur les remboursements qu'elle octroie aux États membres, le *« refus d'apurement »*.

Ces refus d'apurement s'analysent donc comme la sanction de contrôles insuffisants ou de paiements irréguliers.

Ils résultent, soit d'un **refus de certification des comptes (apurement comptable)**, soit de la **constatation d'irrégularités dans le paiement des dépenses agricoles communautaires (apurement de conformité)**.

La procédure de **l'apurement comptable** consiste à vérifier que les comptes annuels des organismes payeurs sont bien tenus et que les procédures internes de contrôle ont été mises en œuvre de façon

satisfaisante. Elle se déroule dans les conditions résumées dans l'encadré ci-après.

**La procédure de l'apurement comptable comporte des vérifications variées au premier rang desquelles le respect des délais de paiement des aides**

L'exercice financier agricole couvre les dépenses encourues et les recettes perçues et inscrites dans la comptabilité budgétaire des fonds par les organismes payeurs pour l'exercice financier « N » commençant le 16 octobre de l'année « N-1 » et se terminant le 15 octobre de l'année « N ».

Avant le 30 avril qui suit la fin de l'exercice financier, la Commission communique à l'État membre les résultats de ses vérifications. Avant le 31 mai, la Commission prend une décision sur l'apurement comptable des organismes payeurs agréés. Le cas échéant, en cas d'erreur significative, la Commission notifie un refus d'apurement et ouvre une procédure d'audit de conformité.

La décision d'apurement des comptes couvre l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis.

Elle s'appuie sur les éléments suivants : **les déclarations de dépenses**, qui valent également demande de paiement, signées par l'organisme payeur agréé ou par l'organisme de coordination agréé, accompagnées des renseignements requis ; **les états prévisionnels de leurs besoins financiers**, pour ce qui concerne le FEAGA et, pour ce qui concerne le FEADER, l'actualisation des prévisions des déclarations de dépenses qui seront présentées au cours de l'année et **les prévisions des déclarations de dépenses pour l'exercice budgétaire suivant** ; la **déclaration de gestion et les comptes annuels des organismes payeurs agréés, accompagnés de l'avis de l'organisme de certification** ; **une synthèse annuelle des résultats de tous les audits** et contrôles disponibles effectués conformément au calendrier établi et aux modalités fixées dans les règles sectorielles spécifiques.

La Commission peut décider de réductions et suspensions qui peuvent être motivées par :

- des dépenses effectuées par des organismes payeurs non agréés ;
- des délais de paiement non respectés ;
- des plafonds financiers non respectés ;
- des dépenses qui, d'une manière ou d'une autre, n'ont pas été effectuées conformément aux règles de l'Union.

En particulier, **le non-respect des délais de paiement fixés par le droit de l'Union constitue donc un motif de refus d'apurement comptable**. Les dates de paiement aux bénéficiaires sont en effet encadrées :

- les **aides directes du premier pilier**, qui sont toutes incluses dans le SIGC, doivent être **payées entre le 1er décembre et le 30 juin de l'année civile** suivante. Des **avances peuvent néanmoins être versées** entre le 16 octobre et le 1er décembre ;
- à compter de l'année de demande 2018, **les aides versées au titre du second pilier et incluses dans le SIGC devront respecter les mêmes dates de paiement** que les aides directes du premier pilier (le mécanisme des avances peut néanmoins d'ores et déjà être mis en œuvre) ;
- **les dates de paiement des autres aides du second pilier ne sont pas encadrées.**

Toutefois, **un dégage­ment d'office** est effectué lorsqu'un engagement budgétaire, pour une aide au développement rural, ne donne pas lieu à un **paiement avant le 31 décembre de la troisième année suivant celle de l'engagement**.

Lorsque les dépenses effectuées avec retard représentent jusqu'à concurrence de 5 % des dépenses effectuées en respectant les délais, aucune réduction des paiements mensuels n'est à appliquer.

Lorsque des dépenses effectuées avec retard dépassent la marge de 5 %, toute dépense supplémentaire effectuée avec retard est réduite selon les modalités suivantes :

- les dépenses effectuées au cours du premier mois suivant celui où l'échéance de paiement a expiré sont réduites de 10 % ;
- les dépenses effectuées au cours du deuxième mois suivant celui où l'échéance de paiement a expiré sont réduites de 25 % ;
- les dépenses effectuées au cours du troisième mois suivant celui où l'échéance de paiement a expiré sont réduites de 45 % ;
- les dépenses effectuées au cours du quatrième mois suivant celui où l'échéance de paiement a expiré sont réduites de 70 % ;
- les dépenses effectuées au-delà du quatrième mois suivant celui où l'échéance de paiement a expiré sont réduites de 100 %.

La Commission peut toutefois appliquer un échelonnement différent et/ou des taux de réductions inférieurs ou nuls « *si des conditions particulières de gestion se présentent pour certaines mesures, ou si des justifications fondées sont apportées par les États membres* ».

De son côté, la méthodologie employée pour déterminer le montant des corrections financières hors apurement comptable, présentée dans l'encadré ci-dessous, tend à aboutir à des sanctions forfaitaires calculée à partir de taux élevés par extrapolation de constats sur des échantillons limités, ce qui n'est guère satisfaisant.

On doit souligner la variété des méthodes employées selon la capacité de la Commission à identifier ponctuellement des non-conformités.

**Des refus de financement qui s'appuient sur des observations,  
mais aussi sur des données calculées**

Trois principaux cas de figure peuvent se présenter.

1°) **La Commission fonde l'exclusion sur la mise en évidence des montants indûment dépensés uniquement si ceux-ci peuvent être déterminés en déployant des efforts proportionnés.**

Lorsque la Commission ne peut déterminer les montants indûment dépensés dans ces conditions, les États membres peuvent soumettre des données relatives à la vérification de ces montants sur la base d'un examen des différents cas potentiellement concernés par la non-conformité. La vérification couvre l'ensemble des dépenses effectuées en violation de la législation applicable et imputées au budget de l'Union ;

2°) **Lorsque les montants indûment dépensés ne peuvent être mis en évidence directement, la Commission peut déterminer les montants à exclure en appliquant des « corrections extrapolées ».** Pour permettre à la Commission de déterminer les montants correspondants, les États membres peuvent soumettre un calcul du montant à exclure du financement de l'Union en extrapolant par des moyens statistiques les résultats des contrôles effectués sur un échantillon représentatif de ces cas. L'échantillon est prélevé dans le groupe dans lequel la non-conformité constatée peut raisonnablement se produire. En pratique, les États membres peuvent s'appuyer sur les statistiques de contrôle de l'organisme payeur, confirmées par l'organisme de certification ou bien sur l'évaluation du niveau d'erreur effectuée par l'organisme de certification dans le cadre de son audit ;

3°) **Lorsque les montants ne peuvent pas être chiffrés d'une manière suffisamment fiable sur la base d'un échantillon statistique représentatif, la Commission applique des « corrections forfaitaires appropriées »**, en tenant compte de la nature et de la gravité de l'infraction et de sa propre estimation du risque de préjudice financier pour l'Union. Le niveau de correction forfaitaire est établi en tenant compte notamment du type de non-conformité constaté.

En application de l'article 35 du règlement délégué 908/2014, la Commission peut décider de ne pas ouvrir ou de ne pas poursuivre une enquête d'apurement de conformité lorsque l'une des deux conditions suivantes est remplie :

- l'éventuelle correction financière n'excède pas 50 000 € et n'excède pas 2 % des dépenses concernées ou des montants à recouvrer ;
- les dépenses considérées font déjà l'objet d'une procédure de refus d'apurement comptable.

Les estimations des taux d'erreur et le barème des sanctions combinent des approximations du fait du cumul de calculs de probabilités et d'extrapolation peu rigoureux.

**Lorsqu'elle considère, à la suite de ses propres audits, que des dépenses relevant du FEAGA et du FEADER n'ont pas été effectuées conformément au droit de l'Union, la Commission adopte des actes d'exécution déterminant les montants à exclure du financement de l'Union.**

Ces refus de financement, qui ne peuvent porter, sauf exceptions, sur des dépenses effectuées plus de 24 mois auparavant, sont évalués au vu,

notamment, de l'importance de la non-conformité constatée, **la Commission, en application du principe de proportionnalité, tenant compte de la nature de l'infraction**, ainsi que du préjudice financier causé à l'Union européenne.

Néanmoins, la durée effective de la procédure, une fois prises en compte l'ensemble des voies de recours, peut conduire à des corrections financières portant sur des exercices éloignés dans le temps et à une concentration des corrections financières sur un exercice donné. Tel fut le cas en 2015, ainsi qu'on l'a exposé.

Il n'est dans ces conditions que juste que le règlement des apurements communautaires puisse être étalé dans le temps.

---

## TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 10 octobre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'Agence de services et de paiement.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Le sujet qui nous réunit peut paraître technique, mais il est essentiel pour notre agriculture. L'an passé, de nombreux agriculteurs ont souffert de retards de versements très importants, qui mettaient des exploitations en grande difficulté. Le ministre de l'agriculture s'est depuis engagé à résorber ces retards, et à revenir à un calendrier normal. Toutefois, il est important de pouvoir tirer des enseignements de ce qui s'est passé et de mieux comprendre pourquoi le calendrier de paiement des aides agricoles a pu subir de tels dysfonctionnements.

C'est pourquoi notre commission des finances a souhaité demander à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur ce sujet. Nous recevons ainsi Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions des travaux menés. Pour nous éclairer sur le sujet, sont également présents aujourd'hui M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement, Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et Mme Lydie Bernard, membre de la commission agriculture, alimentation et forêt de Régions de France.

Après avoir entendu la présidente Catherine de Kersauson, Alain Houpert, rapporteur spécial, présentera les principaux enseignements qu'il tire de cette enquête. Il posera également ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

**Mme Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** – Je suis heureuse de vous présenter aujourd'hui le résultat d'une enquête de la deuxième chambre de la Cour des comptes sur la chaîne des paiements agricoles effectuée à la demande de votre commission. Je suis accompagnée du rapporteur, Sébastien Lepers, de Didier Guédon, conseiller-maître, président de section à la Cour des comptes, qui a assuré le contre-rapport dans ce dossier, Stéphanie Bigas et

Claire Aldigé qui ont apporté leur contribution et ont quitté la Cour à la fin de l'année 2017.

Il est important de souligner tout d'abord que le périmètre de l'enquête avait été défini avec MM les rapporteurs spéciaux, Alain Houpert et Yannick Botrel, et portait sur l'organisation de la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'ASP et les refus d'apurement. Le plan de ce rapport ne traite pas successivement de ces trois sujets. Il nous a en effet semblé plus éclairant de montrer comment les difficultés observées dans le paiement de ces aides au cours de la période examinée, marquée par des refus d'apurement et par d'importants retards de paiement, trouvaient notamment leur origine dans l'organisation et le fonctionnement de la chaîne de paiement des aides agricoles relevant non seulement de la responsabilité de l'Agence de services et de paiement, mais aussi du ministère de l'agriculture.

L'instruction a eu lieu au cours de l'année 2017 auprès de l'Agence et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Outre les services centraux, des entretiens territoriaux ont été conduits avec les services des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie, avec les délégations régionales de l'ASP et les services déconcentrés du ministère de l'agriculture à Lyon et à Nîmes. Elle s'est également appuyée sur les travaux de l'inspection générale des finances et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les dépenses informatiques de l'ASP.

La contradiction écrite menée avec l'ASP, le ministère de l'agriculture et la direction du budget a été complétée par l'audition en mars 2018 de leurs représentants, ainsi que celle du président de Régions de France. Après avoir été délibéré par la deuxième chambre puis examiné par le comité du rapport public et des programmes, le rapport vous a été adressé, monsieur le président, par le Premier président de la Cour des comptes le 18 juin 2018. Ce rapport intervient à un moment utile dans la perspective de la future politique agricole commune (PAC) dont on a vu les prémices en mai dernier.

Enfin, j'insiste sur l'importance des aides agricoles européennes, qui représentent un enjeu majeur pour l'agriculture, mais aussi financier, car la France est le premier bénéficiaire des aides de la PAC. Pour la programmation 2014-2020, les aides agricoles destinées à la France s'élèvent, d'une part, à 52,3 milliards d'euros, soit environ 7,5 milliards d'euros par an au titre du Fonds européen agricole de garantie (Feaga) - premier pilier - qui finance, entre autres, les paiements directs aux agriculteurs et les mesures de soutien aux marchés agricoles, et, d'autre part, à 11,4 milliards d'euros, soit environ 1,6 milliard d'euros par an au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) - second pilier - qui contribue au programme de développement rural.

Il s'agit également d'un enjeu de bonne gestion compte tenu des risques financiers encourus et des coûts de gestion à supporter.

À ce titre, les premières années de cette programmation ont été marquées par deux difficultés majeures : d'importantes corrections financières ont été notifiées en 2015 à la France par la Commission européenne ; des retards ont affecté certains des paiements des aides directes surfaciques du premier pilier, mais plus encore du second pilier, dont ont pâti les agriculteurs.

On comprend dès lors que votre assemblée se penche sur les raisons qui ont conduit à cette situation en s'intéressant à la chaîne de paiement des aides agricoles.

J'en viens aux trois principaux messages du rapport.

Tout d'abord, des refus d'apurement coûteux pour le budget de l'État, résultent principalement de problèmes de conformité. Avec 2,35 milliards d'euros entre 2007 et 2016, la France est l'État membre qui a enregistré le montant le plus élevé de corrections financières à la suite d'apurement. Ces corrections sont compensées par l'État aux organismes payeurs et pèsent donc sur le budget général. Ainsi, l'exécution du budget de l'agriculture pour les exercices 2015, 2016 et 2017 a été fortement affectée, faute d'inscription des crédits nécessaires en loi de finances initiale, contrairement aux recommandations de la Cour. Cette sous-budgétisation faisait partie des éléments d'« insincérité » soulignés par la Cour dans son audit des finances publiques de juin 2017.

Ces refus d'apurement sont la conséquence de l'inadaptation de la réglementation française et de l'insuffisance des contrôles. Si les responsabilités fonctionnelles liées aux apurements de conformité sont difficiles à établir, il n'en demeure pas moins qu'elles reposent sur le ministère de l'agriculture et de l'alimentation du fait de son rôle dans l'établissement des règles et l'organisation de la chaîne de paiement.

Pour ce qui est des responsabilités juridiques respectives des régions et de l'État, elles n'ont pas encore été formalisées. Les régions, autorités de gestion, sont, selon la loi, responsables des corrections financières, mais demandent à aménager cette règle compte tenu des compétences étendues que conserve l'État.

Les défaillances du registre parcellaire graphique, sur la base duquel repose le calcul des aides surfaciques, sont à l'origine des refus d'apurement massifs. En effet, l'obsolescence de ce registre explique les deux tiers des 3,5 milliards d'euros de refus d'apurement que la Commission envisageait initialement de notifier à la France fin 2014. Finalement, ce montant a été ramené à 1,08 milliards d'euros, selon la décision *ad hoc* 47, du 7 janvier 2015, et ce après la mise en œuvre par l'État d'un plan coûteux.

La nécessité de refonte totale du registre parcellaire graphique a ensuite contribué aux retards de paiement des aides surfaciques du Feaga et d'une grande partie des aides du Feader, et ce pendant plus d'un an. Ces retards de paiement ont beaucoup pesé sur les agriculteurs en 2015 et 2016, et leurs conséquences se sont poursuivies en 2017. Ce sont en particulier les aides relatives à campagne de la PAC 2015, payables sur 2016, qui ont dû être reportées en partie en 2017. Les paiements agricoles ont ainsi baissé de 13 % entre 2015 et 2016, l'écart de 1,2 milliard d'euros touchant moins le Feaga - 449 millions d'euros - que le Feader - 757 millions d'euros -, car la priorité avait été donnée aux paiements des aides du Feaga, soumises à une date limite de paiement dont le non-respect est sanctionné par des corrections financières.

Les retards de paiement observés sur le Feader ont été d'autant plus sensibles qu'ils concernaient des aides dont la gestion a été transférée aux régions, mais aussi des aides symbolisant les nouvelles orientations de la PAC comme les mesures agroenvironnementales et climatiques, les Maec, et l'agriculture biologique. Ces retards ont pesé sur des exploitations fragilisées, nécessitant la mise en place de dispositifs transitoires avec l'apport de trésorerie remboursable.

Ils ont également conduit à adapter les outils informatiques, dont les fonctionnalités dégradées sont susceptibles d'avoir un impact sur de futurs refus d'apurement. Ils ont aussi eu pour effet de désorganiser les contrôles sur place, augmentant les risques de corrections financières. Ainsi, si l'Agence de services et de paiement devrait avoir résorbé à la fin de l'année 2018 tous ses retards de paiement, des risques de refus d'apurement subsistent sur les campagnes 2015 et 2016. Afin de maîtriser ces risques, la Cour préconise un suivi plus fin des refus d'apurement et un plan d'action pour réduire les facteurs aggravants. Au-delà de ces mesures immédiates, il faut agir sur les dysfonctionnements à l'origine des retards de paiement et des refus d'apurement.

L'organisation et les dispositifs d'aide multiples sont complexes ; il conviendrait de les simplifier. Ses dysfonctionnements tiennent d'abord à la complexité de la chaîne de paiement des aides du Feaga et du Feader, du fait de l'imbrication des responsabilités entre les différents acteurs : l'ASP, le ministère de l'agriculture et, depuis 2014, les régions. Actuellement, l'instruction des demandes n'est pas réalisée directement par l'ASP, celle-ci déléguant cette tâche aux directions départementales des territoires et de la mer qui relèvent du ministère de l'agriculture. La reprise par l'ASP des tâches d'instruction et de contrôle lui permettrait de mieux exercer ses missions, ce qui impliquerait le transfert des personnels correspondants. Cette recommandation de la Cour est ancienne et figure dans le rapport sur l'organisation territoriale de l'État.

De plus, la régionalisation du Feader présente un caractère inabouti. Les régions sont autorités de gestion, mais l'État a conservé des prérogatives quant à la définition du cadre national pour une grande partie des aides des régions. Il lui revient aussi d'assurer une large part des cofinancements des programmes de développement rural régionaux.

De façon générale, le pilotage de cette politique est délicat, car les moyens ne sont pas retracés dans un document d'ensemble. Et les rapports annuels de performance de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ne sont pas exhaustifs. Le coût de gestion des aides agricoles est estimé à 343 millions d'euros pour les deux piliers en 2017, mais il n'intègre ni le coût des refus d'apurement pour le budget de l'État ni le coût supporté par les régions qui ont recruté des personnels supplémentaires. À l'avenir, ces coûts gagneraient à être mieux documentés et à englober l'ensemble des dépenses.

Au-delà, les dispositifs d'aide dans le cadre de la PAC 2014-2020 sont très complexes : concernant le Feaga, je vous renvoie au tableau n°4 de la page 40 du rapport qui montre clairement les modalités d'adaptation des dispositifs à de multiples situations ; s'agissant du Feader, le paysage des aides s'est complexifié, puisqu'on est passé de six programmes de développement rural régionaux à 29. Les outils informatiques Isis et Osiris ont dû être adaptés à cette complexité croissante.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine PAC, la Cour recommande que l'adaptation des mesures d'aides à la diversité des réalités agricoles prenne plus en compte les exigences des contrôles liés à la réglementation européenne et le coût de leur mise en œuvre. Nous suggérons que l'ASP soit associée à l'élaboration des mesures réglementaires, pour une meilleure prise en compte des questions opérationnelles.

Pour conclure, l'insuffisante préparation de la France à la mise en place d'un dispositif approprié de paiement des aides de la programmation 2014-2020, doit inciter les autorités françaises à tirer les leçons de cette expérience pour préparer la prochaine programmation 2021-2027. Les sept recommandations formulées par la Cour, qui figurent à la page 11 du rapport, sont inspirées par deux objectifs : la clarification des responsabilités et la simplification des dispositifs.

**M. Vincent Éblé, président.** – Madame la présidente, merci de votre exposé, qui vient compléter le rapport lui-même dont nous avons pris connaissance de façon confidentielle et qui se révèle très précieux.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Je voudrais tout d'abord remercier la Cour des comptes et particulièrement sa présidente, Mme de Kersauson, ainsi que son équipe de la deuxième chambre, pour la qualité de leur travail sur un sujet qui préoccupe de longue date, et à bien des titres, les rapporteurs spéciaux chargés de la mission « Agriculture, alimentation,

forêt et affaires rurales » et, compte tenu de ses enjeux pour nos finances publiques, l'ensemble de notre commission des finances. Permettez-moi d'associer à ces remerciements notre collègue Yannick Botrel, avec lequel je partage étroitement le suivi du budget agricole et les interrogations que suscite la gestion des concours publics versés à la Ferme France.

Je ne reviendrai que brièvement sur les constats exposés par la Cour des comptes sur le passé. Mais il convient de souligner que les dysfonctionnements relevés ne constituent pas une nouveauté, mais plutôt l'amplification de problèmes existant de longue date. En bref, je crois qu'on ne peut souscrire à la présentation selon laquelle tous nos problèmes seraient attribuables à la mise en œuvre de la nouvelle PAC et au transfert aux régions des responsabilités liées à la qualité d'autorité de gestion. Certes, ces transitions appellent une capacité d'adaptation et d'accompagnement plus forte que celle qui a été mise en œuvre, mais on ne saurait conclure d'erreurs antérieures à la régionalisation du Feader, à la préconisation d'une recentralisation de la gestion des aides européennes, comme l'a fait le comité action publique 2022 que nous avons récemment auditionné.

Par ailleurs, en décalage avec une présentation politique habituelle quelque peu lénifiante, faisant ressortir le poids de problèmes techniques, en particulier celui de la tenue de notre registre parcellaire graphique, j'insisterai sur les contradictions directement liées à des choix politiques. La Cour des comptes évoque la sophistication des interventions mises en œuvre par le ministère de l'agriculture ; de mon côté, je relève que, parmi les motifs des corrections financières appliquées à la France, figurent très largement les carences reprochées à la France par la Commission européenne en matière de contrôles. Il en ressort l'impression que nous avons adopté une politique agricole caractérisée par un perfectionnisme dicté par une sorte d'« hubris » administratif confronté à des moyens de mendiants.

À ce stade, outre la gravité extrême des conséquences des punitions financières infligées à la France, je souligne que les errements rencontrés dans la gestion des paiements agricoles n'engagent pas seulement des responsabilités administratives, souvent recherchées dans les travaux de contrôle, mais bien une responsabilité politique. Hélas, les conditions dans lesquelles fonctionne la procédure d'apurement européen présentent quelques défauts parmi lesquels des délais si longs que, fréquemment, le ministre de l'agriculture responsable n'est plus en poste depuis longtemps quand la sanction européenne tombe !

Je voudrais désormais aborder les perspectives en commençant par l'apurement du passé. Pouvez-vous nous apporter toute garantie sur le comblement du retard des paiements des aides et nous confirmer que celui-ci ne sera pas réalisé au détriment de la consommation des enveloppes budgétaires normalement programmées ? On peut en effet être pris du soupçon que la contrainte budgétaire a joué son rôle dans le décalage des paiements et qu'elle continuera à s'exercer. À ce sujet, nous avons

régulièrement exprimé notre sentiment d'une budgétisation des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » peu conforme à nos principes budgétaires. La réserve de précaution de 300 millions d'euros que la Cour des comptes estime de nature à apporter une solution à ce problème n'est déjà plus que de 200 millions d'euros dans le budget pour 2019.

Compte tenu des risques d'apurement pendants, telle une épée de Damoclès, sur lesquels je souhaiterais que vous nous fournissiez des informations, peut-on estimer que cette réserve qui, je le rappelle, est censée couvrir toutes les dépenses imprévisibles, en particulier celles liées aux crises climatiques, sera suffisante ? Par ailleurs, je voudrais connaître votre sentiment sur les moyens dont vous souhaiteriez disposer pour mettre à niveau notre infrastructure de paiement. Il faudra mettre à niveau notre infrastructure de gestion des paiements agricoles, à commencer par l'informatique, sachant que le fonds de roulement de l'ASP est à l'étiage, puis les contrôles dont les lacunes nous ont valu dans le passé de lourdes sanctions financières. Sur ce point, des divergences sont apparues entre les discours ministériels selon lesquels nous sommes en mesure de respecter nos obligations européennes et ceux qui sont plus inquiets sur ce point. Manifestement, la Commission européenne, avec ses sanctions, donne plutôt raison aux seconds qu'aux premiers. S'agissant de l'informatique, permettez-moi, incidemment, de vous interroger sur la responsabilité respective des donneurs d'ordre et des prestataires de services dans les difficultés rencontrées.

Au-delà de cet héritage du passé, il convient de se pencher sur les adaptations plus structurelles nécessaires pour éviter que ne se reproduisent à l'avenir les catastrophes que nous avons connues.

Premier point : la distribution des rôles. Si nous étions spectateurs d'une pièce de théâtre, nous assisterions à une représentation un peu étrange dans laquelle le jeune premier serait aussi le vieux barbon et la jeune amoureuse, la marâtre. De l'avant-garde, cela présenterait certains charmes, mais on sortirait de là avec le sentiment d'une certaine confusion. Comment qualifier autrement un circuit où le payeur n'a pas tous les moyens d'instruire les paiements et où le contrôlé se voit déléguer le contrôle par le contrôleur ? La Cour des comptes suggère que les emplois nécessaires à l'instruction des dossiers soient transférés du ministère à l'ASP. Quelle réaction cette proposition vous inspire-t-elle ? Quelles décisions ont été prises à la suite des critiques de la Commission européenne sur la délégation aux services de l'ASP des contrôles sur l'ASP dont est chargée la commission de certification des comptes des organismes payeurs, la fameuse CCCOP ?

Deuxième point : la coordination des intervenants et la clarification des responsabilités. À l'inverse de la perspective envisagée par « CAP 2022 », je vous déclare tout de go être favorable à la régionalisation du Feader. Être proche des agriculteurs me semble plus que jamais indispensable, et je

remarque que cette proximité peut être une source de simplification. Mme Bernard ne me démentira sans doute pas. Cependant, tout cela doit se faire de façon ordonnée et mérite d'être accompagné. Je souhaiterais connaître les besoins encore non satisfaits pour que le transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion ne reste pas au milieu du gué. Par ailleurs, qui dit transfert de compétences dit aussi transfert de responsabilités. La Cour des comptes ne dit rien d'autre et le ministre de l'agriculture que nous avons auditionné le 21 juin dernier nous avait informés de l'existence de négociations avec les régions afin de clarifier le régime de responsabilité applicable en cas de mauvaise exécution des aides. Où en sommes-nous ? Enfin, comment mieux intégrer les observations de la CCCOP au fil du temps afin d'éviter des sanctions financières aussi massives que tardives ?

Troisième point, pour conclure : la question de la dynamique endogène au système des paiements agricoles des pathologies observées. Les méthodes employées pour déterminer les sanctions financières, qui sont contestées dans le rapport de la mission IGF-CGAAER, et qui d'ailleurs font l'objet d'un débat entre la Commission européenne et la Cour des comptes européenne, ne tendent-elles pas à grossir les factures que nous inflige la Commission européenne ? Comment expliquer que, au cours du contradictoire, on puisse passer d'un montant de redressement de plus d'un milliard d'euros aux 34,7 millions d'euros évoqués par le ministre lors de son audition ? En lien avec ce sujet, ne serait-il pas souhaitable d'accélérer les procédures d'apurement de sorte que, si corrections il doit y avoir, elles nous évitent des rattrapages massifs portant sur plusieurs exercices déjà anciens ? Deuxième élément, la Cour des comptes juge que la simplification est « la mère de toutes les batailles ». Cela apparaît assez crédible, et il est effrayant de savoir que l'éligibilité à telle ou telle aide se trouve conditionnée à des dizaines de points de contrôle, de sorte qu'une application stricte des règlements conduirait normalement à rejeter toutes les demandes. Pouvez-vous nous indiquer si, au niveau national, vous avez entrepris une revue de la « sophistication » évoquée par la Cour des comptes ? Et dans le cadre de la redéfinition de la PAC, qu'êtes-vous en train de défendre pour que les deniers publics puissent être effectivement distribués aux agriculteurs sans que l'on encoure les foudres des instances européennes ? Nous sommes mis en difficulté face à la complexification administrative et l'aporie politique. Il est temps d'entrer dans un nouveau monde.

**Mme Catherine de Kersauson.** – S'agissant des carences liées au contrôle expliquant les corrections financières, le rapport mentionne notamment que les refus d'apurement sont dus essentiellement à des problèmes de conformité, y compris l'interprétation de la réglementation européenne, et à l'insuffisance des contrôles de notre dispositif qui n'est pas sans lien avec à l'inadaptation du cadre réglementaire.

S'agissant de l'apurement du passé, les questions s'adressent plutôt au ministère de l'agriculture. Pour ce qui est des responsabilités face aux

difficultés informatiques, nous apportons la réponse en nous appuyant sur les travaux de l'Inspection générale des finances et du CGAAER, lesquels sont intervenus durant l'enquête de la Cour. Leur rapport indique clairement que l'organisation informatique adoptée segmente le rôle de chacun des acteurs - ASP et prestataires. L'absence de direction des opérations ne permet pas de disposer d'un pilote unique pour l'ensemble des équipes internes et des prestataires de manière intégrée et transverse. Au surplus, le pilotage du projet est complexifié par le recours à des prestataires à différents niveaux, de telle sorte que l'externalisation porte sur 80 % des équipes dédiées. Votre question est tout à fait pertinente, car elle rejoint le diagnostic posé par ces inspections.

Sur l'avenir et les méthodes employées par la Commission européenne pour gonfler les corrections financières et accueillir ensuite les réponses des États membres, le rapport apporte des précisions dans l'encadré de la page 24.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** - C'est une discussion de marchands de tapis !

**Mme Catherine de Kersauson.** - Nous présentons la manière dont la Commission européenne travaille pour calculer les corrections forfaitaires à partir d'un échantillon réduit non représentatif et fondé sur une analyse des risques.

**Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.** - Pour faire écho aux propos de Mme de Kersauson, le retard de paiement des aides de la PAC a principalement concerné les aides surfaciques des premier et deuxième piliers. Le décalage constaté en 2015 était dû à la révision complète du référentiel des surfaces agricoles pour se conformer aux exigences de la Commission européenne et limiter les apurements. Le plan d'action établi a conduit les autorités françaises à engager la rénovation complète du registre parcellaire graphique, avec une photo-interprétation systématique de l'ensemble des photos aériennes et la constitution d'une base de données graphiques répertoriant l'ensemble des surfaces agricoles et non agricoles. Nous avons photo-interprété 26 millions d'hectares et avons constitué une couche graphique de 45 millions d'objets, dont 10 ont été traités un par un par le système d'instruction et les services instructeurs entre 2015 et 2016. À la demande de la Commission européenne, aucun seuil n'avait été mis en place pour que le travail soit exhaustif. De ce fait, le décalage des paiements a porté principalement sur la campagne 2015. C'est uniquement quand l'achèvement de tous les travaux a été effectué qu'il a été possible de payer les aides dans des conditions plus sécurisées. C'est pourquoi le paiement des aides découplées de la PAC 2015 est intervenu en septembre et en octobre 2016. Le paiement des aides directes pour 2016 est, lui, intervenu aux mois de mai et juin 2017. Par ailleurs, les pouvoirs publics, qui étaient conscients

des difficultés induites pour le monde agricole en raison de ce décalage, ont décidé de mettre en place des apports de trésorerie remboursable (ATR), qui sont des aides exceptionnelles financées sur le budget de l'État. Nous avons veillé à ce que ces ATR soient conformes aux règles communautaires du *de minimis*.

Puisque l'important c'est l'avenir, je redirai les chiffres pour la campagne 2017. Les aides couplées animales et ovines ont été payées en acompte au cours de la deuxième quinzaine d'octobre de l'année N-1 et le solde a été réglé au début de 2017. Les aides couplées bovines ont été payées en janvier 2018 et les aides découplées en février 2018. Vous pouvez déjà constater la résorption du retard. S'agissant de la campagne 2018, pour la première fois les paiements seront effectués dans le calendrier normal. L'avance au 16 octobre sera payée aux producteurs, à la fois pour les aides découplées, les aides animales et pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), selon les calendriers ordinaires, le solde de ces aides intervenant en décembre.

Pour autant, comme vous l'avez souligné madame la présidente, pour certaines aides, principalement les mesures agroenvironnementales pour l'agriculture biologique et les mesures climatiques (MAE), il est vrai que la résorption du retard ne sera pas observée avant la fin de cette année ou le début d'année prochaine. Les MAE 2015 sont maintenant totalement payées ; celles de 2016 le sont à 50 % avec un objectif de paiement de la quasi-totalité en fin d'année et les MAE 2017 sont en cours de versement, 10 % des MAE 2017 étant déjà payés.

Les difficultés sont bien réelles pour les agriculteurs. Nous avons mis l'accent sur les aides du premier pilier pour résorber le retard, car sur un montant total d'aides de près de 10 milliards d'euros annuels, les mesures agroenvironnementales représentent environ 300 millions d'euros. Donc, 3 % du volume des aides ne font pas encore l'objet d'un rattrapage total du calendrier, même si nous y travaillons avec le PDG de l'ASP pour la fin de l'année. Les difficultés pour les agriculteurs engagés dans les MAE sont réelles même si nous avons mis en place des ATR à leur intention.

**M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement.** – Je souhaiterais compléter les propos de Mme la directrice générale et abonder dans le sens de ceux de Mme la présidente et de M. le rapporteur spécial. La simplification est effectivement « la mère des batailles » comme vous l'avez indiqué M. le rapporteur spécial. La complexité explique que le rattrapage soit total sur les aides couplées et découplées et c'est pourquoi le seul morceau du dispositif de la PAC encore inachevé est celui des mesures environnementales et de l'agriculture biologique. Cette situation pose un problème par rapport au signal politique que constituaient ces aides dans la nouvelle PAC. Le poids de la complexité est particulièrement lourd pour ces aides. Pour les équipes techniques et pour les prestataires, pourtant des références dans ce domaine, ces aides sont

particulièrement complexes. Le retour à la normale a pris trois fois plus de temps : il a fallu plus de dix-huit mois pour rattraper les 300 millions d'euros d'aides annuelles correspondants que pour les 7 milliards d'euros du premier pilier de la PAC. Le décalage du premier pilier est essentiellement dû à la refonte totale du registre parcellaire graphique.

À quoi tient cette complexité ? D'abord au nombre d'outils nécessaires, 160 pour les mesures agroenvironnementales, eux-mêmes combinables de façon illimitée et donnant déjà lieu à plusieurs milliers de mesures. Seuls quelques-uns de ces outils servent à gérer la plupart des dossiers, puisque les deux tiers des outils produits par l'ASP ne concernent en réalité que 5 % des agriculteurs. Cela signifie qu'un tiers de ces outils concerne 95 % des agriculteurs, situation qui, évidemment doit être pesée. Les raisons intrinsèques de la complexité recouvrent, entre autres, la complexité du contrôle du caractère réellement biologique des surfaces par les organismes certificateurs qui n'est ni harmonisé, ni dématérialisé, ni absorbable directement par les services instructeurs. Un énorme travail est réalisé par les directions départementales des territoires pour recalibrer le registre parcellaire graphique avec les surfaces en agriculture biologique telles qu'elles sont définies par ces organismes de certification. Nous avons un travail en cours avec l'Agence Bio et les certificateurs pour améliorer cette situation.

Autre facteur de complexité : les règles de calcul. Le montant de l'aide allouée à un agriculteur est défini pour chaque parcelle. Or il y en a des millions, qui doivent être traitées les unes après les autres. Pour chaque parcelle, il y a sept niveaux possibles d'engagement qui, en plus, peuvent changer d'une année sur l'autre. Cette interannualité crée une complexité exponentielle. Bref, nous ne gérons souvent que des cas particuliers. À cela s'ajoute le fait que la gestion financière des contrats relatifs à l'agriculture biologique est elle-même très complexe, car leur durée varie : l'engagement court en principe sur cinq ans, mais cela peut être moins. Nous devons donc jongler avec les différentes durées d'engagement. Enfin, les points de contrôle eux-mêmes sont complexes à calculer : rotation des cultures, surfaces en prairie sur lesquelles il faut calculer deux taux de chargement des animaux, car certains seulement sont en bio...

Un mot conclusif sur la nature de ces difficultés techniques. Il n'y a pas eu de bug informatique comme on le prétend parfois. Un bug informatique implique qu'un système, déployé, ne fonctionne pas. Il n'y a donc pas eu de bug informatique. Ce qui s'est produit, c'est le déploiement, nécessairement long, de systèmes d'informations dont le fonctionnement, depuis leur livraison, n'a pas posé de problème. Au-delà de l'aspect informatique, c'est le temps d'instruction des dossiers qui, compte tenu de leur complexité, est long ; quand bien même les solutions informatiques existent, il y a un gros travail à mener avec les directions départementales

des territoires pour que les dossiers des agriculteurs soient effectivement payables.

**Mme Lydie Bernard, membre de la commission agriculture, alimentation et forêt de Régions de France.** – Merci de nous avoir conviés dans le cadre de cette mission de contrôle. C'est un dossier qui nous préoccupe tous en cet instant, et qui doit nous préoccuper pour l'avenir, à l'approche de la PAC 2020 : nous espérons, à Régions de France, que les leçons des dysfonctionnements actuels seront tirées d'ici là.

Quelques éléments de contexte d'abord. Les régions sont actrices sur le deuxième pilier de la PAC, c'est-à-dire le Feader. Pour gérer les ressources de ce fonds, chaque région est liée par contrat à l'Europe au moyen d'un programme de développement rural (PDR) pour la période 2014-2020. Cette enveloppe est scellée : son montant ne peut être modifié.

Le manque d'anticipation de la régionalisation de cette politique et de ses aspects techniques de la part du ministère a été total. En outre, la confiance et le dialogue entre l'État, l'ASP et les régions, ont grandement fait défaut. Songez qu'entre la fin 2014 et la fin 2016, aucun comité État-régions ne s'est tenu. Résultat : nous avons hérité d'un système complexe ne correspondant pas aux besoins d'un système régionalisé. L'État nous a imposé une architecture de programmation et un organisme de paiement, l'ASP – qui, au demeurant, a fait un travail honnête. Reste que le manque d'anticipation et de communication a été réel. Il nous a donc fallu nous approprier, nous les élus, la logique des échanges avec l'Europe. Souvenons-nous du manque de communication sur tous ces aspects.

En dépit de ce qu'écrit la Cour des comptes, nous considérons que les régions, elles, ont été au rendez-vous. Début 2018, pour les régions, le taux de programmation moyen était de 43 %, et le taux de paiement de 30 %, ce qui place la France parmi les pays régionalisés les plus avancés. Les régions ont su déployer les moyens humains nécessaires pour instruire les dossiers. En Pays de la Loire par exemple, depuis 2016, dix personnes ont grossi les rangs des petites mains des DDT traitant les dossiers, et quatre personnes supplémentaires encore tout récemment pour les dossiers Leader.

Nous nous focalisons beaucoup sur les retards de paiement, car cela met les agriculteurs en difficulté. Certains attendent encore 60 000 euros au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques pour 2016, et autant au titre de 2017. Ce n'est pas une paille !

Il faut cependant dire que la régionalisation a eu des impacts positifs sur des mesures du deuxième pilier peu ou pas encadrées par un règlement national – je pense aux mesures du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles. L'absence de cadre national très ferme nous permet d'être beaucoup plus réactifs sur le terrain. À l'inverse, les enveloppes bio du Feader sont dans le deuxième pilier de la PAC, autrement dit gérées par les régions, mais obéissent à des règles fixées nationalement ; donc nous

---

sommes au milieu du gué. Il faut revoir cet équilibre ; ça ne peut pas fonctionner.

Les régions ont aussi, pour la plupart, adapté leur gouvernance en mettant en place, pour la plupart, de nouveaux dispositifs, notamment un comité technique entre la région et la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, qui fonctionne plutôt bien. À cela s'ajoutent des réunions régulières avec la profession agricole et les différents syndicats, ce qui permet d'être près du terrain, au plus près de notre agriculture et, j'ose le dire, au plus près de notre ruralité. Le deuxième pilier de la PAC est là pour servir le monde rural. C'est d'ailleurs explicite au niveau européen, puisque l'on parle de politique agricole commune et de développement durable. Cette dimension alimentaire et rurale est à mettre davantage en avant dans la PAC 2020 si nous voulons garder notre enveloppe pour notre agriculture.

Au niveau national en revanche, nous n'arrivons pas à discuter. J'ai de bonnes relations avec M. Le Moing, car je siège au conseil d'administration de l'ASP au nom de Régions de France, et j'ai fait connaissance avec Mme Metrich-Hecquet il y a quinze jours, mais les problèmes de communication que nous avons rencontrés à l'origine ne sont pas complètement réglés. Sur la question du transfert entre les deux piliers de la PAC, Régions de France a demandé à l'unanimité un comité État-régions, qui s'est tenu, et puis la décision a été prise sans concertation. De même sur les zones ICHN. Nous devons reprendre le dialogue. Au reste, son absence ne pénalise pas le Gouvernement, ni même les parlementaires ou les élus régionaux, mais les acteurs de terrain, les agriculteurs et le monde rural. Il est donc de notre responsabilité de recommencer à échanger pour construire et avancer ensemble.

La grande nouveauté instaurée par les programmes de développement rural (PDR), ce sont les relations bilatérales entre les régions et l'Europe. Tous les six mois, la Commission européenne vient dans nos régions – c'est ce que l'on appelle le comité régional de suivi – et, contente de voir le terrain, met les pieds dans les bottes. L'Europe est demandeuse de ces rencontres, de même que nos agriculteurs, nos entreprises et nos élus, qui peuvent ainsi discuter avec l'Europe. Tout cela permet de vivre l'Europe de façon plus concrète.

Je conclurai en tâchant d'être force de proposition pour la prochaine PAC. Le rattrapage du retard des aides est une priorité, surtout pour celles du deuxième pilier. Nous estimons que le mot d'ordre doit être une PAC 2020 réactive, agile, efficiente et répondant aux enjeux de nos territoires ruraux. Nous préférons un tel intitulé à une PAC exclusivement agricole. Il faut pour cela aller au bout de la décentralisation du deuxième pilier après 2020, car ce sont bien les lourdeurs liées à l'histoire et aux directives nationales imposées par l'État qui ont retardé les paiements. Il faudrait en conséquence remplacer le cadre national par un répertoire de mesures cohérentes entre elles, répertoire défini en fonction des besoins des régions,

de manière ascendante, et non imposé d'en haut. Une concertation entre les régions et l'État, et que l'ascendant enrichisse le descendant, voilà ce que demandait l'atelier 14 des États généraux de l'alimentation.

Nous proposons encore de simplifier l'architecture des programmes et des mesures, en en diminuant le nombre – il faudra en discuter avec la profession agricole qui, soucieuse de justice, plaide plutôt pour multiplier les mesures. Il faudrait également donner aux régions la main sur la gestion du fonds après 2020. Posons enfin la question de l'organisme de paiement, en réfléchissant à sa régionalisation – pour l'heure, les régions sont trop loin de l'ASP – et celle de savoir qui pilote les petites mains dans les DDT.

Du côté de Bruxelles, il faut continuer à simplifier. Osons demander à Bruxelles la simplification des contrôles. Le taux d'erreurs admises, de 1 %, est passé à 2 % : nous pouvons oser demander davantage.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – La complexification a un coût. Ce coût de gestion s'élevait pour l'État français à 342 millions d'euros en 2016, soit 3,5 % des aides reçues, et cela sans parler du coût pour les régions ou pour Bruxelles. Nous parlons de simplifier et de supprimer les doublons, mais il s'agit là de triplons...

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – La France est le pays avec l'administration la plus importante d'Europe... Nous évoquons deux sujets distincts : d'une part, les déclarations sur le registre parcellaire graphique, c'est-à-dire les déclarations graphiques de surfaces des agriculteurs, et, d'autre part, le paiement des aides. Le constat que nous faisons tous, c'est que nous avons monté une usine à gaz où il n'y avait pas de pilote dans l'avion, ce qui a conduit à des erreurs colossales. Il ne faut pas oublier que les déclarations PAC et parcellaires sont faites depuis 1992 ; ce n'est qu'en 2018 que les déclarations PAC se stabilisent ! Or la surface qu'exploitent les agriculteurs ne change pas – ou à la marge seulement –, non plus que celle de la planète...

Si nous en sommes arrivés là, c'est parce que pendant bien longtemps, personne n'a été capable de savoir exactement ce qu'il devait faire. Les agriculteurs ont ainsi déclaré leur surface pendant des années sur le registre parcellaire graphique en sachant que la déclaration du voisin pouvait engendrer des doublons. L'administration renvoyait tous les ans une feuille demandant de préciser qui débordait dans la parcelle de l'autre. Nous aurions pu traiter le problème plus tôt ! Ce sont les refus d'apurement qui ont commencé à faire bouger les choses : en 2014, 601 ETP supplémentaires ont été embauchés, et 350 en 2015, auxquels s'ajoutent 1 200 vacataires, pour traiter notamment les problèmes des surfaces non admissibles (SNA). Les SNA ont donné lieu à des aberrations sans nom : ainsi du râtelier situé, comme il se doit, au milieu de la parcelle, que l'on demandait à l'exploitant de retirer de sa déclaration !

Je m'étonne que le rapport de la Cour des comptes insiste, 80 pages durant, sur les dysfonctionnements de l'ASP - erreurs de calcul, de paiement, retards - et n'aboutisse qu'à la recommandation principale de lui affecter les techniciens des DDT... Je pense pour ma part que l'erreur principale qui a été commise a été une centralisation trop importante. Une plus grande proximité aurait permis d'apporter des réponses à tous ces problèmes. Il fallait certes un cadre étatique, mais aussi plus de latitude donnée aux acteurs de terrain. Nous le voyons pour le programme Leader ou pour les aides du Feader : les régions sont obligées de réembaucher du monde pour faire le travail de l'ASP, de monter des systèmes d'information différents de ceux de l'ASP pour procéder aux paiements des aides européennes... Dans quel monde vit-on ? Comment accepter qu'autant de personnes soient chargées de ce travail dans les différentes structures de gestion et de contrôle, et que les collectivités territoriales soient obligées d'embaucher pour se substituer à elles ? Et ce avec l'argent public... Tout cela témoigne d'un réel fiasco, et d'un mal bien français, qui consiste à traiter n'importe quel problème non pas au niveau local - parce là, naturellement, ils n'y comprennent rien - mais au niveau central. C'est exactement l'inverse de ce qu'il faudrait faire !

**M. Jean-François Rapin.** - Je connais bien les problèmes relatifs à la pêche - qui ne sont certes pas abordés dans le rapport de la Cour des comptes. Ce secteur a connu les mêmes difficultés, les mêmes souffrances, avec le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (Feamp), l'ASP et le logiciel Osiris.

La Cour des comptes a-t-elle pu évaluer le nombre d'entreprises qui ont été mises en grande difficulté, en cessation de paiement voire en liquidation judiciaire, en raison des difficultés de la chaîne de paiement des aides agricoles ?

Mme Bernard a regretté l'absence d'échanges suffisants entre l'État et les régions. Dans le domaine de la pêche, nous avons mis en place, sous l'égide du secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, Alain Vidalies, un comité d'urgence réunissant les régions et l'ASP, qui n'a hélas pas été maintenu par l'actuel gouvernement. C'est dommage, car les petites mains, comme vous dites, débloquaient des dossiers...

**M. Antoine Lefèvre.** - Hier soir, le journal télévisé de France 2 a évoqué la présente réunion : il est heureux que l'on parle des travaux de notre commission et du Sénat ! Le reportage qui illustre l'information montrait un éleveur de chèvres endetté et privé de salaire car n'ayant pas encore perçu ses aides : voilà les conséquences dramatiques de ces dysfonctionnements. Et en même temps - l'expression est à la mode -, les grandes maisons de champagne les reçoivent, elles, leurs aides ! Le logiciel français est manifestement défaillant, et c'est récurrent. La Cour des comptes préconise un effort de simplification et l'abandon par le ministère de l'agriculture de l'extrême sophistication des règles nationales de mise en

œuvre de la PAC. Complexifier à l'envi, spécificité française... La France est l'un des principaux contributeurs au budget de l'Union européenne et ne consomme pas ses aides, contrairement à ses voisins, à cause de règles nationales trop strictes. Ce système contribue à donner une image très dégradée de l'Europe, alors que c'est l'État français qui est tatillon ! Il y a là, à l'approche des élections européennes, un enjeu politique majeur.

**M. Michel Canevet.** – Je voudrais d'abord remercier la Cour des comptes de son travail pertinent. Dans un contexte où notre agriculture se porte assez mal, que les dispositifs de soutien n'aient pu être mis en place au moment opportun a été très préjudiciable à l'équilibre du secteur.

La suradministration du dispositif a conduit à un échec total. Il n'est pas normal que les premiers programmes des opérations de développement rural, qui devaient courir de 2014 à 2020, n'aient été mis en place qu'en 2017 ! Il faut simplifier tout cela. De même pour les aides aux agriculteurs : alors que la plupart des cadastres sont digitalisés, il a fallu beaucoup de temps pour mettre en place un dispositif, qui, du reste, n'est pas toujours compris des agriculteurs – surtout lorsqu'il leur est demandé, pour la bonne visibilité du système, de tailler des haies... Ces aberrations ont dégoûté tout le monde. Je soutiens donc la proposition que vous faites : il faut absolument simplifier le dispositif, et mettant de l'ordre dans la multitude d'instructeurs. Je le vois bien en Bretagne, en particulier pour les programmes Leader : il y a des instructeurs au plan local, des instructeurs au plan régional, des instructeurs à la DDT, à l'ASP... tout cela est un non-sens. Voilà un bel exemple de gabegie d'argent public. J'espère que ce travail donnera lieu à des efforts de simplification et à des économies.

**M. Thierry Carcenac.** – Nous avons bien fait de demander ce rapport, qui correspond bien aux sollicitations que nous avons reçues d'agriculteurs se trouvant dans des situations complètement ubuesques.

La gestion des fonds européens pose manifestement problème, qu'il s'agisse de leurs relations avec les régions ou les départements – je songe aussi au Fonds social européen.

Par ailleurs, les systèmes d'information posent problème. Naguère Louvois ou l'Opérateur national de paie, à présent Osiris ou Isis... Quelle est la place de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) dans tout cela, et comment faire évoluer son rôle ? Il y a un vrai travail d'harmonisation des bases de données à conduire. Le registre parcellaire est alimenté par le cadastre, l'IGN, l'ASP... Comment simplifier les choses ? La centralisation est toujours la solution à tous les problèmes. Or la décentralisation – régionalisation ou départementalisation – est parfois une réponse intéressante, sous réserve d'arriver à rendre compatibles les systèmes d'information des différentes entités pour faire remonter l'information au niveau ministériel, qui doit pouvoir disposer d'une vision globale. Bref, nous

devrions nous intéresser davantage aux systèmes d'information dans une perspective plus globale.

**M. Marc Laménie.** – Je remercie le rapporteur spécial et la Cour des comptes pour ce travail concret, ainsi que nos invités pour leurs propos francs et passionnés. Le constat confirme ce que l'on vit sur le terrain : la situation est caricaturale et pénalise le monde agricole. La cartographie doit être simplifiée. Demander de supprimer des haies, alors qu'on reproche en cas d'orage aux agriculteurs de ne pas les avoir entretenues, c'est aberrant. Le rapport parle de gâchis financier et évoque les premier et deuxième piliers de la PAC. Avez-vous également regardé les financements européens en direction des collectivités territoriales, qui sont aussi source de complexité ? Les agriculteurs passent des heures et des heures à remplir des formulaires, à cocher des cases, pour voir leur dossier finalement rejeté, le plus souvent pour des raisons technocratiques ! Ce rapport a le mérite de mettre un coup de pied dans la fourmilière pour faire avancer les choses.

**M. Jean-François Husson.** – Je m'associe au concert de remerciements à l'égard de la Cour des comptes. Je partage le sentiment de mes collègues. En Meurthe-et-Moselle, il y a deux ans, la situation était devenue intenable. Un groupe de jeunes agriculteurs s'était rendu devant le bâtiment abritant l'ASP, en avait muré l'entrée, et des débordements avaient eu lieu. La situation est explosive, et elle ne s'arrange pas. Je souscris à l'exigence de simplification. Il faut des circuits de mise en œuvre des décisions courts et efficaces. Il faut que les bonnes personnes, au bon endroit, prennent les bonnes décisions !

La PAC est un pilier historique de l'Europe. Or le monde agricole, lassé des mesures contreproductives, tourne le dos à l'Europe, au moment même où nous devons assurer la souveraineté alimentaire du continent en mettant en place les bons outils une bonne fois pour toutes. Si nous ne redressons pas la situation, le réveil sera douloureux.

**Mme Christine Lavarde.** – M. Le Moing a présenté un système très complexe, dont la base agriculture biologique manque d'harmonisation. Comment se préparent les acteurs pour répondre aux enjeux du développement du biologique, tels qu'ils ont été définis dans la loi Egalim ?

**M. Bernard Lalande.** – Il n'y a qu'à regarder le nombre de sigles expliqués en fin de rapport pour se convaincre de la complexité du dispositif...

« Cette simplification des règles nationales est absolument nécessaire pour éviter que la délicate période de transition entre la fin de gestion de la programmation précédente et la mise en œuvre de la nouvelle programmation ne devienne ingérable », écrit la Cour des comptes. Où en est-on ?

**M. Alain Joyandet.** – Un certain nombre d’agriculteurs, dans nos régions, sont au bout du rouleau. Les prairies sont marron, la situation est gravissime. Nous sommes nombreux, nous parlementaires, à avoir sollicité le ministre de l’agriculture, et nous n’avons reçu aucune réponse. J’ai l’impression qu’il ne se passe rien.

**Mme Catherine de Kersauson.** – Merci de l’intérêt que vous portez au rapport de la Cour des comptes. Je me réjouis qu’il éclaire la réflexion et les propositions de la commission des finances du Sénat.

Sur le rôle de la Dinsic, permettez-moi de vous renvoyer au chapitre du rapport public 2018 de la Cour des comptes qui y est consacré.

La Cour des comptes n’a pas évalué le nombre d’entreprises mises en difficulté par les dysfonctionnements de la chaîne de paiement des aides européennes. Peut-être le ministère de l’agriculture l’a-t-il fait. Mme Metrich-Hecquet l’a dit, des dispositifs ont été mis en place pour éviter ces drames, tels des apports de trésorerie remboursables.

M. Duplomb semble se demander pourquoi nous n’incriminons pas l’ASP. Notre analyse nous conduit à penser que l’aspect technique du sujet ne l’épuise pas. Il y a surtout un problème d’organisation relevant du ministère de l’agriculture. Nous avons évoqué le rattachement des services instructeurs à l’ASP. Pour celle-ci, la déclinaison des aides européennes est une donnée à prendre en compte.

**M. Laurent Duplomb.** – C’est la centralisation à l’ASP qui pose question !

**Mme Valérie Metrich-Hecquet.** – Permettez-moi de répondre à présent à M. le rapporteur spécial sur le suivi des corrections financières : nous connaissons à présent leur imputation définitive sur le budget 2018, qui s’élève à 178 millions d’euros, chiffre en diminution. C’est une somme qui pourra être totalement financée par la provision pour aléas prévue par la loi de finances pour 2018 pour faire face au refus d’apurement. Cette provision s’élevait pour 2018 à 300 millions d’euros. Pour 2019, ce montant est calibré en fonction des informations dont nous disposons. Il est difficile d’évaluer très précisément les crédits nécessaires, notamment les sanctions qui seront imputées sur le budget. D’une part, en raison du décalage entre ce que la Commission européenne considère comme une anomalie et la sanction définitive, qui peut atteindre plusieurs années ; d’autre part, en raison du mode d’estimation de la sanction : l’approche forfaitaire de la Commission européenne se fonde d’abord sur un taux de redressement de 100 %, qui a pu être ramené à 3 % à l’issue de la négociation.

Je confirme ce que disait Mme Bernard : du début de la programmation à juin 2018, la France a consommé 40 % de ses enveloppes, ce qui nous place en position médiane en Europe. L’Allemagne et l’Espagne affichent des taux de consommation inférieurs. L’ICHN, mécanisme de solidarité au profit des zones plus fragiles, représente 55 % du montant du

second pilier : c'est donc un peu grâce à l'ICHN que le taux de consommation du Feader atteint ce niveau en France.

L'ASP comme le ministère de l'agriculture s'attachent à payer le plus rapidement possible et dans les conditions les plus sécurisées possible les bénéficiaires des aides. Nous sommes à présent en train de faire un retour d'expérience pour répondre à la demande formulée par la Cour des comptes et par vous-mêmes, monsieur le président et monsieur le rapporteur spécial, visant à disposer d'une catégorisation des mesures pour voir celles qui sont utilisées et celles qui le sont moins. Ce travail fait, le ministre aura à cœur de le porter à la connaissance du Parlement.

Je confirme que le président de l'ASP et l'administration centrale du ministère de l'agriculture portent, en perspective de la prochaine programmation, le chantier de simplification, qui est une condition de l'adhésion des agriculteurs et des citoyens à cette belle politique agricole commune.

**M. Stéphane Le Moing.** – Il faut en effet préparer l'après 2020, et nous avons commencé à le faire. Les discussions ont été engagées sur la base du retour d'expérience que nous avons déjà, au niveau local, région par région, pour coller au plus près du terrain.

**Mme Lydie Bernard.** – Il faudra ouvrir rapidement le dossier du Feamp pour l'après 2020. Son articulation n'est pas la même que celle du Feader. Le monde de la pêche, dans notre région, s'est déjà positionné ; Régions de France devra se positionner également.

Une vraie question se pose pour les fonds Leader pour l'après 2020. Est-il pertinent d'aller chercher 2 000 euros en fonds Leader pour un traitement de dossier qui coûte 5 000 euros ? C'est la réalité ! Il faudra trouver une articulation entre les fonds régionaux et les fonds européens pour un montage efficace de ces dossiers.

Sur l'agriculture biologique, c'est plutôt au ministre de répondre. Il a évoqué un montant d'1,1 milliard d'euros, mais cette somme inclut la contribution des crédits du Feader à hauteur d'environ 700 millions d'euros... Or les régions n'ont plus guère de crédits du Feader à mobiliser ! Il faudra éclaircir ce dossier, ce qui nécessitera une vraie transparence.

**M. Alain Houpert, rapporteur spécial.** – Notre commission des finances prépare un rapport sur l'agriculture biologique.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je remercie l'ensemble des intervenants pour leur participation à nos travaux de contrôle.

**Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel.**



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)**

- Mme Béatrice CAUSSE, présidente.

### **Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)**

- M. Étienne GANGNERON, membre du conseil d'administration.



---

## ANNEXES

### ANNEXE N° 1

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Les recommandations de la Cour des comptes s'articulent autour de deux objectifs principaux :

- la clarification des responsabilités ;
- la simplification des dispositifs d'aide.

Au titre du premier objectif, la Cour des comptes recommande :

- d'intégrer davantage la chaîne de paiement en transférant à l'ASP, le cas échéant, les personnels chargés de l'instruction des aides agricoles, ce qui impliquerait le transfert de 1 600 agents des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT (M))

- d'améliorer la coopération entre l'organisme payeur et l'organisme national de certification (la CCCOP) ;

- de définir une règle claire de répartition des responsabilités entre État et autorités de gestion du FEADER en cas de correction financière ;

- un suivi plus fin des refus d'apurement par le ministère de l'agriculture et par l'ASP ;

- l'amélioration des outils informatiques.

Au titre du second objectif, dans lequel la Cour des comptes voit la principale source d'amélioration, elle estime que le nécessaire effort de simplification suppose l'abandon par le ministère de l'agriculture de l'extrême « sophistication » des règles nationales de mise en œuvre de la PAC. Celle-ci doit être un critère des choix publics, pris en compte très en amont afin de prévenir les difficultés de mise en œuvre (gestion administrative, exigences de contrôle sous-jacentes, adéquation entre les moyens et les objectifs).

La Cour des comptes invite le Gouvernement à appuyer les propositions de la Commission européenne visant à élargir les marges de manœuvre des États européens dans la mise en œuvre des dispositifs de soutien.

## ANNEXE N° 2

### RISQUES DE REFUS D'APUREMENT SELON LA RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE BUDGÉTAIRE DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

#### Exercice 2013

Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **41,2 millions d'euros**.

Le montant le plus important porte sur les aides dites « prime herbagère agro-environnementale (PHAE) » et « indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) » pour un montant de **28 millions d'euros**. La Commission reproche aux autorités françaises **l'absence de comptage des bovins et des ovins lors des contrôles sur place**. Les autorités françaises ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne dès notification de la décision pour contester l'obligation de vérification du taux de chargement lors d'un contrôle sur place.

Un montant de **6,45 millions d'euros** au titre des **prêts bonifiés** a été payé, dû à des défaillances dans le système de contrôle des **prêts et des bonifications d'intérêts**, conséquences de difficultés de rapprochement des bases de données de l'ex-CNASEA (ASP) et des banques, notamment pour les prêts du stock 2000-2006.

Un montant de 5,79 millions d'euros au titre des **primes ovines** a également été payé. La Commission a relevé que **la notion française de registre d'élevage ne répondait pas à l'obligation réglementaire** de détention et de mise à jour d'un registre d'élevage. Elle a également constaté que le contrôle réalisé à partir de cette compilation ne permet pas de déterminer le nombre d'animaux éligibles. Enfin, elle a noté **un nombre important de non-respect des règles en matière d'identification**.

---

## Exercice 2014

Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **427 millions d'euros**.

La forte augmentation du montant d'apurement constatée pour l'année 2014 s'explique par le fait que la Commission européenne a accéléré les procédures de clôture des audits en cours. Certains de ces audits, qui comptent parmi les plus importants en termes de risque de refus d'apurement, ont été soldés au cours de l'année. Les montants élevés s'expliquent notamment par des audits dont les corrections potentielles s'appuient sur **des assiettes financières très importantes** et par **des divergences d'interprétation réglementaire entre les services de la DG AGRI et du ministère de l'agriculture**.

Les deux apurements les plus importants sont dus principalement à deux audits :

- **141 millions d'euros** au titre de la **conditionnalité** pour les années 2007 à 2009.

Les éléments d'explication rassemblés par les autorités françaises ont permis de minorer le montant initial proposé par la Commission qui était de 214 millions. La Commission a toutefois maintenu son constat d'une **application trop souple des règles de conditionnalité en France, jugeant les contrôles de certaines obligations inefficaces et d'une mise en œuvre de réductions ou de sanctions insuffisante**.

- **238 millions d'euros** au titre de l'octroi des droits à paiement uniques (DPU) de 2006 à 2008. La Commission a constaté que **des programmes de revalorisation des droits à paiement unique ont été appliqués sans respecter complètement la réglementation communautaire**.

Les autres montants sont les suivants :

- 20 millions d'euros liés au dépassement du plafond pour allocation pour l'arrachage des vignes, allocation irrégulière de la réserve nationale, consolidation de la superficie fourragère- exercices 2010 à 2012.

- 16,5 millions d'euros au titre des aides dans le secteur des fruits et légumes. La Commission a constaté des insuffisances des moyens techniques mis à disposition des membres des organisations de producteurs et des dépenses inéligibles des frais financiers des prêts relais mis à la charge des Fonds opérationnels.

- 10 millions d'euros au titre de la dotation aux jeunes agriculteurs, notamment pour contrôle insuffisant du « Plan de développement économique (PDE) ».

## Exercice 2015

Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **812,4 millions d'euros**.

Le niveau élevé de refus d'apurement est lié à la concentration des décisions de la Commission, cette dernière ayant accéléré à partir de 2014 le bouclage d'enquêtes ouvertes parfois de longue date.

C'est ainsi que **cinq campagnes de mise en œuvre des aides aux surfaces (2008 à 2012)** ont été corrigées simultanément et constituent le montant le plus important de correction (**695 millions d'euros**). Les principaux motifs de cette correction concernent des **imperfections du registre parcellaire graphique**, la Commission européenne considérant notamment que les orthophotos devraient être systématiquement interprétées avant d'être chargées dans le système, et l'absence de cette photo interprétation préalable a conduit à ce que certaines surfaces non agricoles (routes, bâtis de moins de 100m<sup>2</sup>, etc.) n'aient pas été exclues.

Par ailleurs, la Commission sanctionne la **divergence d'interprétation réglementaire relative à l'admissibilité de certaines surfaces** déclarées admissibles en France (bosquets pâturables, landes et parcours).

La Commission européenne a également appliqué une correction de **140 millions d'euros au titre du régime de paiement unique** sur la période 2009-2011 pour dépassement de la moyenne régionale des droits à paiement pour les droits alloués pour l'arrachage de vignes, non-conformité des modalités de revalorisation des DPU de faible valeur, et octroi de droits à des agriculteurs en pré installation.

**123 millions d'euros** viennent sanctionner les primes bovines de la période 2007-2009 pour cause de **non application des réductions et exclusions en cas de notifications de mouvements d'animaux réalisées hors des délais réglementaires**.

Une correction de **79 millions d'euros** est appliquée aux dépenses relatives à la **restructuration sucrière**, certaines usines ayant bénéficié de l'aide au démantèlement total n'ayant pas démantelé leurs silos de stockage.

**L'ICHN 2009-2010** a donné lieu à une correction de **d'euros** au motif de l'absence de comptage des bovins et des ovins lors des contrôles sur place, sujet qui faisait l'objet d'un recours devant le tribunal de l'Union européenne.

**L'ensemble de ces corrections a été regroupé dans la même décision d'exécution de la Commission, ad hoc 47, pour un total de 1 078 millions d'euros.**

Son application donne lieu à un échelonnement sur les budgets 2015 et 2016. Une tranche (359,4 millions d'euros) et une avance de la deuxième tranche (300 millions d'euros) ont été imputées sur le budget 2015

Les autorités françaises ont déposé une requête en annulation partielle de cette décision d'apurement en raison de divergences d'interprétation réglementaire s'agissant de l'exigence de maintien individualisé des éléments de paysage (interprétation de l'article 34-3 du règlement 1122/2009) dans le cadre des aides aux surfaces, des exigences de contrôle du taux de chargement dans le cadre de l'ICHN, de l'obligation de démantèlement des silos dans le cadre de l'aide au démantèlement total de l'activité sucrière.

Une **seconde décision** d'apurement a été prononcée par la Commission européenne, **ad hoc 48** pour **151,1 millions d'euros**. Elle porte essentiellement, à nouveau sur la question de **l'absence de vérification du taux de chargement lors des contrôles sur place de l'ICHN** (98 millions d'euros), sujet porté devant le juge, et sur les **primes ovines** (43 millions d'euros) en raison d'absence de contrôle sur place du ratio de productivité et de défaut d'identification de certains animaux. Les autres sujets corrigés par cette décision sont les primes bovines (2,5 millions d'euros) les aides aux plus démunis et le lait scolaire (3 millions d'euros).

4,3 millions d'euros sont liés à la certification des comptes pour des exercices antérieurs à 2014.

### Exercice 2016

Le refus d'apurement supporté par le budget national a été de **710,8 millions d'euros**.

Le solde de la **décision ad hoc 47** est réglé en 2016, soit 418,8 millions d'euros.

La Commission européenne a également publié en 2016 **trois décisions ad hoc**.

La première décision, **ad hoc 49**, représente un montant d'apurement de 11,63 millions d'euros. L'essentiel de ce montant est lié à l'enquête relative à **l'arrachage et la restructuration du vignoble** pour 10,69 millions d'euros au motif du versement de l'aide avant la fin des opérations de restructuration.

La **décision ad hoc 50** représente un montant d'apurement de **101,1 millions d'euros**. La principale correction financière concerne la **conditionnalité des aides pour les campagnes 2011 à 2013** avec un montant de 75,3 millions d'euros. Les auditeurs communautaires ont remis en cause le contrôle de certaines normes des « bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) » ainsi que des « exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) », l'inapplication des sanctions réglementaires,

**l'indulgence trop grande du système d'évaluation des non-conformités.** Par ailleurs, la décision ad hoc 50 sanctionne les mesures d'investissements 121 « Modernisation des exploitations agricoles » et 123 « Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles » du « Programme de développement rural de l'Hexagone (PDRH) pour **13,62 millions d'euros**, d'une part, car les analyses de risque n'ont pas tenu compte des facteurs de risques mis en évidence par les contrôles nationaux et communautaire et, d'autre part, car les autorités françaises n'ont pas mis en place le système d'évaluation des coûts requis par la réglementation communautaire. Enfin, la clôture de vieilles enquêtes Irrégularités et Certification, effectuées entre 2009 et 2011, a généré un montant d'apurement de 12,2 millions d'euros.

La **décision ad hoc 51** a clôturé l'enquête relative aux droits uniques à paiement initiée en 2014, en concluant au reversement de 190,59 millions d'euros. Les auditeurs de la Commission ont notamment relevé les anomalies suivantes : **les allocations pour l'arrachage des vignes n'ont pas été limitées à la moyenne régionale des droits, des allocations aux nouveaux exploitants ont été versées à des bénéficiaires qui ne respectaient pas les critères d'octroi de l'aide, des allocations pour DPU de faible valeur ont été attribuées à des agriculteurs dont l'exploitation ne se situait pas en zone éligible** et la réduction linéaire des droits n'a pas été correctement appliquée.

En revanche, les autorités françaises ont également obtenu gain de cause pour trois recours contentieux (extension tardive des constats liés aux contrôles du taux de chargement des bovins aux ovins dans deux cas et le statut des groupes d'action locale dans le cadre du programme Leader +), ce qui a permis **le remboursement par la Commission européenne à la France de 11,31 millions d'euros** sur l'exercice 2016.

### Exercice 2017

Le refus d'apurement supporté par le budget national devrait être de 221,9 millions d'euros.

La Commission européenne a publié en 2017 **trois décisions ad hoc**.

La première décision, **ad hoc 52**, représente un montant d'apurement de **47,1 millions d'euros**. L'essentiel de ce montant est lié à d'anciennes créances de FranceAgriMer, pour les exercices de 2008 à 2010 (46,3 millions d'euros). La DG AGRI a en effet constaté des **irrégularités dans les délais de procédures et d'émission de titres exécutoires concernant la gestion d'anciens dossiers**. Ces dossiers concernaient des **opérateurs d'envergure nationale** : les montants étaient importants et des procédures contentieuses ont été engagées par les bénéficiaires (Lactalis, Sodial, Fléchard, Optyma...), retardant ou annulant des ordres de recouvrement.

La **décision ad hoc 53**, s'élevant à **8,1 millions d'euros**, clôture deux enquêtes. Pour la **mesure « Jeunes agriculteurs »**, les auditeurs ont notamment reproché une **insuffisance des contrôles administratifs** et le contrôle tardif de la conformité des réalisations avec le plan de développement, aboutissant au reversement de 4 millions d'euros.

Pour les mesures **d'aides ovines et caprines**, les auditeurs communautaires ont principalement relevé l'absence de contrôle administratif du ratio de productivité ainsi que l'absence d'exclusion de l'aide pour des dossiers qui présenteraient des anomalies affectant plus de 50 % du montant de l'aide, aboutissant à un reversement de **4,1 millions d'euros**.

La **décision ad hoc 54** représente **166,7 millions d'euros**. L'essentiel du reversement portait sur les **restitutions octroyées pour les exportations de volailles**, au cours des **années 2011 à 2014**. Suite à un **constat de négligence grave des autorités françaises** dans la **mise en œuvre des contrôles de la teneur en eau des volailles**, la Commission a notifié une **correction financière de 120,9 millions d'euros**.

Dans le cadre de l'audit sur les axes 1 et 3 du FEADER (respectivement « améliorer la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers » et « améliorer la qualité de vie en milieu rurale et diversification de l'économie rurale »), la Commission Européenne a reproché des défaillances dans la vérification du caractère raisonnable des coûts (à la fois sur son effectivité et sur sa traçabilité) et dans la vérification de l'éligibilité du demandeur et de la demande d'aide. La correction financière finale est de 15,3 millions d'euros.

La clôture des enquêtes relatives à la **certification des comptes des organismes payeurs** pour les exercices 2012 et 2013 a conduit à un reversement global de 28,1 millions d'euros. L'augmentation des corrections financières relatives à l'apurement des comptes des organismes payeurs ( qui relève du contrôle comptable et non du contrôle de conformité) est liée à un renforcement des lignes directrices qui cadrent les travaux de certification des comptes.

Enfin, pour la mesure d'aide au lait scolaire, les auditeurs ont constaté des faiblesses dans le système de contrôle et sanction, notamment pour le traitement des demandes tardives et les contrôles administratifs, aboutissant à une sanction financière de 2,4 millions d'euros.

### **Risques d'apurement encourus par la France pour les exercices 2018 et suivants.**

Les apurements les plus élevés qui impacteront très certainement le budget national 2018 sont les suivants :

#### **1. Aides surfaces (campagnes 2013 et 2014)**

Suite à l'enquête surface pour les campagnes 2013 et 2014, et grâce au chiffrage fourni par les autorités françaises, les auditeurs communautaires ont conclu à une demande de reversement de 117 millions d'euros soit 0,91 % des aides versées. Les constats portent à nouveau sur la divergence réglementaire relative à l'admissibilité de certaines surfaces (surfaces boisées, mares, rochers...), qui a conduit la France à saisir le Tribunal de l'Union européenne.

## **2. Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité- POSEI (années 2012 à 2014)**

Dans le cadre d'un audit sur les aides du POSEI, les auditeurs ont exprimé des doutes sur la **cohérence entre des données issues des abattoirs visités sur place et les données de la BDNI**. Ils ont également mentionné des non-conformités concernant les contrôles sur place et administratif des aides à la **filière bananière**, des soutiens au transport de **canne à sucre** et les aides à la **structuration de l'élevage** et à la **diversification végétale**. Le risque financier est estimé à ce jour à 11,9 millions d'euros par la Commission.

## **3. Liaison entre actions de développement rural- LEADER**

Dans le cadre de l'enquête relative au programme LEADER, les auditeurs ont conclu à une insuffisance des contrôles notamment en matière de marchés publics, du caractère raisonnable des coûts et de maîtrise des risques de conflits d'intérêts. Compte tenu du nombre de contrôles défaillants, une sanction de 10 % de l'aide versée pour les années 2014 et 2015 est envisagée, soit 14,7 millions d'euros.

## **4. Mesures de promotion**

Les auditeurs ont constaté des lacunes dans le fonctionnement des contrôles administratifs applicables à la sélection des organismes d'exécution avec notamment l'absence de respect du principe de transparence et d'égalité de traitement des soumissionnaires ainsi qu'un manque de transparence et d'égalité de traitement dans les décisions d'attribution. Ces manquements conduisent à une demande de reversement provisoire de 4,5 millions d'euros. Les échanges contradictoires sont achevés et la décision finale de la Commission est attendue.

**Les apurements qui sont susceptibles d'affecter le budget national 2018 ou les suivants, selon la vitesse d'avancement des procédures.**

### **- Aides surface (campagne 2015)**

L'enquête surface débutée en 2016 a conduit la Commission à demander le reversement de **10 % des aides pour les campagnes 2015 et 2016**, soit 630 millions d'euros par campagne.

Ces conclusions s'appuient sur les **retards observés dans la gestion de la campagne PAC 2015** ainsi que sur une **divergence d'appréciation de l'éligibilité de certaines zones peu productives**.

---

Les travaux de chiffrage menés par les autorités françaises devraient permettre de faire diminuer très significativement la sanction appliquée suite à cette enquête.

- **Conditionnalité des aides** (campagne 2013)

La Commission européenne a notifié un montant de correction financière de 82 millions d'euros (**10 % des aides** versées au titre de la conditionnalité) en **l'absence de contrôle de certaines obligations** (défaut de définition des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), contrôles sur place considérés inappropriés pour les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) 1, 2, 5).

- **Conditionnalité des aides** (campagnes 2014 et 2015)

Bien que la Commission ait relevé une amélioration dans la gestion de la conditionnalité des aides, les conclusions de l'audit sur les campagnes 2014 et 2015 ont mis en évidence une **insuffisance de définition du risque d'érosion des sols ainsi qu'un contrôle lacunaire de l'hygiène du lait**, dans le cadre des contrôles conditionnalité. Une correction forfaitaire de 5 % des aides versées, soit 75 millions d'euros est envisagée pour ce dossier.

- **ICHN**, Campagne 2014 (PDRH) et Campagnes 2013 et 2014 (PDR Corse).

La Commission Européenne a renouvelé son constat concernant l'absence de **contrôle du taux de chargement** lors des contrôles sur place de l'ICHN et des MAE, que les autorités françaises considèrent non fondée dans la mesure où l'ICHN est basée sur le taux de chargement moyen de l'année précédente qui est contrôlé lors du contrôle administratif.

Cette divergence d'interprétation fait l'objet de plusieurs recours contentieux en cours. Suite aux différents échanges avec les autorités françaises et en particulier la fourniture d'une nouvelle évaluation du risque financier, la Commission européenne a réduit sa proposition de correction financière au titre des montants payés au cours de la campagne 2014 de 27,8 millions d'euros à 14,3 millions d'euros.

- **Programmes opérationnels des organisations de producteurs de fruits et légumes** (années 2012-2015)

Les auditeurs ont relevé des **non-conformités relatives aux critères de reconnaissance des organisations de producteurs - OP** (défaut de contrôle de la livraison des apports, levée des suspensions d'agrément avant validation effective des évolutions statutaires requises par les assemblées générales des OP) ainsi que des déficiences relatives aux programmes opérationnels (défaut de contrôle de la valeur de la production commercialisée, défaut de contrôle du caractère raisonnable des coûts des opérations financées...).

Ces constats ont conduit les auditeurs à demander un **reversement forfaitaire initial de 10 % des aides**. Suite aux éléments complémentaires fournis en 2017, le montant du reversement a été limité à 14,9 millions d'euros au lieu des 21,1 millions d'euros initialement prévus. Les autorités françaises ont également mis en place un plan d'actions pour éviter le renouvellement de ces anomalies pour les campagnes à venir.

- **Certification des comptes des organismes payeurs** (exercices financiers 2014 et 2015)

Dans le cadre des exercices de certification des comptes, la CCCOP a constaté des taux d'erreur élevés dans la gestion des fonds agricoles, en particulier concernant le FEADER. Dans ce cadre, la Commission européenne a ouvert plusieurs enquêtes de conformité et propose des corrections financières significatives par extrapolation du taux d'erreur observé. Les échanges contradictoires sont en cours pour les dossiers pour lesquels le risque de correction financière est évalué à 83 millions d'euros.

- **Investissements**. Axes 1 et 3

L'enquête sur les mesures d'investissements a également relevé une insuffisance des contrôles de conformité des procédures de passation des marchés publics et du contrôle du caractère raisonnable des coûts des investissements présentés à l'aide, conduisant à une sanction financière prévisionnelle de 25,5 millions d'euros. Les échanges contradictoires se poursuivent pour ce dossier.

- **Investissements dans le secteur viti-vinicole**

Les auditeurs proposent pour cette enquête une correction forfaitaire de 5 %, soit 8,5 millions d'euros pour les motifs suivants : dans certains cas, l'aide a été versée avant la fin des contrôles et le caractère raisonnable des coûts est insuffisamment vérifié. Les échanges contradictoires se poursuivent pour ce dossier.

**Les montants des sanctions financières sont indiqués sous réserve des échanges contradictoires encore en cours ainsi que des procédures de chiffrage qui pourraient permettre de réduire les montants de refus d'apurement. Par ailleurs, certaines procédures d'audit ne sont pas suffisamment avancées pour permettre une évaluation à ce stade d'un montant de risque financier.**

---

## ANNEXE N° 3

### CONCLUSIONS DU RAPPORT IGF-CGAAER SUR LA CHAÎNE DES PAIEMENTS AGRICOLES

Le rapport conjoint IGF- CGAAER conclut sur les **onze propositions** suivantes.

**Proposition n° 1 :** Mettre en place un plan complet du projet des opérations restant à réaliser pour programme ISIS.

**Proposition n° 2 :** Évaluer l'organisation mise en place pour la conduite du projet OSIRIS au cours du 3ème trimestre 2017.

**Proposition n° 3 :** S'appuyer sur les plans complets et fiabilisés des deux principaux projets informatiques du domaine agricole pour mutualiser la conduite des projets et améliorer la prévision budgétaire des dépenses de systèmes informatiques de l'agence.

**Proposition n° 4 :** En cas d'observations formulées à l'encontre des autorités françaises, préparer les mesures correctives immédiatement lorsque le risque identifié est considéré comme probable.

**Proposition n° 5 :** Procéder à la mise en place concertée d'une typologie des erreurs donnant lieu à corrections afin d'améliorer le retour d'expérience, de mieux responsabiliser les acteurs et de limiter les risques futurs.

**Proposition n° 6 :** Associer systématiquement et le plus en amont possible l'ASP aux décisions prises en matière de déclinaison de la PAC au niveau national afin de bénéficier au maximum de son expertise.

**Proposition n° 7 :** Associer systématiquement et le plus en amont possible les services instructeurs aux décisions prises en matière d'instrumentation des outils de la PAC afin de leur permettre d'anticiper les impacts opérationnels.

**Proposition n° 8 :** Définir la responsabilité financière des acteurs intervenant sur le FEADER en cas de correction financière.

**Proposition n° 9 :** Encourager le recours auprès de la Commission à des prises de position en cas de doute sur l'interprétation de la réglementation.

**Proposition n° 10 :** Une réflexion pourrait être engagée quant à une éventuelle adaptation de la méthode statistique utilisée par l'organisme certificateur français pour estimer le niveau d'erreur des fonds agricoles.

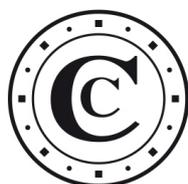
**Proposition n° 11 :** L'augmentation du seuil de signification pour les dépenses relevant du FEADER, qui a déjà été proposée dans le passé par la Commission, pourrait être défendue par les autorités françaises.

**ANNEXE N° 4 :**

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA  
COMMISSION DES FINANCES**



Cour des comptes



# LA CHAÎNE DE PAIEMENT DES AIDES AGRICOLES (2014-2017)

Une gestion défailante, une réforme à mener

Communication à la commission des finances du Sénat

Juin 2018



# Sommaire

<b>AVERTISSEMENT</b> .....	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I LES REFUS D'APUREMENT</b> .....	<b>17</b>
<b>I - UNE FORTE AUGMENTATION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES REFUS D'APUREMENT DEPUIS 2009</b> .....	<b>17</b>
A - Des refus d'apurement supérieurs à la moyenne européenne .....	17
B - Un coût élevé pour le budget de l'État et une gestion budgétaire critiquable .....	19
C - Un partage des responsabilités difficile à établir.....	21
<b>II - DES REFUS DÛS ESSENTIELLEMENT À DES PROBLÈMES DE CONFORMITÉ</b> .....	<b>24</b>
A - Une inadaptation du cadre réglementaire et une insuffisance des contrôles .....	25
B - Des apurements comptables d'un montant limité .....	27
<b>III - LA MISE EN PLACE D'UN « PLAN FEAGA » A PERMIS DE RÉGLER LE PROBLÈME DU REGISTRE PARCELLAIRE GRAPHIQUE MAIS DES RISQUES SUBSISTENT</b> .....	<b>28</b>
A - Le « plan FEAGA » et la refonte du registre parcellaire graphique.....	29
B - Des risques pour l'avenir liés au versement des aides .....	31
C - Un renforcement du rôle de la CCCOP dont tout le profit n'a pas encore été tiré .....	32
<b>CHAPITRE II LES RETARDS DE PAIEMENT DES CAMPAGNES 2015 À 2017</b> .....	<b>37</b>
<b>I- DES RETARDS DANS LE PAIEMENT DES « AIDES SURFACIQUES » DES CAMPAGNES 2015, 2016 ET 2017</b> .....	<b>38</b>
A - La PAC 2014-2020 : des règles complexes définies tardivement au niveau européen et national .....	39
B - La campagne 2015 : le décalage dans la procédure, de la déclaration au paiement.....	43
C - Les campagnes 2016 et 2017 .....	45
<b>II - LES RETARDS DE PAIEMENT DES AIDES DU FEADER</b> .....	<b>46</b>
A - La régionalisation du FEADER en 2014 .....	46
B - Le retard et le paiement très partiel des aides hors SIGC.....	52
<b>III - LES MESURES PALLIATIVES</b> .....	<b>53</b>
A - Le versement d'apports de trésorerie remboursables.....	53
B - Des dispositifs complémentaires .....	54
<b>CHAPITRE III UNE GOUVERNANCE À REVOIR ET DES REFUS D'APUREMENT À MAÎTRISER</b> .....	<b>57</b>
<b>I - SIMPLIFIER UNE GOUVERNANCE COMPLEXE ET COÛTEUSE</b> .....	<b>57</b>
A - L'ASP, organisme payeur soumis à des contraintes fortes .....	57
B - Une dilution des responsabilités entre le ministère et l'ASP pour la gestion du premier pilier .....	59
C - La régionalisation a accentué la complexité de la gestion du FEADER .....	62
D - Un pilotage qui souffre d'une connaissance incomplète du coût de gestion des aides PAC.....	68
<b>II - MIEUX MAÎTRISER LES RISQUES DE REFUS D'APUREMENT</b> .....	<b>73</b>
A - Prendre en compte plus rapidement les observations de la Commission .....	73
B - Simplifier les dispositifs d'aides des premier et second piliers.....	77

C - Poursuivre l'adaptation des outils informatiques .....	78
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>83</b>
<b>DÉFINITION DES SIGLES UTILISÉS .....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>87</b>

## Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour a été saisie par la présidente de la commission des finances du Sénat, par lettre du 19 décembre 2016, d'une demande d'enquête sur la chaîne de paiement des aides agricoles (organisation, coûts, efficacité) et l'agence de services et de paiement (ASP). Par lettre du 11 janvier 2017, le Premier président a confirmé que la Cour réaliserait l'enquête demandée.

Les rapporteurs et le contre-rapporteur de la septième chambre de la Cour ont rencontré les rapporteurs spéciaux de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* le 14 mars 2017 afin de préciser le contenu de cette enquête : l'organisation de la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'ASP et les moyens mis en œuvre par les différents acteurs de cette chaîne, ainsi que les retards de paiement des aides agricoles et les refus d'apurement de ces aides par la Commission européenne.

Ces principaux axes de contrôle ont été présentés dans une lettre du Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat en date du 9 juin 2017. Il a été convenu que le rapport serait remis le 15 juin 2018.

L'enquête a été réalisée par la septième chambre de la Cour. Le lancement des travaux a été notifié le 17 février 2017 au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et à l'ASP. Un premier questionnaire a été adressé à l'ASP le 20 mars 2017. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 24 mars 2017 au ministère avec M. Le Moing, président directeur général de l'ASP. En complément des entretiens menés avec les services du siège et des délégations régionales (Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie) de l'ASP, l'équipe de contrôle a conduit des entretiens tant avec les services de l'administration centrale qu'avec les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de l'alimentation à Paris, Lyon et Nîmes. L'instruction a été complétée par des entretiens avec les services des ministères financiers (inspection générale des finances, direction du budget), la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP), la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (COSA) et les conseils régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes et d'Occitanie.

Après avoir été approuvé le 10 janvier 2018 par la formation délibérante, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 20 février 2018, au président directeur général de l'ASP, à la secrétaire générale et à la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, à la directrice du budget et, sous forme d'extraits, au président de Régions de France.

L'ASP, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, la direction du budget et Régions de France ont apporté des réponses écrites à la Cour. Des auditions du président directeur général de l'ASP, de la secrétaire générale et de la directrice générale de la performance économique du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, du sous-directeur de la direction

du budget et du président de Régions de France, ont eu lieu les 27 et 28 mars 2018 en application de l'article L. 143-0-1 du code des juridictions financières.

Le présent rapport a été délibéré le 28 mars 2018, par la deuxième chambre<sup>1</sup> présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre, et composée de M. Basset, Mme de Mazières, conseillers maîtres, MM. Beauvais, Collin, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Sébastien Lepers, auditeur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Didier Guédon, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 29 mai 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andreani, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

---

<sup>1</sup> Suite à une réorganisation des chambres de la Cour intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la deuxième chambre a repris les compétences de la septième chambre.

## Synthèse

Les années 2015, 2016 et 2017 ont été marquées en France par d'importantes difficultés dans la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC). Les 350 000 agriculteurs bénéficiaires des aides de la PAC ont subi des retards dans le paiement des aides du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et plus encore dans le paiement de celles du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) relatives à la programmation 2014-2020. Dans le même temps, l'État a dû faire face à une forte augmentation des refus d'apurement des aides européennes, en raison de défaillances dans leur gestion qui ont pesé, à hauteur de 1,89 Md€, sur les budgets 2015, 2016 et 2017. Ces refus résultent, à titre principal, de la décision *ad hoc* 47, notifiée en janvier 2015 par la Commission européenne.

### **Des refus d'apurement coûteux pour le budget de l'État dûs principalement à des problèmes de conformité**

Avec 2,35 Md€ entre 2007 et 2016, la France est l'État membre qui a enregistré le montant le plus élevé de corrections financières à la suite de refus d'apurement. Ces corrections sont compensées par l'État aux organismes payeurs ; elles pèsent donc sur le budget général.

Ainsi, l'exécution du budget de l'agriculture pour les exercices 2015, 2016 et 2017 a été fortement affectée, faute d'inscription des crédits nécessaires en loi de finances initiale, contrairement aux recommandations de la Cour, en particulier dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire relatives aux années correspondantes. Cette sous-budgétisation faisait partie des « *éléments d'insincérité* » soulignés par la Cour dans son audit des finances publiques de juin 2017.

Ces refus d'apurement sont la conséquence de l'inadaptation de la réglementation française et de l'insuffisance des contrôles. Si les responsabilités liées aux apurements de conformité<sup>2</sup> sont difficiles à établir, il n'en demeure pas moins que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) porte l'essentiel de la responsabilité du fait de son rôle d'établissement des règles et d'organisation de la chaîne de paiement. Quant aux responsabilités respectives des régions et de l'État en cas de correction financière, elles n'ont toujours pas été formalisées. Les régions autorités de gestion sont, selon la loi, responsables des corrections financières, mais demandent à aménager cette règle, compte tenu des compétences étendues que conserve l'État.

Les défaillances du registre parcellaire graphique (RPG), sur la base duquel s'effectue le calcul des aides dites « surfaciques », sont à l'origine de ces refus d'apurement massifs. L'obsolescence du RPG explique les deux tiers des 3,5 Md€ de refus d'apurement que la Commission envisageait de notifier fin 2014. Ce montant a pu être ramené, après la mise en œuvre d'un plan coûteux pour l'État, à 1,08 Md€ (décision *ad hoc* 47 du 16 janvier 2015). La

---

<sup>2</sup> L'apurement de conformité porte sur la conformité aux règles d'octroi des aides, contrairement à l'apurement comptable, qui concerne l'exactitude des comptes annuels soumis par les organismes payeurs.

nécessité de refonte totale du RPG a ensuite contribué au retard du paiement des « aides surfaciques » (FEAGA et une grande partie du FEADER) pendant plus d'un an.

### **Des retards de paiement en voie de règlement**

Ce sont en particulier les aides relatives à la campagne PAC 2015, payables sur 2016, qui ont dû être reportées en partie en 2017. Ainsi, les paiements agricoles ont baissé de 13 % entre 2015 et 2016, l'écart d'1,2 Md€ touchant moins le FEAGA (- 449 M€) que le FEADER (- 757 M€) dans la mesure où priorité a été donnée aux aides FEAGA qui sont soumises à une date limite de paiement, dont le non-respect conduit à des corrections financières. Les retards observés sur le second pilier ont été d'autant plus sensibles qu'ils concernent des aides dont la gestion a été transférée aux régions, mais aussi des aides symbolisant les nouvelles orientations de la PAC (mesures agro-environnementales et climatiques – MAEC<sup>3</sup>, agriculture biologique).

Ces retards ont pesé sur des exploitations pour certaines fragilisées ; ils ont nécessité la mise en place d'un dispositif d'apports de trésorerie remboursables (ATR) et, pour une période transitoire, de systèmes informatiques simplifiés (aux fonctionnalités dégradées) et moins sécurisés. Ils ont eu aussi pour effet de désorganiser les contrôles sur place, augmentant les risques de corrections financières.

Si l'agence de services et de paiement (ASP) devrait avoir résorbé à la fin de l'année 2018 tous ces retards de paiement, des risques de refus d'apurement subsistent, sur les campagnes 2015 et 2016 en particulier.

Afin de maîtriser à l'avenir ces risques, un suivi plus fin des refus d'apurement devrait être assuré et un plan d'action arrêté pour réduire les facteurs conduisant à refus d'apurement.

Au-delà de ces mesures immédiates, il apparaît nécessaire d'agir sur les dysfonctionnements à l'origine des retards de paiement et des refus d'apurement.

### **Une organisation complexe**

Ces dysfonctionnements tiennent tout d'abord à la complexité de la chaîne de paiement des aides du FEAGA et du FEADER du fait de l'imbrication des responsabilités entre l'ASP, le ministère de l'agriculture et, depuis 2014, les régions s'agissant du FEADER.

Actuellement, l'instruction des demandes n'est pas réalisée directement par l'ASP, celle-ci déléguant cette tâche aux directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)). La reprise par l'ASP des tâches d'instruction et de contrôle aujourd'hui déléguées aux DDT(M) lui permettrait de mieux exercer les missions qui sont les siennes. Cela impliquerait le transfert des personnels correspondants.

S'agissant du FEADER, la régionalisation opérée peut sembler inaboutie. Si les régions sont autorisées de gestion, l'État a conservé des prérogatives quant à la définition du cadre national pour une grande partie des aides des régions ; il lui revient aussi d'assurer une large part du cofinancement des programmes de développement rural régionaux (PDRR), dont il supporte le coût de fonctionnement.

---

<sup>3</sup> Mesures agro-environnementales et climatiques.

Enfin, la Cour a observé que le coût de gestion des aides agricoles européennes, essentiellement supporté par l'État, tel qu'il est retracé dans les rapports annuels de performance de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, n'est pas exhaustif. Ce coût, estimé à 343 M€ pour les deux piliers en 2017, n'intègre ni le coût des refus d'apurement pour le budget de l'État, ni le coût supporté par les régions qui ont recruté des personnels supplémentaires. À l'avenir, ces coûts gagneraient à être mieux documentés et à englober l'ensemble des dépenses afin de permettre un meilleur pilotage d'ensemble.

### **Une multiplication des dispositifs d'aides**

Les dysfonctionnements observés tiennent ensuite à la complexité des dispositifs d'aides mis en place dans le cadre de la PAC 2014-2020, qu'il s'agisse du FEAGA ou du FEADER. Pour chacun de ces deux piliers, les aides ont été adaptées à la diversité et à la spécificité des situations des bénéficiaires ainsi qu'aux particularités régionales, le nombre des programmes de développement rural passant de 6 à 29.

En conséquence, une adaptation des systèmes d'information ISIS et OSIRIS, à la fois coûteuse en investissement et difficile à conduire, compte tenu des exigences liées aux délais de paiement, a dû être engagée.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine PAC, il conviendra de veiller à ce que l'adaptation des mesures d'aides à la diversité des réalités agricoles prenne davantage en compte les exigences des contrôles liées à la réglementation européenne et le coût de leur mise en œuvre. L'association de l'ASP à l'élaboration des mesures réglementaires pourrait y contribuer.

L'insuffisante préparation de la France à la mise en place d'un dispositif approprié de paiement des aides de la programmation 2014-2020 doit inciter les autorités françaises à tirer les leçons de cette expérience pour préparer la prochaine programmation 2021-2027. Les sept recommandations formulées par la Cour sont inspirées par deux objectifs : la clarification des responsabilités et la simplification.



## **Recommandations**

1. assurer un suivi plus fin des refus d'apurement permettant de catégoriser leurs motifs et d'identifier les responsabilités ;
2. établir un diagnostic d'ensemble des dysfonctionnements observés dans OSIRIS, assorti d'un plan d'action visant à simplifier les outils ;
3. associer l'ASP à la préparation de la future PAC afin de mesurer l'impact des mesures et recueillir son expertise dans la déclinaison régionale de la PAC ;
4. renforcer l'autorité de l'ASP sur les personnels des directions départementales des territoires, chargés de l'instruction des aides, le cas échéant en lui transférant ces personnels ;
5. mettre en place un dispositif de suivi du coût de gestion et de contrôle engagé par les différents acteurs ;
6. dans le cas du FEADER, définir des règles de répartition de la sanction financière entre l'État et les régions en cas de refus d'apurement ;
7. mettre en œuvre un plan d'action interministériel visant à réduire les facteurs conduisant à des refus d'apurement : simplifier les dispositifs d'aide ; renforcer l'analyse juridique précédant la définition des dispositifs d'aide afin de s'assurer de leur conformité à la réglementation européenne ; renforcer les contrôles ; mieux prendre en compte les facteurs de risque identifiés par les corps de contrôle.



## Introduction

La France est le premier pays bénéficiaire des aides de la politique agricole commune (PAC). Pour la programmation en cours, portant sur les années 2014 à 2020, les aides agricoles destinées à la France s'élèvent à :

- 52,3 Md€ (soit environ 7,5 Md€ par an) au titre du fonds européen agricole de garantie (FEAGA), dit « *premier pilier* », qui finance les paiements directs aux agriculteurs, les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles et d'autres dépenses portant notamment sur les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles ;
- 11,4 Md€ (soit environ 1,6 Md€ par an) au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), « *second pilier* », qui contribue aux programmes de développement rural.

### Les aides européennes en faveur de l'agriculture

Le FEAGA, qui représente environ 80 % des dépenses de la PAC, finance les paiements directs aux agriculteurs, les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles et d'autres dépenses portant notamment sur les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles. Les aides directes constituent la plus grande part des interventions. Elles peuvent être découplées (le montant de l'aide est établi en fonction de la surface agricole de l'exploitation, indépendamment du volume de la production) ou couplées pour un nombre limité de secteurs agricoles (le montant de l'aide varie selon la surface cultivée ou le nombre d'animaux). Depuis 2015, la part de ces dernières représente 15 % de l'enveloppe totale du premier pilier. Les aides calculées au prorata des surfaces exploitées sont qualifiées de « *surfaciques* »<sup>4</sup>.

Le FEADER finance les aides liées au développement rural, dont l'objectif est de favoriser la compétitivité de l'agriculture, de garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat, et d'assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales. Le FEADER se distingue du FEAGA par sa logique de financement de projets et de cofinancement entre l'Union européenne et l'État membre. Avec ces cofinancements nationaux, le FEADER mobilisera en France jusqu'à 15,5 Md€.

Les règles d'intervention du FEAGA sont fixées au niveau européen avec quelques marges de manœuvre laissées aux États membres (déterminer les aides couplées par exemple).

L'intervention du FEADER se fait dans le cadre de programmes de développement rural (PDR) négociés avec la Commission européenne. Sa mise en œuvre en France repose ainsi sur deux PDR nationaux (gestion des risques et réseau rural national) relevant de la responsabilité du ministère chargé de l'agriculture et 27 PDR régionaux (PDRR). Les aides relevant des PDRR

---

<sup>4</sup> Certaines notions utilisées dans cette introduction font l'objet d'encadrés en annexe n° 3.

concernent l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les aides en faveur de l'agriculture biologique, des jeunes agriculteurs, de la qualité alimentaire, du respect des normes, du bien-être animal et de la forêt.

### **Les acteurs de la chaîne de paiement**

Pour la gestion des aides du FEAGA, les trois acteurs essentiels sont : l'État, qui donne les instructions nécessaires à la mise en œuvre du dispositif ; l'agence de services et de paiement (ASP<sup>5</sup>), qui est le principal organisme payeur des aides chargé de gérer et de contrôler les dépenses ; et les directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT(M), qui sont les services instructeurs, par délégation de l'ASP.

Pour la gestion des aides du FEADER, l'État encadre les mesures au niveau national et gère deux programmes nationaux en qualité d'autorité de gestion. Pour la programmation 2014-2020, le législateur a transféré l'autorité de gestion des PDRR, antérieurement exercée par l'État, aux régions (sauf les cas particuliers de Mayotte et de La Réunion). L'autorité de gestion est notamment responsable de la gestion et de la mise en œuvre efficace, effective et correcte du programme ainsi que de son suivi. Les services instructeurs et de contrôle sont chargés de gérer les demandes dans le cadre fixé par l'autorité de gestion. L'ASP est l'organisme payeur des aides du FEADER (sauf pour la Corse). Un schéma de la chaîne de traitement des aides figure en annexe n° 4.

Enfin, la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) est l'autorité de certification et d'audit chargée de réaliser l'audit externe de l'organisme payeur et de ses comptes, ainsi que des contrôles sur place.

Les aides de la PAC sont versées aux bénéficiaires par des organismes payeurs agréés. En France, l'ASP est le principal des quatre organismes payeurs agréés, avec 8,9 Md€ de versements en 2017 (91,7 % du total)<sup>6</sup>. L'ASP est également le principal des 80 organismes payeurs d'aides agricoles européens.

L'architecture de gestion des fonds agricoles européens est fortement structurée autour du système d'information de l'ASP. Celui-ci entretient le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), dont la pièce maîtresse est le registre parcellaire graphique (RPG). Ce registre comporte toutes les informations nécessaires au paiement des aides directes du premier pilier et des mesures de développement rural du FEADER, qui sont accordées sur la base du nombre d'hectares ou d'animaux détenus par l'exploitant agricole (dites « aides surfaciques »). Cet outil informatique est dénommé ISIS. Un autre outil, OSIRIS, a été développé pour la gestion des aides aux projets de développement rural (PDR) financées par le FEADER.

---

<sup>5</sup> Établissement public interministériel à caractère administratif, l'ASP compte 2 233 ETPT en 2016 dont 1 126 pour la sphère agricole. En 2017, l'ASP a mis en paiement 20,8 Md€ de crédits d'intervention pour le compte de douze ministères (9,6 Md€), de l'Union européenne (8,9 Md€) et des collectivités territoriales et d'autres partenaires (2,3 Md€).

<sup>6</sup> Les autres organismes payeurs sont : FranceAgriMer (5,4 %), ODEADOM (2,7 %) et ODARC (0,2 %).

## Un contexte compliqué

La mise en place de la nouvelle programmation de la PAC 2014-2020 s'est inscrite dans un contexte compliqué.

En premier lieu, à la suite de contrôles de la Commission européenne intervenus en 2013, il est apparu que le registre parcellaire graphique (RPG) était obsolète. L'État a donc dû réviser intégralement son RPG en 2014 et 2015 avant de procéder au paiement des aides « surfaciques » du premier et du second pilier.

En second lieu, sur le plan institutionnel, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a transféré l'autorité de gestion du FEADER aux régions. Un an plus tard, est intervenue la réforme de la carte régionale, alors même que les programmes de développement rural régionaux avaient été construits selon l'ancienne carte. On est ainsi passé de 6 PDR sous l'ancienne programmation à 27 PDR régionaux (PDRR) et 2 nationaux.

En troisième lieu, sur le plan technique, le FEAGA s'est complexifié avec l'introduction de nouveaux dispositifs, de la conditionnalité des aides et du « verdissement ».

## Refus d'apurement et retards de paiement

La période 2014-2017, examinée dans le présent rapport, a été marquée par deux difficultés majeures. D'une part, à la suite des refus d'apurement, d'importantes corrections financières ont été notifiées en 2015 à la France par la Commission européenne (notamment la décision *ad hoc* 47) et supportées par le budget de l'État. D'autre part, faute de registre parcellaire graphique opérationnel et du fait des délais nécessaires à l'adaptation des systèmes d'information à la nouvelle programmation, des retards ont affecté les paiements des aides directes « surfaciques » du premier pilier, mais plus encore du second pilier, dont ont pâti les agriculteurs.

L'ampleur et les causes de ces dysfonctionnements sont analysées ci-après. Cette communication s'inscrit dans le prolongement du référé de la Cour sur les défaillances de la gestion des aides agricoles européennes par les organismes payeurs du 13 décembre 2016, transmis aux commissions des finances des assemblées le 16 février 2017 ; de l'insertion au rapport public annuel de la Cour de 2016 sur la réforme des organismes payeurs des aides agricoles ; et des conclusions, en juillet 2017, de la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur la gestion des aides de la PAC.

La présente communication s'attache à présenter l'ampleur des dysfonctionnements : refus d'apurement (I) et retards de paiement (II) ; avant de s'intéresser à leurs causes, pour en tirer des leçons pour l'avenir et formuler des recommandations (III).



# Chapitre I

## Les refus d'apurement

L'un des objectifs mentionné dans le rapport de présentation au Président de la République de l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'agence de services et de paiement (ASP)<sup>7</sup> était de diminuer les risques de refus d'apurement. Or, depuis cette date, la France s'est vu notifier plus de 2 Md€ de corrections financières, principalement dans le périmètre de l'ASP, avec un pic entre 2015 et 2017. Ces refus d'apurement résultent pour l'essentiel de la non-conformité de dispositions prises en application de la réglementation européenne et d'une mise en œuvre insuffisante des contrôles. Si les principales causes des derniers refus d'apurement ont trouvé une réponse pour l'avenir, par le biais d'un « plan FEAGA » et la refonte du registre parcellaire graphique (RPG), des risques subsistent encore au titre des campagnes non encore apurées.

### **I - Une forte augmentation du coût budgétaire des refus d'apurement depuis 2009**

#### **A - Des refus d'apurement supérieurs à la moyenne européenne**

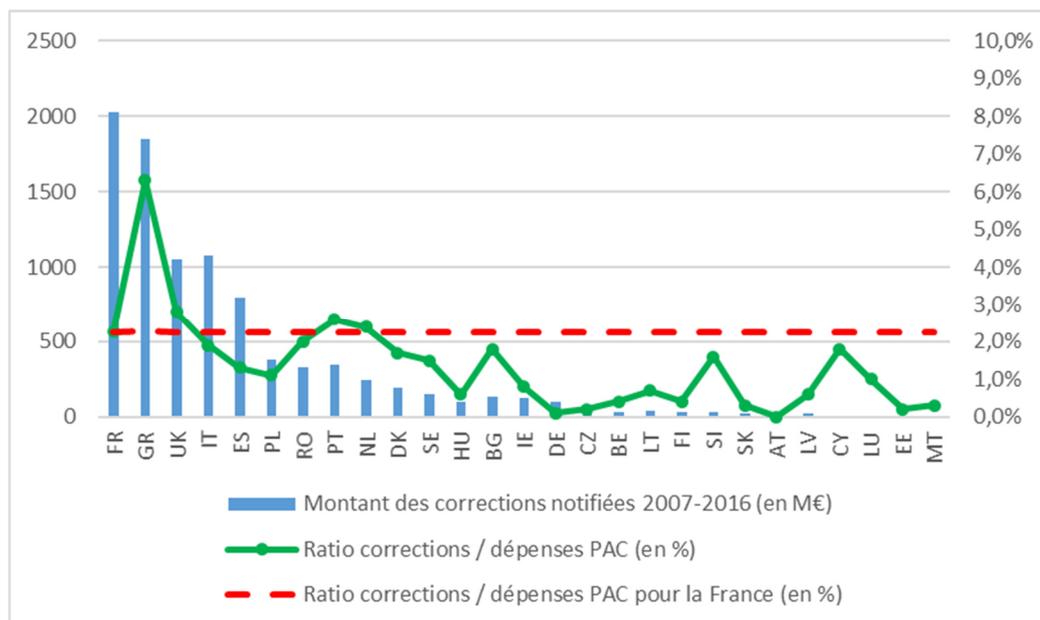
Comme le montre le graphique suivant, en cumulé sur la période 2007-2016, la France est l'État membre de l'Union européenne qui a enregistré le montant le plus élevé de corrections financières, soit 2,03 Md€. Le montant des corrections notifiées à la France, rapportées aux dépenses de la PAC, a atteint, sur cette même période, 2,3 %. Ce taux est supérieur de 0,7 point à la moyenne européenne (1,6 %). Sur les 27 États membres, la France se classe au cinquième rang des pays possédant les taux les plus élevés<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf. enquête de la Cour des comptes du 8 août 2011 relative au bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'agence de services et de paiement (ASP).

<sup>8</sup> Les quatre États membres pour lesquels ce taux est plus élevé sont la Grèce (6,3 %), le Royaume-Uni (2,8 %), le Portugal (2,6 %) et les Pays-Bas (2,4 %).

**Graphique n° 1 : corrections notifiées entre 2007 et 2016 dans les différents États membres, rapportées aux dépenses de la PAC sur la même période**



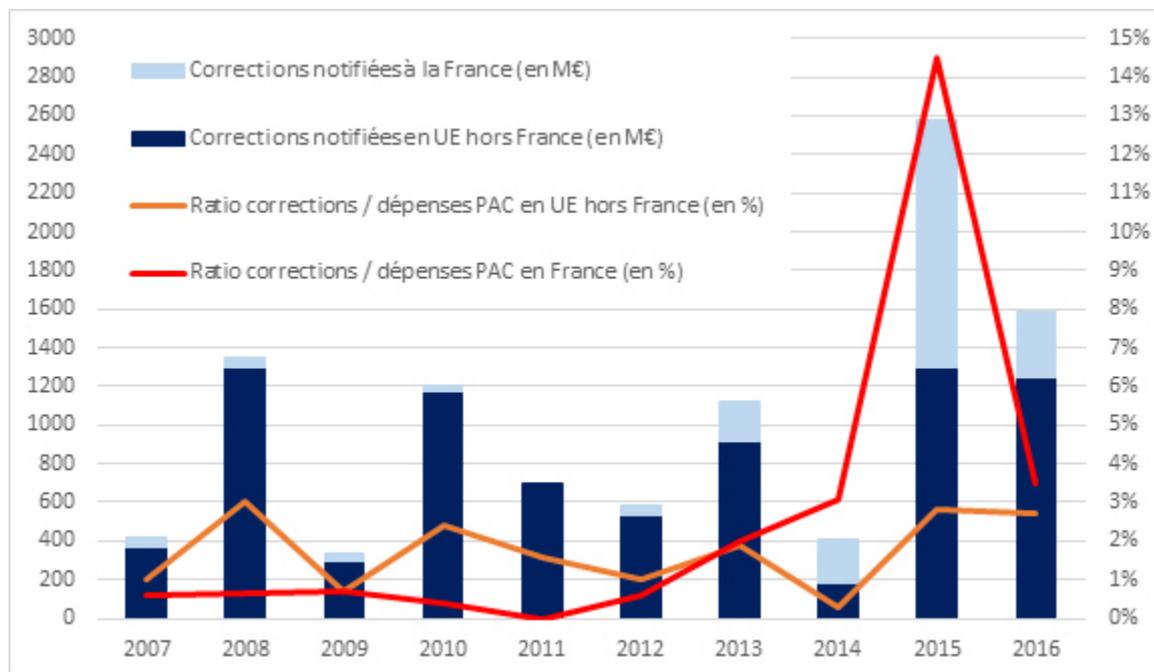
Corrections notifiées hors échelonnement.

Source : IGF, CGAAER. *La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de services et de paiements, juillet 2017*

L'évolution des corrections notifiées entre 2007 et 2016, présentée dans le graphique suivant, montre qu'elles sont intervenues pour l'essentiel en fin de période.

Si les corrections notifiées entre 2007 et 2013, rapportées aux dépenses annuelles de la PAC en France, sont inférieures à celles de l'UE (hors France), les corrections notifiées à la France deviennent significativement supérieures à celles des autres pays de l'UE (hors France) à compter de 2014, avec notamment un pic en 2015. À ce pic, correspond également un rebond de la moyenne européenne qui traduit les difficultés également rencontrées par certains États membres dans la gestion de leur système d'identification des parcelles agricoles (SIPA).

**Graphique n° 2 : corrections notifiées entre 2007 et 2016, rapportées aux dépenses annuelles de la PAC, en France et dans l'Union européenne (hors France)**



Corrections notifiées hors échelonnement.

Source : IGF, CGAAER. La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de services et de paiements, juillet 2017

Enfin, ces corrections financières contribuent à abaisser le taux de retour de la PAC pour la France : entre 2015 et 2016, ce taux recule de 18,5 % à 15,8 % pour le premier pilier et de 7,2 % en 2015 à 5,9 % pour le second pilier.

## **B - Un coût élevé pour le budget de l'État et une gestion budgétaire critiquable**

Sur la période 2009-2017, les refus d'apurement des aides agricoles européennes ont coûté au total 2,8 Md€ au budget de l'État. Le tableau ci-après montre que le montant annuel des refus d'apurement a beaucoup augmenté depuis 2014, avec un pic en 2015 correspondant à la clôture de plusieurs contrôles de conformité sur les exercices antérieurs. Les décisions *ad hoc* notifiées par la Commission en 2015 (47, 48 et 49) concernaient des corrections significatives portant sur les exercices financiers 2009 à 2013.

**Tableau n° 1 : évolution du montant des refus d'apurement communautaires réglés par la France entre 2009 et 2017**

(en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant des refus d'apurement	123,2	172,4	37,6	78,1	46,1	429,3	812,4	357,6	721,1

Source : Cour des comptes. Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Lorsqu'une correction financière résultant d'un refus apurement est prononcée, il revient au budget du ministère de l'agriculture d'en supporter la charge afin de rembourser aux organismes payeurs le montant des avances qu'ils ont réalisées. Le montant des corrections définitives notifiées en 2015 est lié d'une part, aux effets du taux de correction forfaitaire appliqué (1,8 % pour 2008-2010 et 2 % pour 2011-2012), et d'autre part, au fait que l'apurement a porté sur plusieurs exercices à la fois.

Outre le coût croissant de ces refus d'apurement, dont le total cumulé des exercices 2015 à 2017 a atteint 1,89 Md€, comme le montre le tableau ci-avant, leur gestion budgétaire se révèle également critiquable.

À l'occasion de l'analyse de l'exécution budgétaire à laquelle elle se livre chaque année, la Cour a relevé, de manière répétée, qu'aucun crédit n'était inscrit au titre des refus d'apurement en loi de finances initiale, malgré la récurrence de cette dépense. Cette critique était d'autant plus justifiée dans le cas de la décision *ad hoc* 47 d'un montant de 1,08 Md€, payable en trois tranches de 359,4 M€ de 2015 à 2017. La budgétisation des dépenses afférentes à ces corrections financières n'est en définitive intervenue qu'en LFR.

En 2015, sur un montant total de 812,4 M€ d'apurements financés en LFR, 512 M€ ont été payés au titre des décisions applicables en 2015 (359 M€ pour la tranche 2015 de la décision *ad hoc* 47 et 153 M€ au titre d'autres décisions intervenues en 2015) et 300 M€ par anticipation sur les 359,4 M€ de la tranche 2016 de la décision *ad hoc* 47, évitant qu'ils ne soient inscrits en LFI pour 2016.

En 2016, le reliquat de la tranche 2016 de la décision *ad hoc* 47, dont le montant était connu, soit 59,4 M€, n'a pas été inscrit en LFI et l'intégralité du montant de 357,6 M€ au titre des décisions *ad hoc* 47, 49, 50 et 51 a été réglée en LFR.

De la même manière, en 2017, les 721,1 M€ d'apurements ont été financés intégralement par ouverture de crédits en LFR de fin d'année.

Cette sous-budgétisation met en question la sincérité de la programmation et sa soutenabilité ; elle conduit nécessairement à une forte tension sur le programme et à une sur-exécution des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR). À cet égard, l'audit des finances publiques de la Cour de juin 2017 a identifié plusieurs impasses sur cette mission, évaluant le risque de sur-exécution à hauteur de 1,5 à 1,6 Md€ brut, dont 800 M€ pour les refus d'apurement communautaires. Le dépassement de la LFI à hauteur de 1,3 Md€ de crédits de paiement s'est établi à 87 % de l'hypothèse basse et le risque de refus d'apurement s'est matérialisé à hauteur de 721,1 M€.

Une provision de 300 M€ visant à financer notamment les refus d'apurement des aides PAC a été inscrite en LFI 2018. Les refus d'apurement notifiés ou pour lesquels la position de la Commission est connue s'élèvent à ce jour à 225 M€.

#### **La décision *ad hoc* 47**

La décision *ad hoc* 47, adoptée par la Commission le 16 janvier 2015 et notifiée à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne le 19 janvier 2015, fait état d'une correction pour refus d'apurement applicable à la France d'un montant de 1 078,2 M€ (la correction financière initiale s'élevait à 3,5 Md€). Cette même décision regroupe notamment les corrections majeures suivantes :

- cinq campagnes de mise en œuvre des aides aux surfaces (2008 à 2012) ont été corrigées simultanément, ce qui constitue le montant le plus important de la correction (695 M€). Les principaux motifs de cette correction concernent des imperfections du registre parcellaire graphique (RPG), la Commission européenne considérant notamment que les ortho-photographies devraient être systématiquement interprétées avant d'être chargées dans le système ; l'absence de cette interprétation préalable conduit à ce que certaines surfaces non agricoles (routes et bâtis notamment) n'ont pas été exclues. Par ailleurs, la Commission a sanctionné la divergence d'interprétation réglementaire relative à l'admissibilité de certaines surfaces (bosquets pâturables, landes et parcours) ;
- la Commission européenne a également appliqué une correction de 140 M€ au titre du régime de paiement unique sur la période 2011-2012 pour dépassement de la moyenne régionale des droits à paiement pour les droits alloués pour l'arrachage de vignes, de la non-conformité des modalités de revalorisation des droits au paiement unique (DPU) de faible valeur, et de l'octroi de droits à des agriculteurs en pré installation ;
- 123 M€ sont venus sanctionner les primes bovines de la période 2008-2012 du fait de la non application des réductions et exclusions en cas de notifications de mouvements d'animaux réalisées hors des délais réglementaires ; une correction de 79 M€ a été appliquée aux dépenses relatives à la restructuration sucrière, certaines usines ayant bénéficié de l'aide au démantèlement total mais n'ayant pas démantelé leurs silos de stockage ;
- l'ICHN 2010-2013 a donné lieu à une correction de 35 M€ au motif de l'absence de comptage des bovins et des ovins lors des contrôles sur place, sujet qui faisait l'objet d'un recours devant le tribunal de l'Union européenne.

La mise en œuvre de cette décision *ad hoc* 47 a donné lieu à un échelonnement sur les budgets 2015 et 2016.

### **C - Un partage des responsabilités difficile à établir**

L'organisation et le partage des responsabilités entre les acteurs de la chaîne de paiement des aides sont tellement imbriqués, comme on le verra plus loin, qu'il est difficile d'établir les responsabilités respectives du ministère, de ses services déconcentrés, de l'ASP, voire, depuis 2014, des régions autorités de gestion, quant aux raisons des refus d'apurement.

Le tableau suivant, établi par la mission de coordination des organismes payeurs (MCFA) de l'ASP, propose toutefois un partage des responsabilités en fonction de la mise en œuvre des procédures (ASP) ou de la définition des règles nationales et locales (ministère).

**Tableau n° 2 : analyse par la MCFA/ASP des responsabilités liées aux apurements de conformité (en M€)**

<i>Décisions Ad hoc</i>	Fonds	Mesures	Numéros d'enquêtes	Montants totaux des corrections	Corrections définitives liées à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures	Corrections définitives liées à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes
<i>Ad hoc 32 2010/152/UE du 11.03.2010</i>	FEAGA	Primes bovines	AP/2005/04	8,58	2,41	6,17
<i>Ad hoc 34 2010/668/UE du 05.11.10</i>	FEAGA	SIGC végétal : aides à la surface	AA/2006/11	7,95	7,95	
<i>Ad hoc 35 2011/244/UE du 15.04.11</i>	FEAGA	Aides surfaces et DPU	AA/2008/11	2,33		2,33
<i>Ad hoc 37 notifiée le 15.02.12 2012/89/UE du 14.02.12</i>	FEADER	Axes 1 et 3 mesures 121 et 323	RD1/2008/013	0,76	0,76	
<i>Ad hoc 38 notifiée le 25.06.12 2012/336/UE du 22.06.12</i>	FEAGA	Aides bovines	AP/2006/07	62,92	31,46	31,46
<i>Ad hoc 40 notifiée le 09.03.13 2013/123/UE du 26.02.13</i>	FEAGA	Primes ovines (Lot et Allier)	NAC/2008/201	4,46	2,23	2,23
	FEADER	ICHN/MAE	RD1/2008/10	28,96	14,48	14,48
	FEADER	Prêts bonifiés ("stock")	RD1/2008/16	6,45	6,45	
<i>Ad hoc 42 notifiée le 13.08.13 2013/433/UE du 15.08.13</i>	FEAGA	Primes ovines	NAC/2010/103	1,33	0,66	0,66
<i>Ad hoc 43 notifiée le 17.12.13 2013/763/UE du 12.12.13</i>	FEAGA et FEADER	Conditionnalité	XC/2009/03	141,49		141,49
<i>Ad hoc 44 notifiée le 04.04.14 2014/191/UE du 04.04.14</i>	FEAGA	Droits	DPU/2007/009	238,91		190,51
	FEAGA et FEADER	Conditionnalité	XC/2009/003	-0,18		-0,18
	FEADER	DJA	RD1/2010/802	10,03		7,90
	FEADER	Prêts bonifiés ("stock")	RD1/2010/815		2,13	
<i>Ad hoc 45 notifiée le 12.07.14 2014/458/UE du 09.07.14</i>	FEAGA	RPU	NAC/2011/201	20,04		7,75
						12,29
<i>Ad hoc 47 notifiée le 16.01.2015 (C2015/53) UE/2015/103 du 23.01.2015</i>	FEAGA et FEADER	Aides à la surface (Haute Corse)	AA/2009/11	380,85 dont 50,14 M€ FEADER	34,63	27,03
		Aides à la surface (Saône et Loire et Isère)	AA/2010/08		1,52	315,84
		Aides à la surface (Statistiques)	AA/2012/402		0,36	1,48
	FEAGA	Régime des droits à paiement unique	NAC/2012/10	140,9		140,90
	FEAGA	Primes bovines (Limousin)	NAC/2009/104	123,32	61,66	61,66

<i>Décisions Ad hoc</i>	Fonds	Mesures	Numéros d'enquêtes	Montants totaux des corrections	Corrections définitives liées à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures	Corrections définitives liées à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes
	FEAGA et FEADER	Aide à la surface	AA/2011/10	335,28 dont 24,91 M€ FEADER	30,47	24,35
		Aide à la surface	AA/2012/06		1,34	277,73
	FEADER	Prêts bonifiés ("stock" et nouveau système)	RD1/2011/858	4,16	4,16	
	FEADER		RD1/2013/806			
	FEADER	ICHN/MAE	RD2/2011/03	35,24	3,98	31,56
<i>Ad hoc 48 notifiée le 22.06.2015 C(2015)4076E/2015/1119 du 10.07.2015</i>	FEAGA	Primes bovines (Midi Pyrénées) veaux sous la mère et veaux bio	NAC/2011/001	2,48	1,44	1,04
	FEAGA	Article 68 primes ovines et caprines (PACA)	NAC/2012/001	42,93	16,39	26,54
	FEADER	ICHN/PHAE	RD2/2012/005	98,28		98,28
<i>Ad hoc 49 notifiée le 13.11.2015 C(2015)7716 UE/2015/2098 du 13.11.2015</i>	FEAGA	Primes bovines (Aquitaine) veaux sous la mère et veaux bio	NAC/2013/001	0,84	0,42	0,42
	FEADER	Mesure 216 (investissements non productifs)	RD2/2014/001	0,1		0,10
<i>Ad hoc 50 notifiée le 17.03.2016 C(2016)1509 UE/2016/417 du 22.03.2016</i>	FEAGA et FEADER	Conditionnalité (Nord)	XC/2012/01	75,27		75,27
	FEADER	Investissement	RD1/2012/805	13,62	6,81	6,81
<i>Ad hoc 51 notifiée le 20.08.2016 C(2016)3763 UE/2016/1059 du 30.06.2016</i>	FEAGA	DPU	NAC/2014/001	190,6		190,60
		<b>Total général</b>		<b>1 977</b>	<b>231,71</b>	<b>1 746,50</b>
		<b>Poucentage</b>			<b>11,7</b>	<b>88,3</b>

Source : ASP/MCFA.

D'après cette analyse, portant sur les montants définitifs des décisions *ad hoc* de 2010 à 2016<sup>9</sup>, l'ASP peut être tenue pour seule responsable des refus d'apurement à hauteur de 11,7 % (231,71 M€), contre 88,3 % (1 746,5 M€) pour le ministère. Pour autant, le cas où les deux acteurs sont conjointement concernés n'a pas été pris en compte.

Afin d'être en mesure de prendre les mesures correctrices qui s'imposent, le ministère de l'agriculture et l'ASP devraient assurer un suivi plus fin des refus d'apurement permettant de catégoriser leurs motifs et de mieux identifier les responsabilités.

<sup>9</sup> L'annexe 9 récapitule les décisions de refus d'apurement de conformité depuis 2010 dans le champ de l'ASP.

## II - Des refus dûs essentiellement à des problèmes de conformité

### La procédure de refus d'apurement

Les États membres sont responsables de l'exécution des paiements du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ils doivent veiller à ce que leurs organismes payeurs respectifs examinent chaque demande dans le détail avant le paiement de l'aide. Ils sont tenus, d'une part, de mettre en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour la plupart des dépenses agricoles de l'Union européenne ; ceci peut parfois exiger le recours aux technologies de pointe qui permettent le contrôle des champs par la photographie aérienne ou satellite. Ils doivent d'autre part, procéder à une vérification croisée des demandes, grâce à des bases de données informatisées. Le SIGC couvre tous les paiements directs aux agriculteurs, tels que le droit à paiement de base (DPB) ainsi que les mesures de développement rural fondées sur le nombre d'hectares ou d'animaux détenus par l'exploitant agricole. Pour les dépenses ne relevant pas de ce système, d'autres types de contrôles sont prévus.

La procédure d'apurement de conformité (à distinguer de l'apurement comptable des organismes payeurs) permet à la Commission de vérifier, essentiellement au moyen de contrôles sur place, si les États membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le FEAGA et le FEADER.

Lorsque, à l'issue de ses contrôles, la Commission estime que les paiements ne sont pas conformes aux règles de l'Union européenne ou que les systèmes de gestion et de contrôle de l'État intéressé présentent des lacunes, elle récupère auprès de cet État le montant indûment payé (corrections financières). Ces corrections peuvent porter sur des dépenses réalisées jusqu'à 24 mois avant le début de la procédure. Lorsque c'est possible, leur montant est calculé soit sur la base des pertes occasionnées, soit sur la base d'une extrapolation. À défaut, la Commission a recours à des taux forfaitaires (2 %, 5 %, 10 % ou 25 % des dépenses incriminées, voire davantage) qui tiennent compte de la gravité des manquements dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle.

Pour le calcul de ces corrections financières, la Commission travaille sur un échantillon réduit fondé sur une analyse de risques. En général, cet échantillon n'est pas statistiquement représentatif (au sens des normes des lignes directrices de la certification des comptes appliquées pour les tests de validation des organismes de certification). Il peut néanmoins servir de base à des corrections forfaitaires ou extrapolées ; il revient alors à l'État membre de produire des éléments probants permettant de circonscrire les montants d'apurements proposés.

La plupart du temps, les services de la Commission se rendent sur place afin de vérifier le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. La Commission fait ensuite part de ses observations à l'État membre en cause. Un échange d'informations, suivi d'une réunion bilatérale, intervient alors entre cet État et la Commission. Un État membre peut, avant l'adoption de la décision d'apurement de conformité, soumettre toute correction importante à un organe de conciliation, qui tente de rapprocher les positions de la Commission et de l'État membre. La Commission peut accepter ou rejeter les propositions de l'organe de conciliation. La dernière étape de la procédure consiste en l'adoption d'une décision de la Commission, à laquelle les États membres peuvent s'opposer en formant un recours devant le Tribunal de première instance de l'Union européenne.

Les organismes payeurs font l'avance des dépenses. Ces dépenses sont ensuite remboursées aux États membres par la Commission, tous les mois dans le cas du FEAGA, tous les trimestres dans celui du FEADER. Les corrections financières résultant de l'apurement de conformité sont imputées sur ces remboursements plusieurs années après l'irrégularité détectée ; elles sont imputées sur l'ensemble des dépenses remboursées à l'État membre.

Pour compenser cette correction, le ministère de l'agriculture met des crédits supplémentaires, résultant d'un redéploiement de ses crédits, d'un abondement du programme 149 en loi de finances rectificative ou d'une combinaison des deux, à la disposition de l'agence France Trésor qui peut ainsi rembourser aux organismes payeurs le montant exact des dépenses qu'ils ont réalisées dans l'année.

## A - Une inadaptation du cadre réglementaire et une insuffisance des contrôles

Dans son rapport communiqué au Sénat en juillet 2008 dans le cadre du 2° de l'article 58 de la LOLF intitulé *Les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France*, la Cour avait procédé, sur la base d'une typologie établie par l'ACOFA jusqu'en 2006, à une analyse des refus d'apurement notifiés à la France. Il en ressortait que la plupart résultait de motifs systémiques, c'est-à-dire de défauts ou manquements constatés dans les modalités mises en place pour la gestion et le contrôle des aides. En outre, ces défauts ou manquements étaient imputables avant tout à l'administration centrale. Le reste des refus d'apurement trouvait son origine dans les défaillances des contrôles, qui intervenaient dans tous les secteurs et à tous les stades de la chaîne des paiements.

Ces constats demeurent valides, les motifs de refus d'apurement apparaissant toujours principalement liés à l'inadaptation de la réglementation française et à l'insuffisance de mise en œuvre des contrôles. Les remarques de la Commission, qui visent les aides du premier et du second pilier, sont récurrentes. Ceci traduit une prise de conscience trop tardive de la part des autorités françaises du renforcement des exigences européennes.

La Commission souligne régulièrement l'inapplication ou l'application incorrecte des sanctions réglementaires. En 2009, la réponse française<sup>11</sup> le justifiait par « *l'entrée en vigueur progressive et pédagogique pour faciliter l'acceptabilité par les agriculteurs* » (décision *ad hoc* 43). Les mêmes constats ont été repris dans les décisions *ad hoc* 47<sup>12</sup> et 48, ainsi que dans des procédures encore en cours. La Commission estime en effet que « *le système d'évaluation des non conformités et d'application des réductions demeure non conforme aux prescriptions de la réglementation européenne (2010 à 2012)* » ; elle insiste sur le fait que cela avait déjà été notifié à la France en 2005, 2006 et 2009<sup>13</sup>. Elle juge le système d'évaluation des non conformités « *trop indulgent et non conforme* » et estime que trop de manquements sont sanctionnés à 1 % seulement.

<sup>11</sup> Note pour la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne en réponse à la lettre d'observations dans le cadre de l'enquête n° XC/2009/03.

<sup>12</sup> La France a déposé devant le tribunal de l'Union européenne le 14 avril 2015 une requête en annulation de la décision d'exécution de la Commission du 16 janvier 2015 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du FEAGA et du FEADER.

<sup>13</sup> Communication de la Commission du 18 juillet 2012 dans le cadre de l'enquête n° XC/2012/01/FR.

Enfin, la Commission considère que le cadre réglementaire ne permet pas un contrôle efficace des aides. Outre les critiques sur l'exécution des contrôles, la Commission estime en effet que le cadre réglementaire – trop favorable aux agriculteurs – ne respecte pas la réglementation européenne.

À titre d'illustration, les griefs de la Commission dans le cadre de la décision *ad hoc* 47 ne se limitent pas seulement à des insuffisances liées au registre parcellaire graphique (RPG) et au système d'information, mais concernent l'ensemble du système.

La Commission relève ainsi plusieurs motifs de non-conformité de la réglementation nationale à la réglementation européenne :

- une définition imprécise des éléments caractéristiques du paysage admissibles<sup>14</sup> et, pour la Haute-Corse, « *l'acceptation quasi systématique de surfaces inéligibles* » conduisant à « *un manquement complet aux règles de l'Union* » (définition du parcours exclusivement ligneux jugée non conforme à la réglementation<sup>15</sup>). En conséquence, 100 % des aides du premier pilier et 5 % des aides du second pilier ont été déclarées inéligibles en Haute-Corse, soit un montant de 27 M€. La Commission évoque un « *problème systémique d'interprétation des règles d'éligibilité des surfaces*<sup>16</sup> » ;
- l'utilisation d'une tolérance lors des contrôles alors que selon la Commission, la tolérance s'applique uniquement pour tenir compte d'éventuelles incertitudes de mesurage et non sur l'ensemble des surfaces non admissibles ;
- une procédure de récupération de l'indu qui n'est pas conforme à la réglementation ;
- une déficience dans le calcul des paiements (mauvaise définition de la base de calcul). La Commission estime que la méthode de calcul des paiements effectués au titre du régime de paiement unique (RPU) n'est pas conforme à la réglementation (2007 à 2011).

La Commission observe également que le processus de contrôle a été défaillant. Elle reproche l'absence de photo-interprétation systématique des nouvelles ortho-photographies, l'absence de mise à jour du registre parcellaire graphique (RPG) avec les résultats des contrôles sur place et des sanctions, l'absence de contrôle sur place pour le riz.

Des outils utilisés étaient inappropriés : la Commission reproche l'ancienneté des photos (25 % des images étaient vieilles de six ou sept ans), une intégration tardive des nouvelles images (délai de deux ans), des informations incomplètes fournies aux agriculteurs<sup>17</sup>.

L'analyse des rapports de l'organisme de certification montre également que les recommandations formulées ont tardé à être mises en œuvre. Le rapport de la CCCOP du 10 février 2015, portant sur la certification des comptes (partie FEAGA) de l'exercice 2014 de l'ASP, présenté à la Commission européenne mentionne des insuffisances non corrigées : « *En*

---

<sup>14</sup> Une des réponses de la France était qu'« *il est jugé inutile de fournir une définition précise de ces éléments caractéristiques car ils sont bien connus des agriculteurs* » (PV de la Commission européenne du 18 juillet 2012).

<sup>15</sup> L'arrêté préfectoral a été revu en 2011.

<sup>16</sup> Procès-verbal de la Commission du 25 février 2015.

<sup>17</sup> La réponse de la France était que « *les informations relatives aux surfaces non admissibles n'ont pas été communiquées aux agriculteurs pour éviter de les embrouiller* » (PV de la Commission européenne du 18 juillet 2012).

*termes d'activités de contrôle, il apparaît que pour les contrôles administratifs, et à un degré moindre pour les contrôles sur place, des insuffisances perdurent ».*

S'agissant de l'exercice 2015, la CCCOP formulait 20 nouvelles recommandations relatives à la mise en œuvre de contrôles visant à sécuriser le processus en place et maintenait 18 des 30 recommandations datant des précédents exercices (2008 à 2014)<sup>18</sup>. Pour l'exercice 2016, la CCCOP formulait 45 nouvelles recommandations, dont 33 spécifiquement formulées dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information, et maintenait 14 recommandations datant des exercices 2009 à 2015<sup>19</sup>.

## **B - Des apurements comptables d'un montant limité**

Outre la procédure d'apurement de conformité, la Commission met en œuvre une procédure d'apurement comptable, permettant de juger de l'exactitude des comptes annuels soumis par les organismes payeurs. Avant le 31 mai de l'année suivant l'exercice concerné et sur la base des informations transmises par l'État membre, la Commission adopte une décision d'exécution sur l'apurement des comptes des organismes payeurs de l'exercice concerné. Cette décision couvre l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis. Elle est adoptée sans préjudice des décisions adoptées ultérieurement au titre de l'apurement de conformité.

L'apurement des comptes peut conduire à des corrections financières pour plusieurs motifs : dépassement des délais de recouvrement des indus ; dépassement des dates limites de paiement ; dépassement des plafonds financiers ; prise en compte de dépenses inéligibles.

Sur les exercices 2009 à 2016, le montant total des corrections financières prononcées dans le cadre de l'apurement comptable a été de 19,1 M€ sur le périmètre de l'ASP, principalement pour le non recouvrement d'indus (tous exercices) et des dépenses inéligibles (exercice 2010). Ce montant n'est pas définitif dans la mesure où, s'agissant du FEADER, l'apurement comptable sur les exercices 2009-2013 doit avoir lieu à la clôture des comptes.

La Commission a demandé fin 2014 que les montants à recouvrer du FEADER datant des exercices 2010 et antérieurs soient soumis à la règle du 50/50 dès l'apurement des comptes 2014 (et non plus en fin de programmation). Ceci a permis de « liquider les stocks » avant l'entrée en vigueur de l'apurement annuel des créances FEADER à compter de l'exercice 2015.

Comme le montre le tableau ci-après, les corrections financières représentent des montants beaucoup plus faibles que dans le cas de l'apurement de conformité.

---

<sup>18</sup> Cf. rapport de la CCCOP du 13 février 2017 portant sur la certification des comptes (partie FEAGA) de l'exercice 2016 de l'ASP présenté à la Commission européenne. Les anciennes recommandations portaient sur le déploiement de contrôles administratifs, de contrôles sur place ou, plus globalement, du contrôle interne (mise en place de procédures générales et relatives à la sécurité informatique).

<sup>19</sup> Cf. rapport de la CCCOP du 9 février 2016 portant sur la certification des comptes (partie FEAGA) de l'exercice 2015 de l'ASP présenté à la Commission européenne.

**Tableau n° 3 : corrections financières imposées sur le périmètre de l'ASP au titre de l'apurement comptable depuis la création de l'ASP (en M€)**

Exercice	FEAGA				FEADER
	Créances non recouvrées (règles du 50/50)	Dépassement des délais	Dépenses inéligibles	Total	Créances non recouvrées (règles du 50/50)
2009	1,6	-	-	1,6	-
2010	1,1	0,9	6,0	8	-
2011	1,9	1,4	-	3,3	-
2012	1,4	0,4	-	1,8	-
2013	0,9	-	-	0,9	-
2014	0,3	-	-	0,3	0,7
2015	0,2	-	-	0,2	1,5*
2016	0,3	-	-	0,3	0,6**
<b>Total</b>	<b>7,7</b>	<b>2,6</b>	<b>6,0</b>	<b>16,3</b>	<b>2,8</b>
				<b>19,1</b>	

\* Ce montant sera payé lorsque les comptes 2015 seront apurés

\*\* En attente de la note de débit de la Commission

Source : Cour des comptes, d'après ASP/MCFA.

A la suite de la mise en œuvre du « plan FEAGA », des dépassements des dates limites de paiement observés dans le cadre de la campagne 2015 ont entraîné des corrections financières au titre de l'exercice 2016. En dépit d'un report de la date limite de paiement des aides directes du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 15 octobre 2016<sup>20</sup>, 179,5 M€ d'aides n'ont pu être payées aux agriculteurs dans les délais impartis ; ils devront être déduits du remboursement par le budget de l'UE.

### **III - La mise en place d'un « plan FEAGA » a permis de régler le problème du registre parcellaire graphique mais des risques subsistent**

La défaillance du registre parcellaire graphique (RPG) a été à la fois la conséquence d'un manque d'anticipation par la France des exigences européennes et la cause d'importants refus

<sup>20</sup> Selon les dispositions de la réglementation européenne, les aides directes du 1<sup>er</sup> pilier doivent être payées entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 30 juin de l'année civile qui suit l'année de demande. Lorsque les dépenses effectuées avec retard représentent jusqu'à 5 % des dépenses effectuées dans les délais, aucune réduction des paiements mensuels n'est appliquée. En revanche, lorsque des dépenses effectuées avec retard dépassent la marge de 5 %, toute dépense supplémentaire effectuée avec retard fait l'objet d'une réduction du remboursement par le budget de l'UE. Compte tenu des difficultés rencontrées par plusieurs États membres, la Commission européenne a décidé de ne sanctionner que les paiements postérieurs au 15 octobre 2016.

d'apurement. De surcroît, la nécessité pour l'ASP de refondre le RPG a bloqué la chaîne de paiement des « aides surfaciques » et contribué à retarder la mise en œuvre de la nouvelle programmation 2014-2020 de la PAC.

## **A - Le « plan FEAGA » et la refonte du registre parcellaire graphique**

Le 14 mai 2013, la Commission adressait à la France un premier courrier détaillant ses griefs quant au registre parcellaire graphique (RPG). Elle lui enjoignait de produire un plan d'action pour remédier aux faiblesses constatées. Le 16 septembre 2013, par un deuxième courrier, la Commission critiquait le caractère lacunaire du plan d'action proposé, notamment sur le calendrier et les outils. Obligation était faite à la France d'établir un plan d'action plus ambitieux et plus complet.

Le 28 novembre 2013, la France a présenté un plan d'action (« plan FEAGA »), validé par la Commission, qui comportait quatre volets, dont la mise en conformité du registre parcellaire graphique (RPG).

La correction trop tardive des défaillances du RPG est à l'origine des deux tiers du refus d'apurement notifié par la décision *ad hoc* 47, d'un montant total de 1,078 Md€ concernant les « aides surfaciques » des campagnes 2008 à 2012 (695 M€).

Les autorités françaises devaient ainsi simultanément mener une action visant à réduire le montant de la correction financière et mettre en place un nouveau RPG.

La mobilisation des services du ministère, de la DGPE et de l'ASP ainsi que la mise en œuvre d'un plan d'action spécifique ont permis de diminuer les montants de correction initialement prévus, qui s'élevaient à 3,5 Md€. Afin que la correction ne soit pas forfaitaire mais fondée sur « l'erreur connue », l'ASP et les services du ministère ont reconstruit un échantillon de 1 % des dossiers dans chaque département, ce qui a nécessité la mobilisation de l'ASP et des DDT(M). En 2014, hors personnel d'administration centrale ou de l'ASP, le ministère a dû mobiliser 601,7 ETPT, représentant une charge salariale de 23 M€. De plus, des outils informatiques spécifiques ont été déployés, représentant un coût de 1,95 M€<sup>21</sup>. En 2015, environ 1 250 experts en photo-interprétation et 350 ETPT de vacataires supplémentaires ont été mobilisés. Néanmoins, des procédures sont toujours en cours avec la Commission concernant les années 2013 et 2014.

De plus, la France a mis en œuvre des actions spécifiques afin de remédier aux faiblesses du système de gestion et de contrôle des aides à la surface. Ces actions visaient à refondre le registre parcellaire graphique afin que la surface maximale éligible soit établie conformément à la réglementation européenne, à intégrer des ortho-photographies plus récentes et à prendre en compte les résultats des contrôles sur place. Elles ont conduit à la signature entre le ministère et l'IGN d'un contrat afin de mettre en place un nouveau registre parcellaire graphique (RPG) répondant aux dispositions de la réglementation européenne. Le montant de ce contrat s'élève à 25 M€ réparti sur 2014 et 2015. Il a exigé de l'IGN le redéploiement en interne d'une centaine d'équivalents temps plein. Les outils graphiques transmis par l'IGN ont nécessité un travail de

---

<sup>21</sup> Dont 0,4 M€ pour le passage au RPG couleur.

vérification (en partie automatisé) de la part des DDT(M), concernant notamment les surfaces non admissibles. Ainsi, 42 millions de surfaces non agricoles ont été numérisées, plus de 675 000 dossiers ont été révisés en deux ans et les contours de plus de six millions d'îlots ont été réexaminés.

Alors que ces travaux de mise à jour du RPG étaient conduits, la Commission a constaté, à la suite des missions d'audit de novembre 2014, le non-respect des jalons mais aussi des « *failles dans la qualité du travail et des problèmes concernant les surfaces payées au titre du paiement unique* ». La France a alors transmis un plan d'action révisé en décembre 2014. Dans un courrier du 13 avril 2015, la Commission faisait part de ses interrogations sur de nombreux points ; elle estimait que la France n'offr[ait] « *pas l'assurance raisonnable requise pour une bonne gestion des aides et donc sur la légalité et la régularité des dépenses* » et menaçait d'une suspension des paiements. Elle émettait des « *sérieux doutes quant à la conformité réglementaire des modalités de déclaration, notamment vis-à-vis des articles 14 et 17(5) du règlement UE n° 809/2014* ». L'article 14 précité dispose que « *la demande de paiement doit contenir notamment la superficie exprimée en hectares avec deux décimales, les éléments permettant l'identification univoque de terres non agricoles pour lesquelles un soutien est demandé au titre de mesures de développement rural* » et l'article 17 indique « *le bénéficiaire identifie et déclare sans ambiguïté la superficie de chaque parcelle agricole et, le cas échéant, le type, la taille et la localisation des surfaces d'intérêt écologique* ». En effet, dans le nouveau système, les parcelles sont directement identifiées dans Telepac ; l'agriculteur redessine si besoin des surfaces non agricoles et ses parcelles de culture.

En 2015, les agriculteurs n'ont pas déclaré les surfaces au titre de chaque parcelle, ni les surfaces d'intérêt écologique qui ont été calculées par le système d'information. Par ailleurs, la Commission constatait dans une procédure en cours (en février 2015<sup>22</sup>) que l'action de récupération auprès des agriculteurs des aides en trop perçu à la suite de la mise à jour du RPG n'avait pas encore eu lieu. La Commission estime aussi que l'arrêté du 15 avril 2014 relatif à l'admissibilité de certaines surfaces et modifiant l'arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales pris dans le cadre du plan d'action comprenait encore des dispositions contraires à la réglementation européenne. La CCCOP a également constaté qu'en 2015, « *les couches de BD Topo de l'IGN utilisées pour le contrôle graphique des surfaces non agricoles dans le cadre du plan d'action sont trop anciennes* » ou que ces couches présentaient des lacunes.

Dans leur réponse à la Commission, les autorités françaises ont contesté ces points ; elles « *réaffirment qu'elles ont intégralement tenu les engagements du plan d'action et même bien au-delà de ce qui était initialement prévu* » ; elles estiment qu'une suspension ou une réduction des paiements serait « *infondée* ». En juillet 2016, la Commission a pris la décision de suspendre 3 % des paiements mensuels relatifs aux aides liées à la surface au titre de l'année 2015 (3 % sur les droits à paiement de base, paiement redistributif, paiement vert et paiement jeunes agriculteurs).

La mise en conformité du RPG aux normes européennes n'a été achevée qu'au 3<sup>ème</sup> trimestre 2016, soit plus de trois ans après la mise en demeure de la Commission européenne.

---

<sup>22</sup> Lettre du 25 février 2015 de la Commission dans le cadre de l'enquête AA/2014/008/FR.

## **B - Des risques pour l'avenir liés au versement des aides**

Compte tenu du décalage dans le temps des contrôles de conformité effectués par la Commission européenne, ces risques sont essentiellement liés aux conditions dans lesquelles ont été versées les « aides surfaciques » 2015 et 2016.

### **1 - Des risques de refus d'apurement liés au décalage des contrôles sur place pour la campagne 2015 et aux surfaces faiblement productives**

Pour la campagne 2015, les contrôles sur place sont intervenus à l'été 2016 alors qu'ils auraient dû avoir lieu un an plus tôt. Des risques liés au décalage des contrôles sur place pour la campagne 2015 et à l'interprétation faite par la France des « surfaces faiblement productives » (prairies permanentes...) sont donc avérés.

Le rapport annuel d'activité du service d'audit interne de l'ASP pour l'exercice 2016, présenté au conseil d'administration du 21 novembre 2017 (35<sup>ème</sup> séance), précise que « *l'exercice a été marqué par des retards importants dans la gestion et le contrôle des dossiers d'aide dus aux délais de mise en œuvre des plans d'action demandés par la Commission européenne suite aux décisions de refus d'apurement prises sur les aides relevant du FEAGA et du FEADER. Ce contexte explique en partie le nombre élevé de risques significatifs relevés par l'audit interne en 2016* ». Il indique également que « *les travaux d'audit menés en 2016 concluent globalement à la régularité des opérations d'ordonnancement, de comptabilisation et de paiement. Indépendamment des points relevés par l'organisme de certification, ou faisant l'objet de procédures d'apurement, l'audit interne conclut à l'existence de risques, pour certains très significatifs, liés aux modalités définies et mises en œuvre pour l'instruction et le contrôle des dossiers (pour les aides SIGC et pour les aides hors surface) et aux insuffisances constatées sur les dispositifs de contrôle interne mis en place au niveau des autorités de gestion comme au sein de l'organisme payeur* ».

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la campagne 2015 ont également pesé sur les contrôles de supervision<sup>23</sup> qui n'ont été que partiellement menés. De ce fait, l'ASP ne dispose pas de documents de bilan de supervision hiérarchique des DDT(M) pour 2015 et 2016<sup>24</sup>. Selon l'ASP, un mode normal de rendu des suivis de supervision a repris à partir de la campagne 2017.

Les défaillances du contrôle de supervision de l'ASP sur les DDT(M), mais également du contrôle hiérarchique du ministère sur ses services déconcentrés, sur les sujets liés à l'instruction des demandes d'aides et de paiement, constituent donc des risques de refus d'apurement.

---

<sup>23</sup> Les contrôles de supervision s'appliquent au sein d'un organisme (supervision interne) ou d'un délégataire vers son délégant (supervision externe). La supervision est un contrôle « hiérarchique » des actes de l'organisme (saisie, instruction, demande de paiement...).

<sup>24</sup> Le suivi est incomplet, certains départements n'ayant pas transmis leurs bilans à l'ASP depuis 2013.

## **2 - Des risques de refus d'apurement liés à la gestion des aides hors SIGC**

Le paiement des aides hors SIGC du FEADER repose sur le système d'information OSIRIS. La mise en place des outils correspondant aux dispositifs d'aides décidés par les régions, autorités de gestion, a été progressive. De ce fait, l'ASP a conçu des outils simplifiés présentant des fonctionnalités dégradées afin de pouvoir engager les dossiers de demandes d'aide.

L'utilisation de ces outils simplifiés, aussi bien dans les phases d'instruction que de paiement, peut être source d'erreurs, compte tenu de la suppression de certains filtres de sécurité pour des motifs opérationnels. Cette situation, conjuguée à un relâchement provisoire des contrôles de supervision, pourrait dès lors constituer un risque de refus d'apurement lié à la gestion des aides hors SIGC.

Le rapport de décembre 2016 de la DINSIC précise que « *le déploiement dès mi 2015 d'outils simplifiés dans une logique transitoire, en plus des volets permis par l'Union européenne, a permis le démarrage de la gestion du programme FEADER (engagement des mesures prioritaires et capacité de payer principalement par acompte les dossiers plus urgents) et ainsi mobilisé 1,3 Md€ sur les 5,4 Md€ du FEADER hors surfacique (soit 24 % de la maquette au bout de 18 mois, en cohérence avec le démarrage des autres États membres à l'échelle européenne). (...) Le reste à faire est encore très important. (...) Cette situation démontre une cible applicative encore mouvante et basée sur l'absence d'une vision d'ensemble et insuffisamment partagée entre les équipes métiers et informatiques, sur toutes les fonctionnalités à concevoir sur OSIRIS, et en particulier sur la sécurisation de la piste d'audit* ».

## **C - Un renforcement du rôle de la CCCOP dont tout le profit n'a pas encore été tiré**

### **1 - La chaîne de vérification des aides**

Le cadre de contrôle de la PAC a été considérablement renforcé et formalisé au fil du temps<sup>25</sup>. Il fait désormais intervenir plusieurs acteurs :

- l'organisme payeur (l'ASP en particulier), qui effectue des contrôles administratifs (portant sur le respect des conditions d'admissibilité) et sur place (pour les aides liées à des opérations comprenant en totalité ou pour partie des investissements matériels ou des travaux) ;
- l'organisme de certification national, chargé de réaliser l'audit externe de l'organisme payeur et de ses comptes, ainsi que des contrôles sur place (la CCCOP) ;
- une supervision générale du système par la Commission européenne, qui réalise des travaux d'audit sur l'ensemble des composantes de la chaîne de contrôle et peut prononcer des corrections financières et/ou des suspensions de paiement ;

---

<sup>25</sup> Le premier règlement du Conseil fixant les modalités de financement de la PAC ne contenait aucune disposition relative aux contrôles.

- un examen de la régularité des comptes du FEAGA et du FEADER par la Cour des comptes européenne.

Cette chaîne continue et intégrée porte notamment sur la vérification de la fiabilité des contrôles effectués par le niveau précédent du dispositif des contrôles en les ré-exécutant.

## **2 - La commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)**

Les organismes de certification désignés par les États membres sont chargés, depuis 1996, de contrôler de manière indépendante les organismes payeurs compétents dans le domaine de la PAC dans leurs pays respectifs.

L'article 9 du règlement (CE) n° 1306/2013 prévoit la désignation par chaque État membre d'un organisme de certification indépendant à la fois de l'organisme payeur et de l'organisme de coordination concernés, ainsi que de l'autorité ayant agréé cet organisme payeur. Cet organisme est chargé d'émettre un avis indiquant s'il a obtenu une assurance raisonnable sur « *l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels de l'organisme payeur, le bon fonctionnement de son système de contrôle interne* ».

L'organisme de certification institué par la France est la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) des dépenses financées par les Fonds européens agricoles<sup>26</sup>.

Depuis 2015, les organismes de certification doivent également fournir une opinion quant à « *la légalité et la régularité des dépenses dont le remboursement a été demandé à la Commission* ». Cette dernière mission a des conséquences importantes (cf. *infra*).

La CCCOP pratique un audit récurrent, qui se traduit chaque année, pour chaque organisme payeur et par fonds (FEAGA et FEADER), par la rédaction d'un rapport d'audit. Celui-ci comporte une évaluation des procédures de l'organisme payeur, d'éventuelles propositions de corrections financières ainsi que des constatations conduisant à des recommandations. Ce rapport est accompagné d'un « *avis formulé conformément aux normes d'audit internationalement admises* ».

Dans ce cadre, la mission de la CCCOP consiste notamment à vérifier la sincérité des comptes<sup>27</sup>, la régularité des paiements et le respect des conditions d'agrément par l'organisme payeur.

Au titre de la nouvelle programmation 2014-2020, son rôle s'est accru, la Commission se reposant davantage sur les travaux d'audit réalisés par l'organisme de certification. L'estimation du niveau d'erreur affectant les dépenses du FEAGA et du FEADER, réalisée par

---

<sup>26</sup> Cf. Décret n° 2007-805 du 11 mai 2007 instituant une commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles.

<sup>27</sup> S'agissant de la sincérité des comptes, le seuil de signification (au-delà duquel le fonds n'est pas certifié) est fixé par la Commission européenne à 2 % du niveau des dépenses, en application du seuil défini par la Cour des comptes européenne. Des débats ont lieu entre la Commission et la Cour des comptes européennes sur le coût des contrôles nécessaires pour atteindre ce taux.

la CCCOP, est ainsi utilisée par la Commission pour déterminer les éventuelles corrections financières.

### 3 - Une articulation entre la CCCOP et l'ASP à améliorer

Une procédure contradictoire doit permettre à l'autorité de gestion de répondre aux observations de la CCCOP. L'ASP reçoit ses rapports provisoires qu'elle diffuse aux autorités de gestion et à l'autorité de coordination concernée<sup>28</sup>.

L'ASP estime que la procédure contradictoire est insuffisante et ses délais trop courts, car elle ne lui donne pas le temps nécessaire pour contester les écarts constatés ni les normes d'intervention de l'organisme de certification (notion d'échantillon, modalités de forfaitisation ou d'extrapolation, estimation du niveau d'erreur, interprétation de la réglementation communautaire, devoir d'information de l'État membre dès la première découverte de défaillances pour permettre la mise en œuvre de mesures correctrices et éviter l'accumulation d'exercices, etc.) pour ramener les corrections forfaitaires à « l'erreur connue ».

D'autres évolutions récentes sont intervenues. Des contrôles *a posteriori* sont réalisés, sur délégation de la CCCOP, par la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (MCOSA du contrôle général économique et financier du ministère du budget) et par l'ASP. Ces re-vérifications font l'objet de différends entre l'ASP et la CCCOP notamment concernant le dispositif d'encadrement de ces actions.

Au regard de ces constats, une meilleure articulation entre l'organisme de certification et l'organisme payeur est donc souhaitable.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

*Le niveau élevé des corrections financières à la fin de la période 2009-2016 tient essentiellement à la décision ad hoc 47, d'un montant de 1 087,2 M€, dont l'impact sur le budget de l'État a été étalé sur les exercices 2015, 2016 et 2017. Il met en lumière d'une part, les effets financiers de la procédure d'apurement et d'autre part, le caractère tardif de la réaction des autorités françaises pour rétablir la situation, au risque d'engager à nouveau sa responsabilité au titre de campagnes non encore apurées. Alors que les aides à l'agriculture relèvent d'une politique européenne, la prise en charge de ces corrections financières par le budget de l'État peut s'analyser comme une renationalisation d'une partie d'entre elles.*

*Les motifs de refus d'apurement sont multiples et récurrents : non-conformité du cadre réglementaire national ; manque de réactivité des autorités nationales pour corriger les éléments à l'origine des corrections financières ; surtout, insuffisance des contrôles et des suites données.*

<sup>28</sup> La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère chargé de l'agriculture est autorité de coordination pour le FEADER selon l'article 2 du décret n° 2016-126 du 8 février 2016 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020.

*Enfin, une plus grande attention portée aux motifs des refus d'apurement permettrait de mieux déterminer les mesures correctives nécessaires.*

*Le fait déclencheur du « pic » de corrections financières a été la défaillance du registre parcellaire graphique, conséquence d'un manque d'anticipation par la France des exigences européennes et cause d'importants refus d'apurement. De surcroît, la nécessité pour l'ASP de refondre le registre parcellaire graphique et de réduire le montant des corrections financières a retardé la mise en œuvre de la nouvelle programmation 2014-2020 et généré des retards dans le paiement des campagnes 2015, 2016 et 2017.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

- 1. assurer un suivi plus fin des refus d'apurement permettant de catégoriser leurs motifs et d'identifier les responsabilités.*
-



## Chapitre II

### Les retards de paiement des campagnes 2015 à 2017

Le cadre européen précisant la PAC 2014-2020 a été adopté tardivement. Dans un contexte budgétaire tendu, les discussions se sont d'abord centrées sur le budget alloué à cette politique. Le rôle du Parlement européen, pour la première fois co-décisionnaire sur la réforme de la PAC (conformément au traité de Lisbonne du 13 décembre 2007), et la diversité des enjeux défendus par les 27 États membres, ont pesé sur la durée des négociations. Un accord politique n'a été obtenu que le 26 juin 2013, après trois ans de négociations. Les règlements de base de la nouvelle PAC n'ont été publiés qu'en décembre 2013. Les actes délégués<sup>29</sup> n'ont été adoptés par la Commission qu'en mars 2014 et en 2015. L'ensemble des règlements et actes applicables figurent à l'annexe n° 5.

Compte tenu de ces retards, l'année 2014 a été une année de transition au cours de laquelle les dispositions de la précédente programmation ont continué de s'appliquer pour les paiements directs.

La nouvelle PAC aurait dû être mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. La France n'a pas respecté ce calendrier en raison notamment de la révision tardive du registre parcellaire graphique (RPG), qui détermine les droits à paiement de base du premier pilier (« aides surfaciques »), de l'insuffisante préparation de la régionalisation du FEADER et de la complexité de l'organisation de la chaîne de paiement. Ces éléments ont conduit à des retards dans le paiement des aides agricoles, que l'État s'est efforcé de compenser sous forme d'apports de trésorerie remboursables (ATR).

#### **Le recours aux avances et aux acomptes par la France**

Depuis 1988, les aides de la PAC sont préfinancées par les États membres puis remboursées dans un délai de deux mois par la Commission européenne<sup>30</sup>. Le coût de ce préfinancement est assumé par l'État.

<sup>29</sup> La procédure des actes délégués permet au législateur de l'Union européenne de déléguer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui modifient ou complètent des éléments non essentiels de l'acte législatif.

<sup>30</sup> Elles sont remboursées par le budget européen le troisième jour ouvré du deuxième mois qui suit la dépense pour les dépenses du 1<sup>er</sup> pilier. S'agissant du second pilier, elles sont remboursées sur facture à différentes échéances annuelles.

L'État verse des avances à l'ASP, par le biais du programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune*<sup>31</sup>. Le recours aux avances du Trésor pour préfinancer les aides agricoles communautaires est un schéma de financement qui date de 2001. Les avances sont décidées par le ministre chargé des finances et réalisées par l'Agence France Trésor.

En 2003, afin de répondre aux problèmes de trésorerie des exploitants agricoles, les États membres de l'UE ont obtenu la possibilité de verser de manière anticipée, à compter du 16 octobre, les aides directes normalement versées à compter du 1<sup>er</sup> décembre (article 28 du règlement (CE) n° 1782/2003). Le paiement de l'avance ne peut intervenir qu'après réalisation des contrôles administratifs et sur place. Contrairement à la plupart des autres pays européens, la France a choisi de recourir à ce dispositif. Pour financer le paiement des avances, une lettre interministérielle autorise le PDG de l'ASP à souscrire un emprunt, dont les fonds servent à payer les avances versées par l'ASP mais aussi celles payées par les autres organismes payeurs. Les charges d'intérêts ont, au cours de la période récente, été relativement limités grâce à la faiblesse des taux. Le dispositif de versement anticipé des aides contraint les délais en termes d'instruction des dossiers en plus d'être coûteux pour l'État.

S'agissant du second pilier, les agriculteurs peuvent bénéficier d'acomptes de 75 %, qui sont un pourcentage de l'aide, versés indépendamment de la réalisation des contrôles sur place. Afin d'assurer le paiement des aides malgré les retards pris entre les deux programmations communautaires, certains dossiers (les dossiers relevant du volet 2 de la transition) ont été instruits et engagés en 2014 par les services instructeurs sur la base des anciennes règles 2007-2013, mais avec un fléchage sur les maquettes 2014-2020, conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 1310/2013 du 17 décembre 2013. Ces dépenses afférentes étaient autorisées mais non remboursées tant que les programmes de développement ruraux n'étaient pas approuvés par la Commission. Elles ont été effectuées sous la responsabilité de l'État membre. Le paiement de ces dossiers a pu être effectué avec un préfinancement du FEADER sur crédits nationaux sur la base de lettres interministérielles. Les dépenses afférentes seront déclarées à la Commission européenne pour remboursement après adoption des différents programmes de développement rural, conformément aux dispositions du dernier alinéa du point 2 de l'article 22 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 du 6 août 2014. Les frais financiers relatifs à ce préfinancement ont été assumés par le programme 154 *Économie durable de l'agriculture et des territoires*.

## **I- Des retards dans le paiement des « aides surfaciques » des campagnes 2015, 2016 et 2017**

Les 350 000 exploitants agricoles bénéficiaires de la PAC ont subi d'importants retards de paiement en 2015, 2016 et 2017. Ce sont en particulier les aides relatives à la campagne 2015, payables sur 2016, qui ont dû être reportées en partie en 2017. Ainsi, les paiements agricoles ont baissé de 13 % entre 2015 et 2016, l'écart d'1,2 Md€ touchant moins le FEAGA (- 449 M€) que le FEADER (- 757 M€). En particulier, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (environ 700 M€), les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l'agriculture biologique (environ 200 M€) n'ont pu être entièrement payées en 2016.

<sup>31</sup> Mission *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

Les retards ont moins concerné le premier pilier, dans la mesure où les aides FEAGA sont soumises à une date limite de paiement, dont le non-respect conduit à des corrections financières. La réglementation européenne<sup>32</sup> impose le paiement des aides SIGC d'une année N avant le 30 juin de l'année N+1 sous peine de pénalités financières pouvant atteindre 100 % des dépenses. Compte tenu des montants en jeu (7 Md€), la priorité a été donnée au paiement des aides du premier pilier, puis aux « aides surfaciques » du second pilier (ICHN, enfin MAEC et aides à l'agriculture biologique).

Les retards observés sur le second pilier ont été particulièrement sensibles parce qu'ils concernent des aides transférées aux régions, mais aussi des aides représentant les nouvelles orientations de la PAC.

Ce retard pris dans le lancement de la nouvelle PAC a pesé sur des exploitations pour certaines fragilisées ; il a nécessité la mise en place d'un dispositif d'apports de trésorerie remboursables et de systèmes informatiques simplifiés (aux fonctionnalités dégradées) et moins sécurisés. Il a eu aussi pour effet de désorganiser les contrôles sur place, augmentant les risques de corrections financières.

## **A - La PAC 2014-2020 : des règles complexes définies tardivement au niveau européen et national**

### **1 - Une augmentation du nombre d'aides**

Les paiements directs ont fait l'objet de nombreuses évolutions à l'occasion de la réforme de la PAC au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le tableau suivant illustre l'augmentation du nombre de dispositifs entre l'ancienne et l'actuelle programmation :

---

<sup>32</sup> Article 75 du règlement n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 : « Les paiements au titre des régimes et mesures d'aides visés à l'article 67, paragraphe 2, sont effectués au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 30 juin de l'année civile suivante ».

**Tableau n° 4 : évolution des aides du premier pilier de la PAC  
à l'occasion de la réforme de 2015**

	Campagne 2014 (avant réforme)	Campagne 2015 (après réforme)	
<i>Aides découplées (aides non proportionnelles aux quantités produites)</i>	Paiement unique	Paiement de base	
		Paiement du verdissement	
		Paiement redistributif	
		Aides aux jeunes agriculteurs	
<i>Aides couplées animales (aides spécifiques à un type de production agricole)</i>	Aides aux caprins		
	Aides aux ovins		
	Veaux sous la mère		
	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes	Aides aux bovins allaitants	
	Aide complémentaire à la vache allaitante		
	Production de lait en montagne	Aides aux bovins laitiers	
	Engraissement de jeunes bovins	-	
	Aides à la volaille	-	
<i>Aides couplées végétales (aides spécifiques à un type de production agricole)</i>	Assurance récolte	(financée par le FEADER)	
	Conversion à l'agriculture bio	(financée par le FEADER)	
	Maintien de l'agriculture bio	(financée par le FEADER)	
	Tabac	-	
		Pêches pour transformation	
		Poires pour transformation	
		Prunes pour transformation	
		Semences de graminées fourragères	
		Semences de légumineuses fourragères	
		Soja	
		Tomates pour transformation	
		Cerises pour transformation	
		Chanvre	
		Houblon	
	Légumineuses fourragères destinées aux éleveurs		
	Blé dur		
	Pommes de terre féculières		
	Protéagineux		
	Légumineuses fourragères destinées à la déshydratation		
	-	Riz (à compter de 2017)	

Source : Cour des comptes.

Dans le cadre de la précédente programmation, il existait un seul paiement découplé : le droit au paiement unique (DPU), calculé à partir du montant des aides perçues par chaque

agriculteur au cours de la période de référence 2000-2002. Comme le montre le tableau ci-avant, la programmation actuelle l'a remplacé par quatre aides découplées<sup>34</sup> :

- le droit à paiement de base (DPB), versé en fonction des surfaces agricoles, constitue le socle des aides découplées. Les DPU reposant sur des références anciennes, déconnectées de la réalité des productions présentes aujourd'hui, la programmation actuelle a prévu une convergence progressive des DPB à l'échelle de l'Union européenne et à l'intérieur des États membres. Les textes européens imposaient *a minima* de faire un tiers du chemin entre la valeur actuelle des aides de chaque exploitant et la valeur moyenne nationale. La France a décidé de faire 70 % de ce chemin d'ici 2019, avec un plafonnement à 30 % des pertes individuelles liées à la convergence<sup>35</sup> ;
- le paiement vert (ou « verdissement »), qui constitue une obligation communautaire, chaque État membre devant y consacrer 30 % de son plafond national des paiements directs (2,2 Md€ dans le cas de la France). Son montant est proportionnel au paiement au titre des DPB. Il est versé, en complément des DPB, aux agriculteurs respectant des critères bénéfiques pour l'environnement (maintien des prairies permanentes, diversification des cultures et présence de surfaces d'intérêt écologique sur l'exploitation)<sup>36</sup>. En France, les dispositifs de « verdissement » de la PAC ont été mis en place à la demande des agriculteurs, au niveau des exploitations agricoles, alors qu'un dispositif national aurait été plus simple ;
- le paiement redistributif, régime facultatif du droit communautaire visant à soutenir les petites exploitations. Sa part ne peut excéder 30 % du plafond national des paiements directs. La France a fait le choix d'appliquer ce régime facultatif, dans la limite de 52 hectares par exploitation, pour une valeur de 25 €/hectare en 2015. Fixée initialement à 5 % de l'enveloppe des paiements directs, sa part a été augmentée à 10 % à compter de 2016<sup>37</sup> ;
- un supplément pour jeunes agriculteurs, régime facultatif du droit communautaire visant à soutenir les agriculteurs âgés de moins de quarante ans et qui s'installent pour la première fois à la tête d'une exploitation agricole. Sa part ne peut excéder 2 % du plafond des aides directes. La France a fait le choix d'appliquer ce régime facultatif, pour un montant, en 2015, de 68,12 € par hectare, dans la limite de 34 hectares.

---

<sup>34</sup> Le chapitre 4 du titre III du règlement n° 1307/2013 donne également la possibilité aux États membres de prévoir un paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles mais la France a fait le choix de ne pas recourir à cette option. Ces zones font l'objet d'un soutien spécifique dans le cadre du second pilier de la PAC (ICHN).

<sup>35</sup> À l'exception de la Corse, où la convergence des DPB est totale et immédiate dès 2015.

<sup>36</sup> Pour les surfaces en agriculture biologique, le respect par l'exploitant des exigences liées à sa certification en agriculture biologique suffit. Un agriculteur peut également, en lieu et place des trois critères, s'inscrire dans un mécanisme d'équivalence agréé (producteurs de maïs).

<sup>37</sup> Il devait initialement passer à 15 % en 2017 et 20 % à partir de 2018. Toutefois, en août 2016 puis en août 2017, les ministres de l'agriculture ont indiqué que la part des aides directes consacrées au paiement redistributif resterait à 10 %.

S'agissant des aides couplées, fonction de la production de l'exploitation, celles qui existaient lors de la programmation 2007-2013 ont été modifiées tandis que d'autres aides, notamment pour les végétaux, ont été mises en place<sup>38</sup>.

Les principales aides couplées bénéficient à l'élevage (93 % du montant total). Les aides historiques aux vaches allaitantes (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, PMTVA), ovins, caprins, vaches laitières, veaux sous la mère et veaux « bio », et aides au lait de montagne, ont été renforcées et complétées par une aide aux vaches laitières.

De nouvelles aides en faveur des protéines végétales (légumineuses fourragères produites par des éleveurs, semences fourragères) sont venues compléter les aides antérieures (protéagineux et luzerne déshydratée).

Enfin, en plus du blé dur de qualité, de nouvelles productions végétales sont aidées (pruneaux, fruits et tomates transformés, pommes de terre féculières, houblon, chanvre). En revanche, certains soutiens spécifiques qui existaient jusqu'en 2015 ont disparu (aide à la qualité du tabac) ou ont été transférés du premier au second pilier (agriculture biologique et assurance récolte). À cet égard, la complexité des règles relatives aux aides en faveur de l'agriculture biologique, tout comme celles des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), a aussi contribué au retard de la mise en œuvre des paiements.

## **2 - Une plus grande complexité dans la mise en œuvre**

Selon les types de production, et en fonction de critères géographiques, une dégressivité ou des formes de bonus peuvent être pris en compte dans la détermination du montant de l'aide.

Les montants d'aides unitaires définitifs, qu'ils soient à l'hectare, à l'animal, au kilo ou au litre, ne sont déterminés qu'en cours de campagne, une fois connues les enveloppes budgétaires. Tous ces taux, fixés par arrêtés, sont enregistrés dans le système d'information des « aides surfaciques » ISIS après validation par le service compétent de l'ASP, la direction des soutiens directs agricoles (DSDA, ex-DIRAP-SIGC).

La réforme de la PAC a modifié en profondeur la gestion des aides SIGC et a nécessité un changement de plus de 60 % des composants de l'outil informatique ISIS. Plusieurs calendriers de paiement des dossiers transmis par l'ASP aux DDT(M) depuis 2015 n'ont pas été respectés. Cette situation a mis en difficulté les exploitants agricoles et les gestionnaires des dossiers.

De plus, parmi les changements introduits par la nouvelle PAC figure également l'obligation d'une déclaration unique pour les « aides surfaciques » du premier et du second pilier, qui impliquait de modifier l'outil Telepac.

Enfin, pour toutes les aides de la PAC liées à des surfaces, les textes communautaires prévoient que les aides sont réservées aux surfaces agricoles. Certains éléments non agricoles (arbres, haies, mares, broussailles, etc.) font toutefois l'objet de dispositions particulières

---

<sup>38</sup> Le règlement européen permet, au plus tard le 1<sup>er</sup> août de chaque année, de faire une notification modifiant les enveloppes et critères d'éligibilité des aides couplées. La notification du 21 juillet 2016 a modifié l'enveloppe d'aides couplées en la diminuant de 1 095,3 M€ (dont 2 % pour les plantes riches en protéines) en 2015 à 1 085,9 M€ en 2017.

permettant, sous certaines conditions, que la surface correspondante soit incluse dans les surfaces admissibles.

Comme l'indique le ministère de l'agriculture dans sa brochure de présentation de la PAC 2014-2020, toutes les possibilités offertes par les textes communautaires ont été exploitées par la France pour prendre en compte au maximum les éléments non agricoles dans les surfaces admissibles.

Cette délimitation des surfaces admissibles constitue un enjeu majeur, dans la mesure où des erreurs affectent l'intégralité des aides à la surface. Les éléments topographiques (haies, arbres isolés ou alignés, mares, bosquets, fossés, etc.) ne permettent pas directement une production agricole, mais sont concernés par la PAC à plusieurs titres (calcul des surfaces d'intérêt écologique<sup>39</sup>, conditionnalité<sup>40</sup>, admissibilité des surfaces pour les « aides surfaciques » des premier et second pilier) selon des modalités variables et dont la complexité s'est encore accrue dans le cadre de la nouvelle PAC.

Cette complexité est d'autant plus grande que la France a fait le choix de prendre en compte tous les éléments topographiques prévus par la réglementation européenne<sup>41</sup>.

Un règlement dit « Omnibus », qui entérine la révision à mi-parcours de la politique agricole commune, en attendant la prochaine réforme après 2020, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ce règlement prévoit notamment des mesures de simplification de la PAC : modification de la définition des prairies permanentes, assouplissement du critère de l'agriculteur actif, flexibilité entre piliers, élargissement des dérogations au « verdissement », paiement au bénéfice des jeunes agriculteurs et soutien couplé facultatif.

## **B - La campagne 2015 : le décalage dans la procédure, de la déclaration au paiement**

### **1 - Des déclarations et des contrôles retardés**

La période d'accès à Telepac pour la campagne 2015, sans pour autant changer de durée, a été décalée (1<sup>er</sup> avril au 15 mai initialement ; 27 avril au 9 juin finalement). En 2016, la date limite pour déposer un dossier (initialement fixée au 17 mai) a été arrêtée au 15 juin et au 31 janvier pour les aides ovins et caprins.

Les données mises à disposition des agriculteurs sur Telepac se limitaient à la démarcation des îlots. La reprise du RPG par l'IGN n'étant pas achevée, les surfaces non admissibles n'étaient pas renseignées.

---

<sup>39</sup> Ils permettent, quand ils sont situés sur des terres arables ou leur sont adjacents, de contribuer à l'atteinte du taux de 5 % de SIE qui est l'un des critères à respecter pour le paiement vert.

<sup>40</sup> Certains éléments topographiques menacés de destruction sont protégés par la norme relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE 7 « *maintien des particularités topographiques* »).

<sup>41</sup> Cf. le 2 de l'article 46 du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

Il a donc été demandé aux agriculteurs d'indiquer graphiquement, c'est à- dire de dessiner dans leurs demandes d'aides, l'ensemble des éléments de leurs îlots. Le déclarant devait également estimer son prorata d'admissibilité. Dans ce cadre, les codifications utilisées depuis la campagne 2014 avaient l'avantage de séparer ce qui était d'origine naturelle de ce qui était d'origine artificielle, facilitant ainsi les recoupements avec les couches de l'IGN. Le calcul des surfaces admissibles par parcelle était ensuite effectué automatiquement par le système.

Dans son rapport en vue de la certification des comptes 2016 du FEAGA, la CCCOP a constaté que ce nouveau système de déclaration n'était pas conforme au règlement communautaire n° 809/2014 dans son article 17 paragraphe 4<sup>42</sup> dans la mesure où les agriculteurs devaient déclarer des surfaces.

Par ailleurs, ce mode de déclaration a empêché les agriculteurs de connaître, au moment de leur demande d'aide, la surface déclarée.

Le décalage du calendrier de déclaration et la nécessité de définir, postérieurement à la déclaration, des surfaces non admissibles ont conduit au décalage des contrôles. Or, les paiements au titre de la PAC sont subordonnés à la réalisation des contrôles administratifs et des contrôles sur place.

À titre d'exemple, aucun contrôle n'avait été réalisé depuis 2015, au moment du déplacement de la Cour, dans le périmètre des « aides surfaciques » du second pilier, à l'exception de l'ICHN (trois en 2015 ; quatorze pour 2016) par la DDT(M) du Gard, ce qui empêche toute possibilité de paiement.

## **2 - Des aides versées sur la base de critères provisoires**

La principale difficulté rencontrée par les services du ministère a été l'établissement de la valeur moyenne du droit à paiement de base (DPB) et des portefeuilles de DPB dans la mesure où cette valeur repose sur la détermination pour chaque exploitant de sa surface admissible.

Les retards pris dans l'instruction du RPG puis dans les contrôles sur place ont conduit les autorités françaises à ne pas respecter la date limite du 30 avril 2016 établie par le règlement UE n° 1307/2013 à laquelle les agriculteurs auraient dû connaître leurs portefeuilles de droits.

À cette date, seules les instructions techniques sur les clauses de transferts et de subrogations de droits avaient été rédigées par les services du ministère comme l'a constaté la Commission lors de l'enquête n° AA/2016/011.

La valeur des DPB pour la campagne 2015 a finalement été établie de manière provisoire en août 2016 sur la base d'une « photographie » au niveau national de l'admissibilité des surfaces à cette période afin de diviser l'enveloppe disponible par les surfaces admissibles sur le territoire. Or, les contrôles sur place n'étaient alors pas terminés, de même que l'instruction

---

<sup>42</sup> « Les formulaires préétablis fournis au bénéficiaire mentionnent la superficie maximale admissible par parcelle de référence, conformément à l'article 5, paragraphe 2, points a) et b), du règlement délégué (UE) n° 640/2014, ainsi que la surface déterminée au cours de l'année précédente par parcelle agricole aux fins du régime de paiement de base, du régime de paiement unique à la surface et/ou de la mesure de développement rural liée à la surface. »

administrative. Il en a résulté une base légèrement erronée devant être corrigée pour la campagne 2016.

Par ailleurs, les références historiques 2014, qui ont servi de base pour chaque exploitant, devaient également être corrigées puisqu'elles établissaient encore la valeur moyenne des droits au paiement unique (DPU) en retirant, en cas de constat d'écart, d'abord ceux dont la valeur était la plus faible au lieu d'appliquer une réduction à la valeur moyenne des droits pour chaque exploitation.

Toutefois, les aides 2015 ont été versées sur la base de paramètres provisoires fixés avant finalisation de certains chantiers. Cette dernière permettra la fixation définitive des paramètres de la campagne 2015 et la notification à chaque agriculteur de son portefeuille de DPB, préalables conditionnant les paiements définitifs 2016.

### 3 - Des retards dans les paiements

La mise en œuvre du « plan FEAGA » (cf. *supra*) a décalé fortement le calendrier des paiements pour les campagnes 2015, 2016 et, dans une moindre mesure 2017, comme le montre l'annexe n° 6.

Pour la campagne 2015, la France, comme d'autres États membres, avait anticipé qu'elle serait dans l'incapacité de payer les aides directes avant la date butoir du 30 juin 2016. Face à cette situation, la Commission européenne a accepté le 8 juin 2016 de ne pas appliquer de pénalités aux paiements du premier pilier, qui interviendraient entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 15 octobre 2016<sup>43</sup>. Le 28 juillet 2016, la France a demandé à bénéficier de cette dérogation et s'est engagée à payer les aides du premier pilier avant le 15 octobre 2016.

Finalement :

- les aides bovines ont été payées en mai et juin 2016 ;
- les aides découplées ont pour l'essentiel été payées entre septembre et le 15 octobre 2016 ;
- un dépassement a été constaté : 179,5 M€ d'aides n'ont pu être payées aux agriculteurs dans les délais impartis et devront être déduites du remboursement par le budget de l'UE au titre de l'apurement comptable.

## C - Les campagnes 2016 et 2017

Concernant la campagne 2016, le calendrier s'est amélioré, avec une ouverture de Telepac au 1<sup>er</sup> avril mais il n'a pas été possible de rattraper la totalité du retard.

---

<sup>43</sup>Article 75 du règlement n° 1306/2013 : « Les paiements au titre des régimes et mesures d'aide visés à l'article 67, paragraphe 2, sont effectués au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 30 juin de l'année civile suivante ». Article 5-2 du règlement n° 907/2014, qui dispose que les dépenses effectuées avec retard font l'objet de pénalités qui sont fonction du nombre de mois de retard (10 % du montant des dépenses effectuées en juillet, 25 % des dépenses effectuées en août, 45 % des dépenses effectuées en septembre, 70 % du montant des dépenses effectuées en octobre et 100 % des dépenses effectuées en novembre).

Le solde des aides découplées a été payé en mai 2017. En ce qui concerne les aides couplées, le paiement du solde est intervenu en décembre 2016 pour les ovins et caprins, février 2017 pour les bovins et juin 2017 pour le végétal.

Concernant les campagnes 2017 et suivantes, le ministère de l'agriculture a indiqué, dans un communiqué du 1<sup>er</sup> mars 2018, que le versement du solde des aides directes (aides découplées et aides couplées végétales) a été engagé avec une arrivée sur les comptes des agriculteurs entre les 21 et 23 février 2018. Ce solde représentait un montant de 5,3 Md€, au titre des aides découplées, et de 140 M€, au titre des aides couplées végétales. Ce paiement a concerné environ 300 000 exploitations, soit un peu plus de 95 % des bénéficiaires attendus pour ces aides.

Lors des auditions, la secrétaire générale du ministère chargé de l'agriculture a précisé également que le calendrier « habituel » serait rétabli pour les aides du premier pilier de la campagne 2018 de la PAC, avec une avance des paiements directs en octobre 2018 et le paiement du solde en décembre 2018.

## **II - Les retards de paiement des aides du FEADER**

### **A - La régionalisation du FEADER en 2014**

#### **1 - Les régions autorités de gestion**

Le transfert aux régions de l'autorité de gestion du FEADER a été essentiellement opéré par les États fédéraux, comme l'Allemagne, l'Espagne ou la Belgique, qui ont une grande expérience en matière de répartition des compétences et de gouvernance partagée. La France est ainsi le seul État membre non fédéral à avoir régionalisé le FEADER.

Les régions avaient déjà, lors de précédentes programmations, une expérience de délégation de gestion des fonds européens structurels. Leur demande de devenir pleinement autorité de gestion du FEADER était ancienne. Elle a été acceptée par un accord politique du 12 septembre 2012 entre le Gouvernement et l'Assemblée des régions de France, dès avant la publication des règlements européens agricoles de 2013 (n° 1305 et 1306) définissant les règles de la programmation 2014-2020.

L'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») consacre le transfert de l'autorité de gestion des programmes de développement rural régionaux (PDRR) aux régions qui le demanderont. À La Réunion, c'est le département et non la région qui devient autorité de gestion et seule Mayotte décide de laisser à l'État l'autorité de gestion, dans la mesure où ce territoire n'a pas encore d'expérience en matière de fonds structurels européens, n'y étant éligible qu'à partir de 2014.

Avec le transfert de l'autorité de gestion, les régions deviennent responsables de la rédaction et de la bonne mise en œuvre des programmes de développement ruraux régionaux (PDRR) pour 2014-2020.

À ce transfert aux régions se sont ajoutés la fusion de certaines régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 et des transferts de compétences aux régions. Ces évolutions majeures ont correspondu au renouvellement des exécutifs régionaux. Ce contexte nouveau a contribué à allonger les délais de mise en œuvre du FEADER.

### **Les régions et la réforme territoriale**

En application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, l'État confie aux conseils régionaux la gestion d'une partie des fonds européens en France. Jusqu'à la génération de programmes 2007-2013, l'État était autorité de gestion des fonds européens<sup>44</sup>. À partir de 2014, les conseils régionaux deviennent autorités de gestion du FEDER, du FEADER et d'une partie du FSE.

La loi du 16 janvier 2015<sup>45</sup> procède notamment à un redécoupage des régions. L'article 1 de la loi substitue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 aux 22 régions métropolitaines existantes treize régions constituées par l'addition de régions sans modification des départements qui les composent.

Promulguée le 7 août 2015, la loi NOTRe confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Le renforcement des compétences des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, conjugué au transfert de la gestion du FEADER, consacre leur rôle de pilote des politiques en faveur de l'agriculture et du développement rural à l'échelon régional.

Les textes de nature réglementaire et infra-réglementaire ont été approuvés tardivement, comme le montre l'annexe n° 5. Le décret et l'arrêté d'éligibilité des dépenses, communs à tous les fonds européens structurels et d'investissements (FESI), n'ont été publiés que le 8 mars 2016, soit deux ans après le début de la programmation 2014-2020.

La programmation 2014-2020 a été construite avant la nouvelle organisation territoriale opérée par la loi NOTRe du 7 août 2015<sup>46</sup>. Il existe donc 27 programmes de développement rural régionaux (PDRR) : un pour chacune des 22 anciennes régions métropolitaines et des cinq régions ultrapériphériques (RUP).

Le nombre de PDR est passé de six dans la programmation 2007-2013 à 29<sup>47</sup> dans la programmation 2014-2020, chaque document comportant environ 1 000 pages en moyenne. Pour les 22 anciennes régions de métropole, ces programmes créent 1 051 types d'opération devant être instrumentées dans les systèmes d'information.

En complément, deux autres documents ont été rédigés. Le premier, de portée nationale, approuvé par l'État et les régions en décembre 2013, fixe les grandes orientations stratégiques pour la mobilisation du FEADER sur la période 2014-2020. Le second, approuvé par la

<sup>44</sup> Sauf en Alsace (la Région Alsace a expérimenté la gestion des fonds européens depuis 2003) et pour les programmes de coopération territoriale européenne.

<sup>45</sup> Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

<sup>46</sup> Pour sa part, l'ASP a fait évoluer son réseau de délégations régionales, qui est passé de 26 à 17 délégations dont les zones de compétences correspondent aux contours des nouvelles régions administratives.

<sup>47</sup> Dont 27 PDR régionaux, 1 PDR national (Mayotte) et 1 PDR départemental (La Réunion).

Commission européenne en application du 3 de l'article 6 du règlement UE n° 1305/2013 du 17 décembre 2013, est un document de cadrage national précisant les éléments communs aux PDR régionaux (PDRR) et décrivant les dispositions qui doivent figurer en conséquence dans ces derniers.

## 2 - Une difficile montée en puissance d'OSIRIS

OSIRIS est le système d'information dédié au paiement des aides du FEADER « non surfaciques » (hors SIGC).

La mise en place de ce système d'information OSIRIS a été particulièrement complexe car il a dû concilier deux impératifs. D'une part, les régions autorités de gestion ont souhaité que chacune des mesures soit adaptée aux spécificités régionales, ce qui a conduit à multiplier le nombre de procédures de gestion (environ 1 400 y compris LEADER<sup>48</sup>). D'autre part, l'ASP, organisme payeur, a choisi, dans un contexte de contrôles renforcés et de refus d'apurement massifs, de privilégier la sécurité juridique et de développer un « outil » logiciel par type d'opération, soit quelques 1 400 outils.

Compte tenu de l'ampleur et des délais de ce travail, l'ASP a d'abord mis à disposition des autorités de gestion des « outils simplifiés » permettant d'obtenir 80 % des paiements, puis un outil « complet », ce qui a obligé les services instructeurs et payeurs à saisir deux fois les mêmes dossiers, occasionnant risques d'erreurs et surcoûts (autorités de gestion et ASP ont dû augmenter leurs capacités de développement informatique).

La difficulté pour certaines régions de définir leurs besoins pour chacun des outils a contribué aux retards de développement.

Les régions ont en effet dû exprimer leurs besoins sous forme de descriptifs détaillés de mise en œuvre (DDMO), afin que l'ASP puisse les paramétrer dans ses systèmes d'information. En raison des retards pris par l'approbation des PDR et du nombre de mesures à paramétrer, l'ASP a proposé une solution transitoire « allégée » pour l'outil OSIRIS afin de permettre des premiers engagements en 2015. Néanmoins, la reprise des données saisies dans cet outil minimal au sein de l'outil complet n'est pas assurée et générera un surcroît de travail. Au 2 novembre 2017, l'ASP avait mis en production 708 outils de gestion complets ORD<sup>50</sup>, dont 228 étaient destinés au programme LEADER<sup>51</sup> et 11 outils socle<sup>52</sup>.

En outre, l'ASP doit construire les modalités d'échange de données avec les régions. Dans ce cadre, si l'ASP n'était pas en mesure de proposer rapidement un infocentre dédié aux régions, ces dernières pourraient développer leurs propres outils d'analyse de données, comme c'est déjà

---

<sup>48</sup> Programme *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*.

<sup>50</sup> Les outils de gestion « minimaux » évoluent progressivement en outils de gestion complets « ORD » (ordonnancement).

<sup>51</sup> Les outils concernent principalement la sous-mesure 19.2 *Mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la stratégie locale de développement*. L'outil de gestion du programme LEADER (sous-mesure 19.3 *Préparation et mise en œuvre d'activités de coopération du groupe d'action locale*), dont la trame a été validée au comité opérationnel (COMOP) hors SIGC du 7 septembre 2017 suite à des tests en régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, sera déployée courant 2018.

<sup>52</sup> L'outil socle se limite aux données de base indispensable au paiement. L'essentiel des données est géré hors outil OSIRIS.

le cas pour la région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple. La délégation de l'autorité de gestion aux régions présente donc un coût d'investissement en termes de systèmes d'information non seulement pour l'ASP mais aussi pour les régions. En réponse à la Cour, l'ASP a indiqué qu'à la suite du lancement en 2017 de la phase d'ouverture des univers « *Business Object* » et de l'intégration des autorités de gestion pilotes dans le dispositif au début de l'année 2018, une généralisation de la mise à disposition des données auprès des régions aurait lieu en 2018. Pour sa part, Régions de France regrette le fait qu'un outil socle de base n'ait jamais été envisagé ni par l'ASP ni par sa tutelle, à des fins de simplification et d'accélération de la mise en œuvre.

OSIRIS, qui a tardé à être livré, n'était pas totalement opérationnel début 2018. Ses modalités d'utilisation diffèrent selon les types d'opération (TO) du PDR. L'outil se révèle aussi très complexe d'utilisation. Des doubles, voire triples saisies, chronophages pour les services instructeurs, sont souvent nécessaires. La sécurisation du calcul des montants à payer reste perfectible malgré les tentatives de déploiement des moteurs de calcul. Aucune édition des différents documents<sup>53</sup> n'est encore automatisée. S'agissant des dossiers de 2017, aucun outil d'instruction informatique n'avait été déployé, l'intégration des modifications du PDR au titre de l'année 2016 n'ayant pas été encore finalisée. Les engagements comptables et juridiques n'étaient pas possibles en septembre 2017. En effet, les DDT(M) ne possèdent pas de calendrier de déploiement des outils sous OSIRIS, exposant les gestionnaires à une situation délicate vis-à-vis des usagers<sup>54</sup>.

Les modalités de gestion des dossiers des aides hors SIGC sont définies par le conseil régional, autorité de gestion. Le paramétrage des outils informatiques relève d'un travail commun du conseil régional et de l'ASP, la DDT(M) n'étant concernée, le cas échéant, que pour la phase de test des outils. Du retard a été pris depuis 2014, ce qui a entravé et compliqué le travail d'instruction des DDT(M) : en septembre 2017, aucun dossier n'avait été payé intégralement depuis 2015 par la DDT(M) du Gard par exemple.

Les dysfonctionnements dans le paramétrage et le déploiement des modules d'OSIRIS sont à l'origine de retards importants dans le versement des aides aux exploitants. Ainsi, s'agissant des TO dont la DDT(M) du Gard est service instructeur, 145 exploitants ont vu leur demande de paiement de solde plafonnée à 80 % faute d'outil informatique opérationnel<sup>55</sup>. En effet, le paiement intégral des dossiers suppose que l'outil soit équipé du moteur de calcul instruction (MCI)<sup>56</sup> pour la phase d'instruction comme pour celle de réalisation ou, à défaut de moteur de calcul de réalisation (MCR), de la feuille de calcul de réalisation (FCR) développée par l'ASP et configurée par l'AG selon le dispositif<sup>57</sup>. En réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère souligne qu'après un lent démarrage entre 2014 et 2016, les principaux

---

<sup>53</sup> Accusé de réception, rapports d'instruction, décisions juridiques, etc.

<sup>54</sup> Assurer l'interface avec les exploitants et agriculteurs constitue un facteur de démotivation pour les agents des DDT(M) dont l'activité évolue en dents de scie en fonction de la livraison des outils de gestion.

<sup>55</sup> En septembre 2017, ces 145 exploitants attendaient toujours (certains depuis le début de 2016) le versement des 20 % manquants.

<sup>56</sup> Ou d'une feuille de calcul d'instruction (FCI) élaborée par la région et validée par l'ASP. Au 8 novembre 2017, 277 MCI opérationnels étaient dénombrés pour un objectif cible de 800 configurations dont 500 MCI d'ici la fin de l'année 2017.

<sup>57</sup> Ou d'une FCR élaborée par la région et jugée recevable par l'ASP.

retards ont été résorbés tout au long de l'année 2017, la France se situant « *au-dessus de la moyenne européenne, à la 13<sup>ème</sup> place en pourcentage de consommation de la maquette* ».

Faute d'un outil OSIRIS totalement opérationnel début 2017, des actions ont été entreprises localement par certains services instructeurs. Ainsi, par exemple, la DDT(M) du Gard a dû fonctionner en mode dégradé en mettant notamment en place des fiches d'instruction correspondant aux différents modules fonctionnels d'OSIRIS (complétude du dossier, éligibilité du demandeur ou de la demande par exemple).

À titre d'illustration, le schéma ci-après reprend de manière chronologique les différentes étapes suivies par la région Occitanie à l'occasion de la mise en place des outils de la programmation 2014-2020 dans le cadre d'un type d'opération (TO). Si la date de publication de la partie agricole du règlement financier (17 décembre 2013) relatif au soutien au développement rural par le FEADER sur la programmation 2014-2020 n'a pas permis d'anticiper la rédaction des PDR et l'instrumentation des outils dédiés<sup>58</sup>, la conduite de la transition s'est accompagnée, notamment depuis 2016, d'une importante complexité technique. Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER de l'État aux régions n'a pas été suffisamment anticipé en termes d'accompagnement en moyens humains et en outils : le conseil régional d'Occitanie ne détenait ainsi ni la capacité en effectif ni l'expertise technique pour pouvoir paramétrer un descriptif détaillé de mise en œuvre (DDMO) selon la procédure adéquate<sup>59</sup>.

Selon l'ASP, l'activation programmée du moteur de calcul optimal de réalisation de l'outil OSIRIS, initialement prévue au premier semestre 2018, devrait mettre un terme au traitement manuel des feuilles de calcul<sup>60</sup>.

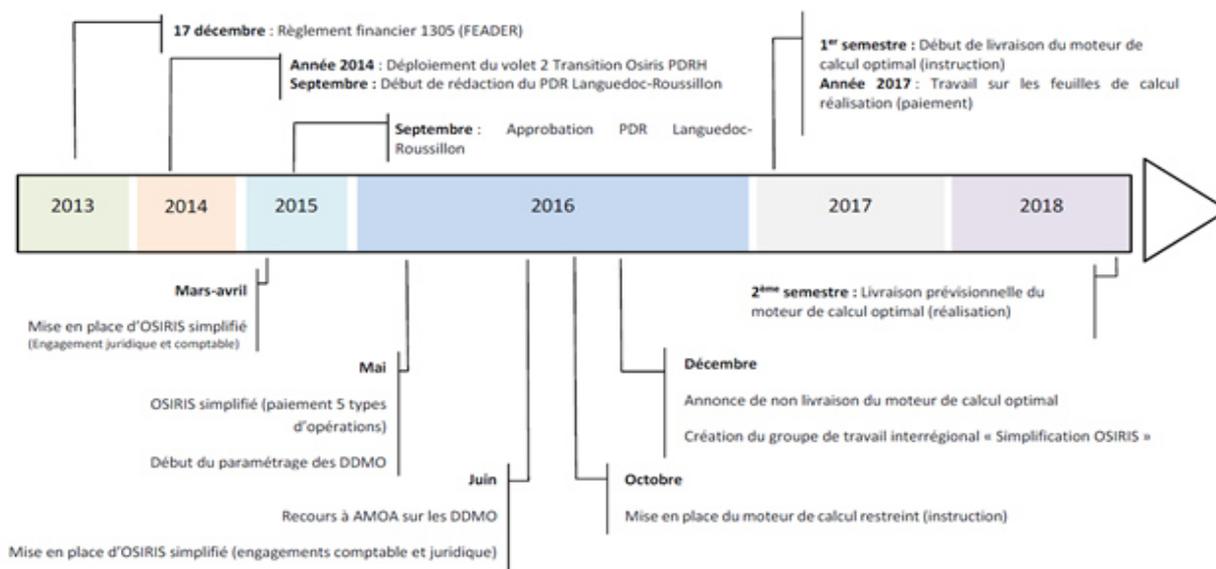
---

<sup>58</sup> Dans son rapport spécial n° 16 du 27 septembre 2017 portant sur la programmation du développement rural, la Cour des comptes européenne a examiné « *la procédure de programmation relative à la politique de développement rural de la période 2014-2020 pour tenter de déterminer si elle s'était déroulée de manière à faire débiter la mise en œuvre de ces PDR plus tôt que lors des périodes précédentes et, par suite, à éviter les conséquences négatives d'un démarrage tardif* ». Elle constate que « *la mise en œuvre des PDR n'a pas commencé plus tôt, comme lors du cycle précédent, et que l'exécution des dépenses prévues a débuté plus lentement que lors de la période 2007-2013* » et recommande à la Commission « *d'élaborer en temps utile ses propositions législatives relatives à la politique de développement rural de l'après 2020* ».

<sup>59</sup> Compte tenu du défaut de compétence nécessaire, le conseil régional a donc choisi de recourir à un prestataire informatique externe, en l'occurrence CGI, prestataire de l'union des groupements d'achats publics (UGAP), déjà mobilisé par l'ASP dans le cadre de l'instrumentation du programme FEADER à travers le système d'information OSIRIS.

<sup>60</sup> Au 8 novembre 2017, le calendrier prévisionnel d'exécution précise que l'activation du moteur de calcul de réalisation (MCR) configuré par outil pourra finalement débiter dès janvier 2019.

### Graphique n° 3 : les étapes de l’instruction et paiement des aides du second pilier de la PAC en région Occitanie



Source : Cour des comptes, à partir des données du conseil régional d'Occitanie.

Les difficultés et retards dans le processus de paiement des aides trouvent également leur origine dans la gestion des arrondis par l'outil OSIRIS. En la matière, les consignes pour la gestion des arrondis dans le cadre du calcul du montant des aides n'ont pas fait l'objet d'une communication suffisamment claire de la part de l'ASP auprès des DDT(M). Des écarts de centimes ont ainsi obligé les services instructeurs à revoir les calculs et les montants mentionnés sur les décisions juridiques, retardant d'autant le paiement final des aides. Dans sa réponse à la Cour, l'ASP indique que les écarts de centimes proviennent de l'utilisation d'outils de calcul d'aide autres que ceux de l'ASP et que les notes opérationnelles à destination des services instructeurs ont intégré les éléments de gestion des écarts dès la mise à disposition des outils complets incluant la solution de calcul intégré.

Le rapport de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) du 2 décembre 2016 préconisait à l'ASP de mettre en place une instrumentation alternative reposant sur « le contrôle de bout en bout des dossiers, d'une manière différente de l'automatisation et l'intégration offerte actuellement à travers un système d'information unique ».

Un retour d'expérience de la part de l'ensemble des autorités de gestion et services instructeurs sur l'instrumentation déployée constitue une démarche à promouvoir d'autant qu'une région (Auvergne-Rhône-Alpes) s'est d'ores et déjà orientée vers une solution informatique propre.

Si les points de situation téléphonique hebdomadaires ont amélioré la communication entre l'ASP et les utilisateurs d'OSIRIS, de nombreux dysfonctionnements techniques ont

perturbé le travail d’instruction des DDT(M)<sup>61</sup> : redondances de saisie des données, absence de mise en œuvre de télé-procédure, difficultés de passer du volet de demande au volet d’instruction, impossibilité pour un gestionnaire de rattacher des pièces à un dossier (problématique liée au niveau d’habilitation), etc.

La Cour invite l’ASP d’une part, à établir un diagnostic d’ensemble des dysfonctionnements assorti d’un plan d’action et d’autre part, à rationaliser et simplifier les outils pour les faire évoluer, en fonction des besoins identifiés auprès des services instructeurs, notamment en termes d’ergonomie.

## **B - Le retard et le paiement très partiel des aides hors SIGC**

Les dysfonctionnements de paramétrage et de déploiement des modules d’OSIRIS se sont traduits par des retards importants dans le versement des aides aux exploitants et des paiements partiels des aides hors SIGC. Ainsi, des exploitants ont vu leur demande de paiement de solde plafonnée à 80 % faute d’outil informatique opérationnel puis ont dû attendre le versement des 20 % restants. Un calendrier de paiement pour mettre fin aux retards de paiement de la PAC accumulés depuis 2015 a été présenté le 21 juin 2017. Le ministère s’est engagé à initier les paiements en novembre 2017 pour les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l’agriculture biologique pour la campagne 2015, l’ensemble des paiements des MAEC et des aides à l’agriculture biologique de la campagne 2016 devant être payés au plus tard en mars 2018. Quant au paiement des MAEC de la campagne 2017, il devrait être initié dès juillet 2018, ce qui signifie que sur cette catégorie d’aides, le calendrier normal de paiement serait repris.

Au 1<sup>er</sup> mars 2018, le ministère indiquait que 90 % des dossiers relatifs aux aides à l’agriculture bio et aux MAEC « surfaciques » de la campagne 2015 étaient soldés (environ 39 000 demandes pour 250 M€) et que les paiements des MAEC « non surfaciques » seraient soldés d’ici la fin du premier semestre 2018.

Au total, à cette date, l’objectif du ministère reste de rattraper trois campagnes (2015, 2016 et 2017) en moins d’une année, pour achever le retour à un calendrier de paiement normal pour la campagne 2018. Cela marque bien le dérapage qui a été pris dans la mise en œuvre des aides PAC du second pilier et la priorité donnée aux aides du premier pilier faute d’être en capacité de mener de front l’adaptation du système de gestion à la mise en œuvre de la PAC 2014-2020.

Le paiement des dossiers à 100 % suppose que le système d’information soit équipé, tant pour la phase d’instruction que pour le paiement, des outils de gestion déployés par l’ASP et configurés par l’autorité de gestion selon le dispositif. Ce déploiement nécessite également la mise en place préalable de référentiels techniques standardisés et acceptés par tous les acteurs, ce qui peut constituer une source de ralentissement du processus.

---

<sup>61</sup> Parallèlement à ces dysfonctionnements techniques, une documentation des procédures d’instruction (mise à jour des manuels) permettrait aux services instructeurs de pouvoir minimiser le niveau de risque d’erreur.

### III - Les mesures palliatives

#### A - Le versement d'apports de trésorerie remboursables

La mise en œuvre du « plan d'action FEAGA » a fortement décalé le calendrier des paiements pour les campagnes 2015, 2016 et, dans une moindre mesure, 2017 (cf. annexe n° 6). Pour en atténuer les effets, l'État a mis en place un dispositif d'apports de trésorerie remboursables (ATR).

Cette avance de trésorerie, sans intérêts à la charge des exploitants, est remboursée par compensation (sans sortie de trésorerie) au moment du paiement du solde des aides de la PAC.

Elle est financée par l'Agence France Trésor, par le biais du programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune*. Comme on l'a indiqué, il s'agit du compte de concours financiers qui finance les avances à l'ASP pour permettre le préfinancement de la PAC. Afin de rembourser ces avances, l'ASP a souscrit un emprunt bancaire le 8 janvier 2017, pour un montant de 7,15 Md€. Cet emprunt a été intégralement remboursé le 15 février 2017 à l'aide de remboursements effectués par la Commission et d'une nouvelle avance du Trésor.

Le décret n° 2015-871 du 16 juillet 2015 relatif à un ATR au bénéfice des agriculteurs avait pour but de permettre aux agriculteurs de bénéficier d'un « *apport de trésorerie remboursable sans intérêts* » aux dates habituelles du versement des avances, et d'un montant analogue. Le coût des intérêts relatifs à cet ATR (environ 100 000 €) a été pris en charge par l'État sous la forme d'un équivalent-subvention dans le cadre du régime des aides *de minimis*<sup>62</sup> aux exploitants agricoles.

Afin de ne pas pénaliser les agriculteurs en redressement judiciaire, qui ne peuvent normalement pas percevoir d'aide *de minimis*, le PDG de l'ASP a accepté de les prendre en compte en procédant à la réquisition de l'agent comptable par lettre du 2 juin 2016<sup>63</sup> en application de l'article 38 du décret relatif à la GBCP du 7 novembre 2012<sup>64</sup>. Le ministère a mis en place une solution qui permettait aux agriculteurs de percevoir les mêmes sommes que les années précédentes à la même époque. Les effets de l'ATR étaient strictement identiques à ceux de l'avance mais sous une forme juridique différente.

Cette alternative a permis de régler aux agriculteurs, sans instruction, des sommes correspondant aux avances des demandes d'aides dans les délais habituels. Dans la procédure

---

<sup>62</sup> Une aide *de minimis* est une aide publique d'un faible montant octroyée à une entreprise au sein de l'Union européenne, sans qu'il y ait eu de communication de l'aide (montant, bénéficiaire) à la Commission européenne. Le règlement n° 1408/2013 fixe à 15 000 € pour une exploitation agricole le plafond sur la période des trois derniers exercices fiscaux.

<sup>63</sup> Le PDG de l'ASP s'est appuyé sur une lettre du ministre de l'agriculture du 19 mai 2016. Une mise en paiement concernant 505 bénéficiaires pour un montant total de 10 613 682,19 € a été réalisée à la suite de la réquisition de l'agent comptable par l'ordonnateur.

<sup>64</sup> L'article 38 du décret du 7 novembre 2012 dispose que « (...) lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer ».

d'avance réglementaire, les dossiers ne font l'objet d'un paiement qu'à l'issue du contrôle ; le mécanisme de l'apport de trésorerie permet en revanche de verser l'argent aux agriculteurs avant l'issue du contrôle, mais aussi de prolonger la période de contrôle. Les sommes éventuellement dues à l'issue du contrôle sont récupérées par compensation lors du paiement, ce qui peut contribuer à une meilleure gestion du fonds.

L'ATR de chacune des campagnes 2015 et 2016 a été modifiée à de très nombreuses reprises, ce qui a obligé l'ASP à reprendre systématiquement les dossiers.

Au total, six ATR ont été versés, en octobre 2015, décembre 2015, mai 2016, octobre-décembre 2016, mars 2017 et octobre 2017. Celui d'octobre 2015 était égal à 50 % des aides de 2014<sup>65</sup>, les suivants ont été égaux à 80 % ou 90 %, selon le cas, des aides de l'année précédente ou de l'aide attendue selon une simulation. Ils ont couvert les campagnes 2015, 2016 et 2017. Le détail des différents ATR est présenté en annexe n° 6.

S'agissant des trop-perçus des ATR de la campagne 2015, des recouvrements ont été réalisés par l'agent comptable en janvier 2017. Ils avaient provoqué des réactions des organisations syndicales agricoles, l'émission d'ordres de recouvrement étant intervenue alors même que d'autres aides demeuraient dues aux agriculteurs. De ce fait, le ministère avait ensuite précisé qu'il ne fallait pas tenir compte de ces courriers envoyés par l'ASP, la voie de recouvrement privilégiée restant la compensation sur les paiements à venir.

Au 15 mars 2018, les sommes à récupérer de la campagne ATR de 2015 représentent 25 931 026 €, soit 0,36 % des dépenses annuelles totales (au 16 octobre 2017, elles représentaient 196 199 539 €, soit 2,73 % des dépenses annuelles totales). Celles de la campagne ATR de 2016 représentent 257 925 855 €, soit 3,7 % des dépenses annuelles totales (au 16 octobre 2017, elles représentaient 280 515 382 €, soit 4,03 % des dépenses annuelles totales).

Les ordres de recouvrement non encore émis compte tenu de l'absence de paiement des aides européennes relatives aux ATR versées correspondent à 8 985 105 € en 2015 et à 243 128 753 € en 2016 tandis que les restes à recouvrer ne représentent que 16 945 920 € en 2015 et 14 797 102 € en 2016, soit respectivement 65,3 % et 5,7 % des ATR demeurant non remboursées au 15 mars 2018.

Le dispositif ATR a permis de pallier les difficultés de trésorerie des agriculteurs en attendant le versement ultérieur des aides PAC dues, mais au prix d'une charge supplémentaire sur les services, de la prise en charge du coût de la mesure sur le budget de l'État et de l'imputation de l'équivalent subvention sur la capacité d'aide *de minimis* des agriculteurs.

## **B - Des dispositifs complémentaires**

Les ATR ont permis de quasiment neutraliser les retards pour la quasi-totalité des agriculteurs. Toutefois des dispositifs complémentaires ont été mis en place pour faire face à des situations spécifiques.

---

<sup>65</sup> 75 % pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN).

## 1 - La mise en place d'un dispositif d'allègement des charges

L'ATR constitue un prêt à taux zéro, octroyé dans le cadre du règlement (UE) n°1408/2013 du 13 décembre 2013<sup>66</sup>. Or, ce règlement interdit l'octroi de tels prêts à des entreprises en procédure collective d'insolvabilité.

Le ministère a donc mis en place « *une mesure d'accompagnement de type Fonds d'allègement des charges (FAC) en faveur des exploitants en procédure de redressement ou de sauvegarde situés sur le territoire métropolitain* »<sup>67</sup>. En effet, le règlement n°1408/2013 précité n'interdit pas d'accorder des subventions aux entreprises placées en procédure collective d'insolvabilité.

Il s'agissait de prendre en charge les intérêts d'emprunt bancaire liés à la prolongation des prêts en cours ou à la souscription d'un nouveau prêt, pour alléger la trésorerie ou payer les fournisseurs dans l'attente du versement des aides directes de la PAC.

Une enveloppe de 1,5 M€ a été ouverte en 2016 pour ce dispositif.

Le ministère de l'agriculture a en outre pris fin 2016<sup>68</sup> une mesure d'accompagnement, également « *de type Fonds d'allègement des charges financières* », en faveur des exploitants n'ayant pas reçu la totalité de l'ATR mis en place au titre des campagnes 2015 et 2016, ou ayant reçu une aide significativement inférieure à celle attendue à partir d'une simulation pour 2015 et 2016, et qui ont contracté un prêt bancaire pour compenser ce manque.

La mesure s'adressait aux exploitants agricoles qui n'avaient pas reçu leurs paiements de la campagne PAC 2015 au titre des quatre paiements découplés (paiement de base, paiement redistributif, paiement JA, paiement vert) ou de l'ICHN, ou pour lesquels le montant prévisible de paiement des mesures agro-environnementales et climatiques et des aides à l'agriculture biologique au titre de la campagne PAC 2015 et 2016 était significativement supérieur au paiement reçu au titre des ATR 2015 et 2016, qui avaient été calculés sur la base de forfaits.

L'aide versée s'inscrit dans le cadre de la réglementation européenne relative aux aides *de minimis*.

## 2 - Les solutions mises en œuvre par les services instructeurs

En complément du mécanisme d'ATR, les services instructeurs ont mis en place une série de dispositifs visant à atténuer les effets des retards sur la trésorerie des agriculteurs :

- mise en œuvre d'attestation pour leur permettre de contracter des prêts à court terme auprès de leurs établissements bancaires ;

---

<sup>66</sup> Règlement relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture (règlement *de minimis*).

<sup>67</sup> Instruction technique DGPE/SDC/2015-1071 du 10 décembre 2015.

<sup>68</sup> Instruction technique DGPE/SDC/2016-1000 du 21 décembre 2016.

- mise en place d'un dispositif d'aide aux exploitations agricoles en difficulté (Agridiff<sup>69</sup>) : une commission spécifique traite des cas difficiles signalés par les partenaires sous la forme de mesures sociales et fiscales (étalement ou prise en charge) ;
- prévision de recrutement et formation de vacataires dès que les outils seront opérationnels afin de traiter le flux d'opérations en retard. À ce titre, 926 vacataires ont été employés selon le ministère en 2017 sur les deux enveloppes prévues (classique et complémentaire « PAC » pour un montant de 24,1 M€), soit une augmentation de 29,7 % par rapport à 2014 (714 vacataires employés pour un montant de 18,6 M€).

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*Plusieurs raisons expliquent les retards de paiement des aides agricoles des campagnes 2015 et 2016.*

*S'agissant du premier pilier et de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), le retard lié à la mise en œuvre du plan d'action FEAGA, conjugué à la complexité des nouvelles règles de la PAC tardivement définies, n'a pas permis à l'ASP de respecter les délais réglementaires.*

*Concernant le second pilier, les retards observés sont particulièrement sensibles dans la mesure où ils concernent des aides dont la gestion a été transférée aux régions et qui symbolisent les nouvelles orientations de la PAC (agriculture bio, mesures agro-environnementales, etc.). Ils trouvent leur origine dans la volonté de l'État de limiter en priorité les retards sur les aides du premier pilier soumises à une date limite de paiement dont le non-respect est sanctionné par des corrections financières. Mais l'insuffisante préparation aux conséquences opérationnelles de la régionalisation, combinée également à un cadre européen défini tardivement, constituent les raisons majeures des retards de paiement. Si l'amélioration de l'instrumentation informatique des aides hors SIGC est impérative, la réduction du nombre de mesures à instrumenter n'est pas moins primordiale pour préparer dans les meilleures conditions la prochaine programmation.*

*Face à ce contexte délicat, des mesures palliatives ont été mises en place. Le système d'ATR a permis de compenser, vis-à-vis des bénéficiaires, les importants retards de paiement, tandis que l'utilisation provisoire d'outils simplifiés, dans l'attente de la livraison des outils complets, a permis d'instruire les demandes d'aides et de paiement. Bien que nécessaire, la mise en œuvre de ces mesures provisoires n'ayant pas vocation à perdurer a alourdi considérablement la charge de travail de l'ASP et des services instructeurs.*

*La Cour formule la recommandation suivante :*

2. *établir un diagnostic d'ensemble des dysfonctionnements observés dans OSIRIS, assorti d'un plan d'action visant à simplifier les outils.*

---

<sup>69</sup> Les exploitants agricoles en difficulté notamment d'endettement, peuvent bénéficier d'aides dans le cadre du dispositif Agridiff, qui, mis en place suite à un pré-diagnostic demandé par l'agriculteur, propose un diagnostic de l'exploitation, un plan de redressement et un suivi.

## **Chapitre III**

# **Une gouvernance à revoir et des refus d'apurement à maîtriser**

### **I - Simplifier une gouvernance complexe et coûteuse**

La mise en œuvre en France de la PAC 2014-2020, avec une intervention importante des services de l'État et le transfert de l'autorité de gestion aux régions, s'est traduite par une imbrication entre les différents acteurs et une grande complexité dans la gestion des fonds de la PAC. Un acteur n'occupe pas toute la place qu'il mérite : l'agence de services et de paiement (ASP).

#### **A - L'ASP, organisme payeur soumis à des contraintes fortes**

##### **1 - Les exigences européennes et l'ASP**

En vertu du règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, les États membres désignent les organismes payeurs chargés de l'exécution du paiement des aides agricoles. Ce texte définit les conditions d'agrément et de retrait d'agrément par les États membres des organismes payeurs et des organismes de coordination, chargés de la supervision de la comptabilité gérée par les organismes payeurs.

En France, l'ASP est agréée en tant qu'organisme payeur pour les dépenses du FEAGA et du FEADER, mais également en tant qu'organisme de coordination. En pratique, ce second rôle est assuré par la mission de coordination des fonds agricoles (MCFA), rattachée au président directeur général de l'ASP.

L'ASP est compétente pour payer non seulement des aides agricoles, mais aussi celles du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ainsi que des aides à l'emploi dans le domaine des contrats aidés.

Établissement public interministériel à caractère administratif, l'ASP comptait 2 233 ETPT en 2016, dont 1 126 pour la sphère agricole. En 2017, l'ASP a mis en paiement 20,8 Md€ de crédits d'intervention pour le compte de douze ministères (9,6 Md€), de l'Union européenne (8,9 Md€) et des collectivités territoriales et d'autres partenaires (2,3 Md€).

En tant qu'organisme payeur, l'ASP doit respecter les critères fixés par le règlement européen, dont les éléments clés sont :

- l'environnement interne (organisation, séparation des fonctions, supervision, compétences des agents, délégation éventuelle, etc.) ;
- les activités de contrôle (procédures d'ordonnancement des demandes, contrôles administratifs et contrôles « *de terrain* », conformité à la réglementation et respect des conditions d'octroi des aides, procédures de paiement, procédures comptables, incluant le suivi rigoureux des dettes et le recouvrement des créances, etc.) ;
- le système d'information (réactivité dans la mise en œuvre des changements de réglementation, sécurité des systèmes d'information obéissant à des normes internationales, etc.) ;
- le suivi critique et permanent des procédures à travers la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques et d'un service d'audit interne indépendant.

Les responsables des organismes payeurs agréés sont tenus d'établir des déclarations de gestion concernant l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes et le bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

La réglementation européenne exige que les États membres assurent une supervision de leurs organismes payeurs. Un système d'échange d'informations doit ainsi permettre de tenir les autorités compétentes informées des cas de non-respect suspecté. Les États membres doivent aussi élaborer un plan visant à corriger, dans un délai fixé, toutes les insuffisances constatées.

## **2 - Les services centraux de l'ASP ont été réorganisés en 2016**

Au niveau central, la Cour avait constaté lors de son dernier contrôle de l'ASP, en 2016, que la gestion des aides agricoles était confiée à une direction unique : la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (DIRAP), qui concentrait les responsabilités opérationnelles. Au sein de cette direction, les compétences clés de haut niveau reposaient sur un nombre limité de personnes, ce qui constituait un facteur de fragilité.

L'ASP a décidé, en juillet 2016, de scinder la DIRAP en deux : d'un côté, la direction des soutiens directs agricoles (DSDA) est chargée des « *aides surfaciques* » (« *aides SIGC* ») et de l'autre, la direction du développement rural et de la pêche (DDRP) est chargée des « *aides non surfaciques* » du second pilier (aides « *hors SIGC* »). Puis, en février 2017, une direction des opérations OSIRIS a été créée à la DDRP et, en septembre 2017, a été créé un poste de directrice adjointe « *réglementaire/convention* ». De même, à la DSDA, l'équipe dirigeante a été renouvelée, avec l'arrivée d'un nouveau directeur et de deux directrices adjointes. Cette nouvelle organisation s'est accompagnée d'une politique volontariste de recrutement des compétences-clés en lien avec le ministère (référents métier en particulier). Cette nouvelle organisation illustre le caractère très structurant du système d'information de l'ASP. Elle semble également avoir permis d'améliorer les relations avec le ministère.

### **3 - Le rôle des délégations régionales de l'ASP**

L'ASP dispose également d'un réseau de 17 délégations régionales, distinct de celui du ministère de l'agriculture. Ce réseau est chargé de réaliser les contrôles et de suivre les programmes de développement rural (PDR).

Toutefois, l'articulation entre l'échelon central et le réseau régional reste peu optimale du fait de la centralisation de la gestion des aides liées au SIGC du second pilier au siège de l'ASP. Bien que chargées du suivi des PDR, les délégations régionales de l'ASP ne sont pas habilitées à accéder à ISIS en dehors des campagnes de contrôles ponctuels que leurs services réalisent. Cette situation provoque une asymétrie d'information avec leurs interlocuteurs de proximité (région et direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - DRAAF) ; elle peut donner lieu à des dysfonctionnements, dont des exemples concrets ont été donnés lors du contrôle de la Cour :

- dans le cadre de l'établissement des conventions SIGC, le siège de l'ASP a demandé aux délégations régionales d'être les interlocutrices privilégiées des financeurs sans qu'elles soient en mesure d'identifier ces derniers ni les montants nécessaires ;
- après avoir validé au sein d'ISIS le résultat des contrôles qu'ils conduisent, les services régionaux n'ont plus accès, même en simple consultation et alors que la campagne n'est pas encore terminée, aux dossiers afférents. Cela ne leur permet donc pas de vérifier les informations saisies lorsqu'une contestation ou une interrogation survient.

### **B - Une dilution des responsabilités entre le ministère et l'ASP pour la gestion du premier pilier**

Le ministère de l'agriculture a organisé une division des tâches entre ses services déconcentrés et les services de l'ASP, qui est source de complexité et de nature à limiter le rôle d'organisme payeur de l'ASP.

#### **1 - La délégation de l'instruction aux directions départementales des territoires (et de la mer)**

Dans la gestion du premier pilier, une relation triangulaire est instituée entre :

- l'organisme payeur (l'ASP) ;
- les services déconcentrés (les DDT(M)), sous le contrôle hiérarchique du ministère de l'agriculture et auxquels l'ASP délègue notamment l'instruction des demandes ;
- le ministère de l'agriculture, à la fois tutelle de l'ASP et autorité hiérarchique des DDT(M).

L'article D. 615-3 du code rural et des pêches maritimes dispose en effet que le préfet de département est chargé, pour le compte de l'ASP, de l'instruction des demandes d'aides et de paiement. Il décide en outre des réductions et sanctions administratives appliquées aux bénéficiaires.

Au niveau territorial, les responsabilités respectives sont définies par une convention de 2010 entre le ministère et l'ASP, relative à la délégation de fonctions de l'organisme payeur pour les aides directes aux exploitants. L'ASP est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs. Elle délègue aux DDT(M) : la réception et l'instruction des demandes de primes ; la sélection des dossiers à contrôler sur place ; la réalisation d'une partie des contrôles au titre de l'éligibilité aux primes animales ; l'application des suites à donner aux contrôles ; pour les aides animales, le contrôle documentaire en abattoir pour ce qui concerne la prime à l'abattage (PAB) dans les DOM.

## 2 - Une superposition des contrôles

La répartition des compétences est en conséquence particulièrement complexe en matière de contrôles :

- les contrôles administratifs (y compris les visites sur place), c'est-à-dire ceux portant sur le respect des conditions d'admissibilité, sont réalisés par les DDT(M)<sup>70</sup> ;
- les contrôles sur place<sup>71</sup> sont réalisés par les délégations régionales de l'ASP, mais les dossiers soumis à ces contrôles sont sélectionnés par les DDT(M)<sup>72</sup> ;
- les contrôles de re-vérification (cf. *infra*) sont effectués par les délégations régionales de l'ASP pour le compte de la CCCOP ;
- jusqu'en 2014, les DDT(M) assuraient certains contrôles pour le compte du comptable de l'ASP.

Il résulte de toutes ces délégations une multiplication des contrôles de supervision, qui sont effectués à la fois par le délégant et par le délégataire. Cette organisation conduit aussi à faire reposer sur le même service tout ou partie de l'instruction et du contrôle. Les règles de procédure veulent que le même agent n'accomplisse pas des actes d'instruction et de contrôle. Toutefois, un rapport d'audit interne a pu relever que « *dans certains cas la saisie et sa vérification sont effectuées par le même agent* ».

En définitive, bien que formellement encadrées, ces délégations conduisent à une dilution des responsabilités ne permettant pas à l'ASP d'assumer pleinement son rôle de supervision sur l'ensemble de la chaîne de paiement. Elle n'a pas une véritable autorité hiérarchique sur les DDT(M) auxquelles elle délègue l'instruction.

## 3 - L'ASP n'est pas en mesure d'apprécier la conformité des aides sur le plan réglementaire

Les instructions réglementaires relèvent de la responsabilité du ministère de l'agriculture, tandis que l'instruction pratique des demandes d'aides incombe à l'ASP.

---

<sup>70</sup> Qui réalisent en outre en interne leurs propres contrôles de supervision hiérarchique.

<sup>71</sup> Si la visite sur place permet de valider la demande de paiement, le contrôle sur place vise à vérifier la réalité et la conformité de l'opération.

<sup>72</sup> Dans le périmètre de la DDTM du Gard, la vérification des surfaces pastorales pour l'éligibilité des surfaces aux aides PAC s'est traduite par une visite de l'ASP de 405 exploitations : ce travail a conduit à des retards importants de paiement des éleveurs, des situations tendues sur le terrain et des réductions de paiement des aides.

Les attributions de l'organisme payeur recouvrent l'appréciation de la conformité des aides au regard des réglementations européenne et française. Conformément à l'article 59 du règlement n° 1306/2013, l'organisme payeur est responsable des contrôles administratifs et des contrôles sur place. Avec la mise en place de la PAC 2014-2020, ce principe a été rappelé au titre des conditions d'agrément de l'organisme payeur décrites dans le règlement n° 907/2014 qui précise que l'organisme payeur est responsable du contrôle des paiements à travers les contrôles administratifs et les contrôles sur place tant pour les dépenses du FEAGA que celles du FEADER.

La Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 18/2013 sur la fiabilité des résultats des contrôles opérés par les États membres sur les dépenses agricoles indique clairement : « *les dépenses de la PAC sont gérées et réalisées par les organismes payeurs qui doivent vérifier, directement ou par l'intermédiaire d'organismes délégués, l'éligibilité des demandes d'aides adressées par les agriculteurs. La vérification consiste en des contrôles administratifs et en des contrôles sur place. [...] Les contrôles administratifs comprennent l'ensemble des contrôles formels et des contrôles croisés automatisés nécessaires pour vérifier l'éligibilité des demandes et détecter toutes les irrégularités éventuelles* ».

La délégation de l'instruction et des contrôles administratifs aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture, qui reçoivent les instructions réglementaires de leur autorité hiérarchique, et qui peuvent être sensibles aux préoccupations locales ne met pas réellement en mesure les services de l'ASP, plus éloignés du terrain, de vérifier les interprétations de la réglementation européenne qui peuvent intervenir.

#### **4 - Le transfert des personnels des DDT(M) chargés de l'instruction des aides permettrait de simplifier et de sécuriser le dispositif**

À l'issue de récents travaux sur l'ASP menés en 2016, la Cour avait recommandé la mise en place d'une organisation simplifiée, renforçant la capacité de l'ASP à exercer une autorité pleine et entière sur les services instructeurs en envisageant notamment le transfert du personnel des DDT(M) impliqués dans la gestion des fonds européens. Cette recommandation a été reprise dans le rapport public thématique de la Cour relatif aux services déconcentrés de l'État<sup>73</sup>.

Dans son rapport de juillet 2017, la mission IGF-CGAAER a également identifié que le rattachement des équipes dédiées à la PAC en DDT(M) aux délégations régionales de l'ASP simplifierait la gouvernance du premier pilier. Elle a relevé que « *ce transfert permettrait de :*

- *clarifier les liaisons entre les acteurs ;*
- *renforcer l'animation du réseau ;*
- *rapprocher les services de gestion et de contrôle, ce qui permettrait de créer un « interlocuteur unique » à même de mieux conseiller les professionnels ;*
- *harmoniser les processus via une diffusion d'instructions nationales par la direction centrale de l'ASP ;*

---

<sup>73</sup> Cour des comptes. *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*. La Documentation française, décembre 2017, page 74, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

- *mutualiser les ressources ce qui, dans certaines zones, permettrait d'obtenir une taille critique pour maintenir une compétence agricole.* »

Le ministère chargé de l'agriculture pourrait envisager une telle évolution, qui concernerait de l'ordre de 1 600 agents selon lui, sous réserve qu'elle intervienne après la normalisation du calendrier de paiement des aides et tout en veillant à assurer la cohérence avec les mesures prises dans le cadre du programme Action publique 2022.

Un tel transfert devrait prendre en compte la situation des personnels concernés, notamment en termes d'évolution statutaire, de mobilité et de déroulement de carrière, mais il aurait le mérite de rendre le dispositif plus lisible, de mieux identifier les responsabilités en affectant les moyens à une même chaîne de commandement et de conforter l'indépendance attendue d'un organisme payeur.

## **C - La régionalisation a accentué la complexité de la gestion du FEADER**

### **1 - L'État conserve de larges prérogatives dans la gestion du second pilier de la PAC**

La notion d'autorité de gestion n'existe pas dans le premier pilier : celui-ci est fondé sur des aides directes aux producteurs qui remplissent un certain nombre de conditions. En revanche, s'agissant du second pilier, l'État est autorité de gestion de deux programmes nationaux sur 29 programmes de développement rural, et surtout a défini un cadre national très contraignant pour les régions autorités de gestion. Le ministère est également autorité de coordination du FEADER<sup>74</sup>. À ce titre, il a notamment pour mission de veiller à la concertation avec la Commission européenne sur les sujets généraux liés à la mise en œuvre du FEADER et à la bonne coordination des activités des autorités de gestion et des organismes payeurs.

Les deux programmes nationaux sont le programme national de gestion des risques (607 M€, dont l'assurance récolte pour 578 M€) et le programme réseau rural national (23 M€).

Les programmes nationaux dédiés au réseau rural et à la gestion des risques ont été adoptés respectivement le 17 février et le 8 septembre 2015. L'adoption tardive du cadre national le 2 juillet 2015, alors même que la lettre d'observation de la Commission européenne sur le cadre national avait été communiquée à la France le 31 juillet 2014, a provoqué les retards des PDR majoritairement adoptés entre mai et novembre 2015.

Le cadre national<sup>75</sup>, adopté par la Commission européenne le 2 juillet 2015, vise à assurer la cohérence de certaines politiques nationales, en faveur notamment du soutien aux zones défavorisées, de l'installation des jeunes agriculteurs ou de l'environnement (mise en œuvre de mesures agroenvironnementales et climatiques, gestion des sites Natura 2000, promotion de

---

<sup>74</sup> Conformément au 4 de l'article 66 paragraphe 4 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

<sup>75</sup> Le cadre national prévu à l'article 6.3 du Règlement (UE) n° 1305/2013, qui reprend les éléments communs à tous les programmes régionaux de développement rural de l'hexagone pour les mesures relatives à l'installation, à l'ICHN, aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et à l'agriculture biologique, a été approuvé par la Commission européenne le 2 juillet 2015.

l'agriculture biologique). Il s'applique à la grande majorité des mesures des 22 PDR régionaux (PDRR) de métropole.

Le dispositif approuvé pour l'ICHN permet de cibler cette aide sur les exploitations agricoles qui contribuent à l'entretien et à l'équilibre économique des zones défavorisées.

## 2 - Le rôle accru des régions dans la gestion du FEADER

L'architecture de gestion, différente de celle des autres fonds structurels, est encadrée par les règlements propres aux fonds européens agricoles, notamment le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER. Aux termes de l'article 66 de ce texte, « *l'autorité de gestion est responsable de la gestion et de la mise en œuvre efficaces, effectives et correctes du programme* ». Si cet article précise les missions particulières des autorités de gestion<sup>76</sup>, il n'éclaire pas le partage de leurs responsabilités avec les organismes payeurs, qu'il revient aux États membres de préciser à leur initiative.

Les autorités de gestion sont soit l'État (dispositifs nationaux), soit les régions (PDRR). S'agissant de ces dernières, les responsabilités sont définies par des conventions tripartites entre l'État, chaque région et l'ASP, organisme payeur (OP). Ces conventions distinguent une organisation des responsabilités différente pour les aides SIGC et hors SIGC.

Concernant les aides SIGC (ICHN, aides à l'agriculture biologique, etc.), l'exercice des responsabilités est similaire à celui du FEAGA : l'ASP porte les responsabilités et délègue certaines tâches aux services instructeurs.

Pour les aides hors SIGC, les responsabilités sont portées par les régions, autorités de gestion, qui peuvent déléguer aux DDT(M) les tâches d'instruction des dossiers et d'attribution des aides ainsi que l'engagement juridique et la certification du service fait.

En application de l'article 78 de la loi MAPTAM, le décret du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des PDR pour la période 2014-2020 a précisé les conditions dans lesquelles les services déconcentrés de l'État peuvent se voir déléguer tout ou partie de ces responsabilités.

Leur périmètre est précisé dans les conventions tripartites ASP/État/Régions et les conventions de délégation de tâches.

Agissant pour le compte et sous la responsabilité de l'autorité de gestion, les DDT(M), en charge de l'instruction et du contrôle, ont un rôle majeur dans le dispositif global de gestion des aides par l'ASP en étant notamment chargés :

- de la réception et de l'instruction des demandes d'aide et des demandes de paiement ;
- de la préparation des actes attributifs de l'aide ;

---

<sup>76</sup> L'autorité de gestion est chargée en particulier :

- a) de veiller à ce qu'il existe un système d'enregistrement ;
- b) de s'assurer qu'il existe un système d'information permettant de tracer les opérations ;
- c) de transmettre à la Commission tous les états, indicateurs, informations et évaluations demandées sur la réalisation du programme ;
- f) de veiller à l'information des bénéficiaires et des autres organismes participant à la mise en œuvre des opérations concernant leurs obligations.

- du contrôle de service fait et le cas échéant des visites sur place ;
- de la mise en œuvre des suites des contrôles ;
- de la saisie des informations dans le logiciel de gestion informatisée.

Au sens de l'article 2 du décret susvisé, l'instruction concerne « *le contrôle administratif des demandes d'aides et de paiements, la vérification de l'absence de double financement, l'établissement de la décision d'attribution de l'aide, la réalisation des visites sur place et la demande de paiement à l'organisme payeur* ».

L'ASP ne possédant plus de lien direct avec les DDT(M), services instructeurs, les directives relatives à l'instruction des demandes d'aide sont désormais du ressort des régions<sup>77</sup>.

Les missions réalisées par les DRAAF ont été transférées aux régions. Selon les cas, le ministère a procédé à un transfert d'effectifs ou à une compensation financière.

### **3 - Des compétences réduites pour l'ASP, facteur de risque juridique**

Comme on l'a indiqué, depuis la régionalisation du FEADER, si l'on excepte le cas des dossiers pour lesquels le SIGC est concerné, l'instruction des dossiers est assurée non plus par l'ASP, mais par les régions (qui comme l'ASP peuvent déléguer cette tâche aux DDT(M)).

La conformité du dispositif retenu au droit communautaire ne va donc pas de soi. En effet, l'ASP ne peut pleinement jouer ni son rôle d'ordonnateur, ni son rôle de contrôleur.

#### *a) Les limites rencontrées par l'ASP pour exercer ses responsabilités en tant qu'ordonnateur*

Comme l'a indiqué la Cour à l'issue de son dernier contrôle en 2016 sur l'établissement, cette organisation ne permet pas à l'ASP d'assurer ses responsabilités d'ordonnancement en tant qu'organisme payeur agréé. En effet, d'après la réglementation européenne :

- l'autorité de gestion est responsable de la gestion du programme (élaboration du programme, sélection des bénéficiaires et suivi de sa réalisation) ;
- l'organisme payeur est responsable de la gestion des dépenses. Il peut éventuellement déléguer certaines tâches (hormis le paiement), mais en conserve la responsabilité.

Selon la réglementation européenne, l'ordonnancement comprend la réception de la demande d'aide, son enregistrement, son traitement et son contrôle, et dépasse donc l'ordonnancement strict des dépenses (cf. annexe n° 7).

Ainsi, juridiquement l'ASP devrait être responsable des actes d'engagement et de certification du service fait, quand bien même elle a la possibilité de les déléguer.

Il s'agit d'un élément de fragilité du dispositif actuel.

---

<sup>77</sup> À l'instar des modes opératoires élaborés par l'ASP à destination des DDT(M) dans le cadre des instructions techniques du ministère relevant des aides SIGC, les régions sont désormais responsables de l'élaboration des manuels de procédure concernant l'instruction des aides hors SIGC.

*b) Les limites rencontrées par l'ASP pour exercer ses responsabilités en matière de contrôles*

L'article 59 du règlement n° 1306/2013 déjà cité dispose que l'organisme payeur est responsable des contrôles administratifs et des contrôles sur place.

S'agissant plus particulièrement des mesures hors SIGC du FEADER, ce sont les régions, et non l'ASP, qui sont responsables de l'instruction et du contrôle administratif de la demande d'aide et de paiement (cf. supra)<sup>78</sup>.

En effet, le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural (PDR) pour 2014-2020 indique que l'instruction des dossiers de demandes d'aides ou de paiements peut être assurée par les services déconcentrés de l'État sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité de gestion pour les aides hors SIGC. L'instruction est définie comme « *le contrôle administratif des demandes d'aides et de paiements, la vérification de l'absence de double financement, l'établissement de la décision d'attribution de l'aide, la réalisation des visites sur place et la demande de paiement à l'OP* ».

Les modalités de mise en œuvre des suites à donner aux contrôles mériteraient également d'être revues.

Pour les aides SIGC du FEADER, les conventions ASP/État/régions indiquent que l'ASP transmet le rapport du contrôle sur place aux DDT(M) accompagné d'une proposition de suites à donner, que les DDT(M) conduisent la procédure contradictoire et que la région signe la décision défavorable de l'aide FEADER pour certaines mesures. Les tableaux en annexe des conventions maintiennent cette ambiguïté :

- pour les aides concernant les mesures agro-environnementales et climatiques, si la lettre de fin d'instruction, qui vaut décision de réduction, n'est pas contestée, alors la responsabilité des suites relève de l'organisme payeur qui la délègue à la DDT(M) ;
- par contre, s'il y a signature d'un avenant à la décision attributive, en raison des anomalies définitives relevées lors d'un contrôle sur place, alors la responsabilité des suites relève de l'autorité de gestion qui la délègue à la DDT(M) ;
- pour l'ICHN, les conventions ne mentionnent pas les procédures en cas de désaccord.

Les conventions indiquent qu'« *en cas de désaccord entre la DDT(M) et l'ASP sur les suites à donner aux contrôles, la DDT(M) ou l'ASP sollicitent l'avis de la Région. En raison de l'impact de ces contrôles sur le 1er pilier, la Région s'engage à coordonner sa réponse avec le MAAF, qui donnera son interprétation de la réglementation relative au cadre national et de son impact sur le 1<sup>er</sup> pilier* ».

S'agissant des aides hors SIGC, la responsabilité des suites est attribuée à l'autorité de gestion qui la délègue aux services instructeurs. Or, la responsabilité des suites à donner à un contrôle fait partie du processus du contrôle et relève donc de la responsabilité de l'ASP en tant qu'organisme payeur.

---

<sup>78</sup> Dans le cadre du RDR2, l'autorité de gestion était responsable pour toutes les aides du second pilier alors que dans le cadre du RDR3 cette responsabilité est limitée aux aides hors SIGC.

Le ministère de l'agriculture estime que la répartition des responsabilités est claire et souligne qu'elle n'a pas été contestée par les autorités européennes.

Si la conformité du dispositif actuel au droit communautaire était remise en cause, du fait du rôle réduit de l'ASP comme ordonnateur et en matière de contrôles, c'est l'agrément de l'ASP en qualité d'organisme payeur qui pourrait être menacé. La répartition actuelle des fonctions entre les différents acteurs devrait alors être adaptée, le cas échéant en dotant chaque région de son propre organisme payeur.

#### **4 - Une régionalisation inaboutie**

Toutes les conséquences n'ont pas été tirées du transfert de l'autorité de gestion aux régions. La décentralisation est donc restée largement inaboutie.

##### *a) Une lisibilité perfectible pour les bénéficiaires*

Le partage des responsabilités entre les différents acteurs – autorité de gestion, ASP et services de l'État, chargés de l'instruction – n'est pas, selon les services instructeurs, suffisamment connu ou compris par les bénéficiaires des aides.

Pour les agriculteurs, le responsable de cette complexité croissante est avant tout l'État, car leur interlocuteur direct reste la DDT(M), assumant le rôle de guichet unique service instructeur (GUSI). Régions de France souligne cependant que les régions peuvent aussi être tenues pour responsables, comme cela a été le cas au sujet du paiement des campagnes « MAEC » et relatives à l'agriculture biologique pour 2015, 2016 et 2017.

##### *b) Une faible participation financière des régions*

Le FEADER est, contrairement au FEAGA, un fonds faisant appel au cofinancement par l'État membre.

Or, si les régions sont devenues autorités de gestion des PDR, elles ne participent que minoritairement aux cofinancements, qui sont essentiellement constitués de crédits de l'État. Le ministère a ainsi estimé à 65 % le taux de sa participation (cadre national compris) au financement de la mise en œuvre du FEADER sur la totalité de la programmation 2014-2020, sans néanmoins disposer de données détaillées par année ou par PDR. La part résiduelle (35 %) de crédits correspond à l'ensemble des autres financeurs (régions, autres collectivités, agences de l'eau, etc.).

Cette situation déséquilibrée illustre le paradoxe selon lequel le transfert de l'autorité de gestion intervenu en 2014 ne s'est pas accompagné dans les faits du transfert des crédits nationaux<sup>79</sup> destinés au cofinancement des aides subventionnées sur crédits communautaires.

---

<sup>79</sup> Il s'agit notamment des crédits du programme n° 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*, intégré aujourd'hui au programme n° 149 *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières*.

### *c) Une gestion majoritairement assurée par les services de l'État*

La gestion des fonds européens est encore majoritairement assurée par les services de l'État.

L'organisme payeur est un opérateur de l'État ; l'autorité de certification est financée sur le budget de l'État.

Par ailleurs, comme on l'a indiqué supra, la gestion des aides agricoles est fortement structurée autour du système d'information. Les aides SIGC du FEADER ne laissent que peu de marges de manœuvre aux régions, notamment les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), dont les règles sont fixées au plan national.

Il conviendrait qu'un bilan soit dressé de la mise en œuvre de la présente programmation pour permettre de bien mesurer les avantages et les inconvénients de la solution choisie et les leçons qui pourraient en être tirées pour l'avenir.

En tout état de cause, il importe de mieux anticiper le rôle des régions dans le cadre de la future programmation PAC et de clarifier le rôle de chacun des acteurs dans le paiement des aides de la PAC.

## **5 - Des responsabilités en cas de corrections financières restant encore à préciser**

Les régions sont responsables en cas de corrections ou sanctions financières en application de l'article L.1511-1-2 du CGCT. Celui-ci dispose que « *les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État (...)* ».

Toutefois, les conventions tripartites entre l'ASP, le ministère et chacune des autorités de gestion consultées dans les deux régions visitées (Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie) prévoient que « (...) *la Région peut demander à l'État de prendre à sa charge les corrections et sanctions financières dues à des fautes ou des erreurs de l'État ou de l'organisme payeur, dans des conditions qui seront précisées par des dispositions législatives et réglementaires complémentaires (...)* », sans que soit précisée quelle instance déterminera l'éventuelle responsabilité de l'État.

Si le fait de déroger dans une convention à la règle législative selon laquelle les régions supportent la charge des corrections et sanctions financières est contestable, l'enchevêtrement des compétences est tel qu'une situation de contentieux entre l'État et les régions autorités de gestion n'est pas à exclure lorsqu'une décision de la Commission conduira à mettre une correction financière à la charge de la France. La Cour observe que les régions visitées n'avaient pas encore appréhendé leurs responsabilités en matière de contrôle de supervision des actes qu'elles délèguent aux services instructeurs et que la chaîne du contrôle est éclatée entre les

autorités de gestion pour les contrôles administratifs et l'ASP pour les contrôles de conformité, ce qui ne permet pas d'établir clairement les responsabilités<sup>80</sup>.

En outre, la part des aides régies hors du cadre national qui s'applique aux régions hexagonales reste minoritaire. Concernant les PDR en métropole, si les mesures hors du cadre national représentent 2 329 M€ pour la programmation 2014-2020 et sont en hausse, elles représentent seulement 24 % du total des mesures du second pilier.

En raison de la sensibilité de ce sujet et des différences d'interprétation des textes, le ministère a indiqué qu'un groupe de travail associant l'État et les régions avait été constitué pour définir un schéma de répartition des corrections financières opérationnel à l'horizon du second semestre 2018.

## **D - Un pilotage qui souffre d'une connaissance incomplète du coût de gestion des aides PAC**

### **1 - Des coûts complets de la gestion de la PAC insuffisamment documentés**

Le système lié aux paiements des aides est coûteux. D'après le ministère, en 2016, les coûts de gestion supportés par lui et les organismes payeurs (y compris FranceAgriMer et ODEADOM) représentent 2,72 % du total des aides distribuées pour le premier pilier (soit 226,3 M€) et 5,80 % pour le second pilier (soit 116,6 M€). Il ne s'agit là que d'une évaluation basse, puisque ces chiffres n'intègrent ni le coût des refus d'apurement supportés par le budget général, ni le coût assumé par les organismes<sup>81</sup> qui contribuent au cofinancement des aides du second pilier, ni le coût des structures relevant d'autres départements ministériels<sup>82</sup>.

Les coûts de gestion du dispositif de paiement des aides agricoles par l'ASP restent très variables ; ils sont calculés par dossier instruit ou payé. L'analyse de ce ratio montre que les dispositifs les plus onéreux sont ceux dont le nombre de dossiers payés est le plus faible. La présentation par l'ASP d'un coût de gestion prévisionnel par dossier et d'un coût de référence éclairerait donc les décisions de ses donneurs d'ordre lors de la prise en charge de nouveaux dispositifs.

Par ailleurs, l'indicateur *3.1 coûts de gestion des aides PAC* du rapport annuel de performance 2017 du programme 154 *Économie et développement rural de l'agriculture et des territoires* de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR) n'est pas

---

<sup>80</sup> À titre d'exemple, un rapport d'audit interne avait signalé des risques liés à des inexactitudes des calculs des incidences financières. Or si la région est responsable des suites et donc du montant des incidences financières, l'ASP est responsable des calculs issus de ses outils (dans ce cas, OSIRIS).

<sup>81</sup> État, agence de l'eau, conseil régional, conseil départemental, autofinancement, etc.

<sup>82</sup> Le ministère précise que « *compte tenu de difficultés techniques de disponibilité de l'information, cet indicateur n'intègre pas les coûts des structures interministérielles ou relevant d'autres départements ministériels impliqués dans l'élaboration des aides (négociation communautaire) et le contrôle externe de la gestion des mesures (Commission interministérielle de coordination des contrôles, Douanes, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, etc.)* ».

suffisamment détaillé pour suivre l'évolution des coûts de gestion par dispositif ou par montant brut (plutôt que par ratio construit à partir de montants globaux)<sup>83</sup>.

À titre d'illustration, pour 2017, selon les données définitives fournies par le ministère, le montant des coûts de gestion des aides du premier pilier s'est élevé à 226,3 M€ avec les charges d'intervention et les frais financiers (220 M€ sans). Ces coûts comprennent également ceux de FranceAgriMer, de l'ODEADOM et de l'IGN. Ceux du second pilier totalisent 116,6 M€. Le montant des aides pris en compte pour calculer le ratio était respectivement de 7,7 Md€ pour le FEAGA et les mesures de soutien de marché et de 2,16 Md€ pour le FEADER (y compris le cofinancement national). Il convient d'ailleurs de relever que le périmètre de l'indicateur 3.1 change à compter de 2018. Il ne sera plus distingué le coût de mise en œuvre du premier et du second pilier, mais entre aides du premier pilier et aides surfaces du second pilier, d'une part, et second pilier (hors aides surfaces), d'autre part, comme l'indique le tableau ci-après.

**Tableau n° 5 : coût de gestion des aides PAC**

#### INDICATEUR 3.1

##### Coût de gestion des aides PAC

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision	2020 Cible
Coût de mise en oeuvre des aides du 1er pilier et des aides surfaces du 2nd pilier / montant des soutiens 1er pilier et aides surfaces 2nd pilier reçus.	%	3,08	2,72	2,70	2,7	3,1	2,8
Coût de mise en oeuvre des aides du 2nd pilier (hors aides surfaces) / montant des soutiens 2nd pilier (hors aides surfaces) reçus	%	5,65	5,80	5,70	5,7	7,9	6,7

Source : rapport annuel de performance 2017, ministère (secrétariat général et DGPE).

## 2 - Les dépenses informatiques supportées par l'ASP

Le montant des dépenses informatiques de l'ASP témoigne de l'importance des systèmes d'information dans la gestion des aides agricoles. Ces dépenses ont globalement progressé de 46,3 % sur la période 2013 à 2015 pour atteindre près de 48 M€ sur ce dernier exercice, dont 35,22 € pour ISIS (+ 38,1 %) et 12,74 M€ pour OSIRIS (+ 75 %).

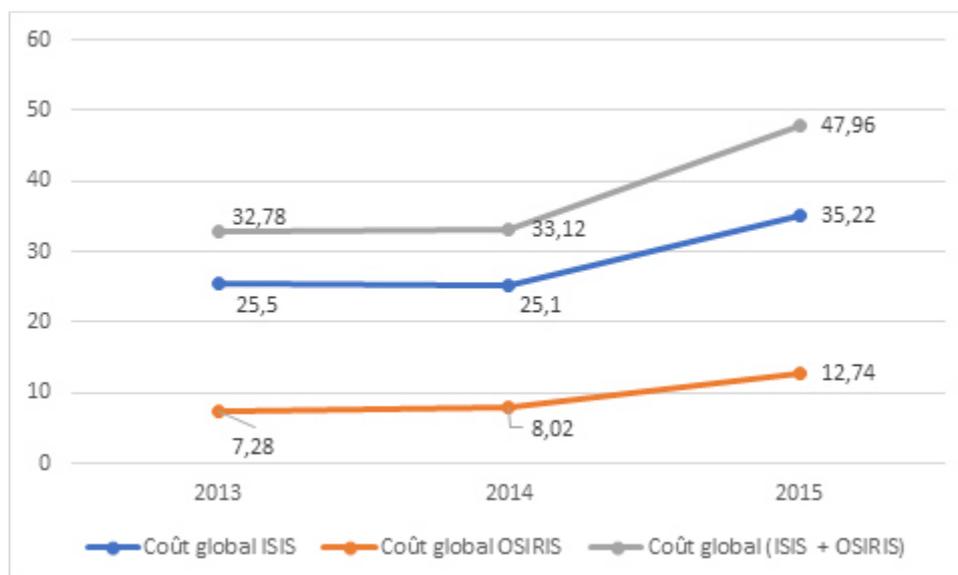
<sup>83</sup> Comme l'indique le rapport annuel de performance, « l'indicateur rapporte le coût de mise en œuvre des aides du 1<sup>er</sup> ou du second pilier au montant des soutiens communautaires reçus pour le 1<sup>er</sup> pilier ou des soutiens nationaux et communautaires reçus pour le second pilier ».

**Tableau n° 6 : répartition par catégorie de dépense des projets ISIS et OSIRIS (en M€)**

	2013	2014	2015
<b>Coût global ISIS</b>	<b>25,50</b>	<b>25,10</b>	<b>35,22</b>
<i>Dont masse salariale (hors personnel interne)</i>	0,50	0,55	0,47
<i>Fonctionnement</i>	14,13	13,49	15,35
<i>Investissement</i>	10,87	11,06	19,4
<b>Coût global OSIRIS</b>	<b>7,28</b>	<b>8,02</b>	<b>12,74</b>
<i>Dont masse salariale (hors personnel interne)</i>	0,58	1,01	1,51
<i>Fonctionnement</i>	3,71	2,89	3,66
<i>Investissement</i>	2,99	4,12	7,57
<b>Coût global (ISIS + OSIRIS)</b>	<b>32,78</b>	<b>33,12</b>	<b>47,96</b>

Source : mission IGF-CGAAER à partir de la comptabilité analytique de l'ASP.

L'accroissement des coûts globaux liés aux projets ISIS et OSIRIS tient à l'augmentation de la part dédiée à l'investissement sur la période 2013-2015 (+ 78,5 % pour ISIS et + 153,2 % pour OSIRIS), traduisant ainsi la nécessaire adaptation des outils informatiques à l'évolution des fonds européens agricoles.

**Graphique n° 4 : évolution des dépenses informatiques consacrées aux projets ISIS et OSIRIS**

Source : mission IGF-CGAAER à partir de la comptabilité analytique de l'ASP.

Par ailleurs, la mission IGF-CGAAER soulignait une exécution supérieure par rapport aux prévisions initiales : elle était de l'ordre de + 10 % pour le projet ISIS et de + 9 % pour le

projet OSIRIS en moyenne sur la période 2013-2015. La mission soulignait également une exécution inférieure par rapport aux derniers budgets rectificatifs : elle était de - 10 % pour OSIRIS et de - 17 % pour ISIS. Cette sous-exécution systématique entre le dernier budget rectificatif et l'exécution réelle témoigne de l'incapacité de l'ASP à avoir une visibilité précise sur ses coûts informatiques et l'absence de contre-expertise des services financiers sur les prévisions produites par les différentes directions métiers.

Les écarts importants entre les budgets prévisionnels et exécutés illustrent les difficultés rencontrées par l'ASP dans le pilotage financier de ses grands projets informatiques des activités agricoles.

Les coûts prévisionnels de développement informatique assumés par l'ASP sont importants, comme le montre le tableau ci-après relatif à la programmation budgétaire sur la période 2016-2022<sup>86</sup>.

**Tableau n° 7 : le coût des systèmes d'information (en M€ de mars 2018).**

Données actualisées au 23 mars 2018	CF 2016		Prévision 2017		PLF 2018		PLF 2019		PLF 2020		PLF 2021		PLF 2022		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SIGC	8,1	8,5	20	16	9,7	15,2	9,7	9,7	11,7	11,7	12,2	12,2	11,7	11,7	83,1	85
ISIS	4,8	6,8	16	12	5,7	11,2	5,7	5,7	7,6	7,6	8,1	8,1	7,6	7,6	55,5	59
TéléPAC	3,3	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	27,3	25
Hors SIGC	7,8	7,2	13,4	12,4	10,5	11,6	6,7	6,7	11,3	11,3	13,5	13,5	9,5	9,5	72,7	72,2
OSIRIS	7,8	7,2	13,4	12,4	10,5	11,6	6,7	6,7	11,3	11,3	13,5	13,5	9,5	9,5	72,7	72,2
VERDI (Contrôles sur place)	1,9	1,8	1,3	1,8	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0	0	0	5,2	5,6
Informatique transversal	1,7	1,5	2,2	2	2,8	2,8	3,4	0,1	2,3	2,1	2	2,1	1,8	1,9	16,2	12,5
<b>TOTAL investissement informatique</b>	<b>19,5</b>	<b>18,9</b>	<b>27,1</b>	<b>33,5</b>	<b>20,8</b>	<b>20,8</b>	<b>20,3</b>	<b>20,0</b>	<b>25,7</b>	<b>25,5</b>	<b>27,6</b>	<b>27,8</b>	<b>23,0</b>	<b>23,1</b>	<b>177,2</b>	<b>175,3</b>

Source : données de la direction du budget (DB), du ministère et de l'ASP.

Les domaines SIGC et hors SIGC font l'objet d'investissements similaires en volume (85 M€ en CP pour ISIS et Telepac ; 72,2 M€ en CP pour OSIRIS) sur la période 2016-2022. Entre 2016 et 2017, les coûts informatiques consacrés aux « aides surfaciques » (SIGC) augmentent de + 76,4 % (+ 6,5 M€) tandis que ceux liés aux « aides non surfaciques » progressent de + 97,2 % (+ 7 M€).

Comme l'avait constaté la DINSIC, « il n'existe pas une vision consolidée du budget OSIRIS avec les dépenses engagées dans les AG pour soutenir les travaux (ex : assistance à la rédaction des DDMO et support à la recette) ou les moyens mobilisés en AG/DDT(M) (vacataires, renfort de personnel) ». À cet égard, la mission de l'IGF et du CGAAER alertait également « sur les risques d'un dérapage budgétaire significatif au-delà de celui d'ores et déjà constaté sur la période 2014-2016. ». En réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction du budget a souligné l'existence de « coûts de gestion croissants essentiellement

<sup>86</sup> À partir de 2017, les données sont issues du plan quinquennal et sont susceptibles d'évolutions en phase de réalisation.

supportés par l'État dans la mise en œuvre des aides PAC et pointe le niveau de dépenses informatiques à l'ASP » et considéré que « ces dérapages importants sur les dépenses d'investissement montrent un manque d'anticipation des besoins informatiques de l'ASP ».

### 3 - Des coûts pour les régions mal connues

Les régions soulignent l'accroissement des dépenses de personnel et d'informatique pour piloter et superviser la gestion des aides FEADER. Cependant, une estimation globale de ces surcoûts pour les régions autorités de gestion n'a pu être obtenue.

Une estimation des moyens humains (ETP) mobilisés ou financés par les régions autorités de gestion afin de gérer le FEADER<sup>87</sup> a été réalisée en 2016 par Régions de France et actualisée à l'occasion de l'audition de son président. Cette estimation figure dans le tableau ci-après. Bien qu'incomplète – elle ne concerne que la France métropolitaine hors Corse et quelques régions n'ont pas répondu – elle fournit un certain nombre d'informations.

**Tableau n° 8 : moyens mobilisés par les régions pour la mise en œuvre du FEADER, selon Régions de France (en ETP)**

	2015	2016	2017	Evolution 2015-2017
<b>Pilotage- suivi-évaluation (hors instrumentation mais avec RAMO et élaboration - suivi des procédures)</b>				
Effectif total réel (en nombre ETP/an)	69,6	85,7	98,3	41,3%
dont ETP réellement transférés ou compensés	27,2	22,8	21,6	-20,8%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	0,0	315,0	
<b>Instrumentation (paramétrage DDMO+tests+ mises à jour +feuilles de calcul+)</b>				
Effectif total réel (en nombre ETP/an)	11,6	23,7	22,7	95,7%
dont ETP réellement transférés ou compensés	1,0	0,0	0,8	-20,0%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	250,0	975,0	
<b>Instruction pour l'ensemble du périmètre du PDR</b>				
Effectif total réel Région (en nombre ETP/an)	74,8	104,9	154,1	106,0%
dont LEADER	17,9	29,1	54,9	206,7%
Effectif total réel Région mis à disposition en DDT (en nombre ETP/an)	1,5	13,0	21,0	1300,0%
dont ETP réellement transférés ou compensés	7,0	4,0	3,0	-57,1%
<b>Autres (Responsabilité budgétaire/coordination des contrôles, valorisation temps dédié aux missions interfonds)</b>				
Effectif total	14,5	18,0	34,8	139,9%
dont ETP réellement transférés ou compensés	2,0	3,0	5,8	190,0%
<b>Total Régions PDR hexagone (ETP/an)</b>				
dont mise à disposition en DDT	1,5	13,0	21,0	1300,0%
dont ETP réellement transférés ou compensés	37,2	29,8	31,2	-16,3%
dont LEADER	17,9	29,1	54,9	206,7%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	250,0	1290,0	
<i>Source : Régions de France</i>				
<i>2015 et 2016 : poids de l'échantillon : 21 PDR hexagonaux sur 23 (représentant 94% du poids national des maquettes hors ICHN)</i>				
<i>2017 : 19 PDR hexagonaux sur 23 représentant 87 % du poids des maquettes hors ICHN</i>				

<sup>87</sup> Selon Régions de France, il s'agit « des ETPT non compensés et non transférés par l'État, mobilisés en régions et/ou financés par la région au sein des services de l'État ».

Selon cette estimation, les régions auraient mobilisé 331 ETP en 2017, soit un quasi-doublement par rapport à 2015 (172 ETP), pour gérer le FEADER. C'est essentiellement dans le domaine « instruction » que la progression aurait été la plus forte et le nombre d'agents le plus élevé (154, soit 46 % en 2017), suivi du « pilotage » (98, soit 30 %). Les emplois transférés ou compensés seraient de l'ordre de la trentaine et le coût des prestations externes portant sur le pilotage et surtout l'instrumentation serait de 1,3 M€.

L'enquête sur place a effectivement montré que des régions ont consacré des moyens humains et des dépenses d'investissement informatique au développement de solutions palliatives liées à l'instrumentation des aides agricoles du FEADER (notamment en région Auvergne-Rhône-Alpes). À cet égard, le ministère considère que des enseignements des choix stratégiques de la Région Auvergne-Rhône-Alpes seront à tirer en fin de programmation, trois cas de figure coexistant actuellement dans cette région (utilisation de l'outil complet d'OSIRIS, utilisation conjointe de l'outil OSIRIS et d'une feuille de calcul et utilisation d'un modèle régional avec saisie minimale dans l'outil OSIRIS).

Force est de constater l'absence de vision globale sur les moyens mobilisés quant à la mise en œuvre du FEADER entre les différents acteurs sur l'ensemble de la chaîne. La mauvaise connaissance du coût des moyens mis en œuvre ne permet pas un arbitrage éclairé sur l'organisation optimale à mettre en place pour une bonne gestion des aides agricoles.

## **II - Mieux maîtriser les risques de refus d'apurement**

### **A - Prendre en compte plus rapidement les observations de la Commission**

#### **1 - Des actions correctrices ont été réalisées**

##### *a) Dans le cas du FEAGA*

S'agissant du FEAGA, comme cela a été exposé *supra* à propos de la remise en cause de la gestion des aides surfaciques par la décision *ad hoc* 47, la mise en œuvre du plan d'action correctif mis en place par la France a fait l'objet de remarques récurrentes de la part de la Commission quant aux surfaces payées au titre du paiement unique ou à la compatibilité de dispositions nationales avec la réglementation européenne.

Le ministère gagnerait à se rapprocher des services de la Commission lorsqu'un problème d'interprétation peut se poser préalablement à la mise en œuvre d'une disposition.

##### *b) Dans le cas du FEADER*

S'agissant du FEADER, le ministère a élaboré, à la demande de la Commission européenne, un plan d'action, transmis en mars 2013 et dont les principaux axes portent sur les aides hors SIGC :

- modification de la règle nationale rendant inéligible l'ensemble d'un projet quand une partie seulement du projet est antérieure à la date du commencement d'exécution ;
- renforcement du contrôle administratif ;
- renforcement du contrôle interne au sein des services instructeurs.

Les trois lettres ultérieures à la Commission européenne montrent que le renforcement des contrôles administratifs a bien été opéré<sup>88</sup>. Le renforcement du dispositif de contrôle interne a été engagé tardivement<sup>89</sup>. En revanche, la modification de la règle nationale concernant les conditions d'éligibilité accuse du retard depuis la communication du plan d'action à la Commission<sup>90</sup>.

Élaboré à partir des constats d'audit des différents corps de contrôle (Cour des comptes européenne, Commission européenne, CCCOP, etc.), le plan d'action portant sur le taux d'erreur dans le domaine du FEADER fait l'objet d'un suivi par les autorités françaises. Le tableau détaillant ce plan et le suivi de son exécution ont été mis à jour par la France le 20 janvier 2017 en réponse à une demande de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne du 16 décembre 2016.

Les actions correctrices visent à agir sur les causes sous-jacentes qui ont eu une incidence sur le taux d'erreur. Elles abordent notamment l'application des règles de marchés publics et d'appels d'offre, la mise en place de formations à destination du personnel administratif des services instructeurs, la mise en place de groupes de travail (AG, OP et ministère) sur des thématiques spécifiques (élaboration des plans de financement, caractère raisonnable des coûts, contrôles administratifs croisés entre les différentes mesures ou dispositifs du règlement de développement rural (RDR), marchés publics et appels d'offres et avances), la mise en place de procédures de contrôle interne dans le cadre de la sécurisation des procédures de traitement des dossiers et l'élaboration de fiches sur différents thèmes (éligibilité des dépenses, recettes, coûts simplifiés, marchés publics et aides d'État).

C'est dans ce cadre qu'en région Occitanie, des directives ont été données par le conseil régional, autorité de gestion, sur les points d'instruction susceptibles d'être à l'origine d'un refus d'apurement (sélection des dossiers dans le cadre des appels à projet, coûts raisonnables et marchés publics, contrôles croisés, etc.).

Dans le domaine des aides hors SIGC du second pilier, la sélection et la réalisation des contrôles sur place sont effectuées par l'ASP. La DDT(M) valide la sélection, prépare les dossiers et gère les suites à donner. Les étapes de la sélection des dossiers sont mises en œuvre

---

<sup>88</sup> Quatre circulaires ont été signées entre décembre 2012 et octobre 2013.

<sup>89</sup> Cf. note du ministère, 6 novembre 2013.

<sup>90</sup> Selon le ministère, une telle modification ne serait pas nécessairement compatible avec les lignes directrices agricoles relatives aux aides d'État pour les aides financées uniquement par des crédits nationaux. Le décret n° 2009-1452 du 24 novembre 2009 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural s'appuie toujours sur les dispositions du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, le décret n° 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses dans le cadre des programmes soutenus par les fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020 précisant dans son article 9 que « *sont exclues du champ d'application du présent décret les dépenses éligibles aux programmes soutenus par le FEADER pour les aides du système intégré de gestion et de contrôle défini à l'article 67 du règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013* ».

selon une procédure transitoire définie par l'ASP dans l'attente du fonctionnement du module de contrôle d'OSIRIS.

Dans le cadre du renforcement des contrôles, les directives de l'ASP, en application du plan d'action FEADER, conduisent à des sélections mensuelles avant paiement final des dossiers (au lieu de deux à trois tirages par an).

Durant les exercices 2013 à 2016, des progrès ont été observés notamment en ce qui concerne l'audit interne, dont le fonctionnement a été certifié par l'IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), le suivi continu (contrôle interne) des procédures de contrôles administratifs et de contrôles sur place et la formalisation des procédures (contrôles administratifs, contrôles sur place, exécution des paiements, enregistrements comptables et créances).

Cependant, des insuffisances perdurent et la mise en œuvre des recommandations formulées par l'organisme de certification a tardé comme cela a été signalé *supra*.

## **2 - Poursuivre le déploiement d'un dispositif global de maîtrise des risques par l'ASP**

Les critères d'agrément de l'organisme payeur prévoient que celui-ci dispose d'un service d'audit interne qui vérifie que les procédures sont suffisantes pour garantir le respect des règles de l'Union européenne. C'est dans ce cadre que le service d'audit mène des missions sur le processus de paiement des aides par l'ASP.

Afin d'améliorer la conception et la mise en œuvre des contrôles comme la programmation des missions d'audit, une meilleure connaissance de l'ensemble des risques est nécessaire pour identifier les risques d'anomalie significative. Or, la programmation annuelle d'audit de l'ASP dans le périmètre des aides agricoles des années 2015 et 2016 comprend des missions de nature très hétérogène<sup>91</sup> sans que leur rattachement à des risques significatifs pour l'organisme payeur en termes de régularité (points de vigilance au titre du refus d'apurement, dysfonctionnements révélés par l'organisme de certification ou les corps de contrôle) ou de performance (délai de paiement, qualité, organisation, efficacité et efficience des contrôles) ne soit clairement explicité et partagé par l'ensemble des acteurs internes du traitement des risques.

Ce constat fait également écho à des observations majeures formulées par le service d'audit interne en septembre 2016 selon lesquelles « aucune cartographie des risques n'est formalisée au niveau global de l'agence, prenant en compte les différentes catégories de risque (risques stratégiques et gouvernance, réglementaires, opérationnels, financiers, ressources humaines, fraude, ...) ; les directions auditées ont des difficultés à se saisir du sujet du fait de sa complexité et de leur manque de visibilité sur la démarche à suivre ; le niveau des cartographies des risques obtenues dans le cadre de l'audit est hétérogène en termes de

---

<sup>91</sup> En 2015, les missions suivantes ont été réalisées : aide à la qualité pour la production de pommes de terre féculières, le contrôle interne de la direction des contrôles pour les aides relatives au domaine SIGC, le contrôle interne au sein de l'agence comptable (SIGC), les contrôles sur place hors SIGC, le soutien à l'élevage de vaches allaitantes, les obligations de déclarations comptables et financières au titre du FEADER. En 2016, les missions ont abordé les thématiques suivantes : les aides ovines et caprines, l'instruction de la déclaration PAC Surfaces pour l'activation de DPB, l'opération 0706 du RDR3 *Protection des troupeaux contre la prédation*, les visites rapides prorata, le management de la gestion des risques (gouvernance et mise en œuvre), l'investissement et la modernisation, le contrôle de la dépense au titre du FEADER hors SIGC et les contrôles par télédétection.

*présentation et de méthodologie (les notions de risques bruts et risques inhérents n'apparaissent pas systématiquement, la méthode d'évaluation de la criticité n'est pas explicitée, les risques pris en compte sont essentiellement financiers et réglementaires et ne sont pas catégorisés par typologie, les plans d'actions et mesures correctrices ne sont pas toujours formalisés, notamment pour les risques majeurs) ».*

De plus, l'articulation entre le contrôle interne et les processus métier a été renforcée par la désignation de référents dans chaque délégation. Des plans d'action, faisant l'objet d'une validation puis d'un suivi resserré par le comité de contrôle interne, ont également été mis en œuvre.

Il serait souhaitable que le service d'audit interne de l'ASP apprécie le degré de maturité du système de contrôle interne<sup>92</sup>, afin de le renforcer, sur l'ensemble du périmètre de responsabilité de l'organisme payeur (de l'instruction au paiement)<sup>93</sup>. La réalisation de cette mission s'avère d'autant plus nécessaire que le service d'audit interne avait relevé dans son rapport de septembre 2016 portant sur le management de la gestion des risques que « *les restitutions qui sont présentées au conseil d'administration ne concernent que la maîtrise des risques comptables et financiers, les aspects métiers ne sont que ponctuellement abordés* » et que « *le reporting à destination de la direction générale n'est pas réalisé sur la base de tableaux de bord permettant d'apprécier l'évolution des risques et le niveau de maturité du dispositif de contrôle interne au regard des moyens de maîtrise en place et de l'état d'avancement des plans de mise en conformité* ».

Le résultat de cette mission à fort enjeu devrait permettre au sein de l'ASP de prendre des mesures efficaces afin d'atteindre un taux de conformité des dossiers plus acceptable, compte tenu notamment des exigences de traçabilité imposées à l'organisme payeur. Cet objectif est d'autant plus important que le déploiement du contrôle interne à l'ASP est confronté à la politique menée sur ce champ tant dans le périmètre du ministère concernant les DDT(M) en tant que services instructeurs<sup>94</sup> que dans celui des régions en tant qu'autorités de gestion.

Dans sa réponse à la Cour, le président directeur général de l'ASP a indiqué qu'une carte des risques majeurs a été validée en comité d'audit au début de l'année 2018. Cette carte apporte

---

<sup>92</sup> Le service de contrôle interne au sein de l'inspection générale est en charge d'animer le dispositif. Sous la surveillance d'une instance spécialisée (comité de contrôle interne), les délégations régionales et métiers sont chargées d'appliquer la politique définie au travers de la mise en œuvre de plans d'action.

<sup>93</sup> Deux rapports d'audit interne de l'ASP ont abordé l'évaluation du contrôle interne mais leur champ est restreint au périmètre de l'agence comptable pour les activités relatives aux interventions agricoles SIGC (rapport n° 68 de juin 2015) et de la direction des contrôles pour les aides relatives au domaine SIGC (rapport n° 70 d'octobre 2015). Si les différents rapports d'audit abordent systématiquement l'évaluation de l'efficacité du dispositif de contrôle interne au cas par cas, il serait souhaitable d'étendre la démarche de manière globale sur l'ensemble du processus de gestion des aides depuis le dépôt de la demande jusqu'au paiement des aides.

<sup>94</sup> À cet égard, le ministère a inscrit deux risques sur sa carte ministérielle des risques de 2017 : risque n° 1-1 *problème d'instrumentation des aides SIGC de la PAC* et risque n° 1-2 *articulation entre les compétences du ministère et les nouvelles compétences des autorités de gestion*. Ces deux risques sont placés sur la zone 2 *contrôle interne à améliorer* de la matrice des risques du ministère. Lors du comité ministériel de maîtrise des risques du 6 septembre 2017, le comité a retenu la proposition de la DGPE de relever pour l'année 2017 la fréquence de « *possible* » à « *probable* » du risque n° 1-1, ce qui conduit à relever la criticité du risque de « *majeure* » à « *critique* ».

des éléments complémentaires au service d'audit interne dans le cadre de l'élaboration de sa propre analyse de risques nécessaire à la définition de son programme.

La Cour encourage donc l'ASP à poursuivre le renforcement du dispositif global de contrôle interne sur l'ensemble de la chaîne de paiement.

## **B - Simplifier les dispositifs d'aides des premier et second piliers**

Comme rappelé *supra*, la France a fait le choix, dans le cadre du FEAGA, d'une part, d'augmenter sensiblement le nombre d'aides couplées et d'autre part, de prendre en compte au maximum les éléments non agricoles dans les surfaces admissibles.

Pour ce qui concerne le FEADER, le nombre de programmes de développement ruraux (PDR) est passé de six à 29 sur la programmation 2014-2020. La multiplication des autorités de gestion et des PDR s'est ainsi accompagnée du choix de déclinaisons régionales différentes pour chaque mesure, augmentant de manière importante le nombre des mesures du second pilier.

Chacun des 27 PDRR comporte environ 1 000 pages en moyenne<sup>95</sup> soit pratiquement autant que le PDR hexagonal (PDRH) de la programmation précédente qui comportait 1064 pages<sup>96</sup>. Dans son rapport spécial n° 16 du 27 septembre 2017 portant sur la programmation du développement rural, la Cour des comptes européenne a « constaté que les PDR approuvés sont des documents longs et complexes présentant des insuffisances qui limitent les possibilités de privilégier davantage la performance et les résultats » et estimé qu'« il incombe à la Commission de mettre en œuvre les règlements, d'éviter d'introduire des éléments complexes et d'encourager la simplification dans la mesure la plus large possible ».

Une telle démarche visant à tirer parti au maximum des dispositifs européens tout en voulant répondre au maximum de demandes émanant des potentiels bénéficiaires, si elle marque une certaine ambition, n'est pas sans risques lorsqu'il s'agit de passer à la mise en œuvre. La complexité réglementaire des mesures se répercute dans la conception des outils informatiques de gestion (extranets, contrôles réglementaires « embarqués », dématérialisation des échanges entre différents acteurs, etc.). Il s'avère donc délicat d'élaborer sur le plan technique un processus simple permettant de traiter des mesures nombreuses et intrinsèquement complexes d'un point de vue réglementaire. À titre d'illustration, selon l'ASP, environ 5 000 mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ont été conçues au profit de près de

---

<sup>95</sup> En complément de ce document qui correspond au format exigé par la Commission européenne, ont été aussi rédigés un document de portée nationale qui fixe les grandes orientations stratégiques pour la mobilisation du FEADER sur la période 2014-2020, approuvé par l'État et les régions en décembre 2013 et un document de cadrage national approuvé par la Commission européenne en application du 3 de l'article 6 du R(UE) n° 1305/2013. Ce document précise quels sont les éléments communs aux programmes de développement rural régionaux et décrit les dispositions qui doivent figurer en conséquence dans les programmes de développement ruraux des régions.

<sup>96</sup> La France a élaboré pour la période 2007-2013 six programmes de développement rural (PDR) : un pour l'hexagone (métropole hors Corse) appelé programme de développement rural hexagonal (PDRH), un pour la Corse et un pour chaque département d'outre-mer. Ces cinq derniers PDR contenaient chacun moins de 1000 pages. Le PDRH était complété d'un document régional de développement rural (DRDR) par région.

25 000 agriculteurs, soit un ratio d'une mesure personnalisée et instrumentée pour cinq agriculteurs.

Par ailleurs, plus les dispositifs se complexifient, plus le risque de refus d'apurement augmente, les règles devenant plus difficiles à respecter.

Ces contraintes devraient être prises en compte le plus en amont possible dans l'élaboration des textes, processus auquel l'ASP pourrait être plus étroitement associée. La Cour incite donc vivement les acteurs et les autorités de gestion à simplifier les règles de certaines mesures<sup>97</sup> et à en réduire le nombre total.

## C - Poursuivre l'adaptation des outils informatiques

Comme on l'a indiqué, au sein de l'ASP, la direction de l'espace rural de l'agriculture et de la pêche (DIRAP) a été scindée, le 1er octobre 2016, en deux directions distinctes, l'une dédiée aux soutiens directs agricoles et l'autre au développement rural et à la pêche :

- d'une part, la direction des soutiens directs agricoles (DSDA) conduit la mise en œuvre des aides directes de la politique agricole commune (PAC). Elle constitue la direction métier en charge de piloter le programme ISIS ;
- d'autre part, la direction du développement rural et de la pêche (DDRP) est chargée de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures du développement rural (hors SIGC) programmées par les régions, autorités de gestion du FEADER, de plusieurs dizaines d'aides nationales agricoles, ainsi que celles liées à la pêche (FEAMP et nationales). Cette activité regroupe près de 80 agents (maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage et déploiement des applications) implantés au siège de l'ASP à Limoges et mobilise également de l'ordre de 70 prestataires. Cette direction métier est chargée notamment de la mise en œuvre du projet OSIRIS<sup>98</sup> et du déploiement des applicatifs de gestion.

Dans son rapport du 2 décembre 2016 portant sur la sécurisation du projet OSIRIS, la DINSIC avait constaté l'existence d'« *une organisation MOA/MOE avec des responsabilités segmentées (MOA décisionnaire, MOE bridée et prestataires laissés à distance), un fonctionnement séquentiel et sous un dispositif de direction faible* ». Face aux écueils rencontrés en matière de conduite et gestion de projets informatiques<sup>99</sup> et à la suite du rapport de la DINSIC, l'ASP a clarifié son organisation, au titre de ses rôles et responsabilités dans la conduite en mode projet afin d'améliorer le pilotage MOA/MOE. Le recrutement d'un adjoint au chef de projet orienté sur les missions réglementaires de la maîtrise d'ouvrage et la gouvernance avec les AG devrait également permettre d'améliorer la coordination de ce projet de grande ampleur.

---

<sup>97</sup> Comme par exemple les critères de modulation de la dotation aux jeunes agriculteurs (mesure 06 – installation), les critères d'éligibilité ou les taux de financement des projets ou encore les mesures d'investissement (mesure 04).

<sup>98</sup> Les équipes mobilisées sur le projet OSIRIS sont réparties entre le service à maîtrise d'ouvrage de la DDRP et la direction de l'informatique et des technologies (DIT).

<sup>99</sup> Selon l'IGF et le CGAAER, les « *difficultés ont été mises en évidence par les retards et surcoûts sur les projets ISIS et OSIRIS, la complète réalisation de ces derniers étant actuellement incertaine* ».

Toutefois, dans leur rapport de juillet 2017, l'IGF et le CGAAER indiquent que « *cette organisation segmente le rôle de chacun des acteurs et, en l'absence de direction des opérations, ne permet pas de disposer d'un pilote unique pour l'ensemble des équipes internes et des prestataires de manière intégrée et transverse. Au surplus, le pilotage du projet est complexifié par le recours à des prestataires à différents niveaux qui conduit in fine à avoir une externalisation à hauteur de 80 % des équipes dédiées* ». Le rapport précise également que « *la nouvelle organisation est trop récente pour pouvoir apprécier sa pleine réussite, l'instrumentation complète des outils à destination des régions demeurant incertaine*<sup>100</sup> ».

En matière de gestion des « *aides non surfaciques* », l'ASP a mis en place en 2017 un comité d'orientation stratégique (COS) OSIRIS rassemblant les autorités de gestion et la DGPE au sein duquel une proposition d'orientation stratégique en matière de développements et d'investissements informatiques a été préparée (feuille de route OSIRIS 2018-2020). Pour sa part, la direction générale de la performance économie et environnementale des entreprises (DGPE) a mis en place des comités opérationnels et des instances nationales de coordination : instance nationale de coordination des autorités de gestion (INCAG), comité technique transversal (CTT) et comité opérationnel (COMOP). Ces comités permettent aux différents acteurs (autorités de gestion, organisme payeur et autorité de coordination) d'échanger mais aussi de construire des positions et interprétations réglementaires communes.

Les moyens humains consacrés au projet OSIRIS ont été renforcés. Ils représentent désormais 150 personnes, dont environ 80 % proviennent d'équipes externes<sup>103</sup>. Paradoxalement, l'ASP ne possède pas une expertise technique suffisante permettant tant de maîtriser que d'évaluer les travaux informatiques de ses prestataires<sup>101</sup>. À cet égard, le rapport annuel d'activité du service d'audit interne de l'ASP pour l'exercice 2016 présenté au conseil d'administration du 21 novembre 2017 (35<sup>ème</sup> séance) souligne « *la difficulté à attirer et à fidéliser une compétence informatique au sein de l'établissement du fait des conditions de recrutement ; le niveau de compétence représente pour l'activité d'audit (...) l'une des conditions essentielles pour la qualité des prestations d'audit* ».

Il ressort enfin des travaux de différentes missions qui se sont succédé ces dernières années dans le domaine de l'informatique de l'ASP le constat d'une forte dépendance de l'établissement à l'égard de ses prestataires.

En réponse à la Cour, la direction du budget a indiqué qu'une feuille de route destinée à l'ASP a été mise en place. Elle vise essentiellement une amélioration de la gouvernance ainsi qu'un dialogue renforcé avec la Commission européenne, afin d'obtenir une réduction des facteurs conduisant à des refus d'apurement. Ce plan d'action doit ainsi permettre un meilleur pilotage de l'ASP et une meilleure implication des acteurs. Les services de l'ASP devraient

---

<sup>100</sup> La mission IGF-CGAAER recommandait que l'ASP évalue « *l'organisation mise en place pour la conduite du projet OSIRIS au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre 2017* ». A la date de novembre 2017, l'organisation n'avait pas fait l'objet d'une évaluation.

<sup>101</sup> Le rapport de la DINSIC de décembre 2016 indique, page 37, qu'il existe « *des difficultés rencontrées avec le prestataire informatique (Qualité, délais, pilotage)* ». Le rapport de l'IGF et du CGAAER de juillet 2017 précise que « *cette situation rend de fait l'ASP dépendante de son prestataire* » (annexe III) et que la stratégie de l'ASP devait être évaluée « *en matière d'architecture de son système d'information, d'organisation de sa mise en œuvre (y compris l'étude (...) de sécurisation et d'indépendance de l'ASP vis-à-vis de ses prestataires informatiques)* ».

également être associés aux positions françaises sur la future PAC pour mieux anticiper les évolutions opérationnelles induites.

Pour sa part, le ministère a relevé la nécessité d'expertiser en amont les mesures correctrices nécessaires, en fonction des constats de la Commission, de manière à les mettre en œuvre sans délai, et qu'à cet effet, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) assurait depuis juillet 2017 un suivi des enquêtes à enjeu financier majeur en vue de maîtriser le risque de correction financière par des plans d'action. Il a également confirmé que dans le cadre des négociations relatives à la PAC post-2020, les propositions françaises devront prendre en compte la sécurisation des modalités de mise en œuvre. Enfin, la Commission sera sollicitée afin de se prononcer sur la conformité des dispositions nationales préalablement à la mise en œuvre du premier pilier.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Le cadre d'intervention de l'ASP en matière de fonds européens est très contraint, en raison de ses obligations en tant qu'organisme payeur. La mise en œuvre de l'architecture de gestion des fonds européens, avec une intervention importante des services de l'État et le transfert de l'autorité de gestion aux régions, s'est traduite par une imbrication entre les différents acteurs et une grande complexité dans la gestion des aides de la PAC.*

*L'organisation de la chaîne de paiement des aides agricoles du premier pilier associe d'un côté, le ministère de l'agriculture, qui définit les aides conformément à la réglementation européenne, et de l'autre, l'organisme payeur, qui les instruit, organise les contrôles et assure les paiements. Or l'instruction et certains contrôles sont délégués aux services déconcentrés du ministère, qui relèvent ainsi fonctionnellement de l'ASP et hiérarchiquement de l'administration centrale. Ce mode d'organisation limite la capacité de l'ASP d'apprécier la conformité des aides à la réglementation. Afin d'y remédier, la Cour recommande, comme elle l'a déjà fait dans ses précédents travaux sur l'ASP menés en 2016 et dans le rapport public thématique relatif aux services déconcentrés de l'État<sup>102</sup>, la mise en place d'une organisation simplifiée, renforçant la capacité de l'ASP à exercer une autorité pleine et entière sur les services instructeurs, en envisageant le transfert du personnel des DDT(M) impliqués dans la gestion des fonds européens.*

*La gestion du second pilier est marquée par un processus inabouti de régionalisation, avec une forte imbrication des différents acteurs, qui explique notamment que les responsabilités en cas de corrections financières restent encore à préciser. À l'issue de la présente programmation, un bilan de cette réforme devra être établi.*

*La Cour relève également que la connaissance du coût de gestion des aides de la PAC reste fragmentaire ; elle ne permet pas suffisamment d'éclairer les choix faits dans la mise en œuvre des aides.*

---

<sup>102</sup> Cour des comptes. Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance. La Documentation française, décembre 2017, page 74, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

*Enfin, la France a fait le choix d'un emploi ambitieux du premier pilier en déclinant toutes les possibilités qui étaient offertes, s'engageant ainsi dans un processus complexe qui n'est pas étranger aux retards rencontrés lorsqu'il a fallu introduire les éléments dans le système d'information. De même, pour le second pilier, les PDRR ont généralement retenu de très nombreuses mesures. Une telle pratique multiplie les difficultés en termes de contrôle et augmente donc les risques de corrections financières. Une plus grande simplicité doit être recherchée à l'avenir, dans le cadre de la prochaine programmation de la PAC.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- 3. associer l'ASP à la préparation de la future PAC afin de mesurer l'impact des mesures et recueillir son expertise dans la déclinaison régionale de la PAC ;*
  - 4. renforcer l'autorité de l'ASP sur les personnels des directions départementales des territoires, chargés de l'instruction des aides, le cas échéant en lui transférant ces personnels ;*
  - 5. mettre en place un dispositif de suivi du coût de gestion et de contrôle engagé par les différents acteurs ;*
  - 6. dans le cas du FEADER, définir des règles de répartition de la sanction financière entre l'État et les régions en cas de refus d'apurement ;*
  - 7. mettre en œuvre un plan d'action interministériel visant à réduire les facteurs conduisant à des refus d'apurement : simplifier les dispositifs d'aide ; renforcer l'analyse juridique précédant la définition des dispositifs d'aide afin de s'assurer de leur conformité à la réglementation européenne ; renforcer les contrôles ; mieux prendre en compte les facteurs de risque identifiés par les corps de contrôle.*
-



## Conclusion générale

Premier pays bénéficiaire des aides agricoles européennes, la France est confrontée à des retards de paiement et à des refus d'apurement qui révèlent une organisation de sa chaîne de paiement à la fois trop complexe et déresponsabilisante. Si les retards de paiement des aides sont désormais résorbés, les corrections financières des refus d'apurement pèsent lourdement sur le budget de l'État en exécution et affectent la sincérité de la prévision budgétaire.

L'insuffisante préparation de la France à la mise en place d'un dispositif approprié de paiement des aides de la programmation 2014-2020 doit inciter les autorités françaises à tirer les leçons de cette expérience pour préparer la prochaine programmation 2021-2027.

Dans cette perspective, deux objectifs doivent être poursuivis : la clarification des responsabilités et la simplification des dispositifs d'aide.

L'architecture de gestion et de paiement des aides agricoles doit responsabiliser les différents acteurs et la réglementation européenne doit être appliquée.

Il convient en premier lieu d'intégrer davantage la chaîne de paiement, le cas échéant en transférant à l'ASP les personnels chargés de l'instruction des aides agricoles européennes, afin de permettre à l'organisme payeur de mieux exercer les responsabilités qui lui incombent et, pour ce faire, d'avoir une autorité directe sur les personnels chargés des missions qui sont les siennes. Cela impliquerait le transfert de quelques 1 600 agents des DDT(M) vers l'ASP, qui compte un peu plus de 1 100 ETPT dédiés aux aides agricoles.

En deuxième lieu, une meilleure coopération entre l'organisme payeur et l'organisme de certification est indispensable pour permettre à l'ASP de corriger, dès le début de la chaîne, les irrégularités constatées par la CCCOP et limiter ainsi les corrections financières.

En troisième lieu, une règle claire de répartition des responsabilités entre État et autorités de gestion du FEADER en cas de correction financière doit être mise en œuvre aussi vite que possible. La difficulté à établir les responsabilités en cas de corrections financières pour les aides FEADER est la marque d'une organisation inaboutie qu'il convient de clarifier.

Un suivi plus fin des refus d'apurement, identifiant leurs motifs et les responsabilités en jeu, devrait également être assuré par le ministère chargé de l'agriculture et par l'ASP. La mise en place en LFI 2018 d'une provision pour refus d'apurement est un progrès : il convient, le cas échéant, d'inscrire en LFR le montant définitif, connu dès le mois de juillet de l'année n.

L'amélioration des outils informatiques, s'appuyant notamment sur les retours d'expérience des utilisateurs (services instructeurs, autorités de gestion, organismes de paiement) est souhaitable. En revanche, au moment où les systèmes informatiques commencent à être enfin opérationnels, leur éventuel remplacement ne devrait pas déstabiliser la mise en œuvre de la nouvelle programmation.

Enfin, la principale source d'amélioration viendra d'un réel effort de simplification et de l'abandon, par le ministère de l'agriculture, de l'extrême « sophistication » des règles nationales

de mise en œuvre de la PAC, souvent en réponse à la demande des professionnels. Cette simplification des règles nationales est absolument nécessaire pour éviter que la délicate période de transition entre la fin de gestion de la programmation précédente et la mise en œuvre de la nouvelle programmation ne devienne ingérable.

La simplification doit être recherchée à tous les niveaux. Dès la négociation des textes, les difficultés de mise en œuvre doivent être prises en compte, que ce soit la gestion administrative, les exigences de contrôle sous-jacentes et la juste adéquation entre un dispositif européen lourd, coûteux en frais de gestion et l'impact des mesures à mettre en œuvre. Les fonds européens ne sont pas adaptés à la gestion de mesures trop nombreuses, notamment lorsque leur champ est limité ou leur déclinaison complexe, caractéristiques auxquelles le cadre national, voire des aides nationales ou régionales, sont mieux à même de répondre.

La Commission européenne a récemment présenté ce que pourrait être la prochaine PAC en insistant sur deux points : la réduction de l'enveloppe financière consacrée à cette politique et une plus grande latitude laissée aux États membres pour mettre en œuvre les dispositifs de soutien à l'intérieur d'un cadre fixé au niveau européen. Il y a là un double défi que la France se doit de relever.

## Définition des sigles utilisés

ACOFA .....	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (une partie des missions reprises dans l'AUP à dissolution fin 2006)
AG .....	Autorité de gestion
ASP .....	Agence de services et de paiement
ATR .....	Apport de trésorerie remboursable (sans intérêts)
AUP .....	Agence unique de paiement (fusionnée avec le CNASEA au sein de l'ASP en avril 2019)
CER .....	Comité État-Régions
CGAAER .....	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFI .....	Contrôle général économique et financier
CGET .....	Commissariat général à l'égalité des territoires
CICC .....	Commission interministérielle de coordination et de contrôle
CCCOP .....	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles
CJUE .....	Cour de justice de l'Union européenne
CMP .....	Code des marchés publics
CNASEA .....	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COMOP .....	Comité opérationnel
DDMO .....	Descriptif détaillé de mise en œuvre (système d'information OSIRIS)
DDT(M) .....	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DG AGRI .....	Direction générale de l'agriculture et du développement rural (de la Commission européenne)
DJA .....	Dotation aux jeunes agriculteurs
DSGC .....	Descriptif du système de gestion et de contrôle
DGPE .....	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (a remplacé la DGPAAT – politique agricole, agro-alimentaire et forêt)
DINSIC .....	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
DIRM/ DM .....	Directions interrégionales de la mer [en métropole et Corse] et Directions de la Mer [dans les RUP]
DPB .....	Droit au paiement de base
DPMA .....	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DPU .....	Droit au paiement unique
FEADER .....	Fonds européen de développement rural, dit « <i>second pilier</i> » de la PAC
FEAGA .....	Fonds européen agricole de garantie, dit « <i>premier pilier</i> » de la PAC
FAM .....	FranceAgriMer
FESI .....	Fonds européens structurels et d'investissements
GAL .....	Groupe d'action locale
HSIGC .....	Hors Système intégré de gestion et de contrôle

---

ICHN .....	Indemnité compensatoire de handicaps naturels (mesure FEADER)
IGF .....	Inspection générale des finances
IGN.....	Institut géographique national
LEADER.....	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAA .....	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAEC .....	Mesures agro-environnementales et climatiques (mesures FEADER)
MCFA .....	Mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles (dans l'ASP)
MEEM.....	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MTES .....	Ministère de la transition écologique et solidaire
ODARC.....	Office du développement agricole et rural de la Corse
ODEADOM..	Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer
OP.....	Organisme de paiement
PDRH .....	Programme de développement rural hexagonal
PDR(R).....	Programme de développement rural (régional)
PO.....	Programme opérationnel
RDR3 .....	Règlement de développement rural pour la période 2014-2020
RPG.....	Registre parcellaire graphique
RUP.....	Région ultrapériphérique
SIGC.....	Système intégré de gestion et de contrôle
SIPA.....	Système d'identification des parcelles agricoles
TO .....	Type d'opérations
UE .....	Union européenne

## **Annexes**

Annexe n° 1 : la lettre de saisine du Sénat .....	88
Annexe n° 2 : les lettres du Premier président précisant le calendrier et le périmètre .....	89
Annexe n° 3 : quelques notions sur les aides européennes .....	92
Annexe n° 4 : la chaîne de paiement des aides agricoles européennes .....	95
Annexe n° 5 : les règlements européens relatifs à la PAC 2014-2020 .....	96
Annexe n° 6 : le calendrier de paiements des « aides surfaciques » depuis 2015 .....	98
Annexe n° 7 : les responsabilités de l'organisme payeur en tant qu'ordonnateur.....	100
Annexe n° 8 : les principales dispositions relatives au FEADER .....	102
Annexe n° 9 : les refus d'apurement de conformité.....	103

## Annexe n° 1 : la lettre de saisine du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A1607866 KZZ  
20/12/2016



Monsieur Didier MIGAUD  
Premier président de la  
Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 19 décembre 2016

N/Réf. : XV/16-269

MICHÈLE ANDRÉ

PRÉSIDENTE  
DE LA COMMISSION  
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la chaîne de paiement des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement (ASP),
- le soutien aux énergies renouvelables,
- le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale,
- les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation),
- le programme « Habiter mieux ».

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre janvier et mars 2018.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Michèle ANDRÉ

## Annexe n° 2 : les lettres du Premier président précisant le calendrier et le périmètre

Cour des comptes



Le Premier président

1700138

Le 11 JAN. 2017

Madame la Présidente,

En réponse à votre courrier en date du 19 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Les enquêtes sur *la chaîne des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement*, préparée par la septième chambre, présidée par Mme Evelyne Ralte, et sur *le soutien aux énergies renouvelables*, réalisée par la deuxième chambre de la Cour, présidée par M. Guy Piolé, pourront être transmises au mois de janvier 2018.

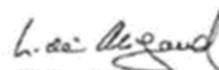
Les communications relatives aux *personnels contractuels dans l'éducation nationale*, préparée par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati, et au *programme Habiter mieux*, réalisée par la cinquième chambre de la Cour, présidée par M. Pascal Duchadeuil, vous seront remises au mois de février 2018.

Le rapport sur *les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation)* sera réalisé par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia, et vous sera remis en mars 2018.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération

  
Didier Migaud

Madame Michèle André  
Présidente de la Commission des  
finances  
SÉNAT  
15, rue de Vaugirard  
75006 Paris

Cour des comptes



Le 09 JUIN 2017

**Le Premier président**

Madame la Présidente,

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier du 11 janvier 2017, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'agence de services et de paiement (ASP) que vous avez demandée en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

La réunion de travail qui s'est tenue au Sénat le 14 mars dernier entre les rapporteurs de la septième chambre de la Cour chargés de l'enquête et MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, sénateurs, rapporteurs spéciaux, a permis d'en préciser le champ.

Au vu de ces échanges, la Cour se propose donc d'aborder tout d'abord l'organisation de la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'ASP. Ce premier volet de l'enquête permettra d'identifier les objectifs assignés à l'ASP par la réglementation européenne et par les tutelles, d'évaluer l'efficacité de l'organisation de la chaîne de paiements (notamment le partage des responsabilités entre l'ASP, le ministère chargé de l'agriculture, ses services déconcentrés et les différents organismes de contrôle ; la conformité de cette organisation au droit applicable ; les conséquences du transfert aux régions de l'autorité de gestion du FEADER) et d'évaluer les moyens mis en œuvre par l'ASP, le ministère chargé de l'agriculture et les régions.

Elle examinera ensuite la problématique du retard de paiement des aides agricoles. Ce deuxième axe permettra de réaliser une cartographie des retards de paiement et d'identifier les facteurs à l'origine de ces retards. Il évaluera l'efficacité et le coût des solutions mises en œuvre pour pallier ces retards (avances de trésorerie, utilisation de systèmes d'informations simplifiés, fonds d'allègement de charges, etc.)

**Madame Michèle André**  
**Présidente de la Commission des finances**  
SÉNAT  
15, rue de Vaugirard  
75 006 Paris

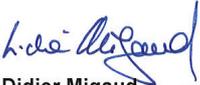
Elle traitera enfin du refus d'apurement des aides européennes. Ce volet permettra d'actualiser les données relatives aux corrections financières supportées par la France ou susceptibles de l'être à court et moyen termes, de dresser des comparaisons européennes, d'identifier les facteurs à l'origine de ces refus d'apurement et d'évaluer les plans d'actions mis en œuvre par la France pour les réduire.

Outre les investigations en cours, les rapporteurs s'appuieront sur des relevés d'observations récents (notamment le contrôle organique de l'ASP) et sur les travaux, actuellement en cours, de la mission conjointe IGF-CGAAER sur les refus d'apurement relatifs aux aides versées par l'ASP.

Une réunion d'étape se tiendra avec les rapporteurs spéciaux à l'automne pour faire le point sur l'avancée des travaux.

Comme convenu entre nos services, le rapport pourra vous être remis au mois d'avril 2018.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération



**Didier Migaud**

## Annexe n° 3 : quelques notions sur les aides européennes

### Les aides couplées et découplées du premier pilier de la PAC

#### 1. Les aides couplées

Une aide couplée consiste à aider une ou plusieurs productions spécifiques dans une exploitation agricole à certaines conditions. Ainsi, des aides couplées peuvent être accordées à tout secteur « en difficulté économique », à condition de figurer dans la liste prévue par le règlement UE n° 1307/2013. De plus, le soutien couplé ne peut être accordé que dans la mesure où il est nécessaire pour créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production dans les secteurs ou régions concernées.

La quasi-totalité des aides couplées sont accordées en appliquant un principe de dégressivité et/ou de plafonnement, l'aide étant réduite ou aucune aide n'étant versée au-delà d'un certain nombre d'animaux.

#### 2. Les aides découplées

L'aide découplée qui existait en 2014, appelée droit au paiement unique (DPU), a été remplacée en 2015 par une aide en quatre parties : le paiement de base, appelé DPB (droit au paiement de base), le paiement vert, le paiement redistributif et le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs.

Le paiement « de base » est versé en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs. Ces nouveaux droits à aide sont attribués sur les surfaces de l'exploitation quel que soit le niveau de production (voire sans production). En 2015, sa valeur est liée aux paiements historiquement reçus en 2014 et converge progressivement pour que l'aide par hectare apportée à chaque agriculteur se rapproche de la valeur moyenne nationale, réduisant ainsi les disparités entre agriculteurs. Cette convergence a permis de quitter un système d'aide qui s'appuyait sur des références datant de plus de vingt ans et qui ne correspondaient plus aux réalités d'aujourd'hui.

Le paiement vert est un paiement découplé, payé en complément des droits à paiement de base ou DPB. Il vise à rémunérer des actions spécifiques en faveur de l'environnement et contribue à soutenir leurs revenus.

Le paiement redistributif est un paiement découplé, d'un montant à l'hectare fixe au niveau national et payé en complément des DPB de l'exploitation dans la limite de 52 ha. Il a pour objectif de valoriser les productions à forte valeur ajoutée ou génératrices d'emploi, sur de petites exploitations.

Le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs est un paiement découplé, d'un montant fixe au niveau national, payé en complément des DPB dans la limite de 34 ha/exploitation comportant un jeune agriculteur

### **Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)**

Les États membres sont tenus de mettre en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour veiller à ce que les paiements soient correctement effectués, à ce que les irrégularités soient évitées, détectées lors des contrôles, fassent l'objet d'un suivi et à ce que les sommes indûment versées soient recouvrées. Les règles juridiques concernant le SIGC sont fixées dans le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs et le règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission fixant les modalités d'application.

Le SIGC s'applique aux régimes d'aide directe ainsi qu'aux mesures de développement rural qui sont accordées sur la base du nombre d'hectares ou d'animaux détenus par l'agriculteur. Il se compose d'un ensemble de bases de données informatisées et interconnectées, utilisées pour recevoir, traiter et vérifier les demandes d'aide. Il garantit une identification unique de chaque agriculteur, de toutes les parcelles agricoles et des animaux déclarés.

En France, il repose sur :

- un système de gestion des droits : droits à paiement de base à partir de 2015 (DPB) et droits à primes animales ;
- un système d'identification des parcelles, le registre parcellaire graphique (RPG) ;
- une base de données nationale d'identification (BDNI), notamment utilisée pour déterminer les animaux éligibles aux aides ;
- un dispositif de modulation par tranche de montants des aides et un système de réduction des aides en cas de non-respect des règles de la conditionnalité ;
- ISIS, l'outil de saisie et d'instruction administrative développé par l'Agence de services et de paiement ;
- TelepacTelepac, l'outil d'administration électronique de la PAC qui permet aux agriculteurs de télé-déclarer leurs demandes d'aide et aux services gestionnaires, de transmettre les informations réglementaires aux bénéficiaires.

### **Les aides du FEADER**

#### **Les programmes de développement rural nationaux**

##### **1. Le programme national « gestion des risques »**

La France a fait le choix d'activer certains dispositifs de gestion des risques dans le cadre d'un programme national à partir de 2015. Ce programme national de gestion des risques (PNGR) vise à mettre en œuvre, pour la période 2015-2020, deux types de soutien définis à l'article 37 du règlement UE n° 1305/2013 qui sont basés sur le principe de la mutualisation des risques et couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs : les participations financières aux fonds de mutualisation et celles pour le paiement des primes d'assurance récolte.

Le Comité national de la gestion des risques en agriculture (CNGRA) institué en application de l'article L. 361-8 du code rural et de la pêche maritime, est compétent en matière de gestion des aléas climatiques, sanitaire, et environnementaux.

## 2. Le programme spécifique réseau rural national

Le programme spécifique du réseau rural national (PSRRN) envisagé par la France en application de l'article 54 du règlement de développement rural pour la programmation 2014-2020 (RDR 3) vise une mise en œuvre de qualité des 27 programmes de développement rural régionaux (PDRR) et une bonne circulation de l'information entre tous les acteurs de la politique de développement rural. Il est à noter que l'ensemble de ses actions s'articule à la fois avec les PDRR, tout particulièrement avec leur volet assistance technique, avec Europ'Act, le programme national d'assistance technique inter-fonds, avec Horizon 2020 et le ou les réseaux du Partenariat Européen d'Innovation. Un Comité de suivi (CS) et un comité exécutif sont institués et chargés de la mise en œuvre des orientations du réseau et de la prise des décisions opérationnelles avec une fonction de programmation des activités du PSRRN en lien avec le Comité de suivi et les comités consultatifs de programmation.

### **Les programmes de développement rural régionaux**

Les aides relevant des PDR régionaux concernent les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les aides en faveur de l'agriculture biologique, des jeunes agriculteurs, de la qualité alimentaire, du respect des normes, du bien-être animal et de la forêt.

Un cadre national permet d'assurer la cohérence nationale de certaines politiques concernant : l'installation des jeunes agriculteurs et la transmission en agriculture, le soutien aux zones défavorisées (indemnité compensatoire de handicaps naturels – ICHN), l'amélioration de l'environnement (mesures agro-environnementales et climatiques – MAEC) et le soutien à l'agriculture biologique, la protection des troupeaux contre la prédation, les mesures liées à la gestion du réseau Natura 2000.

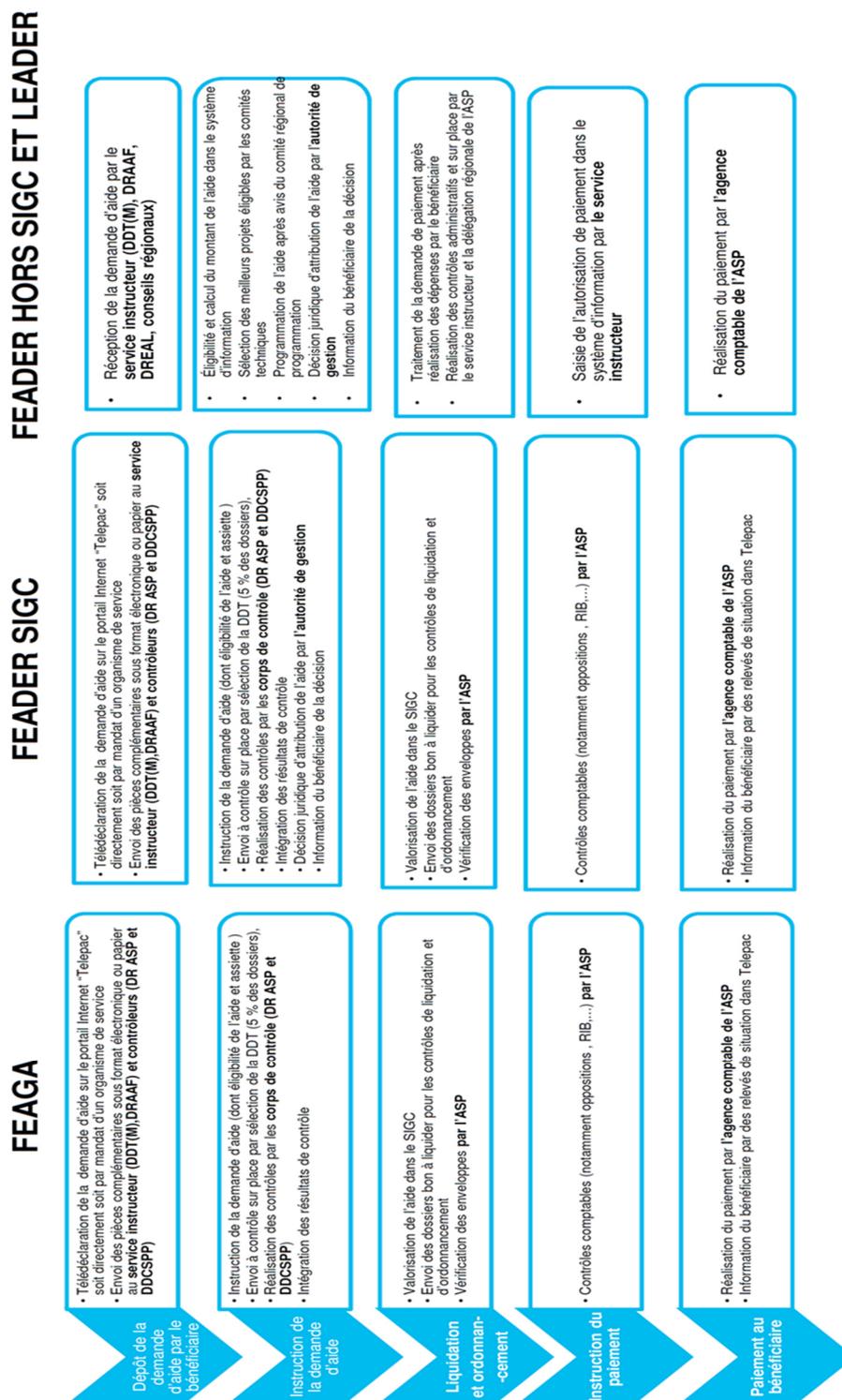
Le FEADER comporte lui-même deux volets gérés différemment selon le type d'aide :

- Les trois quarts des aides du FEADER (près de 10 Md€ pour la présente programmation), appelées « surfaciques » ou « SIGC », reposent sur la surface exploitée et sont gérées selon le système d'information de gestion et de contrôle (SIGC), comme les aides du FEAGA. Il s'agit en particulier des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique.

- Les autres mesures (1,4 Md€) dites « non surfaciques » ou « hors SIGC », relèvent de financement de projets : par exemple la modernisation des exploitations, la promotion du tourisme rural, la formation des agriculteurs ou encore les aides à l'installation des jeunes agriculteurs.

Les aides non surfaciques du second pilier ne sont pas soumises au SIGC et sont gérées par le système d'information OSIRIS.

## Annexe n° 4 : la chaîne de paiement des aides agricoles européennes



Source : Cour des comptes à partir des données de l'ASP.

## Annexe n° 5 : les règlements européens relatifs à la PAC 2014-2020

### Questions transversales

Règlement UE n° 1306/2013 du parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil ;

Règlement délégué UE n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité ;

Règlement délégué UE n° 907/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro ;

Règlement d'exécution UE n° 809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité ;

Règlement d'exécution UE n° 908/2014 de la Commission du 6 août 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence ;

Règlement d'exécution UE n° 2016-1394 de la Commission du 16 août 2016 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité.

### Soutiens directs (FEAGA)

Règlement UE n° 1307/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ;

Règlement délégué UE n° 639/2014 de la commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 (...) et modifiant l'annexe X dudit règlement ;

Règlement d'exécution UE n° 641/2014 de la commission du 16 juin 2014 fixant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1307/2013.

### **Développement rural (FEADER)**

Règlement UE n° 1305/2013 Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

Règlement d'exécution UE n° 808/2014 de la commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;

Règlement UE n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE)n° 1083/2006 du Conseil ;

Règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 ;

Règlement d'exécution UE n° 2015/207 de la Commission du 20 janvier 2015 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les modèles de rapport d'avancement, de présentation des informations relatives aux grands projets, de plan d'action commun, de rapport de mise en œuvre pour l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », de déclaration de gestion, de stratégie d'audit, d'avis d'audit et de rapport annuel de contrôle ainsi que la méthode d'analyse coûts-avantages et, en application du règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne le modèle de rapport de mise en œuvre pour l'objectif « Coopération territoriale européenne ».

### **Mesures de marché (OCM)<sup>103</sup>**

Règlement UE n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

<sup>103</sup> Aides versées par FranceAgriMer.

## Annexe n° 6 : le calendrier de paiements des « aides surfaciques » depuis 2015

	Aide versée	Campagne 2015	Campagne 2016	Campagne 2017
<i>1<sup>er</sup> pilier</i>				
<i>Aides découplées</i>	Avance	-	-	-
	ATR	1 <sup>er</sup> ATR : octobre 2015 (50 % aides 2014)		
		2 <sup>ème</sup> ATR : décembre 2015 (90 % aides 2014)	4 <sup>ème</sup> ATR (90 % aides 2015) : oct. à décembre 2016	6 <sup>ème</sup> ATR (90 % des aides 2016) : octobre 2017
	Solde	De septembre 2016 à décembre 2016	Février à juin 2017	Février 2018
	FAC	Janvier 2017		
<i>Aides couplées bovines (vaches allaitantes et vaches laitières)</i>	Avance	-	-	
	ATR	1 <sup>er</sup> ATR : octobre 2015 (50 % des aides 2014)		
		2 <sup>ème</sup> ATR : décembre 2015 (90 % aides 2014)	4 <sup>ème</sup> ATR (90 %) : Octobre 2016	6 <sup>ème</sup> ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017
	Solde	Mai-juin 2016	Février 2017	Janvier 2018
<i>Aides couplées ovines et caprines</i>	Avance	Novembre 2015	15 octobre 2016	16 octobre 2017
	ATR	1 <sup>er</sup> ATR : octobre 2015 (50 % des aides 2014)	Pas d'ATR	Pas d'ATR
	Solde	Décembre 2015	Décembre 2016	Décembre 2017
<i>Aides couplées végétales</i>	Avances	-	-	
	ATR	3 <sup>ème</sup> ATR : mai 2016 (80 %)	-	16 octobre 2017
	Solde	Octobre 2016	Juin 2017	Février 2018
<i>Aide couplée lait de montagne</i>	Avances	-	-	
	ATR	2 <sup>ème</sup> ATR : décembre 2015 (90 % des aides 2014)	-	-
	Solde	-	-	-

	Aide versée	Campagne 2015	Campagne 2016	Campagne 2017
<b>2<sup>nd</sup> pilier</b>				
<i>ICHN</i>	Acompte	-	-	-
	ATR	1 <sup>er</sup> ATR : octobre 2015 (75 % aides 2014)		
		2 <sup>ème</sup> ATR : décembre 2015 (90 % aides 2014)	4 <sup>ème</sup> ATR (90 %) : Octobre 2016 à décembre 2016	6 <sup>ème</sup> ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017
	Solde	Novembre - décembre 2016 (4 500 dossiers)	Juillet 2017	Décembre 2017
	FAC	Janvier 2017	-	-
<i>Assurance récolte</i>	Acompte	-	-	
	ATR	3 <sup>ème</sup> ATR : mai 2016 (80 %)		
	Solde	22 décembre 2016	Janvier 2018	Juillet 2018
<i>MAEC</i>	Acompte	-	-	-
	ATR	3 <sup>ème</sup> ATR : mai 2016 (80 %)	-	-
	avec augmentation des plafonds en janvier 2017	5 <sup>ème</sup> ATR : mars 2017	6 <sup>ème</sup> ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017	-
	FAC	Janvier 2017	-	-
	Solde	3 Novembre 2017	Mars 2018	Juillet 2018
<i>Aides à l'agriculture biologique</i>	Acompte	-	-	-
	ATR	3 <sup>ème</sup> ATR : mai 2016 (80 %)	5 <sup>ème</sup> ATR : mars 2017	6 <sup>ème</sup> ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017
	FAC	Janvier 2017		
	Solde	3 Novembre 2017	Mars 2018	Juillet 2018

Source : ASP

## **Annexe n° 7 : les responsabilités de l'organisme payeur en tant qu'ordonnateur**

### **Article 7 du règlement UE n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune :**

1. Les organismes payeurs (OP) sont [...] chargés de gérer et de contrôler les dépenses visées à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5 [FEAGA et FEADER]. À l'exception du paiement, l'exécution de ces tâches peut être déléguée.

6. Les organismes payeurs gèrent et assurent le contrôle des opérations liées à l'intervention publique qui relèvent de leur responsabilité et conservent une responsabilité globale dans ce domaine.

### **Règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 portant modalités d'application du règlement (UE) N°1306/2013 :**

(22) Conformément à l'article 58 du règlement (UE) no 1306/2013, les États membres par l'intermédiaire de leurs organismes payeurs sont responsables de la gestion et du contrôle de la légalité des dépenses des Fonds.

### **Annexe 1 du Règlement délégué (UE) n° 907/2014 complétant le règlement n° 1306/2013 en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro :**

1. ENVIRONNEMENT INTERNE : la structure organisationnelle de l'OP lui permet d'assurer en ce qui concerne les dépenses du FEAGA et du FEADER [...] l'ordonnancement et le contrôle des paiements, qui a pour finalité d'établir, au travers notamment des contrôles administratifs et contrôles sur place, si les montants à payer aux bénéficiaires sont bien conformes à la réglementation de l'Union.

2. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE : Procédures d'ordonnancement des demandes. L'organisme payeur adopte les procédures présentées ci-après :

i) L'organisme payeur établit les modalités de la réception, de l'enregistrement et du traitement des demandes, ainsi qu'un descriptif de tous les documents à utiliser.

ii) Tout agent chargé de l'ordonnancement dispose d'une liste de contrôle détaillée des vérifications à effectuer et atteste dans les justificatifs accompagnants la demande que ces contrôles ont été réalisés. [...].

iii) Une demande n'est ordonnancée qu'après la réalisation d'un nombre suffisant de contrôles garantissant qu'elle est conforme à la réglementation de l'Union

**Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) :**

Art. 10. – Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses

Art. 29. – Les opérations de dépenses sont successivement l'engagement, la liquidation, le cas échéant l'ordonnancement, ainsi que le paiement.

Art. 30. – L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale [...] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

Art. 31. – La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte la certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation ; la détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers.

Art. 32. – L'ordonnancement est l'ordre, quelle qu'en soit la forme, donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense.

## Annexe n° 8 : les principales dispositions relatives au FEADER

Tableau n° 9 : les textes pris en application de l'article 78 de la loi MAPTAM

<i>Décrets, arrêtés et instructions relatifs aux FESI</i>	<b>Principales dispositions</b>
<i>Décret 2014-580 du 3 juin 2014 sur gestion des fonds européens pour la période 2014-2020</i>	Le décret définit les modalités par lesquelles l'État confie aux Régions la gestion des fonds.
<i>Instruction des ministres de l'intérieur et des finances du 11 février 2015 relative au traitement budgétaire et comptable des opérations relatives aux fonds européens pour la programmation 2014 à 2020</i>	Cette note d'information aux préfets décrit l'organisation décentralisée de la gestion des fonds européens, la comptabilisation des fonds européens.
<i>Décret 2015-229 du 27 février 2015 relatif au comité national État-régions pour les FESI et au comité État-région pour la période 2014-2020</i>	En application de loi MAPTAM, institue un comité national composé de trois formations : Inter fonds, FEADER et FEAMP. Le comité État-Région est coprésidé par le préfet et le président du conseil régional et se réunit au moins une fois par an.
<i>Décret 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020</i>	Fixe les orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre des programmes hexagonaux et DOM (pas Corse), les dispositions qui doivent être identiques dans toutes les régions, prévoit les montants minimaux du FEADER par région à consacrer aux mesures du Cadre national. Il précise les cas dans lesquels l'instruction des dossiers pourrait être assurée par les services déconcentrés de l'État.
<i>Décret 2015-783 du 29 juin 2015 relatif au transfert des services de l'État aux autorités de gestion des FESI</i>	Art.1 <sup>er</sup> - 3 <sup>o</sup> : En application de l'art.81 de la loi MAPTAM sont transférés aux régions ou au département de La Réunion les services ou parties de services de l'État qui participent aux missions de l'autorité de gestion du FEADER.
<i>Décret 2016-126 du 8 février 2016 mise en œuvre des programmes cofinancés par les FESI 2014-2020</i>	Le CGET assure la mission de coordination des FESI et est autorité de coordination du FEDER. La DGPAAT (MAA) est désignée autorité de coordination du FEADER.
<i>Décret 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des FESI 2014-2020</i>	Ne s'applique pas aux aides SIGC du FEADER.
<i>Arrêté du 8 mars 2016 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes européens 2014-2020</i>	Détaille les coûts éligibles et les pièces justificatives ; un tableau annexé précise les règles particulières de certaines dépenses éligibles (personnel, etc.).

Source : Cour des comptes, à partir des données du CGET

## Annexe n° 9 : les refus d'apurement de conformité

**Tableau n° 10 : Les refus d'apurement de conformité sur le périmètre de l'ASP, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010**

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine <sup>104</sup>	Type d'anomalie <sup>105</sup>	Responsabilité <sup>106</sup>	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
<i>Ad hoc 32 2010/152/UE du 11.03.2010</i>	2003/03 et suivantes	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2002-2005	Certification des comptes	ASP <sup>107</sup>	National	Ponctuelle	0,78
	AP/2005/04	FEAGA	Aides animales	2003-2006	Insuffisance ou absence de sanctions	État	Haute-Corse	Ponctuelle	3,76
		FEAGA	Aides animales	2003-2006	Déficiences du contrôle	Partagée	Haute-Corse	Forfaitaire [5-25 %]	4,82
<i>Ad hoc 34 2010/668/UE du 05.11.10</i>	AA/2006/11	FEAGA	« Aides surfaciques »	2005-2006	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2 %)	7,95
<i>Ad hoc 35 2011/244/UE du 15.04.11</i>	AA/2008/11	FEAGA	DPU/DPB	2007-2009	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Calculée	2,33
<i>Ad hoc 37 notifiée le 2012/89/UE du</i>	RD1/2008/013	Feader	Investissements	2007-2009	Déficiences du contrôle	ASP	Rhône-Alpes	Forfaitaire (5 %)	0,76

<sup>104</sup>Au sens de l'exercice financier. On observe ainsi notamment un décalage d'un an entre l'année de demande des « aides surfaciques » et l'exercice financier correspondant. À titre d'exemple, la campagne 2008 des « aides surfaciques » est comptabilisée au titre de l'exercice financier 2009.

<sup>105</sup>Catégorisation effectuée par la mission à partir des informations disponibles et qu'il convient d'interpréter avec prudence.

<sup>106</sup>Rubrique renseignée à l'aide du tableau tenu par la MCFA.

<sup>107</sup>Certaines corrections portent sur la période antérieure à la création de l'ASP, auquel cas le terme « ASP » renvoie au CNASEA et à l'AUP, structures ayant fusionné pour constituer l'ASP.

<i>Décision ad hoc</i>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>104</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>105</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>106</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
<i>14.02.12</i>									
<i>Ad hoc 38 notifiée le 25.06.12 2012/336/UE du 22.06.12</i>	AP/2006/07	FEAGA	Aides animales	2005-2007	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2 %)	62,92
<i>Ad hoc 40 notifiée le 09.03.13 2013/123/UE du 26.02.13</i>	NAC/2008/201	FEAGA	Aides animales	2007-2009	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2%)	4,46
	RD1/2008/10	Feader	ICHN et MAEC	2008-2009	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (5 %)	28,96
	RD1/2008/16	Feader	Prêts bonifiés	2007-2009	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (5%)	6,45
<i>Ad hoc 42 notifiée le 13.08.13 2013/433/UE du 5.08.13</i>	NAC/2010/103	FEAGA	Aides animales	2010	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2 %)	1,32
<i>Ad hoc 43 notifiée le 17.12.13 2013/763/UE du 12.12.13</i>	XC/2009/03	FEAGA et Feader	Conditionnalité	2008-2011	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Calculée	40,18
		FEAGA et Feader	Conditionnalité	2008-2011	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (2 % et 5 %)	101,31
	FA/2010/055	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2009	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	0,06
<i>Ad hoc 44 notifiée le 04.04.14 2014/191/UE du 04.04.14</i>	DPU/2007/009	FEAGA	DPU/DPB	2007-2010	Mauvaise application des règles communautaires pour la	État	National	Ponctuelle	190,51

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine <sup>104</sup>	Type d'anomalie <sup>105</sup>	Responsabilité <sup>106</sup>	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
					définition de l'aide				
		FEAGA	DPU/DPB	2007-2010	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (10%)	48,40
	RD1/2010/802	Feader	Dotation jeunes agriculteurs	2007-2011	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (5 %)	7,90
	RD1/2010/815	Feader	Prêts bonifiés	2007-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Extrapolée	2,13
<i>Ad hoc 45 notifiée le 12.07.14 2014/458/UE du 09.07.14</i>		FEAGA	DPU/DPB	2010-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Ponctuelle	7,75
	NAC/2011/201	FEAGA	DPU/DPB	2010-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (10 %)	12,29

<i>Décision ad hoc</i>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>104</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>105</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>106</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
<i>Ad hoc 47 notifiée le 16.01.2015 (C2015/53) UE/2015/103 du 23.01.2015</i>	AA/2009/111 AA/2010/08 AA/2012/402	FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	État	Haute-Corse	Forfaitaire (100 %)	27,03
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	34,63
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	1,52
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	315,84
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (5 %)	0,36
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Calculée	1,48
		FEAGA	DPU/DPB	2011-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Ponctuelle	140,90
		NAC/2012/10	FEAGA	Aides animales	2008-2012 .	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Calculée

<i>Décision ad hoc</i>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>104</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>105</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>106</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
	NAC/2009/104	FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	30,47
	AA/2011/10 AA/2012/06	FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	Haute-Corse	Forfaitaire (100 %)	24,35
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	1,34
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	277,73
		FEAGA et Feader	DPU/DPB	2011-2013	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Calculée	1,40
		RD1/2011/858	Feader	Prêts bonifiés	2010-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Mixte
	RD2/2011/03	Feader	ICHN et MAEC	2010-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2 %)	3,98
	RD2/2011/03	Feader	ICHN et MAEC	2010-2011	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	31,56
<i>Ad hoc 48 notifiée le 22.06.2015 (C(2015)4076</i>	CEB/2012/48	Feader	Certification des comptes	2011	Certification des comptes	ASP	National	Extrapolée	2,18
	CEB/2012/48	FEAGA	Certification des comptes	2011	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	0,34

<i>Décision ad hoc</i>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>104</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>105</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>106</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
<i>UE/2015/1119 du 10.07.2015</i>	NAC/2011/001	FEAGA	Aides animales	2011-2012	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (25 %)	1,44
		FEAGA	Aides animales	2011-2012	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Ponctuelle	1,04
	NAC/2012/001	FEAGA	Aides animales	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2 %).	16,39
		FEAGA	Aides animales	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	National	Ponctuelle	26,54
	RD2/2012/005	Feader	ICHN et MAEC	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	98,28
<i>Ad hoc 49 notifiée le 13.11.2015 € (2015)7716 UE/2015/2098 du 13.11.2015</i>	NAC/2013/001	FEAGA	Aides animales	2013-2014	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (10 %)	0,84
	RD2/2014/001	Feader	Investissements	2012-2014	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire(2 %)	0,10
<i>Ad hoc 50 notifiée le 17.03.2016 €(2016)1509 UE/2016/417 du 22.03.2016</i>	XC/2012/01	FEAGA et Feader	Conditionnalité	2010-2013	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Forfaitaire (2 %)	75,27
	RD1/2012/805	Feader	Investissements	2010-2013	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (5%)	13,62
	IR/2009/005	FEAGA	Certification des comptes	2009	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	3,03
	CEB/2011/48	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2010	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	6,76
<i>Ad hoc 51 notifiée le 20.08.2016 C(2016)3763</i>	NAC/2014/001	FEAGA	DPU/DPB	2013-2014	Mauvaise application des règles communautaires	État	National	Forfaitaire (10 %)	190,60

<i>Décision ad hoc</i>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>104</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>105</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>106</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
<i>UE/2016/1059 du 30.06.2016</i>					pour la définition de l'aide				
<i>Ad hoc 53 notifiée le 14.02.2017 C(2017)766 UE/2017/264 du 16.02.2017</i>	NAC/2015/008	FEAGA	Aides animales	2014-2015	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Ponctuelle	4,10
	RD3/2014/012	Feader	Dotation jeunes agriculteurs	2013-2016	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Ponctuelle	3,98
<i>Ad hoc 54 notifiée le 28.06.2017 C(2017) 4136 UE/2017/1144 du 26.06.2017</i>	CEB/2013/048	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2012	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	16,96
	CEB/2014/048	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2013	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	10,50
	RD1/2015/806	Feader	Investissements	(ND)	ND	ND	ND	Forfaitaire (5 % et 10 %)	15,29
<i>Ad hoc 55 notifiée le 08.11.2017<sup>108</sup></i>	AA/2014/008	FEAGA	« Aides surfaciques »	ND	Déficiences du contrôle	État	National	Calculée	117,44
	CEB/2016/047	Feader	Certification des comptes	2015	Certification des comptes	ND	ND	Ponctuelle	3,21
	CEB/2016/047	FEAGA	Certification des comptes	2015	Certification des comptes	ND	ND	Ponctuelle	12,83
<i>Corrections</i>	RD2/2015/017	Feader	ICHN MAE PHAE	2014-2015	ND	ND	ND	Calculée	14,26

<sup>108</sup> Cf. décision définitive *ad hoc* 55 du 8 novembre 2017 : ASP FEAGA : - 120 647 753,58 € ASP Feader : - 13 130 421,77 €.

<i>Décision ad hoc</i>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>104</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>105</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>106</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
<i>quasi-définitives<sup>109</sup></i>	RD3/2016/003 <sup>110</sup>	Feader	Leader	2014-2016	ND	ND	ND	Forfaitaire (10 %)	14,70
<i>Remboursements de la Commission suite à recours et annulations de doubles comptes</i>									- 33,11
<i>Total</i>									2 171,7

Source : à partir des données de l'IGF et de l'ASP/MCFA

<sup>109</sup> Corrections ayant fait l'objet d'une notification formelle par la Commission, après tenue de la réunion bilatérale, en attente de la notification de la décision d'exécution à la date du 17 février 2017. D'autres corrections, relatives à des enquêtes de conformité en cours, pourraient également être prononcées au cours de l'année 2017.

<sup>110</sup> L'enquête RD3/2016/003 a fait l'objet d'une décision « *ad hoc* 56 » adoptée le 27 février 2018.