

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France,

Par M. Joël BOURDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. L'APUREMENT DES DÉPENSES AGRICOLES	9
A. LES MODALITÉS DE PAIEMENT DES AIDES AGRICOLES ET LA NOTION DE REFUS D'APUREMENT	9
1. <i>La mise en œuvre des dépenses de la PAC en France</i>	9
a) Les montants en jeu	9
b) Des aides préfinancées par les Etats membres	10
2. <i>La notion de refus d'apurement</i>	10
a) L'apurement comptable	10
b) L'apurement de conformité	11
B. UN CADRE DE CONTRÔLE ÉLABORÉ, UNE PROCÉDURE PERFECTIBLE	11
1. <i>Le cadre de contrôle et la procédure mise en œuvre</i>	12
a) Un cadre de contrôle contraignant	12
b) Les étapes de la procédure	12
2. <i>Un mécanisme non exempt de défauts</i>	13
a) Des délais importants	13
b) Le recours fréquent à des taux de correction forfaitaire	14
c) Une procédure de conciliation perfectible	16
II. LES REFUS D'APUREMENT DES DÉPENSES AGRICOLES EN FRANCE	17
A. LES MONTANTS EN JEU ET LES PRINCIPAUX SECTEURS CONCERNÉS	17
1. <i>Près de 100 millions d'euros de corrections en moyenne annuelle</i>	17
a) Une dépense erratique	17
b) Approche comparée	18
2. <i>Les principaux secteurs concernés</i>	21
a) L'apurement de conformité	21
b) L'apurement comptable et les enjeux liés aux créances non recouvrées	22
B. LES « FAIBLESSES » FRANÇAISES ET LES MOYENS D'Y REMÉDIER	23
1. <i>« Négligence » et « choix délibéré » selon la typologie de l'ACOFA</i>	24
a) Une grille d'analyse originale	24
b) Le poids prépondérant des violations délibérées de la réglementation	25
2. <i>Les pistes d'amélioration</i>	26
a) De réels efforts d'amélioration des contrôles	26
b) Le non-respect de la règle communautaire : entre volonté délibérée et divergence d'interprétation ?	27

III. QUELLE INSCRIPTION EN LOI DE FINANCES POUR LES REFUS D'APUREMENT ?	32
A. LA BUDGÉTISATION DES REFUS D'APUREMENT : DES ANALYSES DIVERGENTES	32
1. <i>Les raisons d'une budgétisation ex post</i>	32
a) La position du ministère chargé du budget : une budgétisation aléatoire, auto-réalisatrice et contre-productive.....	32
b) La position du ministère de l'agriculture et de la pêche : une marge de manœuvre impossible à dégager dans le cadre des plafonds 2009-2011	33
2. <i>Les arguments plaidant pour une inscription en loi de finances initiale</i>	34
a) La position du Comité interministériel d'audit des programmes	34
b) L'analyse de la Cour des comptes.....	34
B. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35
1. <i>Modifier les pratiques d'inscription budgétaire</i>	35
a) Pour une inscription minimale en loi de finances initiale	35
b) Rendre le financement en LFR plus incitatif ?	36
2. <i>Les autres améliorations souhaitables</i>	36
a) Clarifier les règles d'inscription comptable.....	36
b) Refus d'apurement et évaluation de la performance.....	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, DU MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, ET DE L'AGENCE UNIQUE DE PAIEMENT	39
ANNEXE - COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION, SUR LES REFUS D'APUREMENT DES DÉPENSES AGRICOLES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE	63

INTRODUCTION

Premier bénéficiaire des dépenses mises en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune, notre pays perçoit annuellement 10 milliards d'euros d'aides en provenance du budget communautaire. Ces aides font l'objet d'un préfinancement par les Etats membres, puis sont remboursées par la Commission européenne, au terme de contrôles et d'audits ayant pour objet de s'assurer que les dépenses agricoles ont été mises en œuvre en conformité avec la réglementation communautaire.

Lorsqu'elle constate des irrégularités, la Commission européenne, protectrice des intérêts financiers de la Communauté, procède à une réfaction sur les remboursements qu'elle octroie aux Etats membres, dite « refus d'apurement ». Ces corrections financières, qui s'analysent donc comme des pénalités résultant de défaillances dans la gestion et dans le contrôle des aides de la PAC, ont fait l'objet, en 2008, d'une enquête de la Cour des comptes sollicitée par votre commission des finances en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Au terme de cette enquête, et à la suite d'une audition publique organisée le 13 novembre 2008, en présence des magistrats de la Cour des comptes et des représentants des ministères chargés de l'agriculture et du budget, le présent rapport s'efforce de quantifier l'impact budgétaire des refus d'apurement affectant la France, d'en cerner l'origine et de formuler des recommandations pour en tarir les sources.

Il est également l'occasion de revenir sur la question de l'inscription en loi de finances et du traitement comptable d'une dépense qui, pour être aléatoire, est souvent d'un montant substantiel, et constitue un facteur récurrent de perturbation de l'exécution budgétaire pour le ministère de l'agriculture et de la pêche.

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principales observations

1. La France est le **premier Etat membre bénéficiaire** des dépenses de la politique agricole commune. Les dépenses agricoles du budget communautaire sur le sol français avoisinent 10 milliards d'euros par an.

2. Les aides de la PAC sont **préfinancées** par les Etats membres, puis **remboursées** par le budget communautaire. En cas d'irrégularités constatées dans la gestion et le contrôle national de ces aides, la Commission européenne procède à une **réfaction** sur les remboursements qu'elle octroie aux Etats membres, dite « **refus d'apurement** ».

3. La procédure mise en œuvre pour l'apurement des dépenses agricoles communautaires est **longue** et les méthodes de calcul des pénalités financières et de conciliation entre autorités communautaires et autorités nationales ne sont pas exemptes de **défauts**.

4. La France a été affectée par près de **100 millions d'euros de corrections financières en moyenne annuelle** entre 1996 et 2007. Elle se classe ainsi parmi les Etats membres les plus touchés par les refus d'apurement.

5. Les domaines les plus concernés par les refus d'apurement sont actuellement le **développement rural**, le secteur des **fruits et légumes** et l'octroi des **prêts bonifiés** aux agriculteurs.

6. La France encourt un risque de pénalité financière supplémentaire lorsque les aides indûment versées ne sont pas **recupérées** auprès des bénéficiaires.

7. Certains risques de pénalités sont la conséquence d'erreurs commises de bonne foi et de la **complexité de la réglementation** communautaire. D'autres résultent de la volonté des autorités françaises de faire **prévaloir leur interprétation** de cette réglementation face aux services de la Commission.

8. Les statistiques établies par les opérateurs du ministère de l'agriculture et de la pêche enseignent que la quasi-totalité des pénalités financières constatées entre 2004 et 2006 résultent de « **négligences** » ou d'une « **volonté délibérée** » d'enfreindre la réglementation communautaire. Certaines pénalités sont le fruit d'interprétations qui peuvent paraître **abusives**, voire de **contournements assumés** de la norme communautaire, dont est emblématique la pratique des « lettres interministérielles ».

9. Le ministère de l'agriculture et de la pêche fait état d'une **amélioration récente mais sensible** de la situation française au regard des refus d'apurement, consécutive à la mise en place d'un cadre de gestion et de contrôle unifié et rénové.

10. Le paiement des refus d'apurement communautaire, dépense aléatoire et peu légitime, ne fait **jamais l'objet d'inscription de crédits en loi de finances initiale**.

Principales recommandations

1. Promouvoir, auprès des autorités communautaires, plusieurs **améliorations de la procédure d'apurement** des dépenses agricoles, de nature à enserrer celle-ci dans un délai raisonnable, à limiter le recours aux méthodes de calcul forfaitaire ou par extrapolation des sanctions, et à renforcer l'influence des travaux de l'organe de conciliation sur la décision finale de la Commission.

2. Pérenniser la tenue, par le ministère de l'agriculture et de la pêche, d'une **typologie des refus d'apurement** en fonction des comportements en cause (négligence, volonté délibérée, erreur d'interprétation), des administrations et opérateurs à qui ils sont imputables et des récurrences constatées.

3. Prévenir l'accroissement de pénalités financières supplémentaires en procédant le plus systématiquement possible à la **récupération** des aides irrégulièrement attribuées.

4. Se prémunir contre certaines **interprétations « extensives »** de la réglementation communautaire et mettre un terme au recours ponctuel à des **lettres interministérielles** invitant les services et organismes chargés de la mise en œuvre des aides agricoles à prendre des décisions non conformes à la réglementation communautaire.

5. Prévoir l'inscription de crédits en **loi de finances initiale** pour le financement des refus d'apurement communautaire, d'un montant correspondant aux seules pénalités résultant d'erreurs d'application ou d'interprétation de la réglementation, ou calculé sur la base du taux de correction le plus faible constaté au sein des autres Etats membres de taille comparable à la France.

6. Etudier la possibilité de limiter systématiquement les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative, afin de conduire le ministère de l'agriculture et de la pêche à dégager des **ressources en gestion** pour faire face aux conséquences budgétaires des refus d'apurement.

7. Préciser les modalités d'un **provisionnement comptable** des pénalités financières découlant des refus d'apurement.

8. Compléter le dispositif d'évaluation de la **performance** de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » par un sous-indicateur relatif à l'origine des sanctions financières.

I. L'APUREMENT DES DÉPENSES AGRICOLES

A. LES MODALITÉS DE PAIEMENT DES AIDES AGRICOLES ET LA NOTION DE REFUS D'APUREMENT

1. La mise en œuvre des dépenses de la PAC en France

a) Les montants en jeu

Aux termes du cadre financier pluriannuel ayant fait l'objet de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, le budget communautaire consacrerait, sur la période 2007-2013, plus de 400 milliards d'euros aux premiers et seconds piliers de la politique agricole commune (cf. tableau).

Crédits de la politique agricole commune aux termes du cadre financier 2007-2013

(en millions d'euros courants)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
<i>Aides directes et gestion des marchés</i>	42 550	41 005	42 860	45 268	45 223	45 692	46 172	308 770
<i>Développement rural</i>	11 366	13 303	13 401	13 453	13 679	13 635	13 583	92 420
Total	53 916	54 308	56 261	58 721	58 902	59 327	59 755	401 190

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009

Sur l'ensemble de ces crédits, **10 milliards d'euros par an environ** sont consacrés à notre agriculture nationale, montant qu'il convient de rapporter aux 3,5 milliards d'euros de crédits de paiements inscrits annuellement à la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » du budget général de l'Etat.

Part des paiements français dans les dépenses du FEOGA section Garantie

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Paiements UE	40 505,9	41 533,9	43 520,6	44 379,3	43 579,4	48 462,3	49 865,2
Paiements France	9 005,8	9 230,1	9 781,5	10 464,1	9 429,4	10 011,5	10 044,6
<i>Taux de retour</i>	22,2%	22,2%	22,5%	23,6%	21,6%	20,7%	20,1%

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2009.

Sur la période 2007-2013, la France devrait rester le premier bénéficiaire des dépenses relatives aux marchés agricoles (premier pilier). Ces dépenses sont estimées à 62 milliards d'euros sur la période, soit un « taux de retour » de 19,4 %. Pour le second pilier (développement rural), ces montants sont respectivement estimés à 6,4 milliards d'euros et 7,2 %.

b) Des aides préfinancées par les Etats membres

Selon le principe de la **gestion partagée**, la Commission européenne n'effectue pas elle-même les paiements des aides communautaires aux agriculteurs, mais confie cette mission aux Etats membres, qui agissent par l'intermédiaire de 85 **organismes payeurs** nationaux ou régionaux. En France, ces organismes payeurs sont les offices agricoles, l'Agence unique de paiement (AUP) et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)¹.

Les aides communautaires sont **préfinancées par les Etats membres, puis remboursées par le budget communautaire**, via le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Ce remboursement s'effectue le troisième jour ouvré du deuxième mois suivant le paiement des avances.

En France, et depuis 2001, le préfinancement des aides communautaires est assuré par **avances du Trésor** mises en œuvre, sur instruction ministérielle, par l'Agence France Trésor (AFT). Ces avances sont consenties à l'AUP et permettent d'éviter un financement bancaire ou de marché qui aurait pour conséquence d'accroître la fragmentation de la dette de l'Etat et sa charge d'intérêts. Ce mécanisme de préfinancement est retracé au programme 821 « Avances à l'Agence unique de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » de la mission « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics ».

2. La notion de refus d'apurement

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 Etats membres, dite « **refus d'apurement** ».

Ce refus d'apurement s'analyse donc comme la **sanction** de contrôles insuffisants ou de paiements irréguliers. Il résulte donc, 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**).

a) L'apurement comptable

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. La Commission adopte

¹ Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ces opérateurs font actuellement l'objet d'une réorganisation, évoquée dans la suite du présent rapport.

une décision **annuelle** d'apurement des comptes avant le 30 avril de l'année suivant l'année financière concernée¹.

Les refus d'apurement comptable résultent le plus souvent du non-respect des délais et plafonds de versement des aides communautaires, ainsi que de l'absence de recouvrement par les Etats membres des créances qu'ils détiennent sur les bénéficiaires finaux des aides, lorsqu'il est définitivement établi que celles-ci sont indues².

b) L'apurement de conformité

L'**apurement de conformité** consiste à s'assurer que les dépenses effectuées sont **conformes à la réglementation communautaire** et que les organismes payeurs ont procédé aux contrôles prévus. Cet apurement fait suite à des **audits** menés par la Commission et intervient **plusieurs années** après l'engagement des dépenses concernées.

La Commission prend deux à trois décisions d'apurement de conformité par an. La procédure d'apurement de conformité survenant plusieurs années après l'engagement effectif des dépenses, il en résulte que les éventuelles corrections financières ne s'imputent pas sur les **dépenses contestées**, mais sur le remboursement par la Commission des **dépenses de l'année en cours**³.

B. UN CADRE DE CONTRÔLE ÉLABORÉ, UNE PROCÉDURE PERFECTIBLE

Le premier règlement du Conseil européen⁴ fixant les modalités de financement de la politique agricole commune ne contenait aucune disposition relative aux contrôles. Ces derniers ont été progressivement formalisés, au point que le paiement des dépenses agricoles communautaires s'inscrit désormais dans un cadre procédural extrêmement complet. La mise en œuvre des refus d'apurement n'est toutefois pas exempte de certains défauts, tenant à la durée des procédures et aux méthodes employées pour le calcul des pénalités.

¹ Pour les dépenses agricoles, une année financière s'étend du 16 octobre de l'année n au 15 octobre de l'année n+1.

² Cf. infra les développements consacrés aux enjeux liés aux créances non recouvrées.

³ Par exemple, des irrégularités constatées sur les dépenses engagées en 1999 et détectées en 2005 donneront lieu à des corrections financières amputant les remboursements de 2005.

⁴ Règlement n° 65 du 20 avril 1962.

1. Le cadre de contrôle et la procédure mise en œuvre

a) Un cadre de contrôle contraignant

Le cadre actuel de contrôle des dépenses agricoles communautaires repose sur trois règlements¹ et se caractérise par une **implication importante des Etats membres**. En effet, la mise en œuvre d'un système décentralisé de gestion des fonds communautaires où les Etats membres gèrent, contrôlent les aides agricoles et supportent les conséquences financières des refus d'apurement contribue fortement à les responsabiliser.

Ce cadre de contrôle repose sur les obligations suivantes :

1) l'**agrément** par les Etats membres **des organismes payeurs** des aides agricoles, sur la base de critères² établis par la Commission et après consultation de cette dernière ;

2) en cas de pluralité d'organismes payeurs, la désignation d'un **organisme unique de coordination** comme interlocuteur de la Commission. En France, l'**Agence unique de paiement (AUP)** a succédé dans ce rôle à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) à compter du 1^{er} janvier 2007 ;

3) la signature, par chaque responsable d'organisme payeur, d'une **déclaration d'assurance** certifiant que ses comptes constituent un état exact, complet et précis de ses dépenses et de ses recettes et que son système de gestion et de contrôle fournit une assurance raisonnable sur la légalité et la régularité des transactions ;

4) la désignation d'un **organe de certification** indépendant des organismes payeurs, chargé de certifier les comptes des organismes payeurs et d'émettre un avis sur la déclaration d'assurance de leurs responsables. En France, ce mandat est confié à la **Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP)**.

L'ensemble de ces dispositions permet en définitive à la Commission de disposer d'une **triple garantie**, reposant sur la certification par l'organisme certificateur, la déclaration d'assurance du responsable de l'organisme payeur et l'avis de l'organisme certificateur sur cette déclaration.

b) Les étapes de la procédure

Chaque année, la direction générale pour l'agriculture et le développement rural de la Commission entreprend plus de **300 audits, dont la moitié est constituée par des missions auprès des organismes payeurs**. Les missions d'apurement ainsi diligentées font l'objet de calendriers semestriels rendus publics par la Commission.

¹ Règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil, du 22 mai 1995, règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005 et règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission, du 21 juin 2006.

² Critères relatifs à l'environnement interne et aux activités de contrôle de l'organisme ainsi qu'à l'information, à la communication et au suivi.

Les principales étapes de la procédure sont les suivantes :

1) l'Etat membre auquel il est signifié l'ouverture d'une mission communique les pièces requises et reçoit l'équipe d'audit, qui communique ses premières conclusions au cours d'une **réunion de restitution de travaux**. Dans un délai d'un à deux mois, l'Etat membre se voit **notifier officiellement** les constatations de la Commission auquel il répond sous deux mois ;

2) une **réunion bilatérale** est organisée entre les représentants de la Commission et ceux de l'Etat membre. Il s'agit, en France, de représentants du ministère de l'agriculture et de la pêche, de l'Agence unique de paiement et de l'organisme payeur concerné, disposant d'un mandat élaboré au cours d'une réunion placée sous l'égide du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). La réunion donne lieu à la production, par les services de la Commission, d'un **procès-verbal**¹ auquel l'Etat membre peut à nouveau répondre sous deux mois ;

3) la Commission notifie à l'Etat membre ses **conclusions** ainsi que le **montant des corrections** envisagées ;

4) dans un délai de trente jours ouvrables, l'Etat membre peut saisir un **organe de conciliation**² qui dispose de quatre mois pour tenter de rapprocher les positions. Au terme de cette période, l'organe de conciliation rédige un rapport et formule des recommandations ;

5) la Commission informe l'Etat membre de ses **conclusions définitives**³, susceptibles de recours devant le **Tribunal de première instance**.

2. Un mécanisme non exempt de défauts

Si le recours aux refus d'apurement n'est évidemment pas contestable dans son principe, en tant qu'il contribue à la protection des intérêts financiers de la Communauté, certaines de ses modalités de mise en œuvre apparaissent perfectibles.

a) Des délais importants

Ainsi qu'il a déjà été précisé, les refus d'apurement pour non-conformité interviennent avec plusieurs années de retard par rapport à la date

¹ Le délai de production de ce document est très variable et peut osciller entre un mois et plus d'un an.

² L'organe de conciliation est composé de cinq membres hautement qualifiés dans les questions relatives au financement de la PAC ou dans la pratique de l'audit financier, et ressortissants d'Etats membres différents. Leur mandat est de trois ans, renouvelable par périodes d'un an. Les demandes de conciliation doivent être motivées et ne sont recevables que si la correction préconisée par la Commission excède 1 million d'euros ou représente plus de 25 % de la dépense annuelle totale de l'Etat membre au titre de ce poste budgétaire, ou encore lorsque la demande concerne un principe relatif à l'application des règles communautaires.

³ La correction financière éventuellement arrêtée est adoptée après consultation des Etats membres par l'intermédiaire du Comité des fonds agricoles.

des dépenses contestées. Les décisions de refus d'apurement n'étant enfermées dans **aucun délai, six années sont en moyenne nécessaires** pour connaître les conclusions définitives de la Commission. A titre d'exemple, **43 % des dépenses déclarées en 2003** pour les comptes de 29 organismes payeurs en 2001 et 2002 **n'avaient fait l'objet d'aucune décision d'apurement en 2006**.

La longueur de la procédure présente deux inconvénients principaux :

1) elle contraint les Etats membres à tenir une **double comptabilisation** des refus d'apurement, par exercice FEOGA (pour les dépenses contestées) et par exercice budgétaire national (pour les remboursements affectés par la décision de refus d'apurement) ;

2) plus gravement, elle **atténue la mise en jeu de la responsabilité des auteurs des irrégularités**, qui ont souvent quitté leurs fonctions lorsque surviennent les corrections financières qui leur sont imputables.

b) Le recours fréquent à des taux de correction forfaitaire

Par ailleurs, la Commission dispose de trois bases de détermination des corrections financières, dont le montant doit être déterminé à raison de la **nature** et de la **gravité** de l'infraction, ainsi que du **préjudice financier** occasionné à la Communauté¹.

Ces bases sont en principe les **pertes réellement occasionnées** pour le budget communautaire ou, à défaut, l'**extrapolation** d'anomalies constatées sur un échantillon représentatif ou l'application de **taux forfaitaires**.

Alors qu'il devrait se limiter aux cas où la Commission estime qu'un chiffrage exact du risque financier est **impossible ou difficile à obtenir**², le recours à des taux de correction forfaitaire semble devenu **la méthode la plus utilisée**. Les taux standards de correction sont de 2 %, 5 %, 10 % et 25 %³ des dépenses à risque et obéissent à des lignes directrices selon que les contrôles mis en œuvre sont considérés comme des « contrôles clés » ou des « contrôles auxiliaires » (cf. encadré).

¹ Aux termes du règlement n° 1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999 relatif au financement de la politique agricole commune..

² Un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes étaye ce procédé en disposant que, dans l'hypothèse où il se révélerait impossible d'établir avec certitude la mesure dans laquelle une décision nationale incompatible avec le droit communautaire a provoqué une augmentation des dépenses figurant sur un poste budgétaire du FEOGA, la Commission n'a d'autre choix que de refuser le financement de la totalité des dépenses en question (Arrêt du 4 juillet 1996, Grèce c/ Commission, C-50/94).

³ Toutefois, rien n'interdit à la Commission d'appliquer un taux de 100 %.

Les lignes directrices de la Commission pour la détermination des taux de correction forfaitaire

Les contrôles clés sont des contrôles matériels et administratifs, nécessaires pour vérifier des éléments substantiels, et en particulier l'existence de l'objet de la demande, des conditions quantitatives et qualitatives, y compris le respect des délais, les exigences en matière de récolte, etc. Ces contrôles sont effectués sur place et par recoupements de données indépendantes, telles que les registres fermiers.

Les contrôles auxiliaires impliquent des opérations administratives nécessaires pour traiter correctement les demandes et incluent la vérification du respect des délais d'introduction des demandes, l'identification des demandes, une analyse de risques, l'application de sanctions et la surveillance appropriée des procédures.

Sur cette base, les lignes directrices prévoient ce qui suit :

- une **correction de 2 %** est justifiée lorsqu'un Etat membre a manqué à son obligation de prendre des mesures en vue d'améliorer l'application des contrôles auxiliaires ;

- lorsque tous les contrôles auxiliaires sont mis en œuvre, mais dans une mesure non satisfaisante en termes de nombre, de fréquence ou d'intensité, une **correction de 5 %** est justifiée, comme il peut raisonnablement être conclu que les contrôles ne garantissent pas la conformité des demandes dans une mesure suffisante, de sorte que le risque de préjudice pour le budget de l'UE était significatif ;

- lorsqu'un ou plusieurs contrôles clés ne sont pas mis en œuvre ou sont mis en œuvre de manière si lacunaire ou peu fréquente qu'ils sont totalement inefficaces pour déterminer l'éligibilité de la demande ou pour empêcher des irrégularités, une **correction de 10 %** est justifiée, puisqu'on peut raisonnablement en conclure qu'il y avait un risque élevé de préjudice très étendu pour le budget de l'UE ;

- lorsque l'application d'un régime de contrôle par un Etat membre est complètement absente ou gravement déficiente, et qu'il y a manifestation des irrégularités à large échelle et une négligence pour s'opposer aux pratiques irrégulières ou frauduleuses, une **correction de 25 %** est justifiée, comme il peut alors être raisonnablement présumé que la possibilité de présenter des demandes irrégulières peut entraîner des préjudices exceptionnellement élevés pour le budget de l'UE.

Le taux de correction peut être fixé à un **niveau encore plus élevé, excluant toute dépense**, lorsque les déficiences sont si graves qu'elles constituent un manquement complet aux règles communautaires.

Source : Commission européenne

Bien que moins fréquemment employée, la méthode des **extrapolations** sur la base d'échantillons représentatifs présente également des imperfections. Dans ce cas, les calculs de la Commission sont en effet difficiles à contester, dans la mesure où **aucune réglementation** ne précise la notion d'échantillon représentatif et où il appartient à l'**Etat membre** de démontrer que les résultats de l'extrapolation ne correspondent pas à la réalité du préjudice subi¹. Cette méthode ne garantit pourtant pas des calculs de corrections systématiquement fiables. Ainsi, un pourcentage d'anomalies de mesurage rencontrées dans un département de la région Poitou-Charentes en

¹ CJCE, arrêt du 8 janvier 1992, Italie c/ Commission, C-197/90.

2001 a été extrapolé par la Commission à l'ensemble de la population des demandeurs, alors même que les contrôles qui ont révélé ces anomalies étaient **ciblés sur les populations à risque**.

c) Une procédure de conciliation perfectible

Une dernière série de critiques peuvent être adressées aux caractéristiques de la procédure de **conciliation**. Depuis 1995, 27 décisions d'apurement de conformité ont été prises concernant la France, dont **22 ont donné lieu à saisine** de l'organe de conciliation. **15 de ces saisines ont abouti à une diminution globale de 24 % des corrections financières** initialement prévues (soit 170,64 millions d'euros), ce qui atteste de l'intérêt de ces recours.

Selon M. Dowling, président de l'organe de conciliation, la procédure n'a de « conciliation » que le nom, si l'on retient comme définition de la conciliation le fait de rechercher un **accord** entre parties et, en cas d'échec, de recourir à un **arbitrage indépendant**. De fait, l'organe de conciliation procède davantage à une vérification ou à un « **contrôle qualité** » des audits des services de la Commission, qui semble néanmoins avoir favorisé la transparence des méthodes et des travaux de ces derniers.

Les chances de succès encouragent par ailleurs les Etats membres à recourir très fréquemment, voire systématiquement, à la procédure de conciliation, y compris lorsque l'organe a déjà statué sur des cas similaires. Ces recours fréquents **favorisent l'engorgement de l'instance¹ et peuvent nuire à la recherche – parfois longue – d'une conciliation**.

Enfin, et selon les propos du président de l'organe de conciliation reproduits par l'enquête de la Cour des comptes, ses responsables semblent parfois douter de **l'influence réelle** de certaines décisions de l'organe de conciliation sur la décision prise en dernier ressort par la Commission : « *dans la décision finale de la Commission, il y [a aussi un certain nombre d'avis de l'organe] dans lesquels il a émis de fortes réserves et qui n'ont pas été répercutées dans la décision* ».

¹ Dont l'activité a déjà été sensiblement accrue par l'extension de sa compétence au second pilier « développement rural » de la PAC.

II. LES REFUS D'APUREMENT DES DÉPENSES AGRICOLES EN FRANCE

Le cadre procédural de l'apurement des dépenses agricoles étant établi, votre rapporteur spécial s'est intéressé à **l'impact concret des refus d'apurement sur nos finances publiques et sur les principaux motifs des corrections financières** qui nous sont infligées.

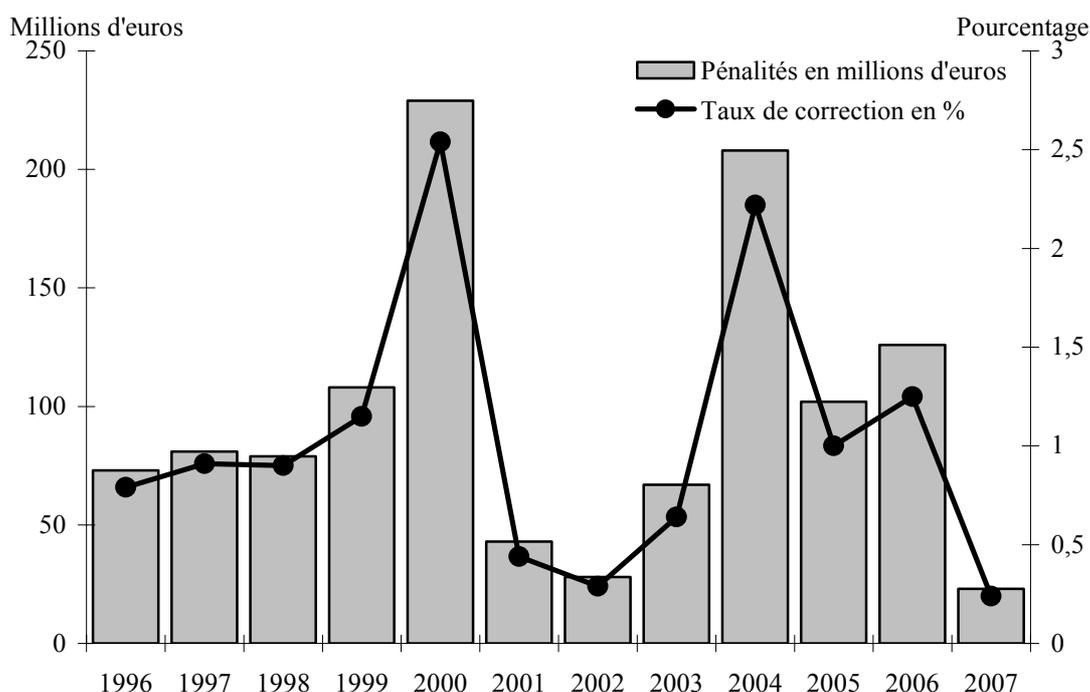
A. LES MONTANTS EN JEU ET LES PRINCIPAUX SECTEURS CONCERNÉS

1. Près de 100 millions d'euros de corrections en moyenne annuelle

a) Une dépense erratique

Les corrections affectant la France avoisinent, de 1996 à 2007, en moyenne **1 % des dépenses agricoles** effectuées sur notre territoire. Ce pourcentage à première vue modeste se traduit toutefois par des montants s'élevant, en valeur absolue, à **1.167 millions d'euros**. Sur la période 1996-2007, **le montant moyen de correction s'élève donc à 97,25 millions d'euros par an**. En outre, les réponses aux questionnaires budgétaires pour 2009 faisaient état, en octobre 2008, d'un report de charges prévisible de 181,6 millions d'euros au titre des refus d'apurement.

Montant des corrections financières infligées à la France et taux moyen de correction



Source : commission des finances

Le graphique qui précède traduit une **grande variabilité** des corrections infligées, qui oscillent entre 23,42 millions d'euros en 2007 et 229 millions d'euros en 2000. Cette variabilité est notamment due à la durée et à l'étendue des enquêtes menées par les services de la Commission, ainsi qu'aux dispositifs audités, certains secteurs de la PAC se caractérisant par de fortes récurrences en matière de corrections (*cf. infra*).

Votre rapporteur spécial relève par exemple que, dans la période récente, deux années présentent des montants de corrections sensiblement supérieurs à la moyenne, et résultant de motifs variés :

1) en 2000, les 229 millions d'euros de pénalités ont principalement résulté de **défaillances constatées dans les systèmes de contrôle** en matière de restitutions à l'exportation, de versement des primes à la vache allaitante ou de cultures arables ;

2) en 2004, 202,38 millions d'euros de pénalités ont été prononcées, à raison de 153,8 millions d'euros pour des **contrôles déficients** en matière de primes ovines et bovines, de 26,7 millions d'euros pour l'emploi de **méthodes inappropriées d'identification des parcelles** de cultures arables, de 6,2 millions d'euros pour **contrôles insuffisants** dans le domaine des stockages publics et de 24,2 millions d'euros dans le secteur de la **banane** (absence de critères de contrôle et non-respect de la réglementation).

b) Approche comparée

L'évaluation des performances françaises en matière de gestion des aides agricoles communautaires peut être affinée à l'aide de comparaisons avec les autres Etats membres de l'Union.

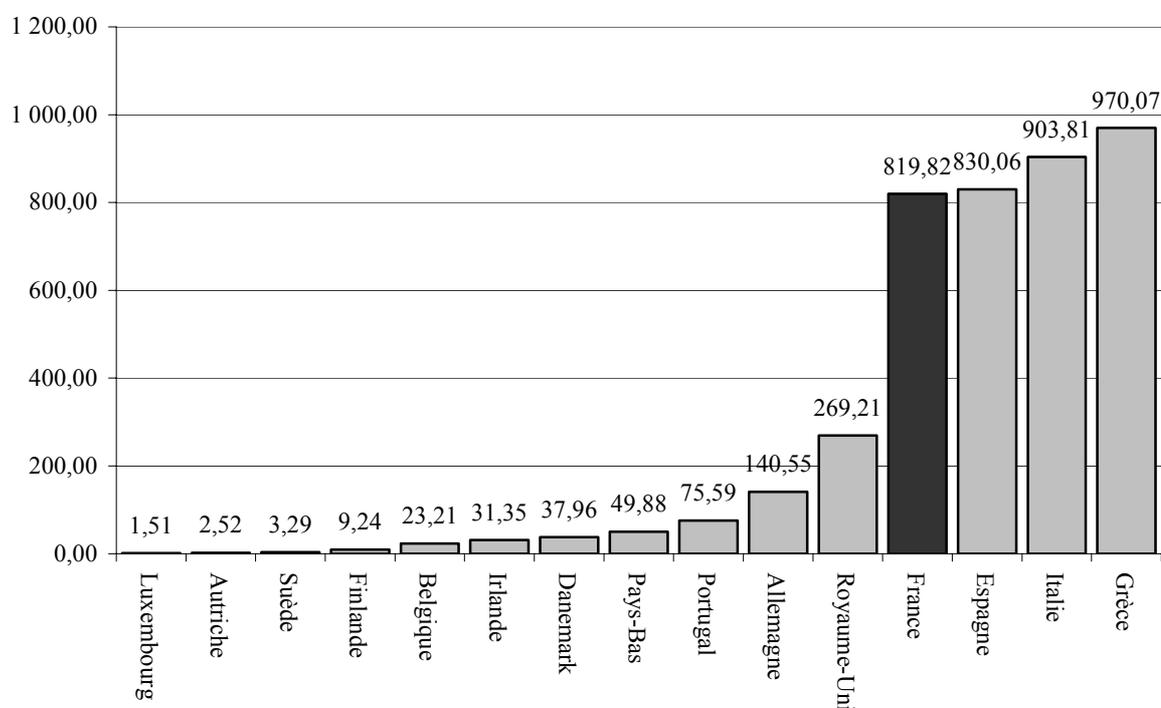
Selon les statistiques de la Commission européenne établies sur la période 1999-2007¹, **la France est le quatrième pays de l'Union le plus affecté par les refus d'apurement pour non-conformité**, avec un montant total de corrections financières de **819,82 millions d'euros**.

Présentent des montants de corrections plus élevés la Grèce (970,07 millions d'euros), l'Italie (903,81 millions d'euros) et l'Espagne (830,06 millions d'euros).

¹ Commission européenne « Fact Sheet – Une gestion avisée du budget agricole », publié par la Direction générale de l'agriculture et du développement rural.

**Classement des Etats membres selon le niveau des corrections financières
(UE-15, période 1999-2007)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données publiées par la Commission européenne

Les pénalités en valeur absolue peuvent être rapportées au total des aides agricoles pour obtenir les **taux de correction** pour chaque Etat membre. Ces données n'ayant pas été fournies à votre rapporteur spécial, il s'est efforcé de les reconstituer en rapportant les montants de corrections fournies par la Commission au niveau des aides agricoles perçues par Etat, tel qu'il peut être évalué au moyen du *Rapport financier annuel de l'Union européenne*. Compte tenu des possibles différences de méthodes de comptabilisation utilisées dans ces deux sources, les résultats figurant au tableau qui suit doivent être considérés comme des **ordres de grandeur**.

Une estimation des taux de correction par Etat membre

(en millions d'euros)

Etat	Pénalités 1999-2007	Dépenses agricoles	Taux de correction
Grèce	970,07	25 435,40	3,81%
Italie	903,81	48 117,90	1,88%
Espagne	830,06	55 789,70	1,49%
Portugal	75,59	7 781,60	0,97%
France	819,82	87 820,10	0,93%
Royaume-Uni	269,21	36 955,90	0,73%
Luxembourg	1,51	345,20	0,44%
Pays-Bas	49,88	11 462,60	0,44%
Danemark	37,96	10 910,10	0,35%
Belgique	23,21	8 840,80	0,26%
Allemagne	140,55	56 079,60	0,25%
Irlande	31,35	15 845,30	0,20%
Finlande	9,24	7 384,00	0,13%
Suède	3,29	7 833,20	0,04%
Autriche	2,52	9 922,90	0,03%
Total	4 168,07	390 524,30	1,07%

Source : commission des finances

Il en ressort une **confirmation** du classement relativement médiocre de la France, dont le taux de correction de 0,93 % est singulièrement plus élevé que celui de l'Allemagne (0,25 %). Au cours de l'audition à laquelle elle a procédé, votre commission a tenté d'identifier les raisons d'une telle différence. Bien que les comparaisons internationales soient rendues complexes par l'hétérogénéité des systèmes de production, le caractère **fédéral** de l'Allemagne, en ce qu'il limiterait l'impact des extrapolations géographiques au seul ressort des *Länder*, est souvent mis en avant pour expliquer les meilleures performances de ce pays.

Toutefois, selon M. Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, « quand on regarde les extrapolations en France, il est fréquent qu'elles se situent au niveau de la région et qu'elles ne se fassent pas à l'échelle nationale. Par conséquent, l'argument du fédéralisme de l'Etat allemand n'est pas forcément décisif. Il y a des arguments qui ont sans doute plus de poids : le **nombre d'agriculteurs** dans un pays, la **diversité des productions agricoles** et la **taille des exploitations agricoles**. Tout ceci rend évidemment plus difficile la situation de la France, où il y a proportionnellement beaucoup d'agriculteurs et beaucoup de petites exploitations, par rapport à la situation de la Grande-Bretagne, où le nombre d'agriculteurs est réduit (...) **aucun argument ne paraît toutefois décisif pour dire qu'il est normal que la France fasse quatre fois moins bien que l'Allemagne** ».

2. Les principaux secteurs concernés

L'analyse qualitative des refus d'apurement fait apparaître de **fortes récurrences** sur des **secteurs** agricoles ou sur des types de **mécanismes**.

a) L'apurement de conformité

Une des principales causes de refus d'apurement a longtemps tenu à **l'insuffisance des contrôles en matière de stockages publics**. Au début des années 1990, la Commission européenne a reproché à la France un suivi médiocre des quantités sur site et de la qualité des stocks, ainsi qu'une identification insuffisante des stocks d'intervention et des stocks dédiés au marché libre. Cette cause de refus d'apurement relève toutefois essentiellement du **passé**, les contrôles ayant été renforcés et le recours aux stocks d'intervention ayant fortement diminué en raison de l'évolution des marchés.

Selon la Cour des comptes, les secteurs ou mécanismes pour lesquels la France est plus particulièrement vulnérable aux refus d'apurement de conformité sont aujourd'hui les **fruits et légumes**, le **développement rural** et l'octroi des **prêts bonifiés**.

Le secteur des **fruits et légumes** a valu au budget national un total de 269,3 millions d'euros de corrections financières pour non-conformité entre 1997 et 2007 et celui du **développement rural** a suscité 66,4 millions d'euros de corrections sur la même période. Selon la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), **ces secteurs sont ceux pour lesquels la part des contrôles avec suites financières est la plus élevée** (plus de 50 % en 2003 et, en 2004, 70 % pour le développement rural et 40 % pour les fruits et légumes). Ce phénomène s'explique en partie, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, par les difficultés que la France a pu éprouver pour s'adapter aux réformes successives de l'organisation commune de marché (OCM) « Fruits et légumes » et aux révisions du Règlement de développement rural¹.

S'agissant plus spécifiquement des **prêts bonifiés**², d'importants problèmes semblent avoir été relevés en matière de **fiabilité des factures** que les banques adressent au titre des bonifications, de sorte que des audits de certification de ces factures ont dû être lancés. Si ce défaut de fiabilité peut parfois résulter de difficultés techniques, telles que l'absence d'interface entre les systèmes informatiques des banques et de l'administration, le président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes estime qu'il « *n'y a peut-être pas que cela. Les banques manifestent-elles une bonne volonté totale ? Ça n'est pas garanti. En tout cas, il y a un risque de refaction sur les factures adressées par les banques. Autrement dit, les banques auraient demandé trop d'argent et*

¹ Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

² Il s'agit majoritairement de prêts d'installation pour les jeunes agriculteurs.

ce risque est important, puisqu'il se monterait à 130 millions d'euros – ce qui ne veut pas forcément dire que les refus d'apurement seraient du même montant. Toujours est-il que les prêts bonifiés, à cause des incertitudes sur les montants des prêts et les montants des bonifications, sont considérés d'ores et déjà comme une source de risque important ».

b) L'apurement comptable et les enjeux liés aux créances non recouvrées

L'enquête de la Cour des comptes fait état de quelques « cas topiques » pour cerner les motifs des refus d'apurement **comptable**. Les carences qui en sont à l'origine peuvent tout d'abord résider dans **l'absence de position ministérielle pour dénouer des situations problématiques soulevées par des services déconcentrés ou des opérateurs**. En 2006, et en dépit d'un risque de pénalité évalué à 13 millions d'euros, le ministère de l'agriculture et de la pêche a ainsi « évité de répondre » à une demande de l'Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONIOL) concernant l'impossibilité, pour un transformateur final, de transformer l'intégralité de ses graines de tournesol dans les délais requis par la réglementation communautaire.

Par ailleurs, il semble qu'une critique fréquemment adressée à l'administration française vise sa tendance à « **prendre des libertés** » dans **l'application de la réglementation communautaire, au point de donner l'impression d'instituer des procédures spécifiquement nationales dont les contours sont dictés par des impératifs locaux**. Une analyse réalisée sur un échantillon de 392 dossiers a par exemple révélé que sur 803.611,22 euros de dotations aux jeunes agriculteurs attribuées en 2005, 62.342,03 euros correspondaient à des dossiers ne respectant pas la réglementation ou à des dérogations préfectorales s'apparentant à des cas de force majeure non prévus par les textes. **Les irrégularités ont donc concerné près de 9 % des dossiers¹ et près de 8 % des crédits de l'échantillon analysé.**

Il y a enfin lieu de relever qu'un facteur important d'accroissement des refus d'apurement comptable réside dans la **montée en puissance des pénalités pour créances non recouvrées**. En effet, conformément à leurs règles et procédures nationales, les Etats membres ont **l'obligation de recouvrer auprès des bénéficiaires les montants d'aides attribués de façon irrégulière**. Depuis 2006, si l'Etat membre met plus de quatre ans² à recouvrer ces créances, une pénalité supplémentaire de 50 % de leur montant est mise à sa charge. Deux refus d'apurement comptable représentant un total de plus de **19 millions d'euros** ont ainsi été prononcés en 2006 et 2007 au titre des créances non recouvrées par l'Etat français.

Selon l'enquête de la Cour des comptes, les carences en matière de recouvrement de créances semblent particulièrement affecter :

¹ Soit 32 dossiers irréguliers.

² Ou huit ans si une procédure nationale a été engagée contre le bénéficiaire.

- l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (**VINIFLHOR**), qui n'a recouvré que 700.000 euros sur les 27,5 millions d'euros de corrections financières prononcées depuis 1997 (soit **2,54 %**) ;

- le Centre national pour l'adaptation des structures des exploitations agricoles (**CNASEA**), dont les montants recouverts se chiffrent à 30.000 euros pour 11,5 millions d'euros¹ de corrections depuis avril 2003 (soit **0,26 %**).

Interrogé sur les raisons de ces faibles taux de recouvrement, M. Michel Cadot, directeur de cabinet de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche, les a imputés à la **longueur des procédures** à mettre en œuvre et au caractère « *sensible politiquement* » de toute décision de récupération, auprès des exploitants, d'une aide définitivement jugée comme indue : « *Sur cette question du recouvrement des aides indues (...) le gouvernement a mis en œuvre récemment une décision dans le domaine de la pêche pour récupérer les aides qui ont fait l'objet d'une décision communautaire définitive. Ce n'est pas facile, il s'agit de récupérer plusieurs dizaines de millions d'euros auprès de pêcheurs qui sont dans des situations économiques dramatiques, pour certains d'entre eux. On a le même problème aujourd'hui dans le domaine de la viticulture, dans certaines régions. Dans le Roussillon et le vignoble charentais par exemple, nous sommes engagés dans ces procédures qui sont extrêmement difficiles, parce qu'il s'agit de faire reverser cinq, six ou dix ans après qu'elles ont été versées, des aides à des agents économiques, qui sont souvent dans des situations économiques très difficiles* ». M. Cadot a toutefois indiqué que « *le gouvernement actuel a(vait) pris une position claire qui (était) celle d'aller jusqu'aux conséquences des procédures de recouvrement et donc de mettre en œuvre des procédures de recouvrement d'aides indues, à partir du moment où elles ont été considérées et jugées comme telles* ».

B. LES « FAIBLESSES » FRANÇAISES ET LES MOYENS D'Y REMÉDIER

L'approche des refus d'apurement par secteur ou par mécanisme d'intervention peut enfin être complétée par une analyse reposant sur le type d'erreur sanctionné, le service responsable ou le comportement ayant conduit au prononcé d'une pénalité. Une typologie élaborée par l'ACOFA est, à cet égard, riche d'enseignements.

¹ Résultant des divergences d'interprétation entre la France et la Commission sur la réglementation du développement rural.

1. « Négligence » et « choix délibéré » selon la typologie de l'ACOFA

a) Une grille d'analyse originale

L'analyse des refus d'apurement selon la **typologie française établie par l'ACOFA** distingue les corrections selon trois critères :

1) le **type d'erreur** sanctionnée : un motif de refus est dit **systémique** s'il résulte d'un défaut ou manquement affectant les modalités de gestion et de contrôle d'une mesure et **circonscrit** s'il résulte d'un défaut ou manquement localisé dans l'espace ou le temps. Ces motifs peuvent par ailleurs être qualifiés de **récurrents** s'ils ont déjà été constatés et perdurent ;

2) le **service responsable**, qui peut être l'autorité chargée de définir les modalités d'application, ou le service déconcentré ou l'organisme payeur chargés de l'instruction et du contrôle des dossiers ;

3) le **type de comportement** ayant conduit à la correction : **choix délibéré** de ne pas respecter la réglementation communautaire, **négligence**, comprise comme le fait de ne pas s'être donné les moyens de mettre en place des mesures correctrices nécessaires, ou **mésinterprétation** de la réglementation.

Selon ces trois critères, les corrections financières prononcées entre 2004 et 2006 se répartissent comme indiqué dans le tableau qui suit.

Motifs des refus d'apurement de conformité selon le type d'erreur, le service responsable ou le type de comportement

(en millions d'euros)

Type d'erreur	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%
<i>Systémique</i>	6,21	17,22	93,11	7,50	3,87	127,91	24,30%
<i>Systémique récurrent</i>	141,68	79,26	32,07	5,87	68,74	327,62	62,23%
<i>Circonscrit</i>	54,49	5,16	0,87	10,05	0,35	70,92	13,47%
Service responsable	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%
<i>Autorité définissant modalités d'application</i>	165,96	95,53	109,20			370,69	86,19%
<i>Instruction et contrôle services déconcentrés</i>	16,16	1,12	9,55			26,83	6,24%
<i>Instruction et contrôle organismes payeurs</i>	20,26	4,99	7,30			32,55	7,57%
Type de comportement	2004	2005	2006	2007	2008	Total	%
<i>Choix délibéré</i>	24,49	92,65	117,88			235,02	54,65%
<i>Négligence</i>	175,96	5,20	8,17			189,33	44,02%
<i>Mauvaise interprétation</i>	1,93	1,65	0,00			3,58	0,83%
<i>Autre</i>	0,00	2,14	0,00			2,14	0,50%

Source : commission des finances, d'après les données figurant dans l'enquête de la Cour des comptes

L'indisponibilité des données relatives aux services responsables et aux comportements, pour les années 2007 et 2008, résulte de **l'abandon par l'AUP du travail de catégorisation mené par l'ACOFA**. Par ailleurs, et bien que l'AUP ait repris ce travail d'analyse pour les besoins de l'enquête de la Cour des comptes, l'exploitation globale des données est rendue malaisée par l'absence de continuité entre la typologie appliquée de 2004 à 2006 et les catégories retenues pour les années 2007 et 2008. Il est en particulier très regrettable que l'AUP ait substitué aux catégories explicites de « négligence » ou de « choix délibéré » des qualifications plus vagues – pour ne pas dire euphémistiques – telles que « problème identifié » ou « application imparfaite ».

b) Le poids prépondérant des violations délibérées de la réglementation

Plusieurs enseignements peuvent être tirés des données disponibles :

1) l'immense majorité (86,53 %) des refus d'apurement résultent de motifs systémiques (24,3 %) et plus encore de motifs systémiques récurrents (62,23 %), **ce qui signifie que les défauts ou manquements affectent prioritairement les modalités générales de gestion et de contrôle des mesures agricoles communautaires et qu'ils ont fortement tendance à perdurer ;**

2) c'est avant tout au niveau des **autorités chargées de définir les modalités** d'application des mesures communautaires que sont imputables les erreurs menant à des corrections financières (86,19 %). Ce constat est cohérent avec le précédent et ne laisse pas d'interroger si l'on considère que les administrations centrales bénéficient traditionnellement d'un niveau d'expertise élevé qui devrait les prémunir contre ce risque ;

3) la **quasi-totalité** (98,67 %) des défauts et manquements constatés ayant occasionné des corrections résultent d'une **violation en connaissance de cause de la réglementation communautaire** (54,65 %) ou de **négligences** (44,02 %).

Selon le président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, « *le constat qui en découle est préoccupant et je dirais même très préoccupant. En effet, une part importante des refus d'apurement résulte de choix délibérés du ministère de l'agriculture et de la pêche et d'interprétations de la réglementation communautaire critiquables (...). En s'appuyant sur la typologie de l'ACOFA, il ressort que la part de la négligence et du manquement délibéré (...) est très largement prépondérante par rapport à la mauvaise interprétation des règles, qui est d'une nature différente. D'autre part, il ressort de ces mêmes statistiques que la part des motifs de refus d'apurement qualifiés de systémiques (...) et de systémiques récurrents... (ce qui est plus grave encore, puisque systémique récurrent veut dire que l'erreur est décelée mais n'est pas corrigée, alors qu'elle pourrait l'être puisqu'elle a été détectée), cette part l'emporte très largement sur le circonscrit* ».

2. Les pistes d'amélioration

Il est évident que les irrégularités dans la mise en œuvre de la réglementation agricole communautaires ne sauraient être totalement éliminées, ne serait-ce qu'en raison de la **complexité** de cette réglementation, qui conduit inévitablement à la commission d'erreurs d'application¹. Toutefois, et compte tenu de l'ensemble des observations qui viennent d'être faites, deux pistes semblent devoir être privilégiées pour circonscrire davantage les défaillances à l'origine des pénalités que nous enregistrons.

La première consiste à **parachever l'adaptation de notre organisation administrative de gestion et de contrôle** des aides communautaires. La seconde doit conduire les autorités nationales à bannir certaines **interprétations contestables** ou **violations délibérées** de la réglementation communautaire qui ont pu avoir cours dans le passé.

a) De réels efforts d'amélioration des contrôles

Selon la Cour des comptes, **l'insuffisance des contrôles** mis en œuvre² a longtemps résulté d'une **organisation administrative française inadéquate** : « *le dispositif français de paiement des aides européennes a longtemps organisé en quelque sorte l'absence ou l'inefficacité des contrôles dans la mesure où les organismes payeurs ne disposaient pas des dossiers d'aides, instruits jusqu'à la liquidation par les services extérieurs du ministère chargé de l'agriculture* ».

Il a toutefois été **partiellement remédié à cette situation**, par la réorganisation du contrôle public, le développement du contrôle interne du ministère et la définition, par des documents contractuels, des relations entre services instructeurs et organismes payeurs.

Par ailleurs, et ainsi que l'a confirmé le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture, des efforts substantiels ont été récemment accomplis pour améliorer les **systèmes d'information** à l'appui du contrôle : « *nous avons mis en place la modernisation des systèmes d'information depuis 2006 avec une application qui a été testée en 2007 et 2008 et qui est désormais opérationnelle. Il s'agit de deux systèmes d'information du premier pilier et du second pilier qui s'appellent ISIS et OSIRIS. Ils permettent désormais d'avoir un système efficace de suivi et de traitement des aides communautaires. La France est le seul pays à avoir développé de manière aussi massive et aussi significative un système de ce type. Ce système permet de mettre en relation les organismes payeurs et les services en charge de l'instruction des dossiers, de manière automatisée et en limitant très fortement*

¹ Ces erreurs, lorsqu'elles sont manifestes, commises de bonne foi et reconnues par les autorités françaises, peuvent toutefois aboutir à une clôture de l'enquête sans corrections. Ce fut par exemple le cas s'agissant de la communication de statistiques erronées en matière de fourrages séchés.

² Il peut s'agir de contrôles physiques sur les exportations, les mouvements d'animaux, sur le mesurage des surfaces agricoles éligibles à certaines aides...

les risques de retards de paiements ou de différences de calcul. Ces décalages avaient, en effet, été constatés lors des précédents contrôles, notamment, bien entendu, pour la partie des apurements comptables. J'insiste vraiment sur ce sujet parce qu'il a nécessité des investissements financiers et humains lourds de la part du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce système informatique est désormais entré dans une phase opérationnelle, après avoir été mis en œuvre et ajusté en 2007 et 2008 ».

Votre rapporteur spécial observe enfin que la mise en œuvre des arbitrages pris dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP) conduira, dans un avenir très proche¹, à la **fusion de l'Agence unique de paiement et du CNASEA**. Les bénéfices attendus de cette fusion résident dans l'unification des systèmes de paiement et de contrôle, le rapprochement des équipes de contrôle « *sur le terrain* »², et la simplification des échanges avec les autorités communautaires.

b) Le non-respect de la règle communautaire : entre volonté délibérée et divergence d'interprétation ?

Votre rapporteur spécial ne méconnaît pas la difficulté qu'il peut y avoir à distinguer, parmi les interprétations données au niveau national de la réglementation communautaire, celles qui sont dues à la complexité de cette réglementation de celles qui relèvent d'une forme de « contournement » de la norme.

Ainsi, selon l'enquête de la Cour des comptes, certaines **divergences d'interprétation** de la réglementation communautaire entre autorités françaises et Commission peuvent résulter de la **complexité** de cette réglementation, complexité que la Commission semble peu disposée à dissiper en refusant de fournir des éléments d'interprétation écrits ou en ne saisissant pas les comités de gestion des ambiguïtés réglementaires décelées. L'**organisation interne** de la Commission explique en partie cette posture, dans la mesure où les services de contrôle sont distincts des unités chargées des politiques et des organisations de marché et sont peu au fait des compromis au Conseil ayant présidé à la définition de la réglementation.

Par ailleurs, et ainsi que l'a fait valoir le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture au cours de l'audition à laquelle a procédé votre commission, le risque de refus d'apurement peut résulter de la **volonté délibérée de la France de maintenir et de faire valider son interprétation** de la réglementation communautaire contre la lecture qu'en donnent les services de la Commission. Ainsi, selon M. Cadot, « *Dans la quasi-totalité des cas, la décision correspond à la volonté du ministre et du Gouvernement, de*

¹ Cette fusion est programmée par la proposition de loi n° 34 (2008-2009) de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, de notre collègue Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en instance d'examen devant le Sénat.

² Selon les termes de M. Michel Jau, directeur par intérim de l'AUP. Ce rapprochement a fait l'objet d'une préfiguration dès 2007.

défendre une certaine interprétation de la réglementation communautaire. C'est en ce sens que ce risque est systémique. Il y a, du côté des autorités gouvernementales, le souhait de faire interpréter une réglementation communautaire qui n'est pas toujours détaillée dans ses modalités d'interprétation, dans des conditions qui nous paraissent conformes aux principes généraux des traités communautaires. A plusieurs reprises, nous avons d'ailleurs obtenu gain de cause dans des conciliations ou dans les décisions de justice qui ont permis de confirmer ou de préciser ces interprétations. »

Au-delà de ces cas, l'enquête de la Cour des comptes compile toutefois une série de faits dont elle infère que les interprétations nationales de la réglementation communautaire ne sont « *pas au-dessus de toute critique* », voire confinent à la création, par les autorités françaises, de « **quasi-aides nationales financées sur fonds communautaires par une interprétation particulière des réglementations européennes** ». A l'appui de cette analyse, et dans le domaine des aides au développement rural, l'enquête résume par exemple une lettre¹ de la présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles au directeur général de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture et de la pêche, qui **procède à un relevé édifiant des anomalies constatées** : « *décalage entre les taux d'aide prévus par les conventions ou arrêtés attributifs de subvention et ceux prévu par le RDR² ; non-respect de l'obligation de publicité figurant dans les conventions ou arrêtés attributifs de subventions ; modification du plan de financement après contrôle pour respecter le taux maximum d'aides publiques ; financement de projets ou structures inéligibles ; absence de cahier des charges ; prise en compte de l'autofinancement apporté par les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture ; non-respect des procédures de passation des marchés publics ; problèmes soulevés par le respect des normes sanitaires, environnementales et de bien-être des animaux ; non-respect de l'effet incitatif de l'aide exigé par les lignes directrices sur les aides d'Etat ; absence de cohérence dans la rédaction des circulaires ; prise en compte des notes régionales dans l'établissement des coûts de personnel ; études économiques non réalisées ; risques de financements multiples ; statut des CUMA³ et plafonnement des aides aux entreprises ; statut des CUMA et critères d'éligibilité... ».*

Enfin, le caractère délibéré de certaines violations de la réglementation communautaire est attesté par l'existence des lettres interministérielles ou « LIM », moyen juridique pour les ministres de « couvrir », à l'égard de la Cour de discipline budgétaire et financière⁴, les fonctionnaires qui sont invités à prendre des décisions irrégulières.

¹ En date du 20 décembre 2006.

² Règlement de développement rural.

³ Coopératives d'utilisation du matériel agricole.

⁴ Quand un fonctionnaire est couvert par une lettre signée d'un ministre, il ne peut être déféré devant cette juridiction répressive.

A sa demande, votre rapporteur spécial a obtenu communication de plusieurs de ces LIM, signées des ministres chargés de l'agriculture et du budget. Elles avaient notamment pour objet :

1) d'autoriser le paiement de 93 %¹ de la prime au maintien du troupeau de vache allaitante (PMTVA) et de 60 % de son complément national, et ce **avant** la parution au *Journal officiel de l'Union européenne* du règlement qui régit ces aides, au motif de « *respecter le calendrier de paiement annoncé aux éleveurs* » ;

2) d'allonger de 2 à 4, voire 9 mois, le **délaï maximal de réalisation des investissements financés par des prêts bonifiés** (délai pourtant fixé par convention entre l'Etat et les établissements de crédit et dont le CNASEA est censé tenir compte dans le cadre de sa mission d'audit de certification des factures de bonification) ;

3) d'autoriser le directeur de l'Office de l'élevage à dépasser les **plafonds budgétaires communautaires** pour le versement de la part nationale supplémentaire à la PMTVA en Corse et dans le Hainaut, ainsi que pour le versement de la prime à l'abattage « veaux »² ;

4) de permettre au directeur de VINIFLHOR de ne pas recouvrer auprès d'une organisation de producteurs de fruits et légumes la somme de 5,3 millions d'euros ayant fait l'objet d'un refus d'apurement, afin de ne pas « *mettre en péril la production légumière bretonne* ».

La Cour des comptes avait, dans son *Rapport public* de février 2007, consacré des développements aux « *dérives condamnables* » des lettres interministérielles, dont certaines invitaient les directeurs de certains offices agricoles³ à « *prendre des mesures contraires à la réglementation relative aux aides communautaires ou à mettre en œuvre des aides nationales non notifiées à la Commission européenne ou notifiées mais pas encore autorisées* ».

Si le ministère de l'agriculture et de la pêche fait valoir que le recours aux LIM est justifié par l'urgence et par la gravité de certaines crises traversées par le monde agricole, tel ne semble pas être l'avis de la Cour des comptes. Selon le président de la 7^{ème} chambre, « *les motifs invoqués sont en général l'urgence ou les crises alimentaires ou sanitaires. Il n'est pas sûr que, dans le domaine des refus d'apurement, on puisse toujours le faire à bon droit* ». Le *Rapport public* de février 2007 confirme qu'il a pu être recouru aux lettres interministérielles sans que l'urgence soit toujours clairement établie ou pour la mise en œuvre de « *mesures individuelles* ».

¹ Le ministère du budget souhaitait porter à 90 % ce versement afin de provisionner 3 % en vue d'éventuelles pénalités.

² Le motif invoqué est que l'application d'un « *stabilisateur renforcé* » conduirait à émettre un grand nombre d'ordres de reversement dont la quasi-totalité ne serait pas recouvrable car relative à des trop-perçus inférieurs à 30 euros.

³ Le directeur de l'Office de l'élevage a reçu 55 LIM de 1999 à 2004 et celui de l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers 26 de 1997 à 2003.

S'il convient de rappeler le caractère **ponctuel** de ces entorses à la réglementation, votre rapporteur spécial estime toutefois que **les risques de refus d'apurement qui peuvent en résulter constituent à eux seuls un motif suffisant pour y mettre définitivement fin.**

III. QUELLE INSCRIPTION EN LOI DE FINANCES POUR LES REFUS D'APUREMENT ?

Dans ses travaux consacrés au projet de loi de finances pour 2008¹, votre rapporteur spécial s'était interrogé sur les raisons qui conduisaient le Gouvernement à **ne jamais inscrire de crédits en loi de finances initiale** pour financer les refus d'apurement communautaire, ainsi que sur la compatibilité d'une telle pratique avec le principe de **sincérité de la prévision budgétaire**. La présente enquête a par conséquent été l'occasion d'approfondir la question de la transcription budgétaire et comptable des refus d'apurement, à laquelle s'ajoute celle de leur articulation avec l'évaluation de la performance.

A. LA BUDGÉTISATION DES REFUS D'APUREMENT : DES ANALYSES DIVERGENTES

Les refus d'apurement ont longtemps été financés par une **inscription « automatique »** de crédits au budget du ministère chargé de l'agriculture, réalisée en **loi de finances rectificative**. Le ministère mettait ces crédits à disposition de l'agence centrale du Trésor qui compensait, auprès des organismes payeurs, l'impact des refus d'apurement.

Cette pratique, qui aboutissait à **priver la sanction européenne de tout effet** sur le ministère chargé de l'agriculture et les organismes payeurs, a été abandonnée en 2006 et 2007 par le ministère chargé du budget, qui a **refusé d'inscrire le montant des refus d'apurement en loi de finances rectificative**. Cette décision résultait d'une volonté de **responsabilisation** du ministère de l'agriculture et de la pêche qui, s'il avait à supporter les conséquences financières des erreurs commises dans le paiement des aides européennes, serait incité à réduire leur fréquence.

1. Les raisons d'une budgétisation *ex post*

a) La position du ministère chargé du budget : une budgétisation aléatoire, auto-réalisatrice et contre-productive

La direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique oppose plusieurs arguments à la budgétisation des refus d'apurement en loi de finances initiale. Une telle budgétisation serait en premier lieu **difficile à calibrer**, dans la mesure où, comme votre rapporteur spécial l'a souligné, les refus d'apurement constituent une dépense très erratique, dont les montants varient dans des proportions très significatives d'une année sur l'autre.

¹ Voir le rapport général n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 3.

En deuxième lieu, la direction du budget estime qu'une telle budgétisation serait **auto-réalisatrice**, les autorités nationales reconnaissant en quelque sorte leur « culpabilité » en inscrivant des crédits au titre des corrections attendues.

Enfin, le ministère chargé du budget fait valoir qu'une budgétisation *ex ante* serait contraire au principe « responsable-payeur », en ce qu'elle rendrait l'impact budgétaire des refus d'apurement indolore pour le ministère de l'agriculture et **affaiblirait l'incitation, pour ce ministère, à éradiquer les irrégularités à la source des pénalités financières**. Pour ces raisons, la solution retenue consiste donc à utiliser, pour le financement des refus d'apurement en loi de finances rectificative, une partie des crédits mis en réserve en début d'année au titre de la régulation budgétaire.

b) La position du ministère de l'agriculture et de la pêche : une marge de manœuvre impossible à dégager dans le cadre des plafonds 2009-2011

Votre rapporteur spécial observe que le ministère de l'agriculture de la pêche souscrit globalement aux arguments opposés par la direction du budget à une inscription des refus d'apurement en loi de finances initiale. Cette convergence de vues résulte des mêmes objections de principe, mais également et surtout d'une forme de « **réalisme budgétaire** », qui fait dire aux représentants du ministère que le dimensionnement au plus juste des crédits de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » rendrait **très difficiles des redéploiements à enveloppe constante** au profit des refus d'apurement.

Ainsi que l'a souligné M. Michel Cadot, au cours de l'audition à laquelle a procédé votre commission, la budgétisation des refus d'apurement en loi de finances initiale « *n'a pas été prévu(e), dans nos plafonds 2009-2010. (...) Je comprends qu'on souhaite mettre un affichage en loi de finances – et c'était la recommandation de la Cour des comptes. (...) On peut trouver différents schémas pour afficher cette réalité du risque d'apurement dès la LFI mais j'insiste sur le fait qu'actuellement, pour le ministère de l'agriculture, qui a fait des efforts et qui va les poursuivre, ce ne serait pas très cohérent de l'afficher en cours de programmation et après que les négociations budgétaires ont été achevées. Je pense préférable que ce schéma soit réfléchi pour l'après 2011, dans le cadre d'une prochaine programmation – de sorte à responsabiliser les résultats du travail engagé* ».

En substance, les représentants du ministère de l'agriculture et de la pêche **semblent redouter les arbitrages** qu'entraînerait une budgétisation en LFI des crédits dévolus aux refus d'apurement communautaire, arbitrages dont le caractère douloureux a été ostensiblement mis en évidence, au cours de l'audition, par le directeur de cabinet du ministre : « *j'ai noté le souhait d'une sorte de pénalisation, qui nécessiterait alors – je tiens à le dire clairement devant les sénateurs – de prélever sur d'autres programmes. Il faudrait par*

exemple que nous limitions la prime à la vache allaitante ou l'indemnité compensatoire de handicap naturel, pour trouver ces 25 millions¹ d'euros !! »

2. Les arguments plaidant pour une inscription en loi de finances initiale

Si plusieurs arguments plaident pour la budgétisation *ex post* des refus d'apurement, l'absence totale d'inscription de crédits en loi de finances initiale n'en est pas pour autant satisfaisante au regard de l'impératif de **sincérité budgétaire**.

a) La position du Comité interministériel d'audit des programmes

Dans un avis du 13 septembre 2006, le **comité interministériel d'audit des programmes** (CIAP) rappelait « *la nécessité de veiller à la sincérité du programme en dotant, dès la LFI, les lignes particulièrement importantes concernant [...] les suites financières des refus d'apurement, dès lors qu'elles apparaissent inéluctables pour l'année budgétaire concernée* ».

Cette observation s'inscrivait dans une analyse plus globale des fortes **perturbations** qui affectent traditionnellement l'exécution budgétaire en matière agricole, en raison des aléas fréquents touchant ce secteur (aléas économiques, sanitaires ou climatiques). Le CIAP notait en particulier que « *dans le nouveau contexte de la LOLF qui donne désormais une grande importance à la mesure de la performance, cette pratique, outre la question de la sincérité budgétaire qu'elle pose, conduit à des **réallocations internes de crédits qui vont bien au-delà des logiques de fongibilité** et mettent en cause la capacité des gestionnaires à se projeter dans l'état d'esprit que requiert la mise en œuvre de la LOLF.* »

En somme, l'absence de budgétisation en LFI des refus d'apurement peut être regardée comme un **facteur aggravant de ces perturbations de l'exécution budgétaire, difficilement compatible avec une gestion de long terme et avec la poursuite d'une démarche de performance**.

b) L'analyse de la Cour des comptes

Les conclusions auxquelles est parvenue la Cour des comptes au terme de son enquête sont de nature similaire : « *l'absence de toute inscription budgétaire, dans le budget du MAP, même indicative ou évaluative, est en contradiction avec l'esprit de la LOLF* ».

Au total, l'inscription de crédits en loi de finances rectificative résulte de l'absence totale de dotation en loi de finances initiale, mais aussi de **l'impossibilité de dégager en gestion** des montants de crédits suffisants pour

¹ Ce montant correspond approximativement à une inscription de crédits minimale recommandée par la Cour des comptes.

faire face à des corrections financières qui se chiffrent fréquemment en dizaines de millions d'euros. Or, selon la Cour, « *si l'on peut trouver des fondements à cette conception, elle se révèle à l'usage **contestable** dans la mesure où les refus d'apurement sont annuellement inscrits au budget de l'Etat et que leur montant, certes variable d'un exercice à l'autre comme dans le temps tout au long de la procédure d'apurement, peut néanmoins être cerné avec une certaine précision au fur et à mesure de l'avancement de cette procédure. D'ailleurs le MAP et la direction du Budget disposent des évaluations faites par l'AUP* ».

Compte tenu de ces observations, la Cour a suggéré d'inscrire en loi de finances initiale un montant de crédits égal soit à la **moyenne** des dix dernières années (ce qui correspond à environ 100 millions d'euros), soit au niveau de correction **le plus faible** de ces mêmes dix dernières années (23 millions d'euros en 2007), et d'ajuster ces montants en loi de finances rectificative compte tenu des refus d'apurement effectivement enregistrés.

B. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Modifier les pratiques d'inscription budgétaire

a) Pour une inscription minimale en loi de finances initiale

Compte tenu de l'ensemble des observations qui viennent d'être formulées, votre rapporteur spécial estime nécessaire de concilier le respect du principe de sincérité budgétaire et l'effet incitatif que peut revêtir, pour le ministère de l'agriculture, l'absence de budgétisation en loi de finances initiale.

Il pourrait ainsi être inscrit, en loi de finances initiale, un montant de crédits correspondant à la **moyenne des seules corrections** analysées par l'Agence unique de paiement comme résultant **d'erreurs d'interprétation ou d'application** de la réglementation communautaire, et non de « négligence » ou de « choix délibéré ». Traduisant la part irréductible d'aléa en matière d'application du droit communautaire, une telle inscription ne pourrait être regardée comme une dépense « illégitime » et, sous réserve de la communication par l'AUP des données nécessaires au calcul, son montant ne dépasserait vraisemblablement pas 5 millions d'euros et pourrait être dégagé par le ministère de l'agriculture et de la pêche dans la limite des plafonds prévus pour 2010 et 2011.

Une solution alternative pourrait consister à budgéter en loi de finances initiale un montant correspondant au **taux de correction le plus faible constaté dans les Etats membres de taille comparable à la France**, soit actuellement l'Allemagne. Cela représenterait, sur la base d'un taux de correction de l'ordre de 0,25 % et pour un montant d'aides évalué à 10 milliards d'euros, à une inscription budgétaire de 25 millions d'euros. Si, comme les représentants du ministère de l'agriculture et de la pêche l'ont

laissé entendre au cours de l'audition, une telle inscription ne pouvait être réalisée dans les limites des plafonds fixés pour 2010 et 2011, sa mise en œuvre pourrait être mise à l'étude dès la prochaine période de programmation pluriannuelle.

b) Rendre le financement en LFR plus incitatif ?

Le **solde** des refus d'apurement continuerait, dans l'une ou l'autre des hypothèses qui viennent d'être avancées, à faire l'objet d'une inscription de crédits en **loi de finances rectificative**. Sur ce point, votre rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité et l'opportunité de systématiser une règle selon laquelle les ouvertures de crédits en LFR seraient égales à ce solde, minoré d'un **abattement forfaitaire ou en pourcentage** que le ministère de l'agriculture devrait « auto-financer » par des moyens **dégagés en gestion**.

Une telle pratique serait de nature à renforcer le caractère **responsabilisant** du financement des refus d'apurement en loi de finances rectificative, de sorte que cette dernière n'apparaisse pas comme venant effacer annuellement « l'ardoise » des corrections financières. Votre rapporteur spécial s'attachera à approfondir cette question au cours de ses prochains travaux sur le projet de loi de règlement pour 2008 et le projet de loi de finances pour 2010.

2. Les autres améliorations souhaitables

a) Clarifier les règles d'inscription comptable

Ainsi que l'a rappelé le président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes au cours de l'audition, « *dans ses travaux de certification des comptes de l'Etat 2007, la Cour des comptes a constaté que le risque pour l'Etat de devoir faire face aux charges de remboursements des crédits communautaires, en raison des refus d'apurement, devait être **provisionné** dans les comptes* ».

Une observation d'audit¹ a été transmise au ministère de l'agriculture et de la pêche, fondée sur le constat que **près de 93 %** des refus d'apurement notifiés par la Commission à la France en 2006 avaient été identifiés **avant** que la Commission ne rende ses décisions. Selon la Cour, un risque aussi bien identifié devrait normalement être provisionné, et ce en application de la norme comptable n° 12 des provisions pour risques et charges, qui dispose qu'une provision doit être constituée quand il existe une obligation de l'Etat vis-à-vis d'un tiers, qu'il est certain ou probable qu'une sortie de ressources sera nécessaire, et quand le montant de l'obligation peut être estimé de manière fiable.

Selon M. Descheemaeker, « *cette dernière condition n'est pas la plus facile à remplir, puisqu'il y a des cas où le risque de refus d'apurement a été*

¹ Observation n° 1.2-10.

décelé mais où le montant exact qui sera mis à la charge de la France n'est pas encore déterminé. Ça n'empêche pas, en application d'une norme, de provisionner – pour un montant dont il faut évidemment discuter, mais de provisionner, afin d'inscrire dans les comptes de l'Etat le risque qu'il a d'être amené à supporter une charge. »

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la Cour des comptes et le ministère de l'agriculture de la pêche sont convenus d'approfondir la question du provisionnement comptable des refus d'apurement, lors de la certification des comptes 2008.

b) Refus d'apurement et évaluation de la performance

Sans que ce sujet ait été inclus dans le périmètre de l'enquête demandée à la Cour des comptes, votre rapporteur spécial s'est enfin interrogé sur les liens que pouvait entretenir la problématique des refus d'apurement communautaire avec **l'évaluation de la performance** dans le cadre de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Actuellement, le projet annuel de performances de la mission intègre au programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » un **objectif 6** intitulé « **Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service** ».

Cet objectif est assorti d'un **indicateur** de performance 6.4, relatif au « **Taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre de la politique agricole commune** », et décliné comme suit :

Indicateur 6.4 : « Taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre de la politique agricole commune (PAC) »

<i>Du point de vue du contribuable</i>	<i>Unité</i>	<i>2006 Réalisation</i>	<i>2007 Réalisation</i>	<i>2008 Prévision PAP 2008</i>	<i>2008 Prévision actualisée</i>	<i>2009 Prévision</i>	<i>2011 Cible</i>
Montant des pénalités financières (refus d'apurement) relatives aux aides du 1 ^{er} pilier versé au cours de la campagne communautaire N/montant des aides versées au titre du 1 ^{er} pilier au cours de la campagne communautaire N	%	1,32	1,07	0,9	0,81	0,70	0,70
Montant des pénalités financières (refus d'apurement) relatives aux aides du 2 nd pilier versé au cours de la campagne communautaire N/montant des aides versées au titre du 2 nd pilier au cours de la campagne N	%	0,99	0,98	0,4	0,4	0,1	< 1

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2009.

Les données méthodologiques accompagnant l'indicateur précisent que celui-ci ne saurait être regardé que comme un indicateur **indirect** de la qualité de la gestion des aides communautaires au cours de l'année *N*, compte tenu de la durée des procédures d'apurement et, par voie de conséquence, du **décalage temporel** existant entre l'imputation budgétaire de la sanction financière et les erreurs ou irrégularités qui ont été à son origine¹.

Votre rapporteur spécial considère que l'évaluation de la qualité de gestion des aides communautaires pourrait être enrichie par la création d'un **sous-indicateur nouveau à l'indicateur 6.4, renseignant le lecteur sur l'origine des pénalités enregistrées**. Sous réserve d'éventuelles adaptations techniques, un tel sous-indicateur pourrait reposer sur une typologie similaire à celle qu'avait mise en œuvre l'ACOFA (erreur, volonté délibérée ou négligence), typologie dont l'établissement serait confié au futur opérateur unique de paiement des aides de la PAC.

¹ La colonne 2006 de l'indicateur correspond ainsi à des corrections intéressant la campagne communautaire 2002.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION POUR SUITE À DONNER
DES REPRÉSENTANTS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE,
DU MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE,
ET DE L'AGENCE UNIQUE DE PAIEMENT

Présidence de M. Yann Gaillard, vice-président

Séance du jeudi 13 novembre 2008

Ordre du jour

Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France de M. Christian DESCHEEMAEKER, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, M. Dov ZERAH et M. Jean-Louis BERTHET, conseillers-maîtres, M. Michel CADOT, directeur de cabinet de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Philippe JOSSE, directeur du Budget, M. Michel JAU, directeur général de l'Agence unique de paiement (AUP) et M. Eric ALLAIN, chef du service forêt, ruralité et cheval au ministère de l'agriculture et de la pêche.

La séance est ouverte à 9 h 30

M. Yann Gaillard, vice-président – Selon la coutume, en l'absence du Président Arthuis, j'ouvre la séance. C'est une audition qui donne suite à l'enquête de la Cour des comptes sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France. Il s'agit de corrections financières que la Commission européenne nous inflige, lorsque la France ne se conforme pas à la réglementation communautaire encadrant la gestion des aides de la PAC. Corrections qui représentent un enjeu non négligeable pour le budget de l'Etat, et plus particulièrement pour la mission « Agriculture » sur laquelle elles s'imputent. Aussi, en confiant cette enquête à la Cour des comptes, la commission des finances a-t-elle souhaité mesurer l'ampleur du phénomène et son impact sur les finances publiques. Nous avons aussi voulu connaître les motifs de ces corrections. Est-ce qu'il s'agit d'une question de réglementation communautaire complexe ? D'erreurs commises de bonne foi ou, parfois, de certaines libertés prises avec les règles européennes ? Nous nous sommes bien sûr demandé pourquoi l'impact budgétaire de ces refus d'apurements n'était jamais traduit en loi de finances initiale – la « facture » étant traditionnellement payée en loi de finances rectificative.

Voilà donc un ordre du jour assez dense et je remercie de leur présence Monsieur Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes ; Monsieur Dov Zerah et Monsieur Jean-Louis Berthet, conseillers-maîtres. Nous accueillons également M. Michel Cadot, ainsi que ses collaborateurs, Messieurs Sciacaluga, de Rancourt, de la Gueronnière et Allain. Je remercie enfin de leur présence Monsieur Philippe Josse, directeur du Budget et Monsieur Michel Jau, directeur général de l'Agence unique de paiement (AUP).

Je propose que la parole soit d'abord donnée à notre collègue Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture », pour qu'il nous

rappelle brièvement le mécanisme du refus d'apurement et les montants en cause. Ensuite, j'inviterai les représentants de la Cour à nous éclairer sur les motifs de ces corrections financières, en s'appuyant si possible sur quelques cas concrets, puis à faire le point sur la budgétisation des refus d'apurement en loi de finances. S'agissant des cas concrets que je viens d'évoquer, je souhaite en particulier que la Cour revienne sur l'étrange pratique des lettres interministérielles, dont elle dénonçait déjà les « dérives condamnables » dans son rapport public de 2007. Les représentants du ministère et de l'AUP pourront ensuite nous faire part brièvement de leurs réactions ; et nous en viendrons, le plus tôt possible, aux questions-réponses.

Monsieur le rapporteur spécial, vous avez la parole.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture » – Merci, Monsieur le président. Mesdames, Messieurs, pour commencer, un mot de la mécanique du refus d'apurement. Comme vous le savez, les Etats membres préfinancent les aides agricoles et se font ensuite rembourser les aides prépayées par le budget communautaire. Les refus d'apurement se traduisent donc par une réfaction opérée par la Commission sur ces remboursements. Ces refus d'apurement sont de deux natures. Premièrement, le refus d'apurement comptable s'analyse comme un refus de certification des comptes des organismes payeurs. L'apurement comptable consiste effectivement 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. Deuxièmement, le refus d'apurement de conformité résulte, lui, de la constatation d'irrégularités dans le paiement des dépenses agricoles communautaires. Si l'apurement comptable intervient un an après l'engagement des dépenses, les refus d'apurement de conformité s'imputent six ans en moyenne après cet engagement, au terme de réunions bilatérales et d'une procédure de conciliation entre les Etats membres et la Commission. Ce délai n'est d'ailleurs pas sans atténuer la mise en jeu de la responsabilité des auteurs des irrégularités, qui ont souvent quitté leurs fonctions lorsque surviennent les corrections financières qui leur sont imputables. Il pose également problème quand il s'agit pour les Etats membres de recouvrer auprès des bénéficiaires les montants indûment versés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet.

Pour le calcul des corrections, la Commission utilise trois bases – les pertes réellement occasionnées pour le budget communautaire, l'extrapolation d'anomalies constatées sur un échantillon représentatif, ou encore l'application de taux forfaitaires. On observe, à cet égard, que le recours à des taux de correction forfaitaires est devenu la méthode la plus utilisée, alors qu'il devrait se limiter aux cas où la Commission estime qu'un chiffrage exact du risque financier est impossible ou difficile à obtenir.

En l'application de la réglementation communautaire, la France s'est dotée d'un cadre de contrôle complet de la mise en œuvre des aides agricoles. Ce cadre repose sur les éléments suivants : l'agrément des organismes payeurs des aides agricoles, la désignation d'un organisme unique de coordination

comme interlocuteur de la Commission (en France, il s'agit de l'Agence unique de paiement), la signature, par chaque responsable d'organisme payeur, d'une déclaration d'assurance, certifiant que ses comptes constituent un état exact, complet et précis de ses dépenses et de ses recettes, et que son système de gestion et de contrôle fournit une assurance raisonnable sur la légalité et la régularité des transactions ; enfin, la désignation d'un organe de certification indépendant des organismes payeurs, chargé de vérifier les comptes des organismes payeurs et d'émettre un avis sur la déclaration d'assurance de leur responsable. En France, ce mandat est confié à la Commission de certification des comptes des organismes payeurs, la C3OP.

En dépit de ce cadre de contrôle, ou peut-être grâce à son efficacité, les corrections affectant la France ont représenté, de 1996 à 2007, en moyenne 1,02 % des dépenses agricoles effectuées sur notre territoire. Ce pourcentage, à première vue modeste, correspond toutefois à une moyenne de 97,25 millions d'euros par an et à un total de corrections d'1,167 milliard d'euros sur la même période. Pour 2008, les réponses au questionnaire budgétaire font état d'un report de charges au titre des refus d'apurement de 181,6 millions d'euros. Selon des statistiques de la Commission européenne établies sur la période 1999/2007, la France est le quatrième pays de l'Union le plus affecté par les refus d'apurement pour non-conformité – derrière la Grèce, l'Italie et l'Espagne. L'importance des montants en cause justifie donc, Monsieur le président, mes chers collègues, que les motifs de ces corrections soient précisément cernés et si possible, progressivement éliminés.

M. Yann Gaillard, vice-président – Merci cher collègue, nous allons demander à la Cour des comptes de bien vouloir présenter son enquête.

M. Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes – Merci, Monsieur le président. Comme vous l'avez indiqué, la Cour des comptes a mené, à la demande de la commission des finances, une enquête sur les refus d'apurement des dépenses agricoles en France. La demande avait été faite par une lettre du 27 novembre 2007 et la communication de la Cour des comptes, qui a été transmise par un courrier du Premier président du 23 juillet 2008, a été diffusée et est distribuée actuellement. Chacun l'a donc sous les yeux et je pourrai être relativement bref. D'autant plus que, Monsieur le rapporteur spécial, vous avez rappelé les mécanismes de ces refus d'apurement.

L'objet de l'enquête était de cerner ces différents refus et d'en déterminer le montant. Parmi les questions sous-jacentes, figurait effectivement la question du caractère délibéré ou non des irrégularités, causes de ces refus d'apurement. Je ne reviendrai pas sur la distinction entre apurement comptable et apurement pour non conformité. Simplement, vous l'avez dit, si les refus d'apurement sont globalement relativement circonscrits à 1 % du montant des dépenses faites sur le territoire français, ce 1 % représente à peu près 100 millions d'euros en moyenne – je dis bien en moyenne et vous l'avez souligné aussi, car les chiffres annuels sont très fluctuants. Ces 100 millions, ce 1 %, ne sont pas un très bon score – vous

venez de le souligner. Nous faisons 1 % - l'Allemagne fait 0,25 %, elle fait donc quatre fois mieux puisqu'elle a quatre fois moins de refus d'apurement.

Pour expliquer cette différence, il faudrait de longs débats et je ne suis pas sûr que la Cour des comptes ait tous les éléments pour le faire. Il est très difficile de faire des comparaisons internationales car il faut connaître tous les systèmes, et ils sont très différents. Est souvent mis en avant le caractère fédéral de l'Allemagne, qui limiterait les fameuses extrapolations géographiques. C'est-à-dire qu'on n'extrapole pas une irrégularité commise dans le Bade-Wurtemberg à un Land autre que le Bade-Wurtemberg. Cela dit, quand on regarde les extrapolations en France, il est fréquent qu'elles se situent au niveau de la région et qu'elles ne se fassent pas à l'échelle nationale. Par conséquent, l'argument du fédéralisme de l'Etat allemand n'est pas forcément décisif. Il y a des arguments qui ont sans doute plus de poids : le nombre d'agriculteurs dans un pays, la diversité des productions agricoles et la taille des exploitations agricoles. Tout ceci rend évidemment plus difficile la situation de la France, où il y a proportionnellement beaucoup d'agriculteurs et beaucoup de petites exploitations, par rapport à la situation de la Grande-Bretagne, où le nombre d'agriculteurs est réduit. Aucun argument ne paraît toutefois décisif pour dire qu'il est normal que la France fasse quatre fois moins bien que l'Allemagne.

Qu'en est-il de la nature des refus d'apurement ? Quand on les analyse, les refus d'apurement font apparaître de fortes récurrences sur des secteurs agricoles ou sur des types de mécanismes, et ces récurrences évoluent dans le temps. A une certaine époque, c'étaient les restitutions à l'exportation, avec d'ailleurs parfois des refus dus à de véritables fraudes – des produits qui étaient censés être exportés mais qui revenaient sur le territoire national et qui, entre temps, avaient fait bénéficier des entreprises de restitutions. Il y avait le stockage public et les primes animales. Aujourd'hui, les récurrences les plus fortes sont dans le secteur des fruits et légumes et dans les aides au développement rural, et les causes en sont généralement des défaillances dans les systèmes de contrôle. On trouve aussi, de manière très répétée et fréquente, l'attribution de crédits communautaires dans les départements d'outre-mer. C'est une récurrence qui, elle, évolue moins dans le temps. Demain, on voit se profiler un risque important de refus d'apurement pour les prêts bonifiés distribués aux agriculteurs sur des crédits communautaires, distribution qui se fait via le CNASEA et par l'intermédiaire des banques. Toute cette chaîne est complexe et mal suivie, pour des raisons en partie informatiques. Autrement dit, il est difficile de savoir, à un moment donné, quel est exactement le stock des prêts qui a été distribué, parfois depuis assez longtemps, et quel est le montant des bonifications y afférent.

Pour traiter la question du caractère voulu ou non des irrégularités, on a d'abord une observation sur des récurrences, sur des secteurs et des types de refus d'apurement. Est-ce que ces refus d'apurement résultent d'une volonté délibérée ? D'une négligence ? Ou d'irrégularités que je qualifierais presque d'inévitables, lorsque la réglementation est trop compliquée ? Pour mener son

enquête, afin d'avoir une vue d'ensemble, la Cour s'est appuyée sur des statistiques établies par la Commission interministérielle de coordination des contrôles – la CICC ; sur des statistiques établies par la C3OP qui a déjà été mentionnée, la Commission de certification des comptes des organismes payeurs ; et sur des statistiques établies par l'ACOFA, aujourd'hui disparue – statistiques qui sont prolongées par l'AUP. Cette méthode n'est pas parfaite mais elle a l'avantage de donner une vue d'ensemble – ce qui était demandé par votre commission des finances. Les statistiques ont été utilisées par la Cour des comptes, avec les précautions d'usage, dans les documents dont vous disposez.

Le constat qui en découle est préoccupant et je dirais même très préoccupant. En effet, une part importante des refus d'apurement résulte de choix délibérés du ministère de l'agriculture et de la pêche et d'interprétations de la réglementation communautaire critiquables, notamment dans les secteurs qui ont été cités – les fruits et légumes et les aides au développement rural. En s'appuyant sur la typologie de l'ACOFA, il ressort que la part de la négligence et du manquement délibéré – j'utilise les termes de l'ACOFA – est très largement prépondérante par rapport à la mauvaise interprétation des règles, qui est d'une nature différente. D'autre part, il ressort de ces mêmes statistiques que la part des motifs de refus d'apurement qualifiés de systémiques... (pardonnez ce vocabulaire très technocratique mais c'est le vocabulaire de l'AUP et antérieurement de l'ACOFA), la part des motifs de refus d'apurement qualifiés de systémiques, et de systémiques récurrents... (ce qui est plus grave encore, puisque systémique récurrent veut dire que l'erreur est décelée mais n'est pas corrigée, alors qu'elle pourrait l'être puisqu'elle a été détectée), cette part l'emporte très largement sur le circonscrit. Tous ces termes sont ceux utilisés dans les statistiques que j'ai citées.

Ce constat de ce qui peut être considéré comme délibéré, est important. En effet, la lutte pour réduire les montants des refus d'apurement ne prend pas la même forme ni les mêmes moyens, selon que ces refus résultent de l'erreur, de l'excessive complexité de certaines réglementations européennes – cas qui existent bien sûr, les exemples ne manquent pas – ou d'une volonté délibérée de détourner la réglementation, non pas pour le plaisir de commettre une irrégularité, mais en assumant le manquement aux règles et les risques qui s'y attachent.

Cette question du caractère délibéré ou non des refus d'apurement fait bien sûr surgir la question des lettres interministérielles. C'est un moyen juridique pour les ministres de couvrir les fonctionnaires qui sont appelés à prendre des décisions qu'ils savent irrégulières. Cette couverture vaut au moins à l'égard de la Cour de discipline budgétaire et financière puisque, quand un fonctionnaire est couvert par une lettre signée d'un ministre – pas une lettre d'un ministère, mais une lettre signée d'un ministre – il ne peut pas être déféré devant cette juridiction répressive. Dans la présente enquête sur les refus d'apurement communautaire, la Cour des comptes n'est pas partie des lettres interministérielles qui existent dans ce domaine, car elle aurait eu une

vision parcellaire. Elle aurait vu une série de cas mais elle n'aurait pas eu une vision d'ensemble du phénomène des refus d'apurement. Or l'enquête portait d'abord et avant tout sur les refus d'apurement, vus dans leur ensemble. Monsieur le rapporteur spécial, vous l'avez dit – la Cour des comptes connaît le procédé des lettres interministérielles, que les initiés appellent des LIM ; et la Cour des comptes a critiqué à plusieurs reprises cette technique de gestion des irrégularités. La dernière fois, elle l'a fait dans son rapport public de février 2007. Les ministères concernés – ces lettres sont en effet interministérielles parce qu'en général, il y a deux signatures de deux ministres et dans le domaine qui nous occupe, ce sont l'agriculture d'un côté et les finances de l'autre – les ministères concernés ont évidemment quelque mal à défendre le procédé qui consiste à couvrir des irrégularités. Les motifs invoqués sont en général l'urgence ou les crises alimentaires ou sanitaires. Il n'est pas sûr que, dans le domaine des refus d'apurement, on puisse toujours le faire à bon droit.

Nous sommes donc devant le constat que la part des refus d'apurement communautaire résultant d'une volonté délibérée ou d'une négligence administrative, est largement prédominante. On peut donner des pourcentages – ils seront de l'ordre de 90 ou 95 %, c'est-à-dire des pourcentages assez impressionnants. On peut en déduire que la possibilité de réduire le montant des refus d'apurement existe, puisque ce ne sont pas des erreurs commises par inadvertance.

J'en viens aux conséquences budgétaires et comptables. Le ministère de l'agriculture et de la pêche a pour habitude de ne pas inscrire de crédits dans la loi de finances initiale, au titre des refus d'apurement. Il nous semble que le refus d'inscrire ces crédits – alors même que tous les ans, pour des montants très différents certes mais tous les ans tout de même, il y a des refus d'apurement ; et qu'il y a donc tous les ans des dépenses budgétaires correspondant à des refus d'apurement – il nous semble que cette décision est en contradiction avec l'esprit de la LOLF et avec un souci de sincérité budgétaire, puisqu'il s'agit d'une dépense qui, certes a un montant aléatoire, mais qui s'est révélée inéluctable sur la longue période. Si le ministère changeait de position, ce que la Cour des comptes recommande, et si donc, il y avait une inscription en loi de finances initiale de crédits budgétaires, il n'appartiendrait pas à la Cour des comptes de dire quel montant devrait être inscrit. A l'évidence, quelques solutions existent. Inscrire le montant maximal des dix dernières années, c'est sans doute aller loin. On peut partir en revanche de la moyenne des dix dernières années ou bien du montant minimum, qui serait une espèce de dotation budgétaire de précaution : depuis dix ans, l'année la plus faste, c'est-à-dire l'année où il y a eu le moins de dépenses au titre des refus d'apurements, a quand même enregistré une dépense de 20 ou 25 millions d'euros. Il faudrait donc au moins inscrire en loi de finances initiale 20 ou 25 millions d'euros et utiliser, comme on le fait actuellement, la loi de finances rectificative, pour corriger, si besoin est, ce montant. Bien sûr, il y aurait la solution du montant symbolique d'1 million d'euros, pour

rappeler que les refus d'apurements existent. C'est aussi une éventualité sur le plan budgétaire. Voilà pour la traduction budgétaire des refus d'apurement. A l'avenir, la Cour des comptes recommande d'inscrire un montant à déterminer, un montant d'au moins 20 ou 25 millions d'euros en loi de finances initiale.

Pour ce qui est des conséquences comptables, elles sont tout à fait différentes. Il faut bien distinguer le raisonnement budgétaire et le raisonnement comptable. En effet, même si on parle à la fois de provisions budgétaires et de provisions comptables, le terme « provision » n'a pas le même sens. Dans ses travaux de certification des comptes de l'Etat 2007, la Cour des comptes a constaté que le risque pour l'Etat de devoir faire face aux charges de remboursements des crédits communautaires, en raison des refus d'apurement, devait être provisionné dans les comptes. Il y a eu une observation d'audit sur ce point, c'est l'observation d'audit numéro 1.2-10. Elle a été transmise au ministère de l'agriculture, en se fondant sur un constat intéressant. Près de 93 % des refus d'apurement notifiés par la Commission à la France en 2006 avaient été identifiés avant que la Commission ne rende ses décisions. Là encore, on est bien dans un système qui fait qu'on n'est pas pris par surprise après coup, pour avoir commis une irrégularité sans s'en rendre compte. L'analyse ne part pas de la notion de délibéré ou de non délibéré, mais de décelable ou non décelable – et de fait décelé avant que la Commission ne rende sa décision. Un risque ainsi identifié devrait normalement être provisionné.

Pour émettre cette opinion, la Cour des Comptes se fonde sur la norme comptable numéro 12 des provisions pour risques et charges : « Quand il existe une obligation de l'Etat vis-à-vis d'un tiers, qu'il est certain ou probable qu'une sortie de ressources sera nécessaire, et quand le montant de l'obligation peut être estimé de manière fiable. » Il est sûr que cette dernière condition n'est pas la plus facile à remplir, puisqu'il y a des cas où le risque de refus d'apurement a été décelé mais où le montant exact qui sera mis à la charge de la France n'est pas encore déterminé. Ça n'empêche pas, en application d'une norme, de provisionner – pour un montant dont il faut évidemment discuter, mais de provisionner, afin d'inscrire dans les comptes de l'Etat le risque qu'il a d'être amené à supporter une charge.

La Cour des comptes est convenue avec le ministère de reprendre l'examen de cette question, lors de la certification des comptes 2008. C'est l'exercice de contrôle de certification qui commence en ce moment et va se poursuivre jusqu'au début de l'année 2009. Voici, Monsieur le président et Monsieur le rapporteur spécial, le résumé des constats faits par la Cour des comptes dans l'enquête que vous lui aviez demandée.

M. Yann Gaillard, vice-président – Merci Monsieur le président, je suis bien obligé de constater que les observations de la Cour des comptes sont extrêmement importantes. Il y en a trois principales. Premièrement, il y a beaucoup plus de fautes délibérées que d'ignorance de la réglementation. Deuxièmement, il n'y a pas d'inscription budgétaire de ces refus d'apurement – lorsqu'il faudrait, d'après la Cour des Comptes, inscrire 20 à 25 millions en

loi de finances initiale. Troisièmement, il y a obligation, selon la Cour des comptes, de provisionner un certain nombre de refus d'apurement. Je crois que, devant ces observations importantes de la Cour des comptes, il est tout à fait nécessaire, pour que la commission soit éclairée, que le ministère de l'agriculture s'exprime. Je lui donne très volontiers la parole.

M. Michel Cadot, directeur du cabinet du Ministre de l'agriculture et la pêche – Je vous remercie Monsieur le président. Mesdames et Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord, très directement, vous affirmer la volonté du ministre de l'agriculture et de la pêche de prendre fortement en considération cette question des refus d'apurement, qui est évidemment, par l'ampleur des chiffres qui a été rappelée, un sujet de préoccupation pour notre gestion budgétaire et pour notre ministère. Je tiens donc d'abord à vous affirmer notre volonté de mettre en œuvre des solutions aux différents points qui ont été identifiés par la commission des finances du Sénat, et qui avaient, pour certains d'entre eux, été relevés par la Cour des comptes.

Je ferai simplement trois remarques, si vous m'y autorisez, sur les points que vous venez de soulever. Premièrement, je voudrais souligner, à la suite de ces rapports, une amélioration nette de la situation des refus d'apurement du ministère de l'agriculture et de la pêche dans le temps. Le rapport de la Cour des comptes porte sur une période longue, une période commençant en 1996 et allant jusqu'en 2007. Il convient d'apprécier cette période en tenant compte de l'évolution des décisions communautaires, et des réponses mises en œuvre pour la maîtrise des refus d'apurement.

On constate clairement, sur les dernières années, une amélioration nette des résultats, qui a d'ailleurs été relevée par la Cour. Notamment depuis 2005, il y a une diminution très significative des refus d'apurement. Par ailleurs, quand on analyse les causes des refus d'apurement sur les premières années de la période, on constate qu'elles sont notamment liées à la mise en œuvre de la réforme de 1992, avec la difficulté dans le système français de faire accepter les nouvelles règles qui s'imposaient pour le contrôle des aides à la surface ou pour les primes animales, puis ensuite pour l'organisation commune de marché « Fruits et Légumes ». Il y a donc eu des causes qui ont expliqué les difficultés de traduction dans la réglementation sur les premières années, mais elles ont été réglées. A partir de 2005, l'amélioration résulte du fait que le système intégré de gestion et de contrôle, qui était demandé par la Commission européenne, a été mis en place effectivement dans la réglementation française.

Cette amélioration des résultats peut être mesurée en comparaison européenne quand on prend, non pas la période totale ni les premières années 1996/1997, mais quand on se réfère simplement aux huit dernières années 2000/2007. Quand on fait la comparaison sur cette période, il apparaît que la France se situe dans la bonne moyenne, au contraire. Si je prends les chiffres, nous sommes sur cette période 2000/2007, à un taux d'apurement qui est de 0,7 %. Il est d'1,3 % pour l'Espagne, d'1,7 % pour l'Italie et de 3,7 % pour la

Grèce. Je prends ces trois pays parce que ce sont des pays qui, comme nous, rencontrent des difficultés avec une OCM « Fruits et Légumes » qui a été complexe et qui vient d'être reprise en 2008, avec une nouvelle OCM. Les Pays-Bas, qui sont un pays très vertueux sur le plan de l'application communautaire, sont à 0,6 %. Le Royaume-Uni est également à 0,6 %.

Sur cette période – qui est plus récente et qui correspond, de manière pertinente, à la réalité des efforts engagés – nous sommes donc dans une situation qui est convenable. Elle n'est pas excellente et nous souhaitons l'améliorer, mais elle est convenable. Je le dirai d'autant plus que, quand on regarde les grandes masses qui sont aujourd'hui mises en œuvre dans la politique agricole commune – je pense en particulier, évidemment, aux aides à la surface – on constate que nous sommes à des taux très faibles d'apurement. Sur les 6,4 milliards de dépenses du secteur en aides à la surface, nous sommes à 0,4 % de refus d'apurements. Tout en constatant l'importance de ces refus d'apurements, il convient donc de les apprécier dans le temps – entre le départ des contrôles et des observations qui ont été faites en 1996, la mise en œuvre successive des réformes, et la période plus récente mais d'une durée suffisante de 2000/2007 – une amélioration qui n'a cessé de se poursuivre depuis 2005 et qui a été constatée dans les résultats, notamment sur ce qui devient aujourd'hui le droit commun, c'est-à-dire sur les aides à la surface avec le système intégré de gestion et de contrôle qui a désormais été mis en place.

Deuxième élément, je souhaiterais rappeler les efforts conduits par le ministre de l'agriculture et de la pêche, pour améliorer les règles de suivi et de contrôle, afin de réduire significativement les refus d'apurement. En réponse aux observations très justes du président de la chambre de la Cour des comptes, concernant les faiblesses des systèmes d'information, nous avons mis en place la modernisation des systèmes d'information depuis 2006 avec une application qui a été testée en 2007 et 2008 et qui est désormais opérationnelle. Il s'agit de deux systèmes d'information du premier pilier et du second pilier qui s'appellent ISIS et OSIRIS. Ils permettent désormais d'avoir un système efficace de suivi et de traitement des aides communautaires. La France est le seul pays à avoir développé de manière aussi massive et aussi significative un système de ce type. Ce système permet de mettre en relation les organismes payeurs et les services en charge de l'instruction des dossiers, de manière automatisée et en limitant très fortement les risques de retards de paiements ou de différences de calcul. Ces décalages avaient, en effet, été constatés lors des précédents contrôles, notamment, bien entendu, pour la partie des apurements comptables. J'insiste vraiment sur ce sujet parce qu'il a nécessité des investissements financiers et humains lourds de la part du ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce système informatique est désormais entré dans une phase opérationnelle, après avoir été mis en œuvre et ajusté en 2007 et 2008.

Le deuxième élément d'amélioration que je souhaite présenter est celui que la révision générale des politiques publiques (RGPP) nous a conduits

à mettre en œuvre – à savoir la fusion du CNASEA et de l'AUP. Cela permettra d'avoir prochainement une unité d'établissement dans les systèmes de paiement et de contrôle, pour le premier et le deuxième pilier, avec un rapprochement des équipes de contrôle sur le terrain qui est désormais effectif. La fusion des organismes CNASEA et AUP sera traduite dans la loi dans quelques semaines, elle est en cours d'examen à l'Assemblée. Le rapprochement des équipes a été mis en œuvre dès 2007. Cela permet évidemment d'avoir davantage de moyens sur le terrain, plus d'expertise et une simplification des échanges avec l'Union européenne, en ayant regroupé dans un seul organisme ces compétences.

J'ajoute enfin que sur le développement rural – qui est un des points évoqués dans le rapport – nous avons également procédé en 2007 à l'harmonisation de nos procédures, à l'occasion de la révision du Règlement de développement rural et de l'approbation du nouveau Règlement de développement rural dit « numéro 2 ». Nous avons donc répondu à un assez grand nombre des observations qui étaient faites et qui expliquaient, pour certaines, les refus d'apurement. Dernier point, je souhaite souligner que le ministre a pris, dès 2005, par des circulaires internes – que nous allons d'ailleurs renforcer dans les prochaines semaines – des mesures pour faire en sorte que toutes les décisions soient contrôlées et vérifiées en termes de respect des procédures communautaires, et donc de leur non-vulnérabilité au risque de refus d'apurement.

Voilà sur ce point. J'insiste beaucoup sur les évolutions engagées depuis 2005, et sur les améliorations et les efforts qui ont été faits par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

Le deuxième point sur lequel je me permets de donner une précision concerne la typologie qui a été donnée aux refus d'apurement – entre ce qui relève de l'apurement comptable, lorsqu'il s'agit de corrections techniques, de retard de paiements, etc. ; et ce qui relève de l'apurement qualifié de systémique. J'indique simplement que le montant moyen des corrections est de 8,6 millions et non de 19 millions d'euros, comme cela a été dit dans le rapport. On est sur des sommes qui sont maîtrisées et pour lesquelles les corrections sont en cours. Le vrai sujet me semble être l'interprétation que l'on donne à l'apurement de conformité et à cette question, effectivement difficile, de ce qui relèverait des refus d'apurement de nature systémique, récurrente et délibérée. Sur ce point, je souhaite expliquer les raisons et les conditions dans lesquelles ces décisions sont prises.

Ces risques de nature systémique correspondent d'une part à des aides qui sont très concentrées et il y a donc incontestablement un effet de masse qui est important. Dans la quasi-totalité des cas, la décision correspond à la volonté du ministre et du Gouvernement, de défendre une certaine interprétation de la réglementation communautaire. C'est en ce sens que ce risque est systémique. Il y a, du côté des autorités gouvernementales, le souhait de faire interpréter une réglementation communautaire qui n'est pas toujours détaillée dans ses modalités d'interprétation, dans des conditions qui

nous paraissent conformes aux principes généraux des traités communautaires. A plusieurs reprises, nous avons d'ailleurs obtenu gain de cause dans des conciliations ou dans les décisions de justice qui ont permis de confirmer ou de préciser ces interprétations. C'est dans ce cadre que le caractère récurrent peut être affirmé, puisque la Commission a pour pratique, dans ce cas, de remettre en jeu un deuxième contrôle, avant même l'aboutissement de la période de deux ans ; et donc d'intervenir immédiatement, sans que nous ayons pu modifier nos dispositifs ou les voir confirmer par une décision de justice.

J'insiste donc sur le fait que cette typologie des refus d'apurement à caractère systémique ne constitue pas une volonté de refuser de faire, mais correspond généralement à une période pendant laquelle les autorités gouvernementales souhaitent faire préciser certaines interprétations avec la Commission. Nous pourrions revenir sur un certain nombre de dossiers qui nous ont donné raison dans cette méthode, et qui ont conduit ensuite à diminuer les montants des apurements qui avaient été repris dans un premier temps, dans les décisions ultérieures. Ce qui explique d'ailleurs qu'il serait très difficile de budgéter des décisions pour lesquelles la culpabilité budgétaire de l'Etat français n'est pas du tout reconnue, et dépend de décisions de conciliation ou de justice qui peuvent au contraire nous donner raison.

Le dernier point sur ce sujet, c'est évidemment de rappeler que les décisions correspondantes ne sont pas prises par le ministre de l'agriculture tout seul, isolé dans son ministère ; elles font à chaque fois l'objet de décisions prises sous l'autorité du Premier ministre. Il s'agit donc de décisions interministérielles – pour lesquelles, d'ailleurs, nous pouvons essayer de systématiser de manière plus marquée, plus formalisée, la qualité des arbitrages qui sont faits sous l'autorité du Premier ministre.

M. Yann Gaillard, vice-président – Merci, Monsieur le directeur, vous avez présenté, ce qui ne saurait nous étonner, un plaidoyer extrêmement subtil et précis, dont la commission vous remercie. En somme, je retiens plusieurs idées. Premièrement, vous avez montré qu'il y a une amélioration de fait dans la situation par rapport à l'application de certaines réglementations et, c'est la partie active de votre défense, pour un certain nombre de ces refus d'apurement, vous maintenez la position du gouvernement français, une position gouvernementale et non du ministère de l'agriculture afin de faire confirmer votre interprétation de la réglementation communautaire. C'est comme ça que je résume votre réponse. Peut-être pourrait-on faire appel aux constatations et au témoignage du directeur de l'Agence unique de paiement, puisqu'il est tout à fait au cœur de la question.

M. Michel Jau, directeur général de l'Agence unique de paiement – Monsieur le président, Messieurs, je crois qu'avec l'intervention qui vient d'être faite par Monsieur le directeur de cabinet, beaucoup d'éléments ont été apportés – des éléments qui sont communs à ce que pourrait vous dire le responsable de l'opérateur de paiement. Je crois que ce qui a été dit est vraiment la réalité quotidienne de ce que nous vivons avec nos équipes.

Avec évidemment une distinction qui doit être faite dès l'entrée et que chacun a bien comprise, entre les procédures qui s'imposent et qui s'appliquent, et l'opérateur qui est chargé de les mettre en œuvre – dans les meilleures conditions évidemment, et dans la régularité la plus totale. Avec la prise en compte aussi d'un certain nombre de données plus strictement politiques, qu'on a qualifiées ici de systémiques et qui s'appliquent aussi.

Dans ce cadre général, c'est vrai que ce qui vient d'être dit commence à donner tous ses effets – Monsieur Michel Cadot vient de le rappeler. Avec notamment, dans le cadre de la RGPP, cette fusion bien engagée qui est maintenant devant le Parlement et devant la Haute Assemblée, pour arriver le plus tôt possible à cette intégration, souhaitée par les pouvoirs publics, des deux opérateurs que sont le futur ex-CNASEA et la future ex-AUP. Cela permettra une polyvalence, une intégration des procédures, des contrôles et la prise en compte de la réalité du terrain dans le monde agricole. Cela sera à mon avis très bénéfique pour améliorer les résultats en termes de régularité – même si on voit que tout ce qui est dépendant de la régularité et strictement comptable est très réduit par rapport aux autres risques.

Evidemment – cela vient d'être redit par le directeur du cabinet du ministre – il y a déjà un certain nombre de dispositions qui sont d'ores et déjà opérationnelles ; notamment en matière d'équipes de contrôle sur le terrain ; et notamment en termes de mise en œuvre de systèmes informatiques de nouvelle génération et très performants, même s'ils font référence à la mythologie de l'ancienne Egypte ! Des spécialistes informatiques – ce que je ne suis pas – peuvent témoigner du fait qu'il s'agit des meilleurs systèmes informatiques de paiement et de contrôle dans l'ensemble de l'Union européenne. Ils n'ont pas été conçus pour être uniques mais sont en voie de convergence, et les deux systèmes pourront s'interpénétrer totalement pour l'ensemble des priorités de la régularité budgétaire et comptable.

Je crois donc que ça va dans le bon sens. Il y a une sensibilité très forte des opérateurs publics en France sur la nécessité de coller le plus totalement possible au respect des procédures. Ce qui n'empêche pas le discernement quand on est en milieu agricole et qu'on est en exploitation agricole. Evidemment avec le plus haut respect de ces procédures et une volonté d'aller de l'avant pour essayer de faire en sorte que, dans ces contacts que nous avons nous aussi quasiment au quotidien avec les autorités de l'Union européenne et les autorités des pouvoirs publics français, les opérateurs soient de plus en plus à même de toujours mieux remplir leur mission.

M. Yann Gaillard, vice-président – Merci, peut-être peut-on demander maintenant à Monsieur le directeur du Budget, qui nous fait le plus grand plaisir d'être ici, la conclusion qu'il tire de cet échange de vues – surtout sous l'angle qui est le sien, c'est-à-dire celui de l'inscription budgétaire.

M. Philippe Josse, directeur du Budget – Merci beaucoup Monsieur le président. Pour pouvoir évoquer ces questions de budgétisation, je dirai trois mots pour qualifier l'objet dont on parle – sans naturellement redire ce qui a été dit et très bien dit. Premièrement, c'est une dépense qui est erratique – 100 millions d'euros en moyenne, environ 1 % des aides – mais une dépense qui oscille entre plus de 100 millions d'euros, parfois, et moins de 40 millions d'euros, par exemple pour 2007.

Deuxièmement, c'est une dépense qui, dans un monde idéal, ne devrait pas exister. Evidemment, on est dans le monde réel et dans le monde réel, c'est une dépense qu'on doit au moins maîtriser. Ceci sera d'autant plus possible que, comme cela a été observé par la Cour des comptes, il y a des récurrences et des secteurs plus particulièrement concernés. Il doit donc y avoir moyen d'agir et Michel Cadot a d'ailleurs bien dit que telle était la volonté du ministre de l'agriculture.

Troisième observation, la pratique de la Commission elle-même n'est pas totalement satisfaisante. Il est légitime que, dans le cadre de cette séance, on s'interroge d'abord sur ce que nous, nous faisons. Tout de même, je voudrais d'abord souligner les délais qui sont considérables. Ça a été très bien dit par la Cour des comptes, ça empêche une véritable responsabilisation des acteurs, dans la mesure où, quand la sanction tombe, plus personne n'est en place parmi les responsables de l'époque où l'infraction a été commise. Autant l'apurement comptable qui s'opère dans le cadre de la certification des comptes des organismes payeurs chaque année, intervient de manière rapide ; autant l'apurement de conformité – qui est d'ailleurs assez difficile à dissocier sur le fond, de l'apurement comptable et les deux peuvent se recouvrir – intervient avec des délais extrêmement longs. Six ans en moyenne, ça n'est pas satisfaisant.

Je crois donc que dans l'action qu'on doit mener, il faut évidemment qu'on s'occupe de nous-mêmes, de nos procédures ; mais aussi peut-être qu'on ait une action vis-à-vis de la Commission, pour essayer d'enserrer dans des délais plus brefs les actions de rectification.

Deuxième série d'observations, pour répondre beaucoup plus directement à la question de la budgétisation. Je voudrais rappeler ce qu'est le circuit budgétaire/comptable de l'apurement communautaire. Vous savez que les aides, qu'elles soient du premier ou du deuxième pilier, sont remboursées à la France par l'Union européenne. Tout cela transite par ce qu'on appelle un compte de tiers, qui est ouvert dans les écritures du budget de l'Etat. L'Union européenne rembourse le compte de tiers, lequel rembourse l'Agence unique de paiement – selon un circuit tout à fait classique. Ce compte de tiers avait fait l'objet d'une dotation en fonds de roulement par le budget de l'Etat. C'était il y a plus de vingt ans. Il y avait plus d'1 milliard d'euros qui avait été ouverts en loi de finances rectificative à l'époque, pour doter en fonds de roulement le compte de tiers. C'est ce fonds de roulement primitif qui est amputé par les refus d'apurement que la Commission impute sur les paiements

qu'elle nous fait. Puis intervient chaque année la loi de finances rectificative, qui reconstitue le tampon du fonds de roulement du compte de tiers.

En clair, au-delà de cette « tuyauterie », ce qu'il faut bien avoir présent à l'esprit, c'est que ce ne sont pas les agriculteurs qui supportent l'apurement communautaire – alors qu'au fond, dans un schéma intellectuel, ça pourrait parfaitement être le cas – ce ne sont pas les agriculteurs, c'est le budget de l'Etat.

D'où, troisième et dernière série d'observations, en réponse à la question sur la budgétisation. Qu'est-ce qu'on peut faire pour traiter la question de l'apurement communautaire à l'avenir ? Je crois que la première chose à faire, c'est de poursuivre et d'amplifier les efforts pour limiter cette dépense. Que ce soit par l'action nationale ou par l'action communautaire, il faut évidemment aller dans ce sens-là. Deuxième point, est-ce qu'il faut conserver le système de remboursement du compte de tiers en loi de finance rectificative ? Ou est-ce qu'il faut budgétiser ex ante dans le budget du ministère de l'agriculture ? Sur le plan des principes, budgétiser ex ante, c'est quelque chose qui objectivement, dans le concret, est tout sauf satisfaisant. On a une dépense qui est aléatoire, elle varie et elle est très erratique. Par ailleurs, comme elle n'a pas de légitimité, le fait de la budgétiser risque d'être auto-réalisateur. Ça, ce n'est objectivement pas satisfaisant.

M. Yann Gaillard, vice-président – C'est presque un aveu de culpabilité.

M. Philippe Josse, directeur du Budget – Voilà et donc, ce ne serait pas satisfaisant. En même temps, dans le monde réel, il est clair que l'apurement communautaire existe partout, dans le temps et aussi dans l'espace – ça a été dit. Même nos voisins germaniques, avec toute la rigueur qui s'attache à leur gestion des procédures, ont un apurement communautaire. D'où la proposition de la Cour des comptes, que je crois intéressante, qui est de se caler sur la meilleure pratique dans l'espace – 0,25 % des aides, ce qui donne à peu près 25 millions d'euros chez nous. C'est quelque chose qui peut s'envisager.

En même temps, la technique de la LFR, sur une somme de cette ampleur qui n'est pas très importante, n'est pas non plus indécente. Après tout, elle permet bien à l'Etat d'apurer ses dépenses définitives. Simplement, il le fait ex post, une fois qu'il a une connaissance certaine de la dépense. Les deux peuvent s'envisager – soit conserver la loi de finances rectificative, soit avoir une budgétisation modeste, j'insiste vraiment là-dessus, ex ante en loi de finances. C'est quelque chose qu'on pourra regarder dans le cadre des plafonds du budget triennal pour 2010 et 2011. Il restera à savoir si on peut budgétiser ceci ex ante, compte tenu des différents arbitrages qui seront faits sur les autres dépenses ou pas.

C'est quelque chose qui est ouvert, mais je voudrais insister sur un point. C'est que le système actuel, s'agissant de ce type de dépenses très aléatoires, incertaines, contestables le cas échéant devant les instances

communautaires, et surtout à réduire le plus possible, conserve quand même une certaine légitimité. Voilà, c'était la contribution que je souhaitais apporter au débat.

M. Yann Gaillard, vice-président – Monsieur le directeur du cabinet du ministère de l'agriculture semblait approuver fortement.

M. Michel Cadot, directeur du cabinet du ministre de l'agriculture - J'approuvais jusqu'au dernier point, sur lequel je me permets d'apporter une précision. Je crois que le raisonnement de Philippe Josse est imparable et que véritablement, il montre bien, que dans cette affaire, il y a des décalages et des responsabilités communautaires qu'on a intérêt à traiter aussi. On ne peut pas faire simplement comme si l'application, telle qu'elle est faite aujourd'hui, du régime des apurements communautaires était une donnée qu'on devait subir absolument. On peut aussi faire en sorte que le système soit plus vertueux dans l'ensemble.

Dans la proposition de budgétisation qu'évoquait à la fin Philippe Josse, je pense qu'il démontre qu'il est difficile d'avoir une budgétisation qui soit raisonnablement calée sur les montants prévisibles de l'apurement – puisque c'est précisément une dépense difficile à estimer, variable et avec un délai trop long entre le moment où elle est constatée et le moment du fait générateur qui l'a engendrée. Il suggère en conséquence de n'imaginer une budgétisation en LFI que de manière symbolique, en se calant sur quelque chose qui serait une sorte de norme minimale comparative.

Je tiens à indiquer que ce dispositif d'abord n'a pas été prévu, dans nos plafonds 2009/2010. Par ailleurs, il me semble que si on veut davantage responsabiliser l'Etat et le ministère de l'agriculture en particulier – ce que je peux comprendre du point de vue de la direction du Budget, et ce qui me semble souhaitable – il faut peut-être nous donner le temps d'appliquer les méthodes de contrôle que nous avons mises en œuvre et développées fortement depuis deux ou trois ans, et que nous allons renforcer encore cette année – peut-être dans le cadre du plafond triennal tel que cela a été évoqué. Dans une situation où ces mesures n'auraient pas apporté les résultats attendus, j'ai noté le souhait d'une sorte de pénalisation, qui nécessiterait alors – je tiens à le dire clairement devant les sénateurs – de prélever sur d'autres programmes. Il faudrait par exemple que nous limitions la prime à la vache allaitante ou l'indemnité compensatoire de handicap naturel, pour trouver ces 25 millions d'euros !!

Je comprends qu'on souhaite mettre un affichage en loi de finances – et c'était la recommandation de la Cour des comptes. Vous avez même parlé, Monsieur le président, du montant minimum dans le temps, ce qui correspondrait à 1,37 million d'euros, et pas 25. On peut trouver différents schémas pour afficher cette réalité du risque d'apurement dès la LFI mais j'insiste sur le fait qu'actuellement, pour le ministère de l'agriculture, qui a fait des efforts et qui va les poursuivre, ce ne serait pas très cohérent de l'afficher en cours de programmation et après que les négociations budgétaires

ont été achevées. Je pense préférable que ce schéma soit réfléchi pour l'après 2011, dans le cadre d'une prochaine programmation – de sorte à responsabiliser les résultats du travail engagé.

M. Yann Gaillard, vice-président – Il y a un très bon argument, c'est que vous êtes actuellement en pleine rectification de vos procédures. Peut-être donc qu'on peut attendre qu'elles aient donné leurs effets avant d'appliquer la solution de la Cour des comptes. J'insiste aussi sur un point. Je trouve cette réunion très intéressante, mais il faut aussi laisser parler les politiques et pas seulement les fonctionnaires. C'est que monsieur le directeur du budget a bien précisé que c'est une affaire qui concerne le budget de l'Etat et que de toute façon, les producteurs ne sont pas en cause. Monsieur le rapporteur spécial.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture » – Merci Monsieur le président, de bien vouloir me redonner la parole. On a déjà beaucoup avancé. Je voudrais faire un certain nombre d'observations et poser un certain nombre de questions aux uns et aux autres. Ma première observation s'adressera à Monsieur le directeur du Budget, parce que je n'ai pas tout à fait la même conception « lolfienne » que lui. Ça n'est pas parce qu'une dépense est incertaine qu'elle ne doit pas être estimée. C'est une prévision et il y a donc forcément des éléments d'incertitude. Les entreprises qui utilisent des matières premières très volatiles, comment font-elles ? Elles font des provisions. Parfois, elles les ont surestimées et donc elles réintègrent ; et parfois, elles font l'inverse.

Je serais pour ma part, en tant que rapporteur spécial, très favorable à ce qu'il y ait une inscription en LFI. On a quand même des références statistiques, la moyenne dont parlait la Cour des comptes tout à l'heure. Sans avouer qu'on est en faute, on pourrait donc inscrire une somme. L'entrepreneur qui sent qu'il peut être condamné dans un contentieux, son expert-comptable va lui dire : « Monsieur, vous n'allez peut-être pas être condamné mais il y a quand même une probabilité que vous le soyez. Vous allez donc inscrire une provision. » C'est quand même, pour moi, une règle de base et je souhaiterais donc qu'un petit geste soit fait, ne serait-ce qu'en tenant compte des premiers arbitrages et des premiers éléments de connaissance que l'on a, au moment où on établit le budget. En fonction aussi de l'histoire, il n'est peut-être pas nécessaire de prendre la moyenne des trois ou quatre dernières années mais de prendre au moins le plus petit montant d'apurement. Qu'on ait quand même une transcription au budget, puisqu'on sait que de toute façon, il y aura une correction qui va s'opérer en fin d'année. C'était une observation.

J'en viens aux questions. D'abord, une question à la Cour. La Cour considère dans son rapport, les prêts bonifiés comme « facteurs potentiels de refus d'apurement ». Ma question, c'est ce qu'il en est exactement. Est-ce que ceci est quantifiable ? Une question maintenant à Monsieur Cadot. Pour les années à venir, un facteur important d'accroissement des refus d'apurement comptable réside dans la montée en puissance des créances non recouvrées.

Les Etats membres ont en effet l'obligation de récupérer auprès des bénéficiaires les montants dépensés de façon irrégulière. Depuis 2006, si l'Etat membre met plus de quatre ans à recouvrer ces créances, une pénalité supplémentaire de 50 % de leur montant est prononcée à son encontre. Les carences en matière de recouvrement de créances semblent particulièrement affecter l'Office national interprofessionnel des fruits et des légumes, des vins et de l'horticulture, qui n'a recouvré que 700.000 euros sur les 27,5 millions d'euros de corrections financières prononcées depuis 1997. Cela concerne aussi le Centre national pour l'adaptation des structures des exploitations agricoles – le CNASEA – dont les montants recouverts se chiffrent à 30.000 euros, pour 11,5 millions d'euros de corrections. Comment expliquer la faiblesse de ces montants et comment le ministère procède-t-il, ou procédera-t-il, pour essayer de récupérer ces créances non recouvrées ? Voilà les quelques questions que j'avais à poser.

M. Christian Descheemaeker, président de la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes – Monsieur le rapporteur spécial, sur les refus d'apurement attachés aux prêts bonifiés agricoles – comme je le disais précédemment, les fonds destinés aux agriculteurs au titre des prêts bonifiés, en général des prêts d'installation pour les jeunes agriculteurs, suivent un circuit complexe puisqu'ils transitent par le CNASEA puis par les banques, essentiellement le Crédit agricole, avant d'arriver chez leurs bénéficiaires. Premièrement, dans ce domaine, il faut avoir conscience que jusqu'à présent, l'Europe prenait à sa charge 50 % des bonifications. La France n'en supportait donc que 50 % mais à l'avenir, l'Europe va se retirer complètement. Tous les problèmes dans ce domaine seront donc à la charge de l'Etat français.

Deuxièmement, d'importants problèmes ont été notés dans les factures que les banques adressent au titre des bonifications. Ces problèmes sont tout simplement un manque de fiabilité des factures qui sont adressées, de sorte que des audits de certification de ces factures ont dû être lancés et ce travail prend un temps considérable. On peut se demander pourquoi. Il y a, comme je le disais, des problèmes informatiques mais il n'y a peut-être pas que cela. Les banques manifestent-elles une bonne volonté totale ? Ça n'est pas garanti. En tout cas, il y a un risque de réfaction sur les factures adressées par les banques. Autrement dit, les banques auraient demandé trop d'argent et ce risque est important, puisqu'il se monterait à 130 millions d'euros – ce qui ne veut pas forcément dire que les refus d'apurement seraient du même montant. Toujours est-il que les prêts bonifiés, à cause des incertitudes sur les montants des prêts et les montants des bonifications, sont considérés d'ores et déjà comme une source de risque important. Je pense que le directeur de l'AUP pourrait apporter des précisions sur les travaux en cours pour fiabiliser les sommes qui sont réclamées à ce titre.

Actuellement, selon les informations dont je dispose, on est très loin d'être au clair sur les sommes qui sont réellement dues, en sachant qu'on est dans des domaines où le stock pèse lourd, puisque certains prêts ont été accordés il y a plusieurs années. Si l'informatique, il y a plusieurs années,

n'était pas au point, il faut évidemment du temps pour savoir qui a reçu et qui a reçu quoi. D'où la difficulté à fiabiliser quelque chose qui n'est pas une série de flux mais qui est un empilement de prêts, et donc un stock. A partir de quand l'application informatique OSIRIS pourra-t-elle fonctionner dans ce domaine des prêts bonifiés ? Vous voyez que la question met en cause l'informatique de l'AUP mais aussi l'informatique des banques. Or faire parler deux systèmes informatiques, ce n'est pas quelque chose d'évident. Voilà pourquoi je citais les prêts bonifiés agricoles comme un des problèmes identifiés à venir, en matière de refus d'apurement.

M. Philippe Josse, directeur du Budget – Monsieur le rapporteur spécial, vous m'avez posé une question au regard de l'interprétation de la LOLF, question que je ne voudrais pas laisser sans réponse. Trois points rapides – premièrement, ce n'est pas seulement une dépense incertaine, c'est aussi une dépense qui a beaucoup moins de légitimité que le droit courant des dépenses, puisqu'il y a consensus pour dire que dans un monde idéal, elle ne devrait pas exister. D'où le caractère éventuellement auto-réalisateur d'une inscription budgétaire.

Le deuxième point vaut tant pour la budgétisation en comptabilité budgétaire que pour le provisionnement en comptabilité générale de l'Etat. Il y a je crois une très grande différence entre une entreprise et l'Etat. C'est que l'Etat a des budgets et des comptes qui sont publics et qui sont donc un enjeu de débat éventuel. Pour une entreprise, la source exacte d'un provisionnement est couverte par la confidentialité des affaires. Ça rejoint ce que je disais sur le fait d'être éventuellement en position de faiblesse vis-à-vis de l'Union européenne, dans ce qui reste quand même une négociation et un rapport de forces.

Troisième point, ceci n'empêchait pas qu'à la fin, au fond, je convergeais un peu vers votre propre position – au nom, non pas du monde idéal mais du monde réel. Réponse un peu embarrassée et contradictoire dans ses éléments, mais je crois que c'est la matière qui implique cette position-là.

M. Michel Cadot, directeur du cabinet du ministre de l'agriculture – Monsieur le rapporteur, j'aimerais également compléter. Sur ce dernier point, je tiens à préciser que la règle juridique de la Communauté, c'est que les aides du premier pilier sont totalement versées à l'agriculteur et ne peuvent pas faire l'objet de prélèvements. C'est la raison pour laquelle c'est bien ce compte du budget général de l'Etat qui sert d'interface pour le règlement des apurements. En droit, il ne me semble pas possible de prélever directement sur l'aide versée à l'agriculteur.

Par rapport au schéma que vous évoquez, Monsieur le rapporteur, concernant la possibilité de budgéter en LFI une somme à définir pour couvrir le risque d'apurement, je souhaiterais compléter ce que vient de dire le directeur du Budget sur plusieurs points. Je voudrais d'abord dire que dans le budget du ministère de l'agriculture, nous avons beaucoup d'autres dépenses – c'est le propre de ce ministère – qui ne sont pas prévisibles de manière fine

chaque année, mais dont nous savons qu'elles se réaliseront. Donc, si on fait un exercice de budgétisation sur des moyennes de dix ou quinze ans, de manière un peu arbitraire – en disant qu'en moyenne, on sait qu'on aura de toute façon un risque d'apurement –. Nous devrions alors faire le même exercice pour d'autres postes : nous savons aussi que nous avons en moyenne, une certitude d'avoir des risques climatiques et des risques sanitaires et des indemnités à verser à ce titre. Toutes ces dépenses ne sont pas budgétées et ce raisonnement d'un budget, non pas estimé annuellement en fonction de prévisions fermes, précises et certaines – ou du moins aussi probables que possible – mais en fonction d'une sorte de moyenne, en plus faite sur des durées extraordinairement longues correspondant à des périodes qui ne sont plus forcément les mêmes, en termes de systèmes de contrôle ou de pratiques communautaires, pose un vrai problème de légitimité de l'exercice budgétaire et donc, du contrôle parlementaire.

J'insiste sur ce point, sauf à inclure ce provisionnement pour risque d'apurement de manière symbolique. Il y a, en vérité, deux solutions. Soit, on re-base complètement le budget du ministère de l'agriculture. Ce travail avait été estimé, il faudrait plus d'1 milliard d'euros pour le remettre à niveau complètement. A ce moment-là, on fait de vraies provisions, si je peux dire, qui correspondent à des risques potentiels. C'est une conception budgétaire qui n'est pas celle qui a été retenue jusqu'ici. L'autre formule, c'est de le faire de manière plus symbolique, comme le suggérait Monsieur Bourdin. Cela dit, je tiens à dire clairement qu'à hauteur de 20 ou 25 millions d'euros dans le budget 2009, 2010 ou 2011, cela supposera des arbitrages de redéploiements budgétaires. Nous n'avons pas une marge de manœuvre de 20 ou 25 millions d'euros, sauf un re-basage. Sinon, il faut qu'on les prélève sur d'autres aides et ça sera très difficile à obtenir.

Je redis par ailleurs que c'est tout de même un tout petit peu difficile de le faire, alors même que nous sommes en contestation de ces apurements et que nous ne les acceptons pas. Ce ne sont pas des dépenses sur lesquelles nous avons un accord politique. Ce sont des dépenses possibles pour lesquelles, très souvent, nous sommes en négociations communautaires.

Sur le deuxième sujet qui est celui du recouvrement des aides, une fois les décisions menées à leur terme, de la lenteur des recouvrements et de la faiblesse des montants recouverts, je voudrais là aussi être très direct. Il y a deux problèmes, me semble-t-il, dans cette question. Il y a celui de la lenteur des procédures elles-mêmes, qui sont effectivement assez lourdes. Pour le deuxième pilier, il faut passer par la CICC et il y a ensuite les décisions préfectorales. L'enjeu est donc certainement de raccourcir et là encore, d'avoir un suivi très précis de la mise en œuvre de ces procédures. C'est le premier point et nous nous y employons vraiment. Il y a un deuxième sujet, qui est un sujet beaucoup plus sensible politiquement – celui de décider, au dernier moment, de mettre en œuvre le recouvrement des aides considérées comme illégales, indues ; en demandant au bénéficiaire – au final, pas dans la première étape du refus d'apurement mais au moment du recouvrement par

l'Etat – de reverser telle ou telle aide. Il s'agit soit d'aides d'Etat, notifiées en tant que telles, soit d'aides communautaires. Sur ce point, le gouvernement actuel a pris une position claire qui est celle d'aller jusqu'aux conséquences des procédures de recouvrement et donc de mettre en œuvre des procédures de recouvrement d'aides indues, à partir du moment où elles ont été considérées et jugées comme telles.

Ce qui n'est pas le cas, je le redis encore, du refus d'apurement qui fait la plupart du temps l'objet de négociations communautaires. Nous ne sommes pas dans un système totalement unifié mais dans un système agricole où chaque pays peut interpréter un règlement communautaire en fonction de sa structuration en organisations de producteurs, en systèmes de production... Sur cette question du recouvrement des aides indues, vous l'avez certainement remarqué, le gouvernement a mis en œuvre récemment une décision dans le domaine de la pêche pour récupérer les aides qui ont fait l'objet d'une décision communautaire définitive. Ce n'est pas facile, il s'agit de récupérer plusieurs dizaines de millions d'euros auprès de pêcheurs qui sont dans des situations économiques dramatiques, pour certains d'entre eux. On a le même problème aujourd'hui dans le domaine de la viticulture, dans certaines régions. Dans le Roussillon et le vignoble charentais par exemple, nous sommes engagés dans ces procédures qui sont extrêmement difficiles, parce qu'il s'agit de faire reverser cinq, six ou dix ans après qu'elles ont été versées, des aides à des agents économiques, qui sont souvent dans des situations économiques très difficiles.

C'est la position politique du gouvernement que d'aller dans cette voie, de donner des signaux. C'est le complément de nos efforts de régularisation mais j'insiste sur le fait que d'Etat à Commission, vouloir appliquer un régime d'inscription en LFI sur les apurements – qui sont une masse globale, décalés de plusieurs années et souvent contestés – pose un problème, sauf à en faire une règle générale sur la totalité et d'établir notre budget sur des lignes moyennes et pas sur des prévisions annuelles.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial de la mission « Agriculture » – Je remercie Monsieur le directeur de ces précisions mais il y a quand même des cas où c'est à la suite d'une erreur d'interprétation du ministère qu'il y a eu versement indu, et où la répétition de l'indu doit donc être difficile.

M. Michel Cadot, directeur du cabinet du ministre de l'agriculture – Sans doute y en a-t-il quelques uns mais ce ne sont pas les plus nombreux.

M. Yann Gaillard, vice-président – Nos collègues veulent-ils s'adresser aux participants ?

M. Gérard César – Oui, merci Monsieur le président. Monsieur le rapporteur spécial, Mesdames, Messieurs, j'interviens au titre de la commission des affaires économiques du Sénat. Merci d'avoir associé la commission des affaires économiques du Sénat à cette présentation très

intéressante sur les refus d'apurement. Je prendrais un exemple concret, c'est la page 30 de l'enquête de la Cour des comptes. Tout à l'heure, Monsieur Cadot, vous parliez du vignoble et quand je vois dans l'écrit, qu'il faudrait compter les tournières des vignes, alors que le cadastre retient la totalité en superficie et qu'il y a des tournières qui sont nécessaires, par rapport au risque d'accidents, en particulier des tracteurs – je m'interroge. C'est une harmonisation européenne qu'il faudra voir et c'est le praticien qui parle. Un hectare de vigne pour le cadastre, c'est un hectare de vigne, tournières comprises. Si l'Europe commence à sortir les cinq ou six mètres d'allées qui existent, on ne s'en sortira pas. Là, je comprends parfaitement la position du ministère de l'agriculture qui conteste cette vue de la part de Bruxelles. C'est un point que je voulais souligner parce qu'il m'a choqué. En France, le service des douanes compte un hectare de vigne pour un hectare, les tournières comprises. Pourquoi est-ce qu'au niveau de l'Europe, on tiendrait un langage différent ? Ça veut dire que chaque viticulteur sera obligé de mesurer depuis le dernier pied de vigne jusqu'au fossé ou jusqu'au talus, la surface exacte ? C'est impossible. Je comprends parfaitement, d'autant que ça porte sur des sommes importantes. Je trouve que c'est complètement aberrant et c'est un exemple pratique que je voulais prendre.

Deuxième point, je voulais souligner à Monsieur le directeur de l'Agence unique de paiement, que c'est une volonté du Parlement, et du Sénat en particulier – j'étais rapporteur du projet d'orientation agricole à l'époque, Monsieur Cadot peut le confirmer – qu'on ait une agence de paiement unique pour toutes les aides agricoles. Donc, merci au Sénat de l'avoir mise en place !

M. Michel Cadot, directeur du cabinet du ministre de l'agriculture – Cette affaire des tournières, c'est précisément un exemple où il y a eu contestation de l'interprétation qui était donnée par les services de la Commission d'un règlement communautaire, et nous avons obtenu gain de cause devant la Cour de justice des Communautés européennes. Les 12 millions d'euros d'apurement ont donc été remboursés et annulés. C'est précisément pour cela que cette notion d'apurement, telle qu'elle est simplement constatée, pose problème si on la considère sans analyse comme une dette à inscrire dans un document budgétaire. Si on compare cela à une entreprise, il ne s'agit pas d'une créance certaine. On provisionne quand on a une probabilité sérieuse, ce qui n'est pas nécessairement le cas. C'est précisément un exemple où nous estimions de bon droit que l'interprétation qui avait été donnée par des fonctionnaires de la Commission ne correspondait pas à la décision qui était prise en Conseil ; et que ces fonctionnaires n'avaient pas à décider si les bordures de vignes rentraient ou non dans l'appréciation de la surface privée. Ce sont quand même des sujets sur lesquels les Etats doivent faire valoir leurs droits, en fonction de leurs pratiques et de leurs modes de contrôle, et cela prend plusieurs années dans la procédure communautaire.

M. Yann Gaillard, vice-président – Merci. Madame Herviaux.

Mme Herviaux – Merci, Monsieur le président. Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Messieurs, tout d'abord, je crois que je

complèterai un peu ce que disait mon voisin de la commission des affaires économiques. Toujours sur cette page 30, je vois noté que la réglementation communautaire est parfois plus contraignante que nécessaire. Dans le calcul des surfaces, j'ai eu également l'occasion dans ma région de monter au créneau – comme on dit de façon plus courante – pour m'opposer à des contraintes imposées aux agriculteurs en Bretagne. D'un côté, l'Union européenne nous incite à mettre en place un certain nombre de critères pour la préservation de l'eau – y compris les bandes enherbées, les talus, les haies, etc. – mais de l'autre côté, pour le calcul des droits à paiement unique, il fallait enlever toutes ces haies, etc. Bilan des courses, ça incitait les agriculteurs à enlever les talus, à couper... C'est une question que je pose, est-ce la réglementation européenne ou la réglementation française qui était plus contraignante que la nécessité ?

Deuxième point, qui est plutôt un constat. Monsieur le directeur, vous aviez tout à fait raison quand vous disiez que parfois, on est soumis à des aléas. Je prendrai comme exemple la crise aviaire. Vous vous rappelez de la fameuse H5N1. Dans une région où nous étions les plus gros producteurs en France de poulets de chair, il a fallu avoir une réactivité très rapide, très forte pour éviter que ces entreprises disparaissent. Nous étions contraints par le de minimis et il a donc fallu faire une première étude de dossier pour donner, pour respecter les normes européennes ; tout en sachant que les négociations se prolongeaient à Bruxelles pour faire augmenter ces de minimis. On savait donc très bien, même en faisant les dossiers pour aider les agriculteurs, que pendant ce temps-là, on discutait à Bruxelles et qu'on allait être obligé de refaire toute l'analyse de tous les dossiers pour augmenter les de minimis – ce qui s'est effectivement passé ensuite. Je ne sais pas si vous voyez. Il y a la comptabilité des chiffres mais il y a aussi la non-prise en compte du temps, du coût des dossiers, des services de l'Etat, des services de la région, des services des collectivités, etc. Je crois que là, il y a un véritable souci, comme vous le disiez Monsieur le directeur, de mettre en adéquation la réalité des choses et les temps de négociations et de transaction, et parfois la contestation, des règles applicables à Bruxelles.

M. Yann Gaillard, vice-président – Merci de votre témoignage chère collègue.

M. Allain – Je voulais apporter des éléments de réponse à la première intervention sur la question de l'application de la réglementation communautaire et la question du mesurage, qui est un sujet en soi et qui est assez compliqué. Il a fait l'objet de plusieurs interprétations et, dans un certain nombre de cas, nous avons obtenu gain de cause vis-à-vis de la Commission. Plus largement, la question que vous posez, c'est celle de l'application de ce qu'on appelle, dans un jargon un peu technocratique, des normes locales – c'est-à-dire la capacité qui est laissée par la réglementation communautaire aux Etats membres, dans un cadre assez précis, pour prendre en considération les talus, les haies, etc., mais dans une certaine mesure. Dans les cas d'espèce que vous décrivez, cette tolérance, qui est limitée à 4 mètres ne permettait pas

en effet, d'aller jusqu'à certaines situations assez particulières, où ces talus et ces haies peuvent représenter des largeurs plus importantes. On est là dans un régime de liberté encadrée ou de subsidiarité limitée ; et dans les cas que vous indiquez, on a utilisé la totalité des marges de manœuvre qui nous étaient laissées par la réglementation communautaire – malheureusement avec l'amertume et le ressenti que vous décrivez comme étant assez critiques sur le terrain.

M. Yann Gaillard, vice-président – Vous savez que ce sont des exercices auxquels le président de la Commission des finances est très attaché. Ces échanges de vues permettent d'avancer dans le traitement des problèmes et je remercie aussi bien les magistrats que les représentants de l'administration centrale, qui ont bien voulu se pencher sur ce problème et répondre à nos questions. Avant de suspendre la séance, je mets aux voix la publication du rapport.

La Commission est unanimement favorable à la publication du rapport.

ANNEXE

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES,
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES
ÉCONOMIQUES DE LA NATION,
SUR LES REFUS D'APUREMENT DES DÉPENSES
AGRICILES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE**



PA 52 369

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DU
CONTROLE BUDGETAIRE ET
DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION
DU SENAT**

En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**LES REFUS D'APUREMENT DES DEPENSES AGRICOLES
COMMUNAUTAIRES EN FRANCE**

Juillet 2008

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	5
A. L'ENQUÊTE DE LA COUR.....	5
B. LES REFUS D'APUREMENT.....	5
C. MALGRÉ UNE GRANDE VARIABILITE, LE MONTANT DES CORRECTIONS FINANCIERES EST CIRCONSCRIT A 1% DES DEPENSES DU FEOGA EN FRANCE.....	6
I. LA PROCEDURE DES REFUS D'APUREMENT ET SES LIMITES.....	8
A. LE CADRE JURIDIQUE.....	8
1-La réforme de 1995.....	8
2-Le renforcement des procédures à partir de 2005.....	9
3-La procédure.....	9
B. LES LIMITES DE LA PROCEDURE.....	10
1- La longueur des délais.....	10
2- Un recours contestable à des taux de correction forfaitaire pour le calcul des pénalités financières.....	11
3- Malgré les résultats obtenus grâce à la conciliation, la procédure présente trois faiblesses majeures.....	12
II. LA MESURE ET L'APPRECIATION DES REFUS D'APUREMENT.....	14
A. L'APUREMENT COMPTABLE.....	14
1- La mesure statistique du phénomène.....	14
2- Quelques explications.....	15
B. LES REFUS D'APUREMENT POUR NON-CONFORMITÉ.....	16
1- Les corrections financières depuis 1995.....	16
2- Les secteurs ou mécanismes concernés par les corrections financières... ..	20
3- Les causes communautaires des refus d'apurement pour non-conformité.....	23
4- Une typologie française des motifs de refus d'apurement pour non-conformité.....	23
5- Quelques explications.....	27
III. LA TRANSCRIPTION COMPTABLE ET BUDGETAIRE DES REFUS D'APUREMENT.....	33
Annexe n°1 : Délais de l'enquête de la Commission sur l'aide à la restructuration du vignoble.....	37
Annexe n°2 : Corrections financières par année de rattachement.....	38
Annexe n°3 : Saisines de l'organe de conciliation par la France.....	39

INTRODUCTION.

A. L'ENQUETE DE LA COUR.

Par lettre du 27 novembre 2007, le Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, sur la base de l'article 58-2° de la loi organique sur les lois de finances, a demandé une enquête à la Cour sur les refus d'apurement des dépenses agricoles engagées en France.

La Cour ayant déjà engagé sur le même sujet un contrôle qui était en cours, il a été décidé de le réorienter pour répondre précisément aux questions que la commission des finances souhaitait voir traitées.

La Cour a donc analysé la procédure européenne des refus d'apurement. Puis elle a cherché s'il était possible d'en connaître les principales causes des corrections financières notifiées aux autorités françaises. Elle a ensuite examiné quelles pouvaient être les modalités de transcription de ces refus dans les documents budgétaires soumis au Parlement.

B. LES REFUS D'APUREMENT

Chaque année, les agriculteurs français reçoivent, par le truchement d'organismes payeurs français, une dizaine de milliards d'euros d'aides agricoles européennes.

La Commission européenne a l'obligation de vérifier la sincérité des comptes de ces organismes ainsi que la conformité à la réglementation communautaire des aides versées aux agriculteurs. En résultent deux procédures distinctes de refus d'apurement :

➤ **L'apurement comptable** intervient dans les quatre mois qui suivent l'achèvement de l'année budgétaire européenne et porte essentiellement sur l'exactitude et la sincérité des comptes des organismes payeurs. Les refus d'apurement qui apparaissent dans ce délai s'analysent comme un refus de certification des comptes.

Les remboursements au titre de l'apurement comptable se sont élevés à une moyenne annuelle de 19,5 M€ de 2000 à 2007, ont eu tendance à augmenter au cours des dernières années et sont estimés à près de 25 M€ pour 2008.

➤ **L'apurement pour non-conformité.** Plusieurs années après la réalisation des dépenses, et à la suite de contrôles spécifiques suivis d'une procédure contradictoire, intervient l'apurement pour non-conformité. Les dépenses engagées et payées sont, de fait, considérées comme apurées dans la mesure où aucune décision de refus d'apurement n'est prise.

Quand la Commission estime que ces dépenses ont été payées de façon non conforme, c'est-à-dire irrégulière, elle procède à un refus d'apurement matérialisé par un prélèvement sur les remboursements des dépenses avancées par les Etats-membres au titre de la PAC.

Ce prélèvement n'annule pas et n'ampute pas les dépenses contestées. Il réduit les remboursements par la Commission des dépenses de l'année en cours, plusieurs années après l'irrégularité détectée, et il est imputé sur l'ensemble des dépenses remboursées à l'Etat-membre.

La dette a été payée par l'organisme payeur, sur la base d'une avance de l'Etat-membre, et remboursée par la Commission plusieurs années auparavant. Mais sa régularité est contestée a posteriori, ce qui entraîne une remise en cause du remboursement effectué.

La conformité des paiements aux règles communautaires est également appréciée sous l'angle de la capacité de l'organisme payeur à garantir qu'il a procédé à toutes les vérifications avant paiement et qu'il peut s'engager sur le respect des règles.

Pour la détermination des montants refusés, la Commission tient compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté.

Les refus annuels d'apurement pour non-conformité sont très variables d'une année sur l'autre. Ils se sont élevés en moyenne à 97,25 M€ sur la période 1996-2007, soit 1,09% du montant des aides reçues. Ils se sont élevés à 23,42 M€ en 2007 et sont estimés pour 2008 entre 118,67 et 241,23 M€.

Un apurement, c'est la constatation de l'exactitude d'un compte et le paiement d'une dette. L'apurement des dépenses européennes de la politique agricole commune s'analyse comme la validation a posteriori du règlement d'une dette et le « refus d'apurement » comme le refus de valider une dette déjà payée.

C. MALGRÉ UNE GRANDE VARIABILITE, LE MONTANT DES CORRECTIONS FINANCIERES EST, SUR LONGUE PÉRIODE, D'ENVIRON 1% DES DEPENSES DU FEOGA EN FRANCE.

Le montant total des pénalités d'apurement est très variable d'une année sur l'autre ; il oscille entre 23,42 M€ en 2007 et 229 M€ en 2000, soit une moyenne annuelle de 97,25 M€. Au-delà de ce montant brut, il paraît également instructif de suivre l'évolution du pourcentage des corrections financières par rapport aux dépenses totales réalisées par le FEOGA en France, comme indiqué dans ce tableau :

Année civile	1. Dépenses du FEOGA en France en M€	2. Pénalités financées par le budget français en M€	Taux de correction (1/2) en %
1996	9 299	73	0,79
1997	8 918	81	0,91
1998	8 796	79	0,90
1999	9 376	108	1,15
2000	8 994	229	2,54
2001	9 757	43	0,44
2002	9 783	28	0,29
2003	10 419	67	0,64
2004	9 389	208	2,22
2005	9 969	102	1,00
2006	10 011	126	1,25
2007	9 633	23	0,24
TOTAL	114 344	1.167	1,02

Sources : documents budgétaires jaunes pour 2007 et 2008 ; MAP.

Les comparaisons entre Etats-membres montrent que, pour les dernières années, les refus d'apurement notifiés à la France sont comparables, toutes proportions gardées, à celles des autres Etats-membres même si la situation de la France est moins bonne que celle du Royaume-Uni ou de l'Allemagne. Les montants des refus d'apurement par pays, en M€, sont :

Années	France	Grèce	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Pays-Bas
2002	28	77	0	18	45	31	24
2003	67	85	28	22	126	13	0
2004	208	46	7,5	20	62	21	2,5
2005	102	110	19	11	86	158	1

Source : DGPEI

Tout naturellement, les Etats qui concentrent l'essentiel des refus d'apurement (Grèce, Italie, Espagne et France) sont aussi ceux qui reçoivent les montants d'aides les plus élevés.

Même si de prime abord le montant des refus d'apurement peut apparaître relativement circonscrit, il ne faut pas oublier qu'un refus d'apurement est le résultat d'une carence ou défaillance. Une telle situation n'est pas satisfaisante et tout doit être fait pour renforcer les contrôles sur les opérations et les bénéficiaires des dépenses agricoles communautaires.

I. LA PROCEDURE DES REFUS D'APUREMENT ET SES LIMITES.

Le financement de la politique agricole commune a été défini par le règlement n°25 du conseil européen en date du 20 avril 1962. Ce texte ne contient aucune disposition particulière sur le contrôle des dépenses. Le souci et l'obligation d'identifier les irrégularités et de récupérer les sommes indûment versées se sont développées progressivement.

A- LE CADRE JURIDIQUE

Avant 1995, les comptes du FEOGA-garantie faisaient l'objet d'un apurement annuel par la Commission européenne, sur la base des données financières et comptables transmises par les Etats-membres et des contrôles communautaires. Les comptes des organismes payeurs n'étaient pas certifiés. La décision d'apurement des comptes découlait d'audits effectués par la DG VI, en charge de l'agriculture.

A partir de 1995, la Commission met sur pied, sur la base des propositions formulées par M. Jacques Belle, un système global de contrôle qui va demander à tous les Etats-membres une importante implication.

1- La réforme de 1995.

La réforme de la procédure d'apurement est engagée avec le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil du 22 mai 1995, pour tenir compte de l'évolution du nombre et de la nature des aides agricoles, ainsi que de des techniques d'enregistrement et de transmission de l'information.

La nouvelle procédure responsabilise les Etats-membres ; selon le premier considérant du règlement du 22 mai 1995 : « ...la responsabilité pour le contrôle des dépenses du ... (FEOGA) ... incombe, en premier lieu, aux Etats membres... que la Commission doit vérifier les conditions dans lesquelles les paiements et les contrôles ont été effectués... ». Par la mise en place d'un système décentralisé de gestion des fonds communautaires, le mécanisme incite les Etats-membres à une gestion plus rigoureuse des aides communautaires agricoles, en les impliquant et en leur faisant porter la responsabilité des contrôles et des conséquences financières des apurements.

Les principales dispositions sont :

- Chaque Etat-membre agrée un nombre limité d'organismes payeurs, après consultation de la Commission.
- La désignation d'un organisme de coordination comme interlocuteur unique de la Commission. Pour la France, c'est l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) jusqu'au 31 décembre 2006 et l'Agence unique de paiement (AUP) depuis lors.
- La désignation d'un organe de certification indépendant des organismes payeurs. La France a fait le choix d'une instance administrative spécifique, la Commission de certification des comptes organismes payeurs (C3OP). La certification annuelle des comptes de ces organismes payeurs est effectuée sur la base des normes internationales d'audit.
- La mise en place de deux procédures distinctes : l'apurement comptable et l'apurement pour non-conformité.
- La procédure de conciliation qui permet à l'Etat membre mis en cause de demander la saisine d'un organe de conciliation ; la Commission examine le rapport de cet organe avant de prendre sa décision.

- Enfin, l'Etat-membre peut saisir la Cour de justice des communautés européennes et en première instance le Tribunal de première instance.

2- Le renforcement de la procédure à partir de 2005.

Depuis le 16 octobre 2006, l'apurement est réalisé dans le cadre encore plus contraignant du règlement (CE) n°1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 et du règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission du 21 juin 2006. Le texte de 2005 vise tout d'abord à clarifier les missions respectives des deux fonds agricoles européens, à savoir le FEOGA section « garantie » et le FEOGA section « orientation ». Avec le temps, les deux en étaient venus à intervenir dans le développement rural.

Désormais, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) remplace pour l'essentiel le FEOGA section « garantie ». Quant au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), il remplace pour l'essentiel le FEOGA section « orientation ». En matière de contrôle et d'apurement les principales novations sont les suivantes :

- Contrairement au dispositif de 1995 qui s'appliquait seulement à la section « garantie » du FEOGA, le nouveau système a vocation à s'appliquer intégralement au FEADER autant qu'au FEAGA.
- L'agrément aux organismes payeurs doit être réalisé de manière plus stricte, sur des bases plus contraignantes dans quatre domaines : l'environnement interne, les activités de contrôle, l'information et la communication ainsi que le suivi.
- Les Etats membres doivent mettre en place un système de gestion et de contrôle efficace comportant notamment une déclaration d'assurance fondée sur la signature du responsable de l'organisme payeur agréé.
- En plus de la certification des comptes, l'organisme certificateur émet un avis sur la « déclaration d'assurance ». La Commission dispose ainsi d'une triple garantie : certification par l'organisme certificateur, déclaration d'assurance par le responsable de l'organisme payeur et avis de l'organisme certificateur sur cette déclaration.
- Le nouveau règlement a un effet immédiat sur les refus d'apurement au titre des recouvrements des créances, car il fait assumer aux Etats-membres la charge de 50% des créances non recouvrées au-delà d'un certain délai. Cette nouvelle disposition explique l'augmentation des refus d'apurement comptable au titre du non-recouvrement des créances.

3- La procédure.

La Commission présente au cours des réunions du comité du FEOGA le calendrier semestriel des missions d'apurement dans les Etats membres.

Elle signifie ensuite à l'Etat membre concerné l'ouverture d'une mission sur une aide spécifique avec demande de communication de divers documents. Les missions d'apurement sont effectuées par les trois unités responsables de l'audit à la direction générale de l'agriculture et du développement rural. L'équipe d'auditeurs réalise la mission sur place et donne, au cours d'une réunion de restitution des travaux, ses premières remarques ou conclusions.

Dans un délai de 1 à 2 mois, la Commission adresse une lettre présentant l'ensemble des constatations et laissant à l'Etat membre 2 mois pour répondre. Après réception de la réponse de l'Etat-membre, la Commission convoque une réunion bilatérale, à Bruxelles. La délégation française est généralement composée de trois à cinq personnes du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), de l'Agence unique de paiement (AUP) et de l'organisme payeur compétent et a un mandat élaboré au cours d'une réunion au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Comme suite à la réunion bilatérale, la Commission établit, dans un délai très variable, d'un mois à plus d'un an, un compte-rendu officiel dans lequel elle présente ses conclusions et demande éventuellement des éléments complémentaires. La Commission notifie ensuite ses conclusions définitives avec le montant de la correction.

L'Etat-membre peut saisir dans un délai de 30 jours ouvrables l'organe de conciliation, lequel dispose ensuite d'un délai de 4 mois pour rendre son rapport.

La Commission prend enfin sa décision définitive qui est publiée au Journal officiel. L'Etat-membre peut engager un recours devant le tribunal de première instance.

Après de longs tâtonnements, l'apurement des dépenses agricoles est réalisé par la Commission sur des bases qui permettent une vérification de la sincérité de la comptabilité des organismes nationaux payeurs des aides communautaires et de la conformité des paiements effectués à la réglementation communautaire. Mais le système n'est pas au-dessus de toute critique.

B. LES LIMITES DE LA PROCÉDURE.

La Cour des comptes européenne s'est exprimée à plusieurs reprises sur la nouvelle procédure, tant dans ses rapports annuels depuis 1996 que dans plusieurs rapports spéciaux. Le plus complet sur le sujet est le rapport 22/2000 « relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme ». De son côté, la Cour des comptes française a eu l'occasion de se faire une opinion sur la valeur des nouvelles procédures.

1- La longueur des délais.

La Commission prend des décisions de conformité « ad hoc » non seulement avec un retard de plusieurs années, mais aussi sans liaison avec les exercices annuels. Cette pratique a été légalisée par le règlement 1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999 « considérant que les audits de conformité et les décisions d'apurement consécutives ne seront dès lors plus liés l'exécution du budget d'un exercice déterminé ».

Ces décisions ne sont soumises à aucun délai précis. Six ans en moyenne sont nécessaires pour connaître l'appréciation définitive des refus d'apurement décidés par la Commission pour un exercice budgétaire déterminé. Sur ce point, la réforme n'a pas apporté les améliorations espérées.

Le document jaune « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2006 rapporte la préoccupation de la Cour des comptes européenne selon laquelle aucune décision d'apurement financier n'avait encore été prise pour 43% des dépenses déclarées en 2003 et pour les comptes de 29 organismes payeurs au titre de 2001 et 2002.

Dans le régime général de prescription des irrégularités au regard du droit communautaire, le délai de prescription des poursuites est de 4 ans à partir de la réalisation de l'irrégularité ; mais, la prescription est interrompue par tout acte, porté à la connaissance de la personne en cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité. Le délai de prescription court à nouveau à compter de chaque acte interruptif.

L'exemple présenté en annexe n°1 permet de mesurer la longueur de certaines enquêtes, notamment de celles qui conduisent à la saisine de la commission de conciliation ou à un recours juridictionnel.

La longueur des délais d'instruction oblige les Etats-membres à tenir à jour une double comptabilisation des refus d'apurement, par exercice FEOGA et par exercice budgétaire national.

Le tableau présenté en annexe n°2 permet de constater les grandes variations des refus d'apurement tant par année civile que par exercice budgétaire de rattachement de la dépense refusée.

Les longs délais de traitement des dossiers d'apurement atténuent la mise en jeu de la responsabilité des auteurs des irrégularités, quel que soit leur niveau, qui ont peu de chances d'occuper les mêmes fonctions au moment où interviennent des corrections financières de la Commission.

2- Un recours contestable à des taux de correction forfaitaire pour le calcul des pénalités financières

L'article 274 du Traité de Rome dispose que la Commission « exécute le budget [...] sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière ».

Plus précisément, le règlement n°1258/1999 dispose que la Commission évalue les montants à écarter au vu, notamment, de l'importance de la non-conformité constatée. Elle tient compte de la nature et de la gravité de l'infraction, ainsi que du préjudice financier occasionné à la Communauté.

La CJCE a jugé que, dans l'hypothèse où il se révélerait impossible d'établir avec certitude la mesure dans laquelle une mesure nationale incompatible avec le droit communautaire a provoqué une augmentation des dépenses figurant sur un poste budgétaire du FEOGA, la Commission n'a d'autre choix que de refuser le financement de la totalité des dépenses en question (arrêt du 4 juillet 1996, Grèce/Commission, C-50/94, Rec. p. I-3331, point 26).

Dans un document de travail VI/5330/97 de juin 1998, la Commission explicite le recours à des corrections forfaitaires si elle estime qu'un chiffrage exact du risque financier est impossible ou simplement difficile à obtenir. Elle applique des taux de 2% à 25% selon la gravité des lacunes constatées ; mais rien ne lui interdit d'appliquer un taux de 100% si elle l'estime justifié. La méthode du chiffrage forfaitaire est la méthode la plus utilisée et la plus contestable, car le choix du taux de correction forfaitaire relève de l'appréciation de la Commission.

Dans d'autres cas moins fréquents, la Commission applique une correction réelle extrapolée après une évaluation des anomalies constatées sur un « échantillon représentatif » lorsque de nombreux dossiers d'aides sont concernés.

Aucun document, aucune réglementation ne précise ce qu'il faut entendre par « échantillon représentatif » et il est très difficile de contester la validité des constatations de la Commission et de la correction qu'elle en tire. C'est en effet à l'Etat-membre, par un renversement de la charge de la preuve, qu'il revient de démontrer que les résultats de l'extrapolation faite par la Commission ne correspondent pas à la réalité du préjudice subi.

A titre d'exemple, une anomalie de mesurage rencontrée dans un département de la région Poitou-Charentes en 2001 a été extrapolée à l'ensemble des dossiers contrôlés par la direction régionale de l'ONIC. La Commission considère que le pourcentage d'anomalies rencontrées dans l'échantillon de contrôles sur place (fixé à 1 % par la réglementation) s'applique à la totalité de la population des demandeurs alors que l'objet même du contrôle est de cibler les exploitations à risque.

Cette pratique a été systématiquement confirmée par la Cour de justice qui estime que « lorsque la Commission, au lieu de rejeter la totalité des dépenses concernées par l'infraction, s'est efforcée d'établir l'impact financier de l'action illégale au moyen de calculs fondés sur une appréciation de la situation qui se serait produite sur le marché en cause en l'absence d'infraction, il appartient à l'Etat membre de démontrer que ses calculs ne sont pas exacts » (ex : arrêt du 8 janvier 1992, Italie/Commission, C-197/90).

3- Malgré les résultats obtenus grâce à la conciliation, la procédure présente trois faiblesses majeures.

La procédure de conciliation est confiée à un organe de cinq membres, des « sages » désignés sur proposition des Etats. Le but poursuivi est d'éviter la multiplication des recours gracieux devant les commissaires et les recours contentieux devant la CJCE.

Pour la France, sur les 27 décisions d'apurement de conformité adoptées depuis la réforme de 1995, 22 saisines de l'organe de conciliation ont été faites et sont présentées en annexe n°3.

Dans 7 cas, la correction de la Commission a été maintenue. Dans les 15 autres cas, la correction a été diminuée. Sur ces 15 cas, la diminution de la correction financière initiale s'élève à 170,64 M€, soit près de 24% de diminution des corrections initialement prévues.

Un cas récent atteste encore l'intérêt du recours à la procédure qui a permis à la France d'obtenir gain de cause. La discussion portait sur les divergences de mesurage découlant de l'utilisation de techniques différentes, télédétection ou GPS mesurage classique. Après une réunion trilatérale tenue le 12 décembre 2006, au cours de laquelle les autorités françaises ont présenté les analyses détaillées des résultats de leur contrôle de qualité, la Commission, par lettre en date du 26 février 2008, a classé sans correction financière le sujet.

Au-delà de l'intérêt manifeste qu'ont constitué pour la France les recours à la commission de conciliation, le président de l'organe de conciliation, M. Michael Dowling, déclarait le 30 mars 2005 : « ...force est de constater que la procédure n'a que très rarement abouti à une véritable solution de conciliation, c'est-à-dire à ce que les deux parties conviennent d'accepter un règlement négocié...on voit très mal comment la procédure de conciliation aurait pu se solder par un plein succès. ... »

« ...dans un système traditionnel, la conciliation s'inscrit normalement dans un cadre qui prévoit qu'en cas d'impossibilité de parvenir à un accord, la question est soumise à un arbitrage indépendant dont les conclusions sont généralement contraignantes. Ce n'est pas le cas pour notre procédure ...la décision est du ressort exclusif de la Commission... »

« ...le système a évolué au fil des années et le travail de l'organe de conciliation consiste désormais en grande partie à vérifier que les services de la Commission ont mené une procédure d'audit solide... »

« ...sur les 247 cas soumis jusqu'au début 2004, 15 ont été jugés irrecevables, 7 ont été retirés et 95 ont donné lieu à une correction différente de celle qui était initialement proposée...sur les 538 cas de corrections intervenues depuis 1996, 229 ont donné lieu à conciliation »

« ...De notre point de vue..., nous dirions que le fonctionnement du système a connu un succès partiel, mais qui, à première vue, semble s'amoinrir avec le temps. Le système a ...joué en faveur de la transparence ...Du point de vue des services de la Commission, il peut être perçu, en quelque sorte, comme un dispositif de « contrôle qualité » qui a une influence sur leur manière de procéder... »

« ...Le recours à la conciliation est trop fréquent et certains Etats-membres contestent systématiquement la quasi-totalité des corrections...Cela vaut même lorsque l'organe a déjà examiné des cas identiques et rendu ses conclusions. La masse des cas soumis à la procédure, qui ne pourra que croître à la suite de l'élargissement et de l'extension de notre mandat au développement rural, ne permet pas d'accorder suffisamment d'attention à la recherche d'une conciliation... »

« ...Le très long délai (parfois plus de trois ans) entre la mission d'audit et l'envoi de la lettre de correction réduit l'efficacité et l'efficacite de la procédure...Il ressort ...de notre lecture des procès-verbaux de réunions bilatérales officielles que, dans de nombreux cas, celles-ci semblent n'avoir contribué en rien à favoriser une meilleure intercompréhension... »

« ...l'organe est quelque peu déçu que, s'il y a des cas dans lesquels ses avis ont été pris en compte...dans la décision finale de la Commission, il y en a aussi un certain nombre dans lesquels il a émis de fortes réserves qui n'ont pas été répercutées dans la décision... »

« ...nous sommes inquiets de constater une orientation vers l'application quasi généralisée de corrections forfaitaires, plutôt que de corrections quantifiées... »

Les propos du Président de la commission de conciliation sont particulièrement instructifs sur toutes les limites de la procédure.

II- LA MESURE ET L'APPRECIATION DES REFUS D'APUREMENT.

A. L'APUREMENT COMPTABLE.

1- La mesure statistique du phénomène.

Même s'il porte sur des montants moindres que l'apurement pour non-conformité, l'apurement comptable n'est pas négligeable et a tendance à augmenter au cours des dernières années. Les montants, qui viennent en déduction des remboursements demandés à Bruxelles, sont présentés en k€ dans le tableau ci-après :

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépassements de délais 31/03	4 614,6	857,5	6 181,9	2 708,4	5 564,7	460,6	170,3	58,6
Dépassements de délais 31/07	910,2	674,1	3 319,4	2 211,5	3 206,5	79,7	546,3	00
Dépassements de délais 15/10	-113,5	0,5	796,4	728,5	447,9	394,2	220,7	9,4
Dépassements de plafonds	2,0	00	00	27,4	00	0,5	84,7	353,6
Créances	00	00	00	00	00	00	14 538,7	4 472,9
Affaire C-239/01	00	00	00	-47 326,5	00	00	00	00
Pénalité RDR	00	00	21 346,8	00	00	00	00	00
Apurement stock public OFIVAL	00	24 294,6	00	00	00	00	00	00
Manquants ONIC 1999 et 2000	21 007,7	00	00	00	00	00	00	00
Total	26 421,0	25 826,7	31 644 ,5	-41 650,7	9 219,1	935,0	15 560,7	4 894,5

Source : Agence unique de paiement (AUP)

Les refus d'apurement comptable sont dus principalement à des retards et des pénalités. Sur la série statistique des dix années considérées, quatre chiffres appellent un commentaire particulier :

- trois montants qui se traduisent par des versements à Bruxelles : les montants de 21 007,7 et 24 294,6 correspondent à des ajustements comptables sur le stockage public après la clôture des comptes. Le montant de 21 346,8 correspond à une pénalité prévue par le règlement sur le développement rural en cas de non-réalisation d'au moins 75 % de la programmation annuelle.
- le montant négatif de 47 326,5 qui correspond à un versement de Bruxelles consécutif à « l'affaire C-239/01 ». Elle recouvre une procédure engagée par l'Allemagne, soutenue par le Danemark, contre une disposition d'un règlement de la Commission de 2001 relatif à des mesures spéciales dans le secteur de la viande bovine et imposant à chaque Etat-membre concerné de financer 30% du prix de la viande achetée au titre dudit règlement. La CJCE a annulé la disposition, ce qui s'est traduit pour les Etats-membres concernés, comme la France, par un versement supplémentaire.

Les décisions de refus d'apurement ne permettent pas le recouvrement des paiements irréguliers auprès des bénéficiaires, opération relevant exclusivement de la responsabilité des Etats-membres qui doivent assumer, depuis 2006 la charge de 50% des créances non recouvrées au-delà d'un certain délai. Cette nouvelle disposition explique la montée en puissance des refus d'apurement comptable au titre du non-recouvrement des créances et l'actualité de ce sujet soulevé par la C3OP.

2- Quelques explications : Les différents rapports annuels de la C3OP relatifs aux organismes payeurs, permettent de repérer les principales causes de refus d'apurement comptable:

- L'ONIFLHOR et les difficultés d'émission et de mise en recouvrement des titres de créance.

L'organisation de producteurs (OP) Roussillon-Méditerranée est un syndicat professionnel, agréé comme OP de mise en marché de fruits et légumes dans la circonscription du Sud-est à compter du 30 juin 1997.

Le 22 juin 2000, le ministère de l'agriculture a retiré son agrément au syndicat qui a engagé un recours devant le tribunal administratif et obtenu l'annulation de la décision. Le ministère a fait appel du jugement devant la Cour administrative d'appel de Marseille qui lui a donné raison.

Le 30 mai 2005, le retrait de l'agrément de l'OP a été confirmé ; en conséquence, l'OP Roussillon-Méditerranée devait rembourser la totalité des aides perçues par l'OP depuis le 30 janvier 2001.

Dans son rapport pour 2005, la C3OP critique l'ONIFLHOR sur les conditions d'émission et de mise en recouvrement des titres de créances et insiste tout particulièrement sur Roussillon-Méditerranée : « ... Nous notons aussi le cas particulier du titre de Roussillon-Méditerranée qui n'avait toujours pas été émis à la clôture de l'exercice et nous formulons une proposition de correction financière pour ce montant (8 169 359,19 €)... ».

Si le cas de Roussillon -Méditerranée est caractéristique par la longueur de la procédure qui est allée jusqu'à la Cour administrative d'appel et l'importance du montant, il n'est pas unique. Le problème du recouvrement des créances est aujourd'hui très important pour VINIFLHOR, qui a notamment pris la succession de l'ONIFLHOR. Selon la Commission interministérielle de coordination des contrôles sur les opérations et les bénéficiaires et redevables du FEOGA (CICC-garantie), le montant des corrections financières effectuées depuis 1997 a porté sur 27,5 M€ et seulement 0,7 M€ a été recouvré.

La situation est similaire pour d'autres organismes payeurs et surtout le CNASEA, particulièrement marqué par les divergences entre la Commission et les autorités françaises sur les aides au développement rural. Pour le CNASEA, les corrections financières ont porté depuis avril 2003 sur 11,5 M€ et seulement 30 000 € ont été recouverts.

- L'AUP et l'absence de position ou de réponse du MAP. Dans son rapport pour 2006 sur cet organisme, la C3OP note : « ... Un transformateur final a informé le ministère de l'agriculture qu'il avait des difficultés pour transformer toutes les quantités livrées des graines de tournesol dans les délais requis par la réglementation pour les récoltes 1997, 1999, 2000 et 2001. En effet, le décalage entre l'offre des graines issues de la jachère industrielle et la demande des industriels en huile non alimentaire n'a pas permis à cet opérateur de les transformer dans les délais réglementaires... »

« En raison de l'importance des pénalités encourues estimées par l'ONIOL, à titre provisoire et avant expertise, à près de 13 M€, l'office a adressé au ministère de l'agriculture une première lettre le 26 avril 2005, puis une relance le 29 mars 2006 afin de solliciter une position. Mais à ce jour, aucune réponse n'étant parvenue, l'AUP n'a toujours pas traité les dossiers en cause. »

Ainsi, face à une difficulté de demande de reversement d'une aide ou de mise en recouvrement d'une créance, le service déconcentré de l'Etat ou l'organisme payeur sollicite la position de l'administration centrale qui évite de répondre.

- Le CNASEA et les libertés prises par les services déconcentrés de l'Etat dans l'application de la réglementation communautaire. Le rapport de la C3OP pour l'année 2005 relève des irrégularités commises lors de l'attribution des dotations aux jeunes agriculteurs:

« ...De l'analyse menée sur les 392 dossiers payés avec dérogation à la condition d'atteinte du revenu, il ressort que :

- 360 dossiers avec dérogation respectent les textes et représentent 803 611,22 €
- 11 dossiers avec dérogation ne respectent aucun des deux textes et représentent 18 606,72 €
- pour 21 dossiers, le préfet a jugé opportun de prendre des dérogations qui...peuvent s'apparenter à des cas de force majeure, même si ces cas ne sont pas explicitement prévus dans les textes, (et) représentent 43 735,31 €... »

« ...Les montants de 18 606,72 € et de 43 735,31 € ont été retenus par la C3OP comme indus, les 21 derniers dossiers pouvant être contestés car ne rentrant pas exactement dans les cas prévus par les textes. Le montant total de 62 342,03 € fait l'objet d'une proposition de correction financière. »

Les 32 dossiers refusés, soit près de 9% du nombre total de dossiers de l'échantillon, portent sur un montant total de 62 342,03 €, soit un peu moins de 8% du montant total de l'échantillon. Ils sont caractéristiques de commentaires régulièrement adressés à l'administration française : l'attribution d'aides communautaires en prenant quelques libertés avec la réglementation européenne et en allant jusqu'à donner l'impression que la procédure est spécifiquement française. Les services déconcentrés de l'Etat sont particulièrement sensibles aux considérations locales.

B. LES REFUS D'APUREMENT POUR NON-CONFORMITÉ

Avant de présenter quelques explications des raisons susceptibles de conduire à des refus d'apurement, l'analyse va être conduite en quatre étapes : un examen factuel de toutes les décisions depuis 1996, un examen des secteurs ou mécanismes concernés, une agrégation des causes communautaires et enfin la présentation d'une typologie française des causes de refus.

1- Les corrections financières depuis 1995 sont :

- **Années 1996 et 1997.** Le montant total pour ces deux années s'est élevé à 154 M€. Les corrections ont porté sur :
 1. Les restitutions à l'exportation, avec 99,0 M€, ont été la principale cause de refus d'apurement suite à une importante enquête menée par la Commission dans presque tous les Etats-membres en 1993 et 1994. En plus des problèmes portant sur les contrôles physiques, la Commission a sanctionné la France pour un dossier concernant des exportations détournées vers un pays qui ne permet pas de bénéficier de restitutions (Brésil).
 2. Le rachat des quotas laitiers pour distribution non conforme, avec une correction de 6,5 M€.
 3. Une correction de 2,4 M€ a été effectuée, au titre des mesures agro-environnementales, pour non-application des sanctions et faiblesse du système de gestion.
 4. Ont été relevés et sanctionnés des retards de paiement pour le régime d'aide aux plantes oléagineuses, aux fourrages séchés, primes à la vache allaitante (PMTVA)...

- **Année 1998.** Le montant total des corrections a atteint 79 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne, pour 20,6 M€, les restitutions aux exportations avec des lacunes dans les contrôles physiques des marchandises (suite de l'enquête de 1993-1994).
- 2. L'aide mise en place pour inciter à l'abandon de la production laitière. Une mauvaise application de certaines règles de calculs a été relevée.
- 3. A été critiquée une mauvaise application des taux de rendements sec/irrigués pour les cultures arables.
- 4. Une mauvaise délimitation des parcelles de vin qui ont fait l'objet d'arrachages a été critiquée et corrigée.
- 5. Les lacunes dans l'identification des animaux et dans les contrôles sur place ont entraîné des corrections de primes animales.
- **Année 1999.** Le montant total des corrections s'est élevé à 108 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les cultures arables. La Commission a reproché des défaillances dans la gestion du système intégré. En particulier, elle a constaté que les demandeurs ne remettaient pas toutes les informations nécessaires pour identifier les parcelles éligibles.
- 2. L'autre sujet significatif concerne les primes animales, et notamment la prime au maintien du système d'élevage extensif. La Commission a reproché la non- application de sanctions.
- **Année 2000.** Les refus ont atteint un montant total de 229 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les restitutions à l'exportation. La Commission a relevé diverses déficiences des contrôles physiques, notamment pour s'assurer que les produits qui entrent dans l'entrepôt sont les mêmes que ceux qui sont ensuite exportés. De mauvaises applications du principe d'équivalence ont aussi été relevées.
- 2. Concernant les primes animales et les cultures arables, la Commission a reproché des contrôles insuffisants sur l'éligibilité des vaches allaitantes.
- 3. Pour les cultures arables, les reproches ont porté sur les contrôles administratifs et sur l'application de coefficients de rendement incorrect.
- **Année 2001.** Le montant total des corrections atteint 43 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les cultures arables. La Commission a contesté les mesurages faits par les contrôleurs français.
- 2. La Commission a reproché l'utilisation d'un rendement incorrect pour le calcul de l'aide aux petits producteurs de maïs.
- 3. Sur les primes animales, la Commission a reproché une mauvaise qualité des contrôles sur les mouvements d'animaux et un mauvais contrôle des surfaces.
- **Année 2002.** Le montant total des refus s'est élevé à 28 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les primes bovines, pour mauvaise qualité du système d'identification et d'enregistrement des animaux ainsi que des retards de paiements.
- 2. L'autre principale cause est le stockage public, les conditions de stockage ayant été jugées non acceptables du fait de la présence d'insectes. Par ailleurs, des lacunes ont été relevées dans la comptabilité matière.

- **Année 2003.** Le total des corrections s'est élevé à 67 M€.
- 1. Une grosse correction de 23,1 M€ a concerné le secteur vinicole, pour non-respect de la réglementation sur les moûts.
- 2. Le régime d'aide à la distillation a motivé un refus d'apurement. La Commission a contesté la méthode appliquée en France pour calculer les quantités d'eau-de-vie de marcs de raisin éligibles à l'aide à la distillation.
- 3. Une correction de 5,6 M€ a concerné les aides pour les cultures arables. La Commission a reproché une mauvaise qualité des contrôles sur place (mesurage des parcelles) et l'absence de sanctions pour les demandeurs d'aides fondées sur des parcelles inéligibles.
- 4. La Commission a aussi reproché la mauvaise gestion de l'aide à la production de pruneaux (lacunes dans les contrôles des stocks et mauvaise tenue des registres par les transformateurs).
- 5. Enfin, la Commission a effectué une correction de 6,9 M€ car la gestion des garanties de préfinancement avait été confiée aux services des Douanes contrairement à la réglementation communautaire qui confie ce rôle aux organismes payeurs.
- **Année 2004.** Le montant total des refus s'élevait à 202,38 M€.
- 1. L'essentiel des corrections porte sur les primes bovines et ovines, pour un montant total de 153,8 M€. La Commission a critiqué diverses déficiences dans les procédures de contrôle sur place. La date de clôture d'une enquête de ce type détermine de manière significative le montant de l'année et explique, par voie de conséquence, les importantes variations d'une année sur l'autre.
- 2. Une autre correction importante, 26,7 M€, a porté sur les cultures arables. La Commission a contesté la méthode retenue par la France pour identifier les parcelles en gel d'une superficie inférieures à 0,3 ha.
- 3. Considérant que les contrôles portant sur les organisations caritatives qui utilisent les denrées provenant des stocks d'intervention en faveur des personnes les plus démunies étaient insuffisants, la Commission a effectué une correction de 6,2 M€ dans le secteur du stockage public.
- 4. Le secteur de la banane compte pour 24,2 M€, dont 20,8 M€ pour absence de critères de contrôles et 3,4 M€ pour non-respect de la réglementation communautaire.
- **Année 2005.** Le montant total des corrections de 118,5 M€ résulte principalement de décisions de refus relatives aux organisations de producteurs de fruits et légumes :
- 1. 63,8 M€ au titre du secteur des fruits et légumes, « ...en raison de failles dans le système français de reconnaissance des organisations de producteurs. Les déficiences dans le contrôle relevées sont notamment liées à une réglementation nationale s'écartant, selon les services de la Commission, de la réglementation communautaire : absence d'équipement technique mis en commun au sein des organisations de producteurs ; commercialisation considérée comme opérée par le canal des organisations de producteurs alors même qu'elle est opérée directement par les producteurs. »
- 2. 14,2 M€ au titre du secteur de la banane. La Commission conteste les critères retenus par la France pour agréer les organisations.
- 3. Les restitutions à l'exportation ont donné lieu à une correction de 1,6 M€. Même si les montants sont nettement inférieurs à ceux de 2000, il convient de relever la correction

de 5% pour des contrôles inadéquats et surtout une correction de 10% pour des faiblesses de contrôle.

4. 1,5 M€ pour la distribution du lait dans les écoles, du fait d'une interprétation très restrictive des services de la Commission. Ils ont contesté la distribution aux centres aérés que la France avait assimilés aux écoles dès lors qu'ils fonctionnent le mercredi.
- **Année 2006.** Au titre de l'année civile 2006, la France a reversé au budget communautaire 126,05 M€. Ce montant annuel est particulièrement important, alors que, pour le MAP, « ...l'année 2006 a été marquée par un nombre très satisfaisant de missions clôturées sans conséquence financière par la Commission (une dizaine). » La Commission a publié trois décisions ad hoc :
 1. La XXI pour un montant de 40,08 M€ concerne essentiellement l'aide compensatoire banane, avec un montant de correction de 32,07 M€, et un taux de correction de 10%. Les principales critiques portent sur les critères de reconnaissance des organisations de producteurs et les quantités commercialisées. Les autres corrections concernent le stockage public de viande (7,14 M€) et les indemnités compensatoires aux handicaps naturels (0,87 M€).
 2. La décision XXII pour un montant de 85,97 M€ vise pour l'essentiel l'enquête relative à l'éligibilité des terres pour une correction de 77,13 M€. Elle concerne également les dépenses de prêts bonifiés pour les « mesures investissement » dans les exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs (8,68 M€) et enfin l'aide à la production d'huile d'olive (0,16 M€).
 3. La décision XXIII pour un montant de 5,86 M€, dont 3,99 M€ pour la faiblesse des contrôles dans l'attribution de l'aide à la prune et 1,86 M€ pour la faiblesse des contrôles de la qualité des fruits retirés.
- **Année 2007.** Le montant des refus d'apurement s'est élevé à 23,42 M€ dont 8,69 M€ pour le stockage public de viande, avec une correction forfaitaire de 10%, 7,5 M€ au titre du développement rural, notamment pour contrôles insuffisants sur les prêts bonifiés et 3,99 M€ pour la faiblesse des contrôles dans l'attribution de l'aide à la transformation de prunes.

Ce montant est en net retrait par rapport aux 126 M€ de 2006, notamment par l'absence d'imputation de la décision XXV relative à la correction de 49,72 M€ consécutive à la contestation d'agrément accordés à certaines organisations professionnelles dans le secteur des fruits et légumes, décision portée devant les tribunaux par la France.

- **Année 2008.** Deux décisions sont intervenues : la XXVI, pour un montant de 9,27 M€, dont 6,73 M€ pour les programmes opérationnels aux Antilles (dépenses personnel/utilisation excessive et injustifiée des montants forfaitaires) ; la XXVII, pour un montant de 11,19 M€, dont 11 du fait du non-respect de critères d'agrément des organisations de producteurs de bananes.

La correction financière de 6,73 M€ tient principalement à la pratique administrative consistant à retenir un forfait de 50 à 60% sur la base d'une seule action prioritaire, qui n'est pas au-dessus de toute critique. Elle risque d'être généralisée à l'ensemble de la France métropolitaine et de constituer dans les années à venir une importante source de corrections.

La liste des sujets entraînant des corrections financières laisse apparaître de fortes récurrences sur des secteurs ou types de mécanismes : les restitutions à l'exportation, le stockage public, les primes animales, les fruits et légumes, les aides au développement rural, les défaillances

des systèmes de contrôle et les conditions d'attribution et de gestion des crédits communautaires dans les DOM.

Il convient de compléter cette première analyse factuelle pour mieux comprendre les récurrences et leurs causes et cerner les secteurs et mécanismes conduisant le plus souvent à des refus d'apurement.

2- Les principaux secteurs ou mécanismes concernés par les corrections financières. Le tableau retrace ci-après présente synthétiquement une ventilation entre secteurs de la totalité des corrections d'apurement. Il appelle deux remarques statistiques : les différences avec les chiffres présentés plus haut résultent en grande partie de décalages d'imputation budgétaire et ne modifient nullement les ordres de grandeur ; les restitutions sont comptabilisées deux fois : une première fois dans chacun des secteurs spécifiques et une seconde dans une colonne spécifique. Malgré ces remarques statistiques, ce tableau permet d'avoir une vue complète et exhaustive des secteurs et mécanismes concernés par les refus d'apurement enregistrés de 1996 à 2007.

Année	SIGC végétal	SIGC animal	Mesures Accompt. et dévelopt rural	Lait et produits laitiers	Fruits et légumes frais et transformés	Cultures arables, hors SIGC	Viande bovine, sauf SIGC	Autres secteurs viandes-sauf SIGC	Vitivinicole	Sucre	Divers	Total général	Restitutions
1996	51,2	13,3	2,4	20,2	3,3	3,8	16,9	7,6	0,3	11,1		130,1	56,8
1997	5,5	8,8		18,1	3,0	1,5	11,6	3,1	0,2	11,7	0,2	63,7	42,3
1998	15,8	15,4	0,9	0,7	9,7	1,3	0,8				0,1	44,7	0,2
1999	28,4	4,0	0,1	0,3	12,7	1,8	0,5		1,7		7,5	57,0	0,5
2000	14,9	5,6	8,0		31,7		1,0	6,6	22,8		3,5	94,1	7,5
2001	8,6	47,7	19,5		35,7		0,6		2,1		1,0	115,2	2,7
2002		67,2		0,8	26,4				10,7			105,1	7,8
2003	5,6	4,2		8,5	3,5	3,0	0,1		24,5		7,2	57,0	
2004	27,7	144,1			24,4						6,2	202,4	
2005		0,3	18,4	1,7	81,0		1,6		14,5		0,8	118,5	1,6
2006	77,1		9,6		32,0		7,1				0,2	126,0	
2007			7,5		5,9		8,7				1,3	23,4	
Total	234,8	310,6	66,4	50,3	269,3	11,4	48,9	17,3	76,8	22,8	28,0	1137,2	119,4

Source : ACOFA; AUP

L'analyse des suites arrêtées par la CICC-garantie au cours des années 2002, 2003 et 2004 confirme la responsabilité des secteurs des fruits et légumes et du développement rural dans les corrections financières. Dans son rapport de fin de mandat 2002-2005, la présidente de la CICC-garantie écrivait : « ...La proportion des contrôles, à la suite desquels des conclusions de reversement de subventions indûment perçues ont été prononcées par la CICC, s'est établie respectivement à 30% en 2002, 39% en 2003 et 32% en 2004.

« Ces taux recouvrent des situations bien différentes puisque certains reversements sont minimes et résultent d'un manquement tout à fait mineur.

« Cette proportion significative ne doit pas masquer le fait que la CICC, en application du principe de confiance légitime, est amenée à classer sans suite les irrégularités qui résultent de décisions d'octroi des aides explicitement contraires à la réglementation communautaire.

« ...les secteurs du développement rural et des fruits et légumes sont ceux pour lesquels la part des contrôles avec suites financières est la plus élevée.

« Ainsi, la part des dossiers avec suites financières, par rapport au total des dossiers examinés dans ces deux secteurs, a dépassé 50% en 2003. En 2004, elle a atteint 70% dans le secteur du développement rural et a légèrement diminué dans le secteur des fruits et légumes pour s'établir autour de 40%... »

Au-delà de ces remarques générales et considérations particulières sur le secteur des fruits et légumes et les aides au développement rural, deux mécanismes spécifiques méritent une attention particulière :

- **Un relevant du passé : les contrôles insuffisants dans les stockages publics.** La DGPEI explique ainsi l'importance des redressements: « Les principales causes de refus d'apurement au titre du stockage public sont anciennes (1992 à 1994). La Commission reprochait un mauvais contrôle des stocks (suivi des quantités sur site et qualité). Elle réclamait une meilleure identification des stocks d'intervention par rapport aux stocks destinés au marché libre. Les reproches de la Commission ont été pris en compte. Dans les dernières années, les quantités mises à l'intervention ont été faibles, car les prix se sont bien tenus ce qui a permis d'exporter au lieu de stocker. On peut estimer que le risque sur cette mesure est faible pour le futur. »

Pour la direction du Budget, « ...le principal motif de correction d'apurement relatif au stockage public sur la période 1990-2005 avait trait à la qualité des contrôles physiques exigés par la réglementation communautaire. Le montant reste effectivement très important, relativement aux autres dépenses... »

La Cour des comptes européenne avait relevé, dans son rapport spécial n°22/2000 du 30 novembre 2000 que « ...les données fournies demeurent insuffisantes (France, Grèce) pour que les organismes payeurs puissent garantir les paiements de restitution à l'exportation sont conformes à la réglementation communautaire. »

- **Un risque potentiel : les prêts bonifiés.** Ceux-ci constituent un risque pour les années à venir, ce qui a conduit notamment la 3COP à alerter les autorités et le CNASEA, comme rapporté dans son rapport 2005 sur ce centre :

« La 3COP recommande au CNASEA de...rattraper et terminer les programmes de contrôle des campagnes 2004 et 2005...procéder au recensement de tous les prêts bonifiés attribués depuis le 1er juillet 2001 qui ont par ailleurs bénéficié de l'aide à la restructuration du vignoble et le cas échéant de les exclure des dépenses au titre du

prochain exercice du FEOGA... et d'établir un état de rapprochement des prêts bonifiés déclassés par les établissements bancaires avec les données contenues dans le logiciel de traitement du CNASEA au titre de la même année de facturation... »

Par ailleurs, la C3OP continue de recommander la révision de « ...la configuration de l'outil informatique du CNASEA pour la gestion des prêts bonifiés... » et son adaptation « ...de manière à assurer une traçabilité complète, efficace et fiable des dépenses adossées à ces prêts... »

3- Les 80 causes communautaires des refus d'apurement pour non-conformité.

Pour faciliter l'analyse des causes des refus d'apurement, une première étape consiste à examiner le tableau établi par l'AUP et classant les décisions de la Commission suivant les 80 causes communautaires qui peuvent être regroupées en cinq grandes catégories :

- **Les corrections financières individuelles**, qui conduisent au refus d'une demande individuelle qui n'a pas été soumise au contrôle requis, selon un des sept cas de figure suivants : régularisation d'un trop perçu ou d'une erreur de calcul, dépassement de délai, dépassement de plafond, refus de prise en charge au titre des quotas laitiers, refus de prise en charge au titre des recouvrements, fraudes, contentieux trop longs ou négligences de l'Etat, refus de prise en charge totale ou partielle, notamment pour cause d'inéligibilité et autres causes.
- **Les extrapolations régionales de corrections individuelles**. Le montant de la correction régionale est calculé par extrapolation à l'ensemble des dossiers des résultats obtenus sur la base de vérifications effectuées sur un échantillon représentatif de dossiers, l'échantillon ayant été défini soit par l'Etat-membre, soit par la Commission.
- **Les extrapolations nationales de corrections individuelles**. Comme pour la correction régionale, la correction nationale résulte de l'extrapolation au niveau national de corrections obtenues sur un échantillon représentatif des dossiers, défini par l'Etat-membre ou par la Commission.
- **Les corrections financières forfaitaires régionales** qui reposent sur le calcul des risques de perte financière, au titre d'un département ou d'une région. Elles sont décomposées en deux catégories, selon que la correction porte sur des dépenses au titre de l'effet de la mesure pendant la période étudiée, ou déclarées dans les 24 mois ayant précédé la communication écrite par la Commission des résultats de ses vérifications.
- **Les corrections financières forfaitaires nationales** qui suivent le même mode de calcul mais à une échelle géographique plus large. Elles sont décomposées en deux catégories, selon que la correction porte sur des dépenses au titre de l'effet de la mesure pendant la période ou déclarées dans les 24 mois ayant précédé la communication écrite par la Commission des résultats de ses vérifications.

Sur les corrections financières inscrites dans les 27 décisions de la Commission, 3 motifs concernent 87,45 % du montant total : 228,26 M€ pour des corrections forfaitaires nationales à partir du taux et du contrôle de la Commission, 143,93 M€ d'extrapolations nationales de corrections individuelles faites par la Commission et 104,52 M€ de corrections forfaitaires régionales à partir du taux et du contrôle de la Commission. 92,53% du montant total est atteint en rajoutant la 4ème cause, qui porte sur 27,68 M€ pour des extrapolations régionales de corrections individuelles faites par la Commission.

Avec un éclairage supplémentaire à l'approche par secteur, cette classification permet de noter la présence dans l'organisation française de risques récurrents ou identifiables susceptibles d'entraîner une correction financière qui pourrait même donner lieu une extrapolation. Cette conclusion se trouve confortée par une classification des motifs de refus d'apurement selon une typologie française.

4- Une typologie française des motifs d'apurement pour non-conformité.

Pour améliorer la connaissance et l'explication des refus d'apurement, l'ACOFA a complété la classification des refus d'apurement par référence aux causes communautaires en créant une typologie spécifique des corrections. Chaque refus d'apurement est qualifié en fonction de la nature principale de la critique, du service principal responsable de la correction et de l'origine de cette dernière :

- **de la nature principale de la cause : Systémique, Systémique Récurrent, Circonscrit ou Circonscrit Récurrent.** L'ACOFA entend par :
 - « systémique » tout défaut ou manquement constaté dans les modalités mises en place pour la gestion et le contrôle d'une mesure (ex : taux minimum de contrôle non respecté).
 - « circonscrit » tout défaut ou manquement localisé géographiquement (département, région) ou dans le temps (ex : épidémie de fièvre aphteuse, difficultés liées à la mise en place d'une nouvelle réglementation).

La notion de récurrence s'applique au cas « systémique » ou « circonscrit » lorsqu'un défaut ou manquement déjà constaté n'a toujours pas été corrigé.

- **du service principal responsable :** autorité chargée de la définition des modalités d'application, instruction d'un service déconcentré, instruction d'un organisme payeur, contrôle d'un service déconcentré, contrôle d'un organisme payeur, contrôle de la DGDDI ou autres contrôles.
- **de l'origine de la correction : décision ou choix délibéré, négligence, mauvaise interprétation de la réglementation ou autres.** L'ACOFA entend par :
 - « décision ou choix délibéré », toute décision ou choix adopté en connaissance de cause.
 - « négligence », le fait de ne pas s'être donné les moyens, humains ou financiers, de mettre en place les mesures correctrices nécessaires pour se mettre en conformité avec la réglementation communautaire.

Cette typologie des motifs constitue un révélateur des causes de l'apurement en France. Par ailleurs, elle fournit un outil d'aide à la décision pour corriger les situations. Les motifs d'apurement depuis 2004 sont présentés dans les tableaux des pages suivantes.

Répartition des motifs d'apurement selon la typologie mise en place par l'ACOFA

2004					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants	6,21	141,68	54,49		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>3,07</i>	<i>70,01</i>	<i>26,92</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Instruction Services déconcentrés	Instruction Organisme payeur	Contrôle Services déconcentrés	Contrôle organisme payeur
Montants en M €	165,96	0,00	0,21	16,16	20,05
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>82,01</i>	<i>0,00</i>	<i>0,10</i>	<i>7,98</i>	<i>9,91</i>
Origine de la correction	Délibéré	Négligence	Mauvaise interprétation	Autres	
Montants en M €	24,49	175,96	1,93	0,00	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>12,10</i>	<i>86,95</i>	<i>0,95</i>	<i>0,00</i>	
2005					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	17,22	79,26	5,16		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>16,94%</i>	<i>77,98%</i>	<i>5,08%</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Instruction Services déconcentrés	Instruction Organisme payeur	Contrôle Services déconcentrés	
Montants en M €	95,53	0,17	4,99	0,95	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>94,00</i>	<i>0,17</i>	<i>4,90</i>	<i>0,93</i>	
Origine de la correction	Délibéré	Négligence	Mauvaise interprétation	Autres	
Montants en M €	92,65	5,20	1,65	2,14	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>91,16</i>	<i>5,12</i>	<i>1,62</i>	<i>2,10</i>	
2006					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	93,11	32,07	0,87		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>73,87</i>	<i>25,44</i>	<i>0,69</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Instruction Services déconcentrés	Contrôle Services déconcentrés	Instruction et contrôle et Organisme payeur	
Montants en M €	109,20	0,87	8,68	7,30	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>86,63</i>	<i>0,69</i>	<i>6,89</i>	<i>5,79</i>	
Origine de la correction	Délibéré	Négligence			
Montants en M €	117,88	8,17			
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>93,52</i>	<i>6,48</i>			

L'AUP a repris ce travail qui n'était plus effectué depuis 2006 et a actualisé ce tableau pour la Cour, notamment pour les années 2006, 2007 et 2008.

Les corrections de 82,96 M€ relatives à l'année 2008 portent à concurrence de 50,07 M€ de corrections définitives et de 32,89 M€ de corrections quasi définitives.

Il convient de noter que l'AUP n'utilise plus en 2008 les qualifications «délibéré», «négligence» et «mauvaise interprétation» et recourt à des motifs moins tranchés comme «problème identifié» ou «application imparfaite». Elle le fait pour la présentation des statistiques de 2008 et des chiffres définitifs de 2007, alors que pour cette même année 2007, un an auparavant, elle utilisait encore, pour des décomptes provisoires, ses premières qualifications.

Le changement de qualification intervenue en 2008 est caractéristique de l'inquiétude soulevée à l'AUP par les éventuelles conséquences de ces qualifications très marquées et pourtant non contestées jusque là par les administrations.

2007					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	7,50	5,87	10,05		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>32,02</i>	<i>25,06</i>	<i>42,92</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Contrôle Services déconcentrés	Instruction Organisme payeur	Contrôle Organisme Instructeur	Contrôle des douanes
Montants en M €	8,69	7,50	1,38	3,89	1,86
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>37,11</i>	<i>32,02</i>	<i>5,89</i>	<i>17,04</i>	<i>7,94</i>
Origine de la correction	Problème identifié	Application imparfaite	Autres		
Montants en M €	16,19	7,19	0,04		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>69,13</i>	<i>30,70</i>	<i>0,17</i>		
2008					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	3,87	68,74	0,35		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>5,30</i>	<i>94,21</i>	<i>0,49</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Grandes orientations	Instruction Services déconcentrés	Contrôle Services déconcentrés	Contrôle des douanes
Montants en M €	6,86	59,47	4,09	1,84	0,7
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>9,40</i>	<i>81,50</i>	<i>5,60</i>	<i>2,51</i>	<i>0,9</i>
Origine de la correction	Problème identifié	Application imparfaite	Autres		
Montants en M €	63,69	9,27			
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>87,29</i>	<i>12,71</i>			

Sources : ACOFA et AUP.

Au moins pour les trois années 2004, 2005 et 2006, la plupart des corrections d'apurement sont systémiques, c'est-à-dire concernent une mauvaise interprétation de la réglementation européenne par l'administration centrale, voire résultent d'une volonté délibérée de l'autorité ministérielle.

Les refus au titre de 2006 font apparaître : 74% de refus dus à des motifs systémiques rencontrés au niveau national ; 25% de refus dus à des motifs récurrents, c'est-à-dire soulignés par la Commission ; moins de 1% de refus circonscrits.

De son côté, la direction du Budget, dans une lettre en date du 26 juin 2007, écrit : « ...la typologie des refus d'apurement mise en place par l'ACOFA indique que

les refus d'apurement proviennent principalement de manquements dans les modalités de mise en œuvre de la gestion et du contrôle d'une mesure et que ces manquements ont en outre pour la plupart fait l'objet d'une correction au titre d'un refus d'apurement antérieur... »

5- Quelques explications.

En examinant les différentes causes de refus d'apurement et plus particulièrement les motifs récurrents, il est possible de cerner un peu plus les raisons en les regroupant autour de quelques grandes considérations.

a- Des divergences récurrentes d'interprétation.

• Une réglementation de plus en plus complexe.

Comme l'a écrit le MAP au cours du contrôle de la Cour, « ...il convient néanmoins de préciser qu'une application rigoureuse de la réglementation ne protège pas toujours des refus d'apurement car il peut y avoir des différences d'interprétation entre l'Etat-membre et les services de l'apurement, particulièrement dans les domaines où il existe de la subsidiarité. Afin de limiter ce risque, le ministère tente de recueillir l'accord formel de la Commission avant de mettre en œuvre les procédures ...quand l'application de la réglementation recèle des ambiguïtés. »

D'une manière générale, la Commission refuse de donner par écrit des interprétations de réglementations communautaires, évite de saisir les comités de gestion de toute ambiguïté réglementaire et saisit toute occasion de doute ou de présomption pour ouvrir une procédure de refus d'apurement.

Cette démarche de la Commission tient aussi au fait que les services du contrôle sont distincts des unités en charge des politiques et organisations de marché et n'ont pas la mémoire de certains compromis laborieux au Conseil des Ministres qui conduisent souvent à des réglementations compliquées.

L'exemple fréquemment cité est celui du caramel dont la réglementation serait considérée par la Commission elle-même comme difficilement applicable, voire inapplicable.

Face à ces attitudes de la Commission, les autorités françaises n'hésitent pas à prendre des risques et à récidiver.

• Des interprétations françaises qui ne sont pas au-dessus de toute critique.

Plusieurs exemples peuvent être cités :

- **Le secteur des fruits et légumes**, et plus particulièrement les conditions d'agrément des organisations de producteurs, sont caractéristiques de la permanence de divergences avec la Commission.

Dans un premier temps, la France a, sans changer sa réglementation, accepté une correction du 15 juillet 2005 de 63,8 M€ de la Commission et a cherché à limiter les risques de refus d'apurement ; mais ces refus allaient être récurrents. De nouvelles procédures sont alors ouvertes et les autorités françaises saisissent l'organe de conciliation qui, dans son rapport du 15 février 2007, partage la position française sur certains points :

« ...une grande partie du désaccord entre les parties devrait se régler, les autorités françaises ayant indiqué qu'elles avaient cessé de reconnaître les syndicats et les associations de producteurs comme OP dans le secteur concerné...

« ...En ce qui concerne le niveau de la correction proposée, les autorités françaises ont expliqué, documents à l'appui, que...la part des fonds opérationnels des OP mises en cause...notamment pour des raisons liées à leur identité juridique était de beaucoup inférieure au niveau de la correction proposée... »

Malgré cette position de l'organe de conciliation, la Commission, par lettre du 4 avril 2007, maintient la correction à 49,7 M€. Aussi, lorsque la France est à nouveau condamnée, par décision de la Commission en date du 3 octobre 2007, elle prend la décision d'aller en justice.

Quelle que soit la légitimité de la position française, certaines décisions d'attribution d'agrément à des organisations de producteurs de fruits et légumes étaient contestables et ont été contestées.

Dans de nombreux cas, l'agrément était accordé à un faux groupement, compte tenu de la prédominance d'un producteur, voire d'une famille. Cela était parfois vrai en métropole, mais très fréquent dans les DOM et le secteur de la banane. Le regroupement des organisations tant en Martinique qu'en Guadeloupe a fait disparaître le sujet. La lecture de la lettre de la présidente de la CICC du 22 octobre 2005 sur la reconnaissance des OP est à cet égard instructive.

Autre sujet de divergences : les forfaits au titre des fonds opérationnels. Pour la SCA les Vergers d'Anjou, la Commission conteste le dépassement du plafond de 20% du fonds opérationnel qui doit être justifié sans distinguer entre « actions prioritaires » et « actions non prioritaires ». La Commission estime que le dépassement n'est pas éligible à l'aide au motif que le forfait doit être compris comme un tout ne devant pas dépasser le plafond de 20%, et non scindé en deux avec des actions prioritaires d'un côté et non prioritaires de l'autre ; les forfaits liés à des actions prioritaires représentent 38% du fonds, dont 12% correspondant à des actions non prioritaires et donc non éligibles.

La Commission considère que les autorités françaises ont pris trop de liberté avec la réglementation communautaire, que les forfaits ne sont automatiquement acceptés que dans la limite de 20%, que tout dépassement doit être dûment justifié...et qu'en France, il a été constaté que toutes les organisations de producteurs dépassent ce plafond à hauteur de 70%.

Pour sécuriser le régime des organisations de producteurs sur le plan juridique, un arrêté du 23 juillet 2007 a porté le plafond du forfait de 20% pour les actions prioritaires éligibles à une fourchette de 20% à 50%. La réglementation nationale évoluait ainsi dans le bon sens puisque l'arrêté de 2005, comme celui de 2003, prévoyait un déplafonnement jusqu'à 70% dès qu'un forfait prioritaire était mis en œuvre. Toutefois, la divergence avec Bruxelles demeurait.

En mars 2007 a été créé un tableau de surveillance des organisations de producteurs du secteur qui ne remplissent ni les critères, ni les obligations pour recevoir des aides. En janvier 2008, 20 OP étaient dans ce cas.

➤ **Les aides au développement rural.**

- Les aides directes à certaines cultures arables dans le cadre du système intégré.

Au cas particulier du marais poitevin, une des divergences entre les autorités françaises et la Commission portent sur les surfaces éligibles. Le compte-rendu d'une réunion bilatérale tenue le 4 mars 2005,

rapporte que la Commission ne considère pas « ...le cadastre...comme suffisamment fiable pour conclure valablement sur l'éligibilité d'une parcelle, dans la mesure où des cas manifestes d'information erronée avaient été relevés pendant l'examen des dossiers sélectionnés... ». Elle a d'ailleurs demandé « ... aux autorités françaises de mettre en œuvre l'étude de fiabilité du cadastre dans les zones pertinentes pour la problématique d'inéligibilité en zone humide... »

Dans certaines zones humides, la Commission a refusé des aides accordées à des prairies permanentes retournées et mises en culture.

De fortes divergences portent également sur les techniques d'irrigation susceptibles d'être retenues. Pour la Commission, « ...au vu de des critères listés dans la réglementation... :

- par définition, des canaux...ne peuvent être assimilés à du matériel classique d'irrigation... ;
- l'établissement de la proportionnalité entre matériel et superficie passe par le recours à des instruments de mesure propres à l'irrigation par aspersion, comme les compteurs d'eau, qui ne sont pas d'usage pour des canaux ;
- la notion d'apport d'eau ne peut s'entendre que pour la technique visée par la réglementation, c'est-à-dire l'aspersion, et d'évidence ne peut être applicable en zone humide... »

D'une manière générale, la Commission conteste principalement l'assimilation à des zones irriguées de surfaces drainées en zones humides.

- La lettre de la présidente de la CICC au directeur général de la forêt et des affaires rurales en date du 20 décembre 2006 donne de manière exhaustive et détaillée la liste et le descriptif des anomalies : décalage entre les taux d'aide prévus par les conventions ou arrêtés attributifs de subvention et ceux prévus par la RDR ; non-respect de l'obligation de publicité figurant dans les conventions ou arrêtés attributifs de subventions ; modification du plan de financement après contrôle pour respecter le taux maximum d'aides publiques ; financement de projets ou structures inéligibles ; absence de cahier des charges ; prise en compte de l'autofinancement apporté par les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture ; non-respect des procédures de passation des marchés publics ; problèmes soulevés par le respect des normes sanitaires, environnementale et de bien-être des animaux ; non-respect de l'effet incitatif de l'aide exigé par les lignes directrices sur les aides de l'Etat ; absence de cohérence dans la rédaction des circulaires ; prise en compte des notes régionales dans l'établissement des coûts de personnel ; études économiques non réalisées ; risques de financement multiples ; statut des CUMA et plafonnement des aides aux entreprises ; statut des CUMA et critères d'éligibilité...

D'aucuns estiment que les autorités françaises ont trop tendance à créer des quasi-aides nationales financées sur fonds communautaires par une interprétation particulière des réglementations européennes.

- Le sujet des aides aux chambres d'agriculture mérite une attention particulière compte tenu des risques élevés de refus d'apurement et des

difficultés vraisemblables à demander éventuellement le reversement des aides indûment versées.

- **La restructuration du vignoble.** Comme suite à une procédure ouverte en 2002 (Cf. le calendrier présenté en annexe n°1) et une décision de la Commission d'une correction de 14,5 M€, la France accepte une correction de 1 M€ pour dépassement des droits de plantations nouvelles, mais conteste les 13,5 M€ résultant de divergences entre les surfaces déclarées éligibles par la France à l'aide et les surfaces retenues par la Commission.

Pour la France, « ...ni le règlement 1493/1999, ni le règlement 1227/2000 n'impose de règles précises concernant les modalités de calcul des superficies... ces aides peuvent être versées sous forme de montants forfaitaires...limite la participation de la Communauté...à 50% des coûts... »

« ...Il en résulte que les Etats-membres disposent d'une grande marge d'appréciation dans le choix de la méthode de calcul sous réserve que soit respecté le taux de 50% de prise en charge... »

« ...Le calcul des coûts prend en compte des superficies de vignes qui incluent des tournières, c'est-à-dire des espaces latéraux et en bout de rang qui sont nécessaires au passage et au virage des engins de culture de vigne...Ce calcul a été fait sur la base d'un descriptif d'une parcelle type définie comme étant une parcelle de 1 ha...En revanche, cette parcelle ne prenait pas en compte les éléments de bordure...telles les haies et les chemins extérieurs à la superficie couverte par la vigne et par ses tournières... »

• Des déclinaisons françaises de la réglementation communautaire ...

- **...parfois plus contraignantes que nécessaires,** comme pour le critère relatif à l'augmentation du chiffre d'affaires dans les trois ans de l'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs.

Dans son rapport de du 6 juin 2002, le président de la CICC-garantie notait : « ...Encore faudrait-il ne pas en rajouter au niveau national. C'est pourtant ce que l'on constate parfois. Le régime des quotas laitiers...est rendu plus complexe par la pratique nationale d'une gestion collective, pour ne pas dire collectiviste des quotas qui au lieu de pouvoir être vendus ou cédés comme un élément patrimonial...reviennent à la collectivité pour être redistribués par des mécanismes plus ou moins transparents... »

- **...parfois plus sujettes à caution.** Dans son rapport de fin de mandat 2002-2005, la présidente de la CICC-garantie écrivait :

« Les dispositions des règlements communautaires ne sont pas toujours directement applicables et nécessitent souvent l'adoption de modalités nationales spécifiques.

« ...ces modalités sont encore fréquemment énoncées sur des supports juridiquement non appropriés. Ainsi, il a été observé dans certains cas que les seuls textes de référence disponibles pour les professionnels sont des circulaires, lesquelles par nature, sont...non opposables à des bénéficiaires qui n'en respecteraient pas les termes. Par exemple, en matière de développement rural, certains critères n'apparaissent que dans les circulaires.

« Dès lors, leur contenu est utilisé au gré des intérêts de chacun. Dès lors que la circulaire constitue le seul encadrement d'une aide, elle peut être invoquée pour faire valoir le principe de légitime confiance ou au contraire être écartée au motif qu'elle n'est pas opposable au bénéficiaire lorsque celui-ci contrevient à ses termes. Dans le secteur des fruits et légumes, les « conclusions de la CNFO », documents sans statut émanant d'une instance consultative informelle, ont été opposés aux corps de contrôle quand elles prévoyaient des dérogations, tandis que leur absence de statut a été opposé à la CICC lorsqu'elles prévoyaient des limites...

« Au-delà des problèmes posés par le statut juridique des textes d'application nationaux, il importe de souligner les difficultés liées à l'imprécision ou à l'inadaptation de certains dispositifs... Là encore, de nombreux cas ont été relevés dans les secteurs des fruits et légumes et du développement rural, secteurs pour lesquels certaines conventions et plus fréquemment encore les arrêtés de subvention, sont d'un laconisme tel qu'on distingue à peine l'objet précis de la subvention... »

b- Des erreurs dans l'application des réglementations européennes.

- Le contrôle au départ et non pas à l'arrivée des quantités de bananes expédiées de certains départements d'outre-mer vers la métropole est une méthode qui conduit par construction à une majoration des quantités, compte tenu des détériorations intervenues durant le trajet.
- Le cas des fourrages séchés permet d'avoir deux cas de figure :
 - Une erreur manifeste et reconnue par les autorités françaises qui va conduire à une clôture de l'enquête sans correction...comme il y est indiqué dans le compte rendu d'une réunion bilatérale tenue le 7 février 2008 : « ...A la demande de la Commission, les délégués français ont formellement confirmé que les données communiquées par la lettre...étaient erronées, le chiffre de 180 apparaissant dans le tableau transmis se référant aux destinataires contrôlés et non aux lots soumis à contrôle. Il a été confirmé que les contrôles ont été effectués sur...8,15% du nombre total de lots sortis...en conformité avec le taux de contrôle minimal de 5%...Sous réserve de vérification des données à envoyer par la France, une clôture sans conséquences semble appropriée, sous réserve que les autorités françaises donnent suite aux recommandations... »
 - Une application non conforme qui conduit à la correction...comme il est rapporté dans le compte-rendu d'une réunion bilatérale tenue le 7 février 2008 : « ...Les services de la Commission soulignent que les contrôles physiques du poids à la sortie ne portent...que sur un taux d'environ 1,2% ce qui est bien inférieur par rapport aux prescriptions réglementaires...contrôle minimal de 5% des quantités...il est établi que deux des contrôles clés prévus par le règlement ont été effectués si mal ou si rarement qu'ils ont été inefficaces pour prévenir les irrégularités... »
- Dans sa note sur l'exécution du budget 2007 de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », la Cour des comptes a relevé une décision budgétaire prise sur la base d'un risque de refus d'apurement : « ...la réglementation européenne n'autorise pas le versement intégral d'une aide avant que tous les contrôles prévus par les textes ne soient réalisés. Le paiement d'une campagne annuelle de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et primes nationales supplémentaires à la vache allaitante (PNSVA) doit se faire en deux temps : 60% à l'automne, le solde au

début de l'année suivante. Lors de la campagne 2006/2007, la France a, sans solliciter l'accord de la Commission européenne, payé le solde sans attendre 2007, alors que dans certains départements les contrôles n'étaient pas tous achevés. Il découle de cette anticipation dont les motifs n'ont jamais, malgré plusieurs demandes, été explicités à la Cour, un risque de refus d'apurement communautaire estimé à 35 M €. Pour couvrir ce risque, le Premier ministre a décidé, au printemps 2007, d'appliquer au programme 227 une mise en réserve complémentaire d'un montant de 35 M€. (en AE et en CP)... ». Pour la direction du Budget, c'est « le ministère de l'agriculture qui a décidé de payer »...

c- Les défaillances des contrôles.

Les défaillances se trouvent à l'origine d'une grande quantité de refus d'apurement, dans tous les secteurs et à tous les stades de la chaîne des paiements.

Aux déficiences des contrôles physiques sur les exportations, les mouvements d'animaux et les vaches allaitantes déjà relevées se sont ajoutées les insuffisances des contrôles sur le mesurage des surfaces agricoles éligibles aux aides végétales et animales, sur les organisations caritatives recevant des denrées prélevées sur les stocks d'intervention, sur les organisations de producteurs, sur les prêts bonifiés agricoles (comme la Cour l'a montré dans son rapport public annuel de 2006), sur les aides au secteur de la prune et des pruneaux, etc.

Il est vrai que ces défaillances sont plus faciles à déceler que d'autres et leurs conséquences peuvent être extrapolées relativement facilement. De plus, le dispositif français de paiement des aides européennes a longtemps organisé en quelque sorte l'absence ou l'inefficacité des contrôles dans la mesure où les organismes payeurs ne disposaient pas des dossiers d'aide, instruits jusqu'à la liquidation des aides, par les services extérieurs du ministère chargé de l'agriculture. Dans son rapport public de 2001, la Cour des comptes a analysé les raisons de ces défaillances (pages 272 à 278). Depuis cette date, certaines améliorations ont été constatées : le contrôle du comptable public a été réorganisé, le contrôle interne du ministère de l'agriculture développé et normalisé, les relations entre services instructeurs et organismes payeurs ont été souvent précisés dans des documents contractuels.

III- LA TRANSCRIPTION COMPTABLE ET BUDGÉTAIRE DES REFUS D'APUREMENT.

Depuis quarante ans, dès que des refus d'apurement étaient constatés par la réalisation d'un prélèvement européen sur le remboursement des dépenses européennes payées en France, des crédits d'un montant égal au prélèvement étaient inscrits en loi de finances rectificative (LFR) au budget du ministère chargé de l'agriculture. Celui-ci les mettait à la disposition de l'agence centrale du Trésor qui pouvait ainsi rembourser aux organismes payeurs le montant exact des dépenses qu'ils avaient réalisées dans l'année. De la sorte, la sanction européenne se trouvait dépourvue d'effets pratiques pour les organismes payeurs comme pour le ministère.

En 2006, le ministère du budget a refusé d'inscrire en loi de finances rectificative le montant des refus d'apurement constatés cette année-là. Selon ce ministère, il appartenait au ministère de l'agriculture, responsable des programmes de dépenses agricoles, de dégager sur ses enveloppes les crédits nécessaires au financement des refus d'apurement. Plus profondément, et non sans raison, le ministère du budget estimait qu'il fallait inciter le ministère à se conformer aux règlements européens et, dans ce but, mettre à sa charge les conséquences des erreurs commises dans le paiement des aides européennes. La même position a été adoptée en 2007.

Jusqu'à présent, les crédits nécessaires à la couverture des refus d'apurement sont inscrits en loi de finances rectificative, sans aucune inscription dans la loi de finances initiale. Néanmoins, la question d'une inscription en loi de finances initiale (LFI) se pose. En effet, il s'agit d'une dépense inéluctable, puisque des procédures conduisant à une correction financière sont ouvertes. Même si le montant reste indéterminé, les ministères disposent des évaluations qui sont faites par l'AUP sur des hypothèses haute et basse.

Les différentes positions en présence :

1- La DGPEI considère que « Le MAP est budgétairement chargé de l'apurement. Le mécanisme est le suivant : les dépenses rejetées par la Commission européenne sont déduites par elle des versements mensuels de trésorerie du FEOGA-G. Le déficit de trésorerie qui apparaît en cours d'année est comblé par une dotation imputée sur le budget national (chapitre 44-53-76 du MAP jusqu'en 2005), inscrite en loi de finances rectificative. »

« Les crédits inscrits en loi de finances rectificative proviennent selon les années d'annulations de crédits, de redéploiements budgétaires opérés à partir de gels budgétaires ou de prélèvements sur les reports, y compris à partir des budgets des organismes payeurs. Il est donc impossible de faire un lien direct entre des lignes budgétaires portant annulations de crédits et la provision pour paiement des corrections financières. »

2- La direction du Budget tente d'appliquer le principe « responsable/payeur », notamment en utilisant pour le financement des refus d'apurement en LFR une partie des crédits de la LFI mis en réserve en début d'année au titre de la régulation.

Pour elle, « ...il s'avère difficile d'effectuer des prévisions en matière de refus d'apurement pour les années à venir. Outre les questions de qualité du système d'octroi et de contrôle des paiements directs en France, le montant des refus d'apurement dépend en effet de nombreux facteurs... »

Jusqu'à nouvel ordre, la direction du Budget « souhaite conserver le principe d'inscription en LFR du montant des refus d'apurement à la fois pour des raisons :

« -de principe : les apurements ne sont pas inéluctables, comme le montrent les exemples étrangers ;

« -d'incitation, dans la mesure où l'enjeu reste à ce stade un partage des apurements entre ouverture en collectif et couverture par redéploiement en gestion (retracées dans le RAP, pour la bonne information du Gouvernement). »

Elle considère que, « l'inscription en LFI risquerait, sous cet angle, de constituer un signal très contre-productif, qui serait d'entériner, à l'inverse, le caractère durablement inéluctable de ces apurements. »

Toutefois, dans le cadre de la préparation du budget pluriannuel 2009-2011, la direction du Budget réfléchit à la possibilité d'une budgétisation initiale correspondant à la part des refus d'apurement pouvant être considérés comme inéluctables car correspondant à de réelles erreurs matérielles. Pour la direction du Budget, la contrepartie de cette budgétisation devrait être un engagement du MAP d'améliorer la gestion des refus d'apurement.

3- Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans son avis en date du 13 septembre 2006, constate que le programme 227 « ...est soumis aux aléas des crises auxquelles le ministère doit faire face. Il en résulte une difficile conciliation entre le besoin de continuité des actions et la nécessaire mobilisation en urgence de crédits, impliquant des mesures de régulation et d'ajustement. Cette situation crée une instabilité excessive des montants affectés à certaines actions ou sous-actions peu propice au travail, en profondeur et sur la durée, des gestionnaires pour améliorer les dispositifs...

« ... Dans le nouveau contexte de la LOLF qui donne désormais une grande importance à la mesure de la performance, cette pratique, outre la question de sincérité budgétaire qu'elle pose, conduit à des réallocations internes de crédits qui vont bien au-delà des logiques de fongibilité et mettent en cause la capacité des gestionnaires à se projeter dans l'état d'esprit que requiert la mise en œuvre de la LOLF.

« C'est pourquoi le comité rappelle la nécessité de veiller à la sincérité du programme en dotant, dès la LFI, les lignes particulièrement importantes concernant le fonds national de garantie contre les calamités agricoles et les suites financières des refus d'apurement, dès lors qu'elles apparaissent inéluctables pour l'année budgétaire concerné.

« S'agissant des décisions d'apurement, le comité recommande qu'une réflexion soit engagée sur la logique de leur rattachement intégral au programme audité alors qu'une partie des refus communautaires se trouve dans le travail des DDAF dont les moyens ne sont pas rattachés à ce programme. Le mode d'ajustement actuel qui consiste, pour l'essentiel, à redéployer les moyens des offices agricoles, n'apparaît en tout état de cause pas satisfaisant. »

Préalablement sollicité sur le rapport d'instruction pour le CIAP, le directeur général de la DGPEI écrivait le 27 juillet 2007 :

« Je partage les remarques formulées par les auditeurs pour ce qui concerne la prise en compte dès la loi de finances initiale des moyens nécessaire au financement du FNGCA et des dépenses prévisionnelles liées au refus d'apurement. Ce dernier point avait notamment fait l'objet d'une note du DPEI au directeur des affaires financières en date du 4 juillet 2005. L'inscription des crédits correspondants a néanmoins fait, jusqu'à présent, l'objet d'un refus des services de la direction du Budget lors de la conférence budgétaire préparatoire à l'élaboration du PLF... »

« ...Toutefois, pour ces crédits, comme pour ceux mobilisés pour le financement des

mesures de crises, si la proposition des rapporteurs pourrait effectivement permettre d'apporter a priori une clarification dans la présentation des moyens d'intervention du programme et des offices d'intervention en particulier, le caractère par définition non prévisible de leur montant, ne permettra pas de s'exonérer des mesures de régulation et d'ajustement mises en œuvre actuellement... »

« ...Enfin, l'imputation a priori à tel ou tel programme des moyens et des dépenses liée au refus d'apurement communautaire est un sujet qui fait débat. En particulier, certains refus d'apurement pouvant en théorie, le cas échéant, être induits par des réallocations de moyens des DDAF, hors du périmètre du programme 227, il ne peut être considéré que ces dépenses se rattachent sans contestation possible au programme 227... »

4- En conclusion, l'absence de toute inscription budgétaire, dans le budget du MAP, même indicative ou évaluative, est en contradiction avec l'esprit de la LOLF. Par ailleurs, elle ne permet pas d'explicitier la responsabilité budgétaire du MAP.

Si l'on ne s'attarde pas à la possibilité de faire supporter par les organismes payeurs la charge des refus d'apurement constatés dans leur secteur, parce qu'elle ne correspond pas à la responsabilité reconnue aux Etats-membres de l'Union européenne dans le paiement des dépenses agricoles, il existe en théorie plusieurs possibilités de transcrire les refus d'apurement dans le budget de l'Etat.

L'affectation au programme 552 « dépenses accidentelles et imprévisibles ne se justifie pas, car ces dépenses consécutives aux refus d'apurement ne sont ni accidentelles en raison de leur récurrence ni imprévisibles compte tenu du suivi qui est fait des cas de refus.

Le financement de ces dépenses au sein des programmes de la mission « Agriculture » du budget de l'Etat est envisageable. L'inscription d'un crédit en loi de finances peut se comprendre soit comme la constatation en loi de finances rectificative d'une dépense imprévue soit comme l'autorisation en loi de finances initiale de payer les dépenses qui résulteront des refus d'apurement prévisibles.

La logique de l'inscription en loi de finances rectificative des refus d'apurement découle d'une conception selon laquelle le montant des refus d'apurement est incertain et ne peut pas être financé sur la gestion. Elle répond aussi au principe selon lequel l'Etat est son propre assureur et assume les conséquences de ses erreurs ou des modifications d'interprétation des règlements communautaires par la Commission européenne.

Même si l'on peut trouver des fondements à cette conception, elle se révèle à l'usage contestable dans la mesure où les refus d'apurement sont annuellement inscrits au budget de l'Etat et que leur montant, certes variable d'un exercice à l'autre comme dans le temps tout au long de la procédure d'apurement, peut néanmoins être évalué et cerné avec une certaine précision au fur et à mesure de l'avancement de cette procédure. D'ailleurs, le MAP et la direction du Budget disposent des évaluations faites par l'AUP.

En conséquence, il paraîtrait justifié d'inscrire en loi de finances initiale un crédit au titre des refus d'apurement.

La détermination du montant de ce crédit peut être discutée et laissée à la négociation annuelle entre le MAP et le ministère chargé du budget. Mais on peut aussi penser qu'il serait souhaitable, pour éviter les discussions inutiles, de fixer à l'avance une norme.

Trois possibilités existent pour le montant à inscrire en LFI : le montant maximal des dix dernières années, le montant moyen des dix dernières années, le plus faible montant des dix dernières années.

La durée de dix ans est suggérée compte tenu des délais mis pour clore des procédures de correction financière.

La préparation du budget pluriannuel 2009-2011 pourrait être l'occasion de préciser les bases de cette inscription en LFI en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Pour responsabiliser le MAP, ce crédit serait porté au programme 227, « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

Au-delà de son aspect budgétaire, ce problème a également une **dimension comptable**. Dans ses travaux de certification des comptes de l'Etat de 2007, la Cour a constaté que le risque pour l'Etat de devoir faire face aux charges de remboursement de crédits communautaires en raison des refus d'apurement devait être provisionné dans les comptes. En effet, « Une analyse des refus d'apurement montre que près de 93% des refus notifiés par la Commission en 2006 ont été identifiés avant que la Commission ne rende sa décision et que les 7% restant sont dus à des erreurs d'interprétation de la réglementation ». La Cour des comptes est convenue avec le producteur des comptes de reprendre l'examen de la question dans le cadre de la certification des comptes de 2008.

ANNEXE N°1 : DELAIS DE L'ENQUETE DE LA COMMISSION SUR L'AIDE À LA RESTRUCTURATION DU VIGNOBLE

Au cours du premier semestre 2002, annonce en comité du FEOGA du programme prévu au titre du deuxième semestre,

- fin août 2002 : envoi d'une lettre d'information sur la mission prévue,
- Septembre 2002 : enquête sur place de la Commission,
- Février 2003 : envoi à la France de la lettre d'ouverture de la procédure,
- Mai 2003 : réponse de la France, après obtention d'une prolongation du délai de réponse,
- Septembre 2003 : réunion bilatérale à Bruxelles,
- Juillet 2004 : notification formelle des conclusions de la Commission,
- Octobre 2004 : saisine par la France de l'organe de conciliation,
- Mars 2005 : audition d'une délégation française devant l'organe de conciliation, au-delà des délais avec accord de la France,
- Mars 2005 : avis de l'organe de conciliation,
- Mai 2005 : décision finale de la Commission,
- Juillet 2005 : publication de la décision au Journal officiel relative à un refus d'apurement de 14,5 M €. Dont 1 est accepté par la France et 13,5 contestés,
- Septembre 2005 : recours de la France devant le TPI.
- Décembre 2005 : mémoire en défense de la Commission européenne.
- Mars 2006 : mémoire en réplique du Gouvernement français.
- Juin 2006 : mémoire en duplique de la Commission européenne.
- Février 2008 : communication du rapport d'audience du juge rapporteur.

ANNEXE N°2 : CORRECTIONS FINANCIERES PAR ANNEE DE RATTACHEMENT

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
1995	97,57										97,57
1996	5,92	124,12	0,16								130,21
1997	3,62	60,23	0,01		0,01						65,10
1998		26,60	15,51	1,41	1,20						44,72
1999			23,57	3,72	3,99	20,57	5,01				56,86
2000			1,01	13,67	34,89	26,53	18,21	18,47			112,78
2001					2,96	57,66	54,68	27,26			144,73
2002					0,01	60,58	34,27	24,16	5,70		124,71
2003						37,05	6,34	20,33	9,17	25,03	106,91
2004								26,82	5,06	27,54	59,42
2005										8,87	8,87
2006										5,32	5,32
2007										3,78	3,78
Total	107,31	231,63	40,26	1,37	43,05	202,38	118,51	126,05	23,42	70,54	

Source : MAP.

ANNEXE N°3 : SAISINES DE L'ORGANE DE CONCILIATION PAR LA FRANCE (EN M€)

décision	secteurs	correction initiale	correction après conciliation
ad hoc 1	SIGC surface/soja irrigué	18,060	3,132
	Lin textile	0,781	0,313
		1,894	0,758
		0,099	0,049
ad hoc 4	Restitutions	99,084	99,084
ad hoc 5	Banane	3,309	0,802
	pêches et poires transformées	6,794	6,794
	PMTVA	32,058	32,058
	SIGC surfaces	109,377	60,724
ad hoc 6	SIGC surfaces	27,738	24,251
ad hoc 7	SIGC surfaces animaux	32,904	10,137
ad hoc 12	Pruneaux	7,022	3,511
ad hoc 13	Vin	31,592	24,559
ad hoc 14	matières grasses butyriques	2,045	0,925
	SIGC surfaces	13,965	5,586
ad hoc 15	Primes bovines BDNI	90,911	90,911
ad hoc 16	Bananes	20,809	20,809
	aide aux + démunis	7,932	6,207
	SIGC surfaces	27,679	27,679
ad hoc 19	Reconnaissance F & L	74,155	63,792
ad hoc 20	Restructuration vignoble	14,955	14,212
ad hoc 23	Pruneaux	5,872	3,995
	Contrôles sur place/ par télédétection	41,896	0
ad hoc 25	Reconnaissance OP F&L	49,721	49,721
Total		720,652	550,009
Différence			170,643

Source : rapports de synthèse d'apurement de la Commission / AUP-MCFA