

COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 5

2011

RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE (RPU):  
QUESTIONS À EXAMINER EN VUE  
D'AMÉLIORER LA BONNE GESTION  
FINANCIÈRE



FR





Rapport spécial n° 5 // 2011

# RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE (RPU): QUESTIONS À EXAMINER EN VUE D'AMÉLIORER LA BONNE GESTION FINANCIÈRE

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

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

Tél. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
Courriel: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Rapport spécial n° 5 // 2011

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2011

ISBN 978-92-9237-139-5  
doi:10.2865/17283

© Union européenne, 2011  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## POINTS

### ABRÉVIATIONS

### GLOSSAIRE

### I-XII SYNTHÈSE

### 1-16 INTRODUCTION

### 1-3 CONTEXTE

### 4-7 LA RÉFORME DE LA PAC DE 2003 A INSTAURÉ LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE

### 8-14 ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU RPU ET MODÈLES DE MISE EN ŒUVRE

### 15-16 MODIFICATIONS APPORTÉES DANS LE CADRE DU «BILAN DE SANTÉ» DE LA PAC RÉALISÉ EN 2008

### 17-19 ÉTENDUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

### 20-83 OBSERVATIONS

### 20-31 LES BÉNÉFICIAIRES DE LA POLITIQUE, LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX PAIEMENTS UNIQUES ET LA MISE EN PLACE D'ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU RÉGIME

21-26 DÉFINITION DES TERMES «EXPLOITATION», «ACTIVITÉ AGRICOLE» ET «TERRES À LA DISPOSITION DE L'EXPLOITANT AGRICOLE»

27-28 PAIEMENTS EN FAVEUR D'EXPLOITANTS AGRICOLES RETRAITÉS RESPECTANT LES OBLIGATIONS MINIMALES EN MATIÈRE DE BCAE

29-31 NOUVEAUX BÉNÉFICIAIRES

### 32-41 LES ÉTATS MEMBRES METTENT EN ŒUVRE DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU RÉGIME SUIVANT DES MODALITÉS TRÈS DIFFÉRENTES

33-35 L'ACCÈS DE NOUVEAUX ENTRANTS AU RPU DÉPEND DANS UNE LARGE MESURE DES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE DES ÉTATS MEMBRES

36-37 LA DÉFINITION DES TERRES ÉLIGIBLES ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES MINIMALES REQUISES N'A PAS TOUJOURS ÉTÉ CLAIRE

38 UTILISATION TEMPORAIRE DE TERRES POUR DES ACTIVITÉS AUTRES QU'AGRICOLES

39-41 EFFETS NÉGATIFS DE LA CONSOLIDATION DES DROITS AU PAIEMENT

- 42-53** **UNE PART ÉLEVÉE DE L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU EST ATTRIBUÉE AUX GRANDES EXPLOITATIONS ET LA CONTRIBUTION DU RÉGIME À UNE AGRICULTURE RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT EST LIMITÉE**
- 42-44 L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU REPRÉSENTE UNE PART IMPORTANTE DU REVENU DES EXPLOITANTS AGRICOLES, MAIS AUCUNE DISTINCTION N'EST OPÉRÉE SELON QUE LEUR REVENU SOIT FAIBLE OU ÉLEVÉ
- 45-48 ANALYSE DE LA RÉPARTITION: LE RPU PROFITE ESSENTIELLEMENT À QUELQUES GRANDS BÉNÉFICIAIRES
- 49-53 LE SOUTIEN OCTROYÉ AU TITRE DU RPU NE REFLÈTE NI LES COÛTS DE L'ENTRETIEN DES TERRES NI LES EXTERNALITÉS PUBLIQUES POSITIVES
- 54-79** **EFFETS PARTICULIERS RÉSULTANT DE LA CONCEPTION DU RÉGIME ET DES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE DES ÉTATS MEMBRES**
- 54-58 MULTIPLICITÉ DES MODÈLES, DES VARIANTES ET DES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE APPLIQUÉS DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES
- 59-73 AVEC LE TEMPS, LE MODÈLE HISTORIQUE A ÉTÉ DISSOCIÉ DE LA PRODUCTION...
- 74-79 ... MAIS LE MODÈLE RÉGIONAL ENTRAÎNE D'AUTRES EFFETS NÉGATIFS
- 80-83** **L'INTRODUCTION DU RPU A NÉCESSITÉ DES CALCULS COMPLEXES ET DONNÉ LIEU À DES ERREURS**
- 84-97** **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**
- 85-89** **BÉNÉFICIAIRES, TERRES ÉLIGIBLES ET ACTIVITÉS AGRICOLES**
- 90-92** **INCIDENCE ENVIRONNEMENTALE**
- 93-94** **RÉPARTITION DE L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU**
- 95-97** **EFFETS PROPRES AUX DIFFÉRENTS MODÈLES DE MISE EN ŒUVRE**
- ANNEXE I — MODÈLES DE MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE ET INTÉGRATION FUTURE DES AIDES COUPLÉES ET DES AIDES SPÉCIFIQUES**
- ANNEXE II — PAIEMENTS EFFECTUÉS DANS LE CADRE DU RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE (CAMPAGNES 2006 À 2008 — EXERCICES 2007 À 2009)**
- ANNEXE III — RÉPARTITION DU SOUTIEN AU REVENU DANS LE CADRE DU RPU (CAMPAGNE 2008)**

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

# ABRÉVIATIONS

**AACU**: accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay

**BCAE**: bonnes conditions agricoles et environnementales

**CATS**: *Clearance Audit Trail System* (base de données qui réunit des informations relatives aux paiements des fonds agricoles européens)

**ERMG**: exigences réglementaires en matière de gestion

**Eurostat**: Office statistique de l'Union européenne

**Feader**: Fonds européen agricole pour le développement rural

**FEAGA**: Fonds européen agricole de garantie

**OMC**: Organisation mondiale du commerce (Genève)

**PAC**: politique agricole commune

**RPU**: régime de paiement unique

**RPUS**: régime de paiement unique à la surface

**UGB**: unité de gros bovins

# GLOSSAIRE

**Réforme de 1992:** première réforme importante de la PAC («réforme MacSharry»); en l'occurrence, les prix d'intervention ont été réduits dans les secteurs des cultures arables et de la production de viande bovine. La réforme a instauré des paiements directs en faveur des producteurs de cultures arables afin de compenser les pertes de revenu prévues et le retrait obligatoire de terres de la production (gel des terres).

**Accord de l'OMC sur l'agriculture:** résultats des négociations qui se sont tenues de 1986 à 1994 dans le cadre du cycle d'Uruguay, lors duquel les États membres de l'OMC sont convenus d'améliorer l'accès aux marchés et de réduire les subventions responsables de distorsions sur les marchés agricoles.

**Agenda 2000:** cette réforme établit deux piliers principaux pour la PAC, qui sont financés par le budget communautaire dans le cadre de deux fonds agricoles européens. Le premier pilier (FEAGA) prévoit des mesures de marché et un soutien aux revenus sous la forme de paiements directs. Le second pilier (Feader) permet le cofinancement de mesures de développement rural dans des domaines tels que l'agroenvironnement, la promotion de la qualité des denrées alimentaires, l'amélioration des normes techniques et le bien-être des animaux.

**Réforme de 2003:** réforme de la PAC («révision à mi-parcours») qui avait pour objectif de réduire le soutien des prix et de compenser cette réduction par des aides directes aux revenus, poursuivant ainsi un processus qui avait débuté en 1992 (réforme MacSharry) et avait été confirmé en 1999 (réforme Agenda 2000). La réforme de 2003 a introduit le découplage des aides et la conditionnalité tout en renforçant l'aide au développement rural.

**Bilan de santé:** révision, en 2008, de la réforme de la PAC réalisée en 2003. Adoption de propositions de la Commission visant à poursuivre le découplage des aides directes, à rendre le RPU plus flexible, à permettre des transferts de dépenses plus élevés en faveur des mesures de développement rural, à permettre la modification du système d'intervention, l'augmentation des quotas laitiers et d'autres mesures spécifiques aux différents secteurs.

**Revenu des facteurs agricoles:** indique la valeur ajoutée nette des activités agricoles (ainsi que des activités secondaires non agricoles, mais indissociables) au coût des facteurs. Il correspond à la différence entre, d'une part, la valeur de la production agricole aux prix de base et, d'autre part, la valeur de la consommation intermédiaire, la consommation de capital fixe et les impôts sur la production, à laquelle s'ajoute la valeur des (autres) subventions à la production. Les ménages perçoivent souvent un revenu provenant d'autres sources (activités non agricoles, salaires, avantages sociaux ou revenu de la propriété), de sorte que le revenu agricole peut être différent du revenu réel des ménages agricoles.

**Revenu d'entreprise agricole:** revenu généré par les activités agricoles qui est utilisé pour rémunérer les facteurs de production propres (travail et/ou entreprise, capital propre et terres appartenant à l'exploitant). Il correspond au revenu des facteurs diminué des coûts résultant de l'emprunt de capitaux et de l'embauche de personnel.

**Découplage:** processus consistant à dissocier les paiements directs d'aide de la production agricole proprement dite.

# SYNTHÈSE

## I.

Le régime de paiement unique (RPU) est un élément fondamental de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003. Il a pour objectifs d'encourager les exploitants agricoles à mieux répondre à la demande du marché et de soutenir leur revenu. Le RPU est actuellement appliqué dans 17 des 27 États membres de l'UE. En 2009, les dépenses au titre de ce régime se sont élevées à quelque 28,8 milliards d'euros.

## II.

L'audit de la mise en œuvre du RPU réalisé par la Cour a porté essentiellement sur les éléments suivants:

- les bénéficiaires de la politique, l'accès aux paiements uniques et la définition des terres éligibles;
- la contribution du régime à la réalisation des objectifs consistant à soutenir le revenu des exploitants agricoles et à maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales;
- les effets particuliers des différents modèles de mise en œuvre du régime.

## III.

Les bénéficiaires du RPU sont des «exploitants agricoles» exerçant une «activité agricole» et ayant des «terres éligibles» à leur «disposition». Toutefois, un manque de précision dans la définition de ces termes et la manière dont les dispositions connexes ont ensuite été appliquées ont permis à des personnes ou des entités n'exerçant aucune activité agricole, ou exerçant uniquement une activité marginale, de bénéficier du RPU.

## SYNTHÈSE

### IV.

En 2008, la Commission et le Conseil ont engagé une révision de la PAC, dite «bilan de santé», à l'occasion de laquelle il a été reconnu que l'aide au titre du RPU ne devait pas être octroyée à «une personne physique ou morale dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole». Cependant, aucun État membre n'a encore appliqué ce principe pour mieux cibler les bénéficiaires du RPU.

### V.

L'accès au RPU a parfois été restreint pour les nouveaux bénéficiaires potentiels. En outre, les critères d'éligibilité des terres n'étaient pas suffisamment clairs et le seuil d'activité agricole minimale était parfois réduit au point de ne plus exiger d'activité du tout.

### VI.

Les paiements directs, qui comprennent le RPU et l'aide couplée, constituent une part importante du revenu agricole. La majeure partie de l'aide est versée à un petit nombre de gros bénéficiaires, tandis que la grande majorité des bénéficiaires ne reçoivent chacun qu'une aide d'un montant peu élevé.

### VII.

Le bénéfice de l'aide au titre du RPU est subordonné au respect des obligations en matière de conditionnalité. Toutefois, la Cour a constaté l'absence de lien direct entre l'aide au titre du RPU et les coûts supportés par les exploitants agricoles pour respecter ces obligations. De même, il est impossible d'établir une corrélation entre cette aide et les externalités publiques positives résultant des activités agricoles.

### VIII.

Plusieurs possibilités (ou «modèles») ont été offertes aux États membres pour la mise en œuvre du RPU. Le choix d'un modèle particulier a eu une incidence considérable sur la répartition de l'aide au sein des États membres (entre les différents exploitants agricoles). En conséquence, le RPU est actuellement un régime qui n'est pas suffisamment ciblé pour permettre de soutenir le revenu des exploitants agricoles.

### IX.

La plupart des États membres ayant introduit le RPU ont opté pour le modèle historique; en l'occurrence, les montants de l'aide sont essentiellement déterminés sur la base de paramètres établis entre 2000 et 2002, qui ne reflètent plus l'activité actuelle. Lorsque les autorités des États membres n'imposent pas les restrictions nécessaires, ce modèle peut également donner lieu à des transferts à des fins spéculatives et à une accumulation de droits au paiement par les bénéficiaires.

### X.

Le modèle régional favorise une répartition plus équitable de l'aide. Cependant, il a été démontré que ce modèle renforce la «capitalisation» de l'aide dans le prix et le loyer de la terre. Cette capitalisation existe dans tous les systèmes d'aide fondés sur la surface des terres exploitées, mais davantage encore dans le mode régional de mise en œuvre du RPU.

### XI.

D'une manière générale, le RPU a contribué à la réalisation des objectifs de la PAC, notamment en encourageant les exploitants agricoles à mieux répondre à la demande du marché et en soutenant globalement le revenu dans le secteur agricole. La Cour invite cependant la Commission à examiner s'il convient de revoir les modalités d'application de ce régime à la lumière des principes exposés dans les recommandations ci-après.

## SYNTHÈSE

### XII.

La Cour recommande:

- de modifier la législation actuelle afin de garantir que l'aide au titre du RPU soit uniquement versée aux exploitants agricoles en activité, notamment par l'exclusion des bénéficiaires n'exerçant aucune activité agricole ou qu'une activité agricole insignifiante;
- de définir les terres éligibles et les activités agricoles de manière plus précise, afin d'exclure du bénéfice de l'aide au titre du RPU les parcelles non agricoles et les activités qui ne contribuent ni à augmenter la productivité agricole (article 39 du traité, voir note de bas de page 5) ni à préserver activement la valeur environnementale de la terre;
- de modifier le mode de calcul de l'aide au titre du RPU de sorte à mieux tenir compte du coût des externalités environnementales ou autres;
- que les normes BCAE prévoient de subordonner la perception, par les exploitants agricoles, du montant intégral de l'aide due à la réalisation d'activités concrètes et régulières. Les réductions de paiements appliquées en cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité devraient être plus dissuasives;
- de rechercher une répartition plus équilibrée de l'aide entre les exploitants agricoles, soit par une modulation accrue des paiements, soit par le plafonnement des paiements individuels très élevés, soit encore par la prise en considération des cas particuliers des exploitations agricoles;
- de calculer les droits compte tenu des conditions d'exploitation du moment dans les différentes régions.

# INTRODUCTION

## CONTEXTE

1. Avant la réforme de 1992, la politique agricole commune (PAC) était fondée sur un système de soutien des prix dans la plupart des secteurs agricoles, accompagné d'un mécanisme d'intervention publique sur les marchés agricoles et d'une protection aux frontières<sup>1</sup>. Le soutien des prix a fini par générer pratiquement en permanence des excédents des principaux produits agricoles. Par ailleurs, le marché n'a pu être stabilisé que par l'adoption de mesures telles que le stockage privé, les mesures d'écoulement, les subventions à l'exportation, voire la destruction des produits agricoles, et ce à un coût budgétaire élevé. En outre, le soutien des prix avait été systématiquement critiqué dans le cadre de négociations commerciales multilatérales.
  
2. La réforme de la PAC de 1992 a entraîné une diminution des prix d'intervention pour les céréales et la viande bovine, ainsi qu'une obligation, pour les plus grandes exploitations, de geler une partie de leurs terres. Parallèlement, la réforme a introduit des mesures d'accompagnement en matière de protection de l'environnement, de retraite anticipée des exploitants agricoles et de boisement. Les producteurs ont bénéficié de paiements directs couplés aux superficies ensemencées ou au nombre d'animaux pour compenser les pertes de revenu prévues du fait de la chute des prix des céréales et de la viande bovine. Les montants globaux de ces paiements étaient limités par des plafonds régionaux ou nationaux fixés par secteur.

<sup>1</sup> Dans certains secteurs agricoles, des aides directes avaient été mises en place pour améliorer le revenu des producteurs. Le règlement n° 136/66/CEE du Conseil du 22 septembre 1966 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 172 du 30.9.1966, p. 3025/66), qui a instauré une aide à la production d'huile d'olive et d'olives de table, en est un exemple. Dans le cas du coton, les producteurs étaient soutenus indirectement, au moyen d'une aide versée aux égreneurs.

### ENCADRÉ 1

#### SOUTIEN AU REVENU AGRICOLE ET ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

En 1994, l'Union européenne et les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont signé l'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay (AACU), en vertu duquel les différents types de soutien agricole sont classés en fonction de l'importance de leurs effets de distorsion sur le commerce international. Le soutien direct des prix étant réputé avoir des effets de distorsion particulièrement importants, les pays membres de l'OMC se sont engagés à réduire l'utilisation de ce type d'aide. Les paiements directs «découplés» de la production sont réputés ne pas avoir d'effets de distorsion sur les échanges et sont dès lors autorisés<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'accord sur l'agriculture (JO L 336 du 23.12.1994, p. 22) autorise les pouvoirs publics à soutenir l'agriculture dans des conditions spécifiques. L'annexe 2 de l'accord dispose que le droit à bénéficier de versements au titre du soutien au revenu doit être déterminé sur la base de critères comme le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de la production au cours d'une période de référence. Pour une année donnée, le montant de ces versements ne sera pas fonction du type ou du volume de production (bétail compris) après la période de référence ni des prix de cette production. De même, le montant de ces versements ne sera pas établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année postérieure à la période de référence et les exploitants agricoles ne seront pas tenus de produire pour pouvoir bénéficier de ce soutien.

3. En 1999, le Conseil européen de Berlin a convenu d'une nouvelle réforme de la PAC. Le soutien à l'agriculture s'est articulé autour de deux «piliers» financés sur le budget de l'UE par l'intermédiaire de deux fonds. Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) continue à financer les mesures de marché et englobe le soutien au revenu sous la forme de paiements directs couplés à la production. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) cofinance les mesures de développement rural, comme la protection de l'environnement et l'agriculture durable, la promotion de la qualité des denrées alimentaires et le renforcement des normes techniques et de bien-être animal.

### LA RÉFORME DE LA PAC DE 2003 A INSTAURÉ LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE

4. La mise en œuvre de l'ACU et l'évolution des priorités politiques ont mené à la réforme de la PAC en 2003, dont l'objectif était d'encourager les exploitants agricoles à répondre à la demande du marché et à promouvoir des pratiques agricoles considérées comme respectueuses de l'environnement.
5. S'agissant du premier pilier de la PAC (le FEAGA), qui finance les aides aux marchés et les aides directes, la réforme de 2003 s'articulait autour de quatre éléments fondamentaux:
- l'introduction du régime de paiement unique (RPU). Ce régime remplace la plupart des aides directes existantes. Dans le cadre du RPU, l'aide est «découplée» de toute obligation de produire;
  - la subordination du paiement intégral de l'aide directe aux exploitants agricoles au maintien de leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), ainsi qu'au respect des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) dans leur exploitation. Ce principe est appelé «conditionnalité». Les BCAE et les ERMG recommandent ou interdisent des pratiques en matière de préservation du potentiel de production des terres agricoles, d'environnement, de santé et de bien-être des animaux, de protection des cultures et de sécurité alimentaire;
  - la mise en place d'un mécanisme contraignant pour réduire toutes les aides directes d'un montant supérieur à 5 000 euros par année civile à concurrence d'un pourcentage déterminé («modulation»)<sup>3</sup>. Les fonds générés par la modulation sont portés au crédit du Feader;

<sup>3</sup> Les aides directes ont été réduites de 3 % en 2005, de 4 % en 2006 et de 5 % à partir de 2007. À partir de 2009, les réductions annuelles en vertu du mécanisme de modulation seront encore augmentées, passant de 7 % en 2009 à 10 % en 2012. La réforme Agenda 2000 a déjà introduit un mécanisme de modulation volontaire permettant aux États membres de porter la modulation jusqu'à 20 % du montant total des aides directes. Seuls le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Espagne ont choisi de recourir à ces mesures de modulation volontaires. La réforme de 2003 autorise les États membres à recourir à ce type de mécanisme de modulation en plus de la modulation obligatoire. C'est actuellement le cas pour le Royaume-Uni et le Portugal.

— un **mécanisme de discipline financière** permettant de veiller à ce que les montants convenus pour le financement du premier pilier de la PAC ne soient jamais dépassés au cours d'une année<sup>4</sup>. Ce mécanisme est entré en vigueur en 2007, mais n'a jamais été déclenché à ce jour.

**6.** Le RPU est censé être conforme aux objectifs généraux de la politique agricole commune, à savoir «accroître la productivité de l'agriculture» et «assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture»<sup>5</sup>. C'est pourquoi le revenu des exploitants agricoles, qui a constitué l'un des principaux enjeux de la PAC depuis sa mise en place, est resté une préoccupation politique majeure.

**7.** Pour la campagne 2008 (exercice 2009), les plafonds nationaux disponibles pour la distribution des droits au paiement se sont élevés, dans les 17 États membres ayant déjà adopté le RPU, à un total de 31,5 milliards d'euros<sup>6</sup>. Dans le budget 2009, le RPU représentait 72,1 % des paiements destinés au soutien direct de l'UE et 49,8 % du budget consacré à l'agriculture et au développement rural.

<sup>4</sup> Article 12 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1).

<sup>5</sup> Article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne).

«1. La politique agricole commune a pour but:

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimal des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture;
- c) de stabiliser les marchés;
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements;
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

2. Dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte:

- a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles;
- b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns;
- c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie.»

<sup>6</sup> Article 41 et annexe VIII du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1), jusqu'au 31 décembre 2008, ainsi qu'article 40 et annexe VIII du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les montants figurant à l'annexe VIII sont calculés sur la base d'un découplage total de l'ensemble des paiements directs. Si un État membre a opté exclusivement pour un découplage partiel, le plafond pour le RPU est réduit, tandis que celui des crédits disponibles pour les paiements couplés est augmenté en proportion (voir, par exemple, l'annexe VIII du règlement (CE) n° 674/2008 (JO L 189 du 17.7.2008, p. 5) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 et fixant des plafonds budgétaires pour la mise en œuvre partielle ou facultative).

TABLEAU 1

## PLAFONDS BUDGÉTAIRES ANNUELS POUR LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE

*(en milliers d'euros)*

État membre	Campagne		
	2006	2007	2008
Belgique	475 641	488 660	502 200
Danemark	981 539	987 356	993 338
Allemagne	5 644 898	5 693 330	5 741 963
Irlande	1 335 311	1 337 919	1 340 752
Grèce	2 041 887	2 069 049	2 234 039
Espagne	3 529 453	3 542 583	3 600 357
France	6 060 555	6 107 448	6 159 613
Italie	3 593 132	3 612 988	3 827 342
Luxembourg	36 602	37 051	37 051
Malte		1 668	3 017
Pays-Bas	325 103	730 632	743 163
Autriche	540 440	643 956	649 473
Portugal	365 645	413 774	434 232
Slovénie		50 454	62 902
Finlande	519 628	521 285	523 362
Suède	630 000	714 201	719 414
Royaume-Uni	3 914 945	3 931 186	3 947 375
<b>Total</b>	<b>29 994 779</b>	<b>30 883 540</b>	<b>31 519 593</b>

## ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU RPU ET MODÈLES DE MISE EN ŒUVRE

8. Comme cela a été indiqué précédemment, le RPU a été la pierre angulaire de la réforme de la PAC de 2003 et il s'est substitué à la plupart des aides directes existantes<sup>7</sup>. Seuls les exploitants agricoles sont éligibles au RPU. On entend par exploitant agricole une personne exerçant une activité agricole et, par activité agricole, la production de végétaux, l'élevage d'animaux ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales<sup>8</sup>.
9. Pour pouvoir bénéficier de l'aide au titre du RPU, un exploitant agricole doit détenir des «droits au paiement» et disposer de surfaces agricoles éligibles. Chaque droit au paiement associé à un hectare de terre éligible déclaré donne lieu à un paiement au titre du RPU d'un montant équivalant à la valeur unitaire du droit au paiement déclaré<sup>9</sup>. Les droits au paiement constituent, par nature, un droit conditionnel à bénéficier d'une aide au revenu de la part de l'UE, autrement dit une ressource. Ils peuvent être dissociés de la terre et négociés séparément.
10. Les droits au paiement sont octroyés par les autorités nationales. Le plafond national d'un État membre correspond à la valeur totale de tous les droits au paiement activables par les exploitants agricoles pour des terres éligibles situées sur son territoire. Ce montant est supérieur à ceux effectivement versés, et cela pour plusieurs raisons: l'ensemble des aides directes octroyées aux exploitants agricoles, y compris au titre du RPU, sont réduites du fait de la modulation (par exemple 5 % en 2008); les États membres n'ont pas attribué l'intégralité des droits disponibles; les exploitants agricoles n'ont pas utilisé («activé») tous les droits au paiement (par exemple parce qu'au cours d'une année donnée, ils exploitent un nombre d'hectares inférieur à celui des droits au paiement qu'ils possèdent) ou les montants versés ont été réduits à la suite de sanctions administratives (par exemple pour présentation tardive de la demande d'aide). Les paiements effectués au titre du régime se sont donc élevés au total à 28,8 milliards d'euros pour l'exercice 2009<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Pour de plus amples informations sur les régimes de soutien intégrés au RPU, voir l'annexe VI du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>8</sup> Voir les articles 1<sup>er</sup> et 2, points a) et c), du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>9</sup> Les exceptions prévues ne concernent que certains producteurs de lait, de bovins, d'ovins et de caprins ne disposant pas de terres. Ces producteurs bénéficient d'un soutien au revenu à la condition qu'ils maintiennent leur production animale à un niveau déterminé par rapport à leur production antérieure. Les producteurs de grandes cultures se sont vu attribuer des droits spécifiques liés à leurs obligations en matière de gel des terres.

<sup>10</sup> Pour des précisions supplémentaires sur les aides au revenu versées au titre du RPU, voir l'*annexe II*.

**11.** La Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, l'Autriche, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni ont introduit le RPU en 2005. L'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Finlande et la Grèce ont instauré une période de transition et n'ont mis en place le RPU qu'un an plus tard, soit en 2006.

**12.** Des règles particulières s'appliquent aux nouveaux États membres, qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou en 2007. Ils avaient, en principe, la possibilité de mettre en place le RPU comme les autres États membres, mais, à ce jour, Malte et la Slovénie sont les seuls pays à l'avoir fait, en 2007. La Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Roumanie, la Pologne et la Slovaquie se sont prévalus de la possibilité de reporter l'introduction du RPU à 2013. Dans l'intervalle, ces pays appliquent un régime d'aide simplifié lié à la surface (le régime de paiement unique à la surface ou RPUS)<sup>11</sup>. Le RPUS ne faisait pas partie du champ de l'audit sur lequel porte le présent rapport.

**13.** Plusieurs options étaient possibles en ce qui concerne les modalités de calcul et d'octroi des droits au paiement; différents «modèles» ont ainsi été définis, parmi lesquels les États membres pouvaient choisir: le modèle historique, le modèle régional (à taux forfaitaire) et des modèles mixtes qui résultent d'une combinaison des deux:

- a) **le modèle historique**<sup>12</sup>: chaque exploitant agricole obtient des droits fondés, en règle générale, sur le montant moyen de l'aide (dit «montant de référence historique») perçue pendant la période de référence de trois ans (2000, 2001 et 2002) et sur le nombre moyen d'hectares exploités au cours de cette même période dans le cadre de l'un des anciens régimes de soutien couplé (la «surface de référence»)<sup>13</sup>. La valeur unitaire d'un droit au paiement est donc égale au montant de référence divisé par le nombre de droits. Ce mode de calcul entraîne des différences importantes entre les valeurs unitaires des droits au paiement, du fait que l'aide accordée aux différents secteurs agricoles présentait des disparités au cours de la période de référence;

<sup>11</sup> Article 122 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>12</sup> Article 43 du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>13</sup> Des dispositions particulières s'appliquaient au secteur de l'huile d'olive, pour lequel la période de référence comprenait les campagnes de commercialisation 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 et 2002/2003.

- b) **le modèle régional (à taux forfaitaire)**<sup>14</sup>: s'agissant du modèle régional, tous les droits au paiement octroyés aux exploitants agricoles d'une région/sous-région déterminée ont la même valeur (dite «forfaitaire») et chaque exploitant agricole obtient un droit au paiement pour chaque hectare éligible déclaré pendant la première année de mise en œuvre du régime ou bien au cours de l'année précédant celle de l'introduction du RPU;
- c) **les modèles mixtes (dits «hybrides»)**: ces modèles combinent des éléments des modèles historique et régional. Les exploitants agricoles reçoivent un montant de base forfaitaire par hectare éligible, auquel s'ajoute un pourcentage déterminé des aides perçues au cours de la période de référence. Les modèles **hybrides** peuvent être **statiques** ou **dynamiques**; autrement dit, la combinaison des valeurs historique et forfaitaire peut soit rester inchangée, soit varier avec le temps et évoluer vers un modèle régional à part entière, à taux forfaitaire. Les modèles choisis pour le calcul et l'octroi des droits au paiement par les 17 États membres qui appliquent le RPU sont indiqués à l'**annexe 1**.

<sup>14</sup> Articles 58 et 59 du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>15</sup> Les États membres n'ayant procédé qu'à une mise en place partielle du RPU depuis 2005 peuvent toutefois décider de maintenir les primes à la vache allaitante, aux ovins et aux caprins couplées à la production.

- 14.** Les États membres étaient habilités à affecter une partie des paiements historiques à une «**réserve nationale**» pouvant servir à attribuer des droits à de nouveaux exploitants agricoles ayant démarré leurs activités après la période de référence, à ceux se trouvant dans une situation spéciale ou à ceux concernés par des programmes de restructuration ou de développement.

#### **MODIFICATIONS APPORTÉES DANS LE CADRE DU «BILAN DE SANTÉ» DE LA PAC RÉALISÉ EN 2008**

- 15.** En 2008, la Commission et le Conseil ont engagé une révision de la PAC, dite «**bilan de santé**». Le Conseil a accepté les propositions de la Commission consistant à découpler davantage les régimes d'aides directes toujours couplées à la production<sup>15</sup>. Les autres régimes d'aides couplées, concernant les fourrages séchés, l'amidon, le chanvre et le lin, seront également découplés et incorporés au RPU d'ici 2013. Par ailleurs, le bilan de santé a permis de simplifier encore les règles et de supprimer l'obligation pour les exploitants agricoles de mettre une partie de leurs terres en jachère (gel obligatoire).

**16.** Le Conseil a également autorisé les États membres à revenir sur leur choix de départ en ce qui concerne le modèle de mise en œuvre du RPU. Les États membres ayant opté pour le modèle historique peuvent décider soit de réduire l'écart entre les valeurs unitaires des droits au paiement, soit de passer à un modèle régional (à part entière ou hybride). Les États membres ayant déjà mis en place un modèle régional hybride peuvent décider de réduire la composante historique de la valeur des droits au paiement et donc d'ajuster ces derniers en les rapprochant des valeurs régionales. Les États membres ont également la possibilité de redéfinir les régions<sup>16</sup>. Enfin, les États membres peuvent aussi utiliser 10 % de leurs «plafonds nationaux» pour accorder un soutien spécifique<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Articles 45 à 48 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>17</sup> Article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil. Pour une analyse plus approfondie de cette question, voir l'*annexe I*.

## ETENDUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 17.** La Cour a déjà contrôlé la mise en œuvre du RPU dans les 17 États membres qui appliquent le système depuis 2006. Les résultats de ces contrôles sont présentés dans les rapports annuels correspondants.
- 18.** La Cour a également décidé d'effectuer des travaux d'audit supplémentaires en 2009 et en 2010 aux fins du présent rapport. Ces travaux ont notamment consisté en de nouvelles missions d'audit auprès de la Commission européenne et dans trois États membres (France, Royaume-Uni et Italie), ainsi qu'en une analyse documentaire et une revue d'études et d'évaluations.
- 19.** Le présent rapport est centré sur les éléments suivants:
  - la définition des bénéficiaires de la politique et des terres éligibles, ainsi que les conditions d'accès aux paiements uniques;
  - la contribution du régime à la réalisation des objectifs d'aide au revenu des exploitants agricoles et de maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales;
  - les effets particuliers des différents modèles de mise en œuvre du régime;
  - les erreurs dues à la complexité des calculs à effectuer pour l'établissement des droits au paiement.

## OBSERVATIONS

### LES BÉNÉFICIAIRES DE LA POLITIQUE, LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX PAIEMENTS UNIQUES ET LA MISE EN PLACE D'ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU RÉGIME

- 20.** L'audit a permis de mettre en évidence un manque de précision dans la définition des bénéficiaires du RPU, des activités et des terres éligibles, ainsi qu'une liberté d'action importante des États membres en ce qui concerne l'établissement et la mise en œuvre d'éléments essentiels du régime.

<sup>18</sup> Article 2 du règlement (CE) n° 1782/2003 et article 2 du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission (JO L 141 du 30.4.2004, p. 1).

### DÉFINITION DES TERMES «EXPLOITATION», «ACTIVITÉ AGRICOLE» ET «TERRES À LA DISPOSITION DE L'EXPLOITANT AGRICOLE»

- 21.** Les bénéficiaires du RPU sont des «exploitants agricoles» exerçant une «activité agricole» et «disposant» de «terres éligibles». Toutefois, le caractère insuffisamment précis de la définition de ces termes (exploitant agricole, activité agricole, etc.), ainsi que la manière dont ils ont ensuite été interprétés dans la pratique, ont permis à des personnes ou des entités n'exerçant aucune activité agricole, ou n'exerçant qu'une activité marginale, de bénéficier de paiements au titre du RPU.
- 22.** Dans la réglementation<sup>18</sup>, une «exploitation» est définie comme l'ensemble des unités de production qu'un exploitant agricole gère sur le territoire d'un même État membre. Une «unité de production» correspond à une parcelle de terre agricole (surfaces fourragères comprises) ou à un animal ayant donné droit au versement d'aides directes au cours de la période de référence. Une «activité agricole» est la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, **ou** le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.
- 23.** Le cadre juridique n'exige donc pas des bénéficiaires:
- a) qu'ils détiennent des terres ou tout autre moyen de production agricole;
  - b) qu'ils soient des producteurs agricoles;
  - c) qu'ils tirent leur revenu de la vente du produit de leurs activités agricoles sur un marché.

24. S'agissant de la disponibilité des terres, le cadre juridique du RPU disposait au départ que les demandeurs devaient avoir eu à leur disposition, pendant une période d'au moins dix mois, les terres éligibles correspondant au nombre de leurs droits au paiement<sup>19</sup>. Cette disposition, jugée trop restrictive, a été remplacée en 2008 par l'obligation que les terres soient «à la disposition de l'agriculteur à [une] date fixée»<sup>20</sup>. Toutefois, la législation ne donne aucune définition des termes «à la disposition de l'agriculteur» et «gestion d'unités de production». Par conséquent, les terres déclarées peuvent être à la disposition de toute autre personne pendant n'importe quelle période au cours de la même année civile, sauf à la date fixée, sans que cela ne modifie la qualité d'«exploitant agricole» du demandeur.
25. Certains États membres s'efforcent de réserver l'aide au titre du RPU à des catégories d'exploitants agricoles déterminées. À titre d'exemple, le Luxembourg exige des demandeurs qu'ils disposent des machines ou de l'équipement agricoles nécessaires. En France, les autorités considèrent que l'exploitant agricole est la personne qui assume les risques économiques liés aux activités agricoles qu'elle exerce sur les terres déclarées au titre du RPU. Il s'agit de la personne qui prend les décisions économiques, c'est-à-dire celle qui acquiert les facteurs de production (comme la terre, les machines, les semences, etc.) et qui tire ses revenus de la vente des produits de l'exploitation.
26. Un bénéficiaire qui exerce l'activité agricole requise par l'intermédiaire de travailleurs salariés est considéré comme un exploitant agricole. Cependant, lorsque les terres sont données à ferme à une personne qui en assume les risques économiques, celle-ci ne se voit pas octroyer d'aide au titre du RPU si les termes du bail à ferme précisent que le propriétaire terrien demeure le bénéficiaire économique de l'activité exercée. L'audit a permis de mettre au jour de nombreux cas de ce type<sup>21</sup>. En l'occurrence, l'aide au titre du RPU était versée aux propriétaires terriens à la condition que les fermiers maintiennent les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales pour leur compte.

<sup>19</sup> Article 44, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>20</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 146/2008 du Conseil (JO L 46 du 21.2.2008, p. 1). Sauf en cas de force majeure ou de circonstances exceptionnelles, ces parcelles sont à la disposition de l'agriculteur à la date fixée par l'État membre, laquelle n'est pas postérieure à celle fixée dans cet État membre pour modifier la demande de paiement unique.

<sup>21</sup> La Cour a déjà fait état de cette pratique au point 5.21 de son rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

## ENCADRÉ 2

### BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU N'ASSUMANT PAS LES RISQUES ÉCONOMIQUES LIÉS AUX ACTIVITÉS AGRICOLES

L'audit de la Cour a permis de mettre au jour plusieurs cas où des fermiers avaient bénéficié de paiements dans le cadre d'un régime de soutien aux zones défavorisées, mais où le paiement unique lié à la parcelle en cause était effectué en faveur d'un autre bénéficiaire (le propriétaire terrien). Ces cas étaient fréquents dans le modèle régional (hybride) du fait qu'au cours de l'année d'introduction du régime, toute personne déclarant des terres éligibles se voyait octroyer des droits au paiement, qu'elle soit (ou ait été) ou non un producteur agricole.

### PAIEMENTS EN FAVEUR D'EXPLOITANTS AGRICOLES RETRAITÉS RESPECTANT LES OBLIGATIONS MINIMALES EN MATIÈRE DE BCAA

27. Avant l'entrée en vigueur du RPU, c'est-à-dire dans le cadre des anciens régimes de paiement couplés à la production, un exploitant agricole ne pouvait plus bénéficier d'aides directes lorsqu'il cessait son activité, et par extension sa production agricole. Avec l'introduction du RPU, les exploitants agricoles ayant cédé l'exploitation qu'ils possédaient au départ ont pu conserver leurs droits au paiement et les activer pour des terres données à ferme sur lesquelles ils n'exercent aucune activité, par le biais de clauses contractuelles complexes spécialement conçues pour respecter les dispositions réglementaires. Le cas échéant, les repreneurs de l'exploitation d'origine ont pu recevoir de nouveaux droits au paiement prélevés sur la réserve nationale.
28. Selon une étude commandée par la Commission<sup>22</sup>, des exploitants agricoles ont retardé la cessation de leurs activités à la suite de l'introduction du RPU, parce que ce régime leur permet de conserver leurs droits au paiement et leur exploitation (qui pouvait consister simplement en des terres de valeur médiocre données à ferme et n'impliquant que des obligations minimales pour être maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales). Les autorités nationales n'étaient toutefois pas en mesure de fournir à la Cour des informations fiables sur l'ampleur de ce phénomène. La Cour a observé que dans un État membre (France), pour éviter cela, la législation dispose que seuls les exploitants agricoles ayant cédé l'ensemble de leurs droits au paiement et de leurs terres, à l'exception peut-être d'une parcelle de subsistance, peuvent bénéficier du régime national de retraite des agriculteurs. D'une manière générale, le report de la cessation des activités agricoles encouragé par l'introduction du RPU risque toutefois d'avoir une incidence négative sur la restructuration du secteur agricole.

<sup>22</sup> Swinnen, J., Ciaian, P., et Kancs, d'A., *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2008, p. 149 et 150. Des éléments probants tirés de plusieurs études par pays (concernant notamment la Belgique, la Finlande, l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni) indiquent que le RPU peut entraver la cessation des activités agricoles. Au Royaume-Uni, de nombreux exploitants agricoles, sachant que le RPU resterait en vigueur au moins jusqu'à 2012, ont décidé de retarder la cessation de leurs activités jusqu'à cette date. L'étude suggère également que cet effet du RPU s'ajoute à la difficulté de négocier les droits.

#### ENCADRÉ 3

#### BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU AYANT CÉDÉ L'EXPLOITATION QU'ILS POSSÉDAIENT AU DÉPART

En Italie, la Cour a constaté que d'anciens producteurs de céréales et de tabac détenant des droits au paiement de grande valeur avaient cédé l'ensemble de leurs terres à d'autres exploitants agricoles et loué à bas prix des pâturages de mauvaise qualité situés dans des régions montagneuses, à une distance considérable de leur exploitation d'origine ou de leur lieu de résidence. En réalité, les exploitants agricoles locaux étaient autorisés à y faire paître leurs animaux gratuitement, ce qui était considéré comme un moyen approprié de maintenir ces terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Dans un autre cas, un exploitant agricole à la retraite avait cédé son exploitation à des membres de sa famille et déclaré des terres domaniales dans l'unique but d'activer ses droits, sans être habilité à utiliser ces terres<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Voir le point 3.21 du rapport annuel relatif à l'exercice 2009.

## NOUVEAUX BÉNÉFICIAIRES

- 29.** À la suite de l'introduction du RPU, la Cour a identifié un certain nombre de nouveaux bénéficiaires dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble des activités économiques ou dont l'activité principale n'est pas de nature agricole. Il s'agit entre autres de clubs sportifs et de loisirs, de compagnies ferroviaires, de réserves naturelles, d'aéroports et de conseils municipaux, de domaines de chasse et de complexes sportifs, d'organismes publics, d'écoles et de campings.
- 30.** Parmi ces nouveaux bénéficiaires, l'audit a permis d'identifier des investisseurs ayant acheté des droits au paiement (parfois de grande valeur), qu'ils ont activés sur des terres de faible valeur, ce qui leur a permis d'assurer un rendement très attractif à leurs investissements (voir points 66 et 67).
- 31.** Lors du bilan de santé, il a été reconnu que le soutien au revenu agricole ne devait pas être octroyé à «une personne physique ou morale dont les activités agricoles ne représentent qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole»<sup>24</sup>. Cependant, le règlement laisse aux États membres le soin d'exclure ces bénéficiaires par l'adoption de dispositions juridiques appropriées. Aucun d'entre eux n'ayant encore recouru à cette possibilité, ces bénéficiaires continuent à percevoir des aides au titre du RPU. Ni les États membres audités ni la Commission ne disposent d'informations précises quant au nombre de ces bénéficiaires et au montant de l'aide versée. Les plafonds nationaux étant fixes, le fait d'accepter ce type de nouveaux bénéficiaires réduit le montant de l'aide disponible pour les principaux bénéficiaires cibles du RPU.

<sup>24</sup> Article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009.

## LES ÉTATS MEMBRES METTENT EN ŒUVRE DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU RÉGIME SUIVANT DES MODALITÉS TRÈS DIFFÉRENTES

- 32.** Les modalités de mise en œuvre de nombreux éléments essentiels du RPU sont laissées à la discrétion des États membres. Il s'agit, par exemple, de l'accès de nouveaux entrants au RPU, de la définition des activités agricoles minimales à exercer sur les terres déclarées ou des conditions permettant de bénéficier de la consolidation des droits au paiement.

### L'ACCÈS DE NOUVEAUX ENTRANTS AU RPU DÉPEND DANS UNE LARGE MESURE DES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE DES ÉTATS MEMBRES

- 33.** Les personnes souhaitant entreprendre une activité agricole n'ont, en principe, aucun droit à percevoir une aide au titre du RPU, à moins d'acquérir une exploitation agricole éligible et les droits au paiement qui y sont liés ou d'acheter ces droits sur le marché. Les États membres sont également habilités à utiliser leur réserve nationale pour attribuer des droits au paiement aux nouveaux exploitants agricoles qui démarrent leur activité, à condition que ces derniers n'aient exercé aucune activité agricole en leur nom propre ou à leur propre compte au cours des cinq années qui ont précédé le lancement de leur activité agricole<sup>25</sup>.
- 34.** L'audit a permis de constater que certains États membres ont utilisé leur réserve comme un instrument de promotion de l'accès au secteur agricole en fournissant des droits au paiement à de nouveaux exploitants.
- 35.** Dans d'autres États membres, malgré une demande de droits au paiement de la part de nouveaux exploitants agricoles, il n'existe toutefois pas de politique spécifique, ni de crédits disponibles dans la réserve nationale. Par conséquent, les nouveaux entrants doivent acquérir des droits au paiement, ce qui peut nécessiter des investissements substantiels et constituer une barrière importante à leur accès à la profession. Avec le temps, de plus en plus de nouveaux exploitants agricoles sont susceptibles d'éprouver des difficultés pour obtenir des droits au paiement. En attendant, 57,5 % des exploitants agricoles de l'Union européenne sont âgés de plus de 55 ans et un sur trois est âgé de plus de 65 ans<sup>26</sup>. Pour que le secteur agricole soit dynamique et innovant, il importe donc de faciliter l'établissement de nouveaux exploitants agricoles.

<sup>25</sup> Article 41, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009 et article 2, point I), du règlement n° 1120/2009 de la Commission du 29 octobre 2009 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 316 du 2.12.2009, p. 1).

<sup>26</sup> Livre de poche Eurostat, *Agricultural statistics — Main results 2007-2008* (édition 2009).

### LA DÉFINITION DES TERRES ÉLIGIBLES ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES MINIMALES REQUISES N'A PAS TOUJOURS ÉTÉ CLAIRE

- 36.** Il existe trois types de terres éligibles: les terres arables, les pâturages permanents et les terres utilisées pour des cultures permanentes<sup>27</sup>. Cependant, la définition précise d'une «parcelle éligible» est laissée à la discrétion des États membres. Dans certains de ceux-ci, des terres marginales et des surfaces boisées traditionnellement utilisées pour le pâturage occasionnel sont considérées comme éligibles, tandis que dans d'autres, ces terres sont exclues de l'aide au titre du RPU. Ces terres marginales peuvent rapidement être envahies par les arbustes ou par une couverture forestière, ce qui les rend impropres à l'agriculture.
- 37.** S'agissant de la définition des activités que les exploitants agricoles doivent concrètement exercer pour maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, la législation de l'UE ne fixe que des objectifs généraux concernant l'érosion des sols, les matières organiques du sol, la structure du sol et le niveau minimal d'entretien requis. Ce dernier aspect est particulièrement important pour les terres qui ne sont plus utilisées à des fins de production. La définition des normes minimales à respecter est laissée à la discrétion des États membres, qui les adaptent aux caractéristiques de leurs régions. Par conséquent, les exploitants agricoles peuvent recevoir annuellement des paiements sans avoir à exercer une quelconque activité spécifique d'entretien ou sur la base d'une activité minimale et irrégulière consistant, par exemple, à lutter contre l'accroissement de végétation indésirable ou à couper l'herbe une fois tous les trois ou cinq ans. Lorsque les exploitants agricoles ne respectent même pas ces exigences minimales, ils s'exposent à une réduction limitée de l'aide versée au titre du RPU, dans le cadre des règles de conditionnalité<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Article 2, point h), du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>28</sup> La Cour a déjà fait observer que le système de sanctions relatif à la conditionnalité est faible tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre, rapport spécial n° 8/2008: «La conditionnalité est-elle une politique efficace?» <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

## ENCADRÉ 4

### DÉFINITION ASSEZ GÉNÉRALE DES TERRES ÉLIGIBLES ET DES ACTIVITÉS AGRICOLES MINIMALES

Les dispositions relatives aux BCAE ont une incidence considérable au Royaume-Uni (Écosse), où les terres agricoles sont constituées en majorité de pâturages maigres, dont la moitié environ est déclarée dans le cadre du RPU<sup>29</sup>. Ces terres sont, pour la plupart, situées dans des zones défavorisées. Or, selon les règles nationales applicables aux zones défavorisées, les terres doivent être activement exploitées. Par contre, s'agissant du RPU, ces mêmes terres sont éligibles à la seule condition que les demandeurs s'engagent à **ne pas exercer** certaines activités particulières susceptibles de modifier l'état naturel des terres, comme les travaux d'assainissement ou le labourage. La Cour a identifié des bénéficiaires individuels recevant des aides au titre du RPU d'un montant allant de plusieurs centaines de milliers à plus d'un million d'euros par an sans exercer aucune activité agricole sur leurs terres, y compris une réserve naturelle n'ayant fait l'objet d'aucune activité agricole depuis des dizaines d'années. On estime à 150 000 hectares la superficie des parcelles de ce type pour lesquelles une aide est actuellement versée au titre du RPU.



Source: Cour des comptes européenne.



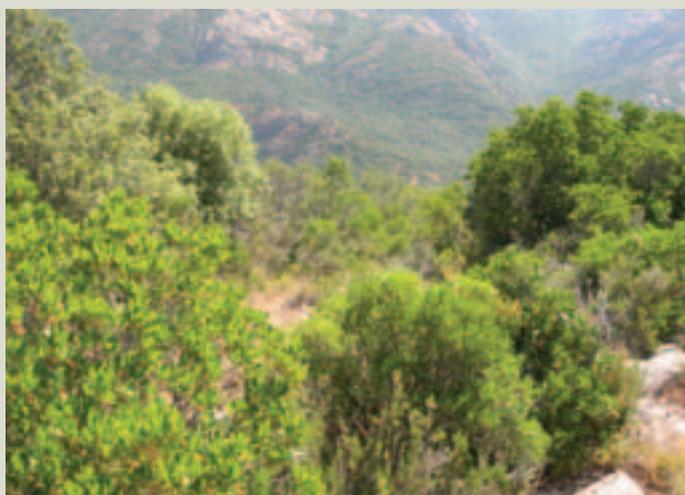
Source: Cour des comptes européenne.

En Espagne, des pâturages partiellement boisés et rocailleux ont été considérés comme éligibles alors que les exploitants agricoles n'étaient tenus d'y effectuer aucun entretien spécifique. Le respect des obligations en matière de facteur de densité destinées à assurer le maintien des prairies permanentes à un niveau approprié était facultatif.

<sup>29</sup> Sur les 4,557 millions d'hectares de terres agricoles déclarées au titre du RPU en 2008, environ 2,375 millions étaient constitués de pâturages maigres. Ces terres, qui, selon certaines informations statistiques, couvrent une superficie de 4,027 millions d'hectares, sont situées en montagne, sur des collines, dans des tourbières et sur des landes. Les pâturages maigres sont principalement couverts de bruyère et de fougères et sont relativement peu productifs. Les exploitants agricoles traditionnels les utilisent uniquement pour le pâturage extensif des ovins.

## ENCADRÉ 4

En Italie, les prairies permanentes doivent être entretenues par fauchage ou être mises en pâturage. Cette obligation s'applique également aux zones boisées ou montagneuses utilisées pour la mise en pâturage. Les autorités nationales ont mis en place un système de coefficient de réduction permettant de déterminer les zones inéligibles dépourvues de végétation herbacée. Comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2007, les abattements appliqués sous-estiment l'importance de ce type de zones.



Source: Cour des comptes européenne.

La Cour a également observé qu'en Italie, des bénéficiaires continuent d'être payés sur la base d'informations incorrectes concernant l'usage des terres, les parcelles déclarées ayant retrouvé leur état naturel et étant devenues impropres à la mise en pâturage d'animaux d'élevage.

En France, selon les règles nationales en vigueur, les exploitants agricoles sont tenus de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales par une mise en pâturage ou par un fauchage annuel. Cependant, des normes spécifiques peuvent être adoptées au niveau local, ce qui donne lieu à une situation où, dans certaines zones, l'aide au titre du RPU peut être intégralement versée pour des parcelles contenant jusqu'à 30 % de terres inéligibles, comme des surfaces rocailleuses ou recouvertes de buissons et d'arbres.



Source: Cour des comptes européenne.

## UTILISATION TEMPORAIRE DE TERRES POUR DES ACTIVITÉS AUTRES QU'AGRICOLES

- 38.** Lorsque le RPU a été introduit, la réglementation n'autorisait pas le versement de l'aide lorsque des parcelles étaient utilisées pour des activités autres qu'agricoles. Par suite du bilan de santé<sup>30</sup>, ces terres sont à présent considérées comme éligibles, pour autant que l'activité agricole puisse y être exercée sans être sensiblement gênée par l'intensité, la nature, la durée et le calendrier de l'activité non agricole<sup>31</sup>. Il revient cependant aux États membres de définir précisément ce type de situations. La Cour a relevé des cas où les autorités nationales avaient octroyé des droits au paiement qui ont été activés pour des parcelles utilisées principalement pour des activités de loisir.

## EFFETS NÉGATIFS DE LA CONSOLIDATION DES DROITS AU PAIEMENT

- 39.** L'aide au titre du RPU et l'objectif consistant à éviter l'abandon de terres agricoles vont de pair<sup>32</sup>. Dans le cadre du modèle historique, les exploitants agricoles sont tenus de continuer à exploiter le même nombre d'hectares qu'au cours de la période de référence<sup>33</sup> pour pouvoir percevoir intégralement les montants auxquels ils peuvent théoriquement prétendre. La réglementation<sup>34</sup> prévoit des exceptions pour les exploitants agricoles concernés par des programmes de restructuration ou de développement. Ces exploitants agricoles ont pu échanger leurs droits au paiement historiques contre un nombre moindre de droits d'une valeur unitaire plus élevée. Cette procédure est appelée «consolidation». Les exploitants agricoles ont besoin de moins de terres pour activer leurs droits au paiement, alors que l'aide qui leur est octroyée est maintenue à son niveau historique. Cela concerne notamment les terres agricoles boisées dans le cadre d'un programme public ou les exploitants agricoles ayant perdu certaines de leurs parcelles à la suite d'une réorganisation des terres agricoles dans le contexte d'un remembrement.

<sup>30</sup> Article 34, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>31</sup> Article 9 du règlement (CE) n° 1120/2009.

<sup>32</sup> Voir les considérants 2 et 3 du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>33</sup> Ce qui correspond en général au nombre d'hectares des surfaces sur lesquelles ils avaient produit des cultures subventionnées ou aux superficies fourragères auxquelles les animaux ayant fait l'objet d'une prime pouvaient accéder tout au long de l'année.

<sup>34</sup> Article 42, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1782/2003. Cette mesure est prolongée pour les aides directes qui restent (partiellement) couplées à la production et qui seront intégrées au RPU d'ici 2012.

- 40.** La Cour a constaté que la consolidation de droits au paiement avait parfois lieu dans des circonstances autres que celles prévues par la législation.
- 41.** Comme les exploitants agricoles ayant bénéficié de cette consolidation ont besoin de moins de terres pour recevoir une aide équivalente, les surfaces restantes peuvent être reprises par n'importe quel autre exploitant agricole qui peut à ce titre activer ses propres droits au paiement ou par un nouvel exploitant agricole auquel des droits au paiement ont été attribués sur la réserve nationale. En conséquence, la même surface exploitée donne lieu au versement d'une aide plus importante qu'auparavant. Par contre, le risque existe que les terres excédentaires soient abandonnées et qu'elles ne soient plus maintenues dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

**ENCADRÉ 5****CONSOLIDATION DANS DES CIRCONSTANCES NON PRÉVUES  
PAR LA RÉGLEMENTATION**

En France, la Cour a constaté que les autorités n'avaient pas pris en considération la totalité des terres agricoles que certains producteurs laitiers détenaient lorsque la prime aux produits laitiers a été dé耦lée en 2006, et qu'elles avaient réparti le montant de cette prime sur la base d'une plus petite superficie de terres. Dans un cas, l'agriculteur qui avait précédemment exploité 70 hectares s'est vu attribuer des droits correspondant à deux hectares. Suivant ce même principe, des pâturages collectifs utilisés au cours de la période de référence comme superficie fourragère par des bénéficiaires d'aides à l'extensification n'ont pas davantage été pris en considération. De ce fait, des bénéficiaires ont effectivement pu consolider leurs droits au paiement sur des terres de moindre superficie dans des conditions non prévues par les règlements.

## UNE PART ÉLEVÉE DE L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU EST ATTRIBUÉE AUX GRANDES EXPLOITATIONS ET LA CONTRIBUTION DU RÉGIME À UNE AGRICULTURE RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT EST LIMITÉE

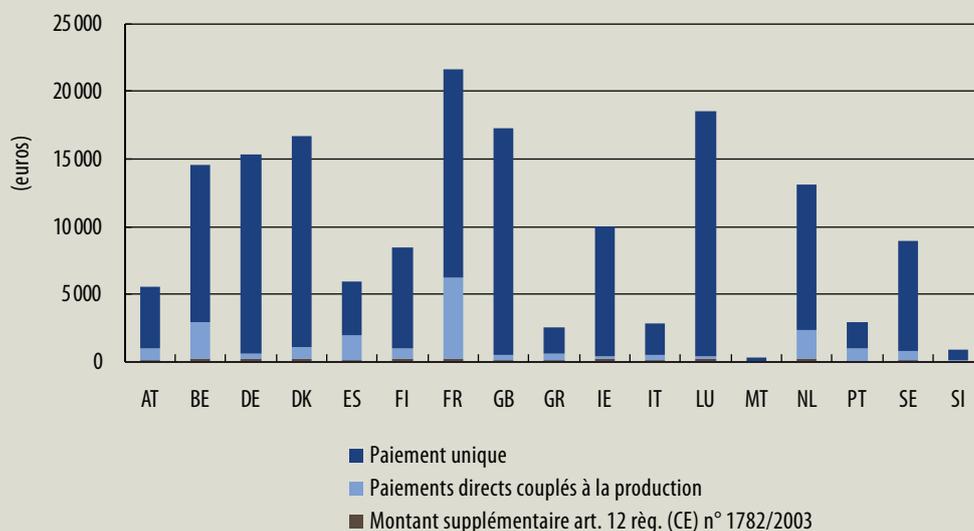
L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU REPRÉSENTE UNE PART IMPORTANTE DU REVENU DES EXPLOITANTS AGRICOLES, MAIS AUCUNE DISTINCTION N'EST OPÉRÉE SELON QUE LEUR REVENU SOIT FAIBLE OU ÉLEVÉ

42. En 2008, 4,49 millions de personnes ont bénéficié d'une aide au titre du RPU, tandis que les paiements effectués dans le cadre de ce régime se sont élevés au total à 28,7 milliards d'euros pour la campagne 2008<sup>35</sup>. Cependant, le niveau de soutien au revenu varie considérablement suivant les États membres et les exploitants agricoles. La répartition de l'aide entre les États membres dépend dans une large mesure de leur taille et de l'importance que revêt leur secteur agricole, ce qui transparaît dans les plafonds nationaux. Entre les différents bénéficiaires, elle s'effectue en fonction du modèle de mise en œuvre choisi par l'État membre, de la superficie des terres agricoles exploitées au cours de la période de référence, du niveau des subventions accordées au secteur d'occupation des exploitants agricoles au cours de la période de référence, ainsi que du nombre d'hectares que ceux-ci exploitent actuellement.

<sup>35</sup> Pour plus de précisions sur les paiements effectués dans le cadre du RPU, voir l'*annexe II*.

GRAPHIQUE 1

### PAIEMENTS DIRECTS PAR EXPLOITATION EN 2008



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission relatives aux paiements.

- 43.** Les paiements directs, qui comprennent l'aide au titre du RPU et les aides couplées, représentent une part importante du revenu agricole<sup>36</sup>; cela montre que le secteur agricole dans son ensemble est largement tributaire du soutien de l'UE. La Cour observe cependant qu'à travers l'UE, 74,4 % des exploitants agricoles travaillent à temps partiel, c'est-à-dire qu'ils ne tirent pas la totalité de leurs revenus de l'agriculture<sup>37</sup>.
- 44.** Si le RPU semble atteindre son objectif consistant à contribuer de manière significative au revenu des exploitants agricoles, la répartition des subventions entre les différents exploitants agricoles reste essentiellement liée aux surfaces exploitées et, par suite, une part élevée de l'aide octroyée au titre du RPU est attribuée aux grandes exploitations, ce qui était déjà le cas avec le régime précédent. Tel qu'il est conçu, le RPU présente une contradiction: d'une part, il vise à soutenir le revenu individuel, mais, d'autre part, l'aide est répartie sans guère tenir compte de la situation particulière du bénéficiaire.

#### **ANALYSE DE LA RÉPARTITION: LE RPU PROFITE ESSENTIELLEMENT À QUELQUES GRANDS BÉNÉFICIAIRES**

- 45.** La réforme de la PAC de 2003 n'a pas remis en cause la notion de paiements compensatoires, ce qui signifie que le nouveau RPU devrait permettre aux exploitants agricoles de continuer à percevoir approximativement le même montant de subventions que dans le cadre de l'ancien régime d'aides directes. Quel que soit le modèle, les grandes exploitations bénéficient d'un soutien au revenu plus élevé<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Selon Eurostat, entre 2005 et 2008, la part des paiements directs représentait 30 % des revenus des facteurs de production et de 52 à 56 % du revenu d'entreprise dans l'EU-15. Le revenu des facteurs de production agricole correspond à la valeur ajoutée nette au coût des facteurs; il correspond à la valeur de la production agricole aux prix de base [= prix à la production + subventions liées à la production – taxes sur les produits] diminuée de la valeur de la consommation intermédiaire, de la consommation de capital fixe et des taxes sur la production, et augmentée de la valeur d'autres subventions à la production. Le revenu d'entreprise agricole représente la part du revenu générée par les activités agricoles qui est utilisée pour rémunérer les facteurs de production de l'exploitation (travail et/ou entreprise, capitaux propres et terres détenues).

<sup>37</sup> Selon Eurostat, en 2007, la part des exploitants agricoles travaillant à temps partiel allait de 33 % en Belgique à 90 % à Malte.

<sup>38</sup> Dans le cadre du modèle historique, les exploitations agricoles bénéficiant traditionnellement de paiements directs élevés continuent à percevoir une aide au revenu importante, pour autant que le nombre d'hectares exploité soit équivalent. Dans le cadre des modèles hybride ou régional, la première année, les droits ont été attribués sur la seule base du nombre d'hectares. Bien que cela ait eu une certaine incidence sur la redistribution de l'aide entre les exploitants agricoles de différents secteurs (par exemple, des pertes de revenu ont pu être enregistrées par les exploitations laitières intensives, tandis que les exploitations dont la production bovine et ovine est extensive ont pu bénéficier d'un soutien au revenu plus important), le fait de lier étroitement les droits aux terres agricoles s'est à nouveau traduit par des paiements importants en faveur des très grandes exploitations.

46. S'agissant du soutien aux exploitants agricoles, les modèles historique et, dans une certaine mesure, hybride maintiennent les différences sectorielles importantes qui prévalaient auparavant. L'analyse, par la Commission, de la répartition des droits au paiement exprimés en valeur par hectare fait état de différences importantes entre les États membres qui ont opté pour le modèle historique et ceux qui ont mis en place un modèle hybride<sup>39</sup>. Cela vaut en particulier pour les États membres dont certains secteurs, comme l'huile d'olive, le coton ou le tabac brut, ont bénéficié de niveaux élevés de soutien par hectare, même si la taille des différentes exploitations était parfois relativement réduite. Dans les États membres pratiquant l'élevage intensif, tels que les Pays-Bas, il arrive également que l'aide à l'hectare octroyée au titre du RPU soit élevée lorsque les surfaces dont disposent les exploitations pour leurs activités d'élevage sont proportionnellement limitées, tandis que dans les zones d'exploitation extensive, les paiements à l'hectare peuvent être très faibles. Ce n'est qu'au Danemark, en Allemagne et au Royaume-Uni (Angleterre) que cette situation va progressivement disparaître d'ici 2013, ces États membres ayant décidé de réduire la composante historique au profit d'une valeur uniforme pour chaque droit au paiement.

<sup>39</sup> La Commission a analysé la répartition des droits au paiement dans le contexte du bilan de santé de la PAC de 2008. Voir l'annexe I, graphique 3, «Health Check — Impact Assessment Note N° 1» du 20 mai 2008, document D (2008) AH/15325CAP.

## ENCADRÉ 6

### ÉCARTS ENTRE LES VALEURS UNITAIRES DES DROITS DANS LE MODÈLE HISTORIQUE

Dans le secteur de l'huile d'olive, l'aide à la production variait entre plusieurs centaines et plusieurs milliers d'euros par hectare selon l'intensité de cette dernière. Dans celui du tabac, l'aide atteignait plusieurs milliers d'euros par hectare. S'agissant du coton, l'aide couplée comprise dans le montant de référence allait de 966 euros par hectare en Grèce à 1 202 euros par hectare au Portugal. Les droits au paiement pour les primes aux animaux peuvent atteindre une valeur unitaire par hectare de 5 000 euros pour la production intensive. En revanche, la valeur unitaire des droits au paiement dans les zones d'élevage extensif d'ovins et de caprins peut être négligeable.

- 47.** L'analyse de la répartition de l'aide au titre du RPU entre les bénéficiaires met en évidence la concentration du soutien sur un petit nombre d'exploitants agricoles. En 2009 (pour la campagne 2008), 84 % des bénéficiaires ont reçu moins de 10 000 euros, soit 25 % de la valeur totale des paiements, alors que 0,41 % des bénéficiaires ont reçu plus de 100 000 euros, soit 12,78 % de la valeur totale des paiements<sup>40</sup>. Le **tableau 2** et le **graphique 2** illustrent ce problème.
- 48.** Dans le cadre du bilan de santé de la PAC, la Commission a envisagé d'écrêter les paiements directs aux différents bénéficiaires. Le Conseil a finalement décidé<sup>41</sup> d'augmenter légèrement la modulation obligatoire pour les très grands bénéficiaires et de soumettre les paiements supérieurs à 300 000 euros à une modulation supplémentaire de 4 %. Cet ajustement additionnel, qui affecte un très petit nombre de bénéficiaires (quelque 2 500), n'a pas d'incidence significative sur la répartition globale de l'aide.

<sup>40</sup> Pour plus de précisions, voir l'**annexe III**.

<sup>41</sup> Article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009.

TABLEAU 2

## RÉPARTITION DES PAIEMENTS AU TITRE DU RPU (CAMPAGNE 2008)

Paiement annuel du soutien octroyé dans le cadre du RPU (euros)	Nombre de bénéficiaires	Pourcentage du nombre total de bénéficiaires	Part du montant perçu par rapport au total des paiements
< 500	1 395 721	31,08 %	1,18 %
≥ 500 et < 5 000	1 912 824	42,60 %	12,48 %
≥ 5 000 et < 10 000	458 464	10,21 %	11,43 %
≥ 10 000 et < 50 000	642 954	14,32 %	47,67 %
≥ 50 000 et < 100 000	62 210	1,39 %	14,46 %
≥ 100 000 et < 300 000	15 927	0,35 %	8,30 %
≥ 300 000 et < 500 000	1 500	0,03 %	1,99 %
≥ 500 000 et < 1 000 000	783	0,02 %	1,81 %
≥ 1 000 000	144	0,00 %	0,68 %
<b>Total général</b>	<b>4 490 527</b>		

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission européenne relatives aux paiements (CATS).

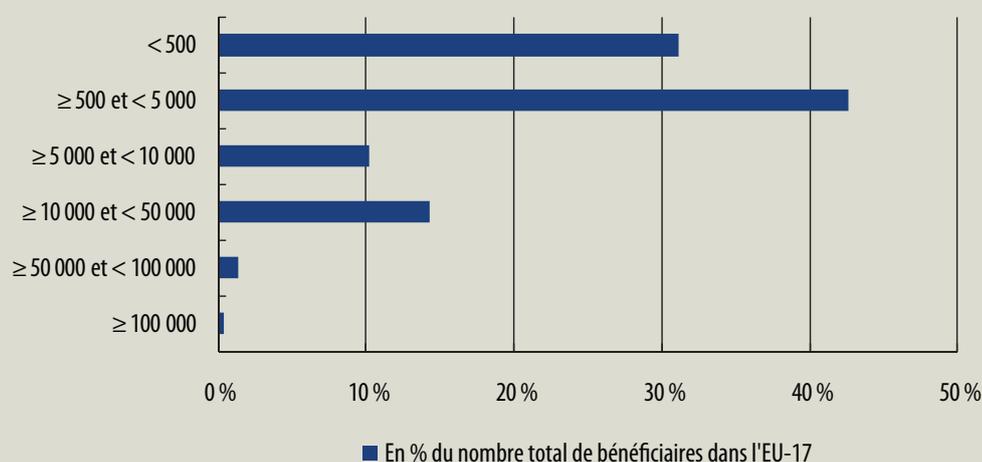
**LE SOUTIEN OCTROYÉ AU TITRE DU RPU NE REFLÈTE  
NI LES COÛTS DE L'ENTRETIEN DES TERRES  
NI LES EXTERNALITÉS PUBLIQUES POSITIVES**

- 49.** La réforme de 2003 a eu pour effet de subordonner le paiement intégral de l'aide octroyée au titre du RPU aux exploitants agricoles au respect des obligations en matière d'environnement et d'agriculture durable (ce que l'on appelle la conditionnalité) qu'elle a instaurées. Ainsi, la conditionnalité est à présent un argument de poids invoqué pour justifier les paiements en faveur des exploitants agricoles. L'on considère que ces normes, dont la plupart existaient déjà avant la réforme de 2003, «entraînent [...] une augmentation des coûts de production pour les exploitations agricoles dans la Communauté»<sup>42</sup>.
- 50.** Le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales relève de l'intérêt public du fait qu'il permet de sauvegarder le potentiel de production des terres et qu'un entretien régulier peut avoir d'autres effets positifs, comme la protection des eaux contre la pollution, la prévention des incendies ou la préservation des éléments du paysage et des habitats.

<sup>42</sup> Considérant 24 du règlement (CE) n° 1782/2003.

**GRAPHIQUE 2**

**RÉPARTITION DU SOUTIEN AU REVENU OCTROYÉ AU TITRE DU RPU EN 2008  
(EN EUROS PAR AN)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission européenne relatives aux paiements (CATS).

- 51.** Il n'existe pas de lien direct entre l'aide octroyée au titre du RPU et les coûts supportés par les exploitants agricoles pour respecter les normes en vigueur en matière de pratiques agricoles dans le cadre de la conditionnalité; en outre, ces coûts n'ont pas été quantifiés. Dès lors, il peut arriver que des exploitations situées dans des zones à haut rendement reçoivent une aide importante alors qu'elles n'ont aucune obligation particulièrement contraignante à respecter en matière de BCAE, tandis qu'une exploitation ayant ce type d'obligations, mais située dans une zone à faible rendement, ne bénéficiera que d'une aide peu élevée.
- 52.** En règle générale, le non-respect des obligations en matière de conditionnalité n'entraîne, pour les exploitants agricoles concernés, qu'une réduction du montant total qui aurait dû être versé au titre du RPU et des autres aides. La Cour a constaté que, dans la pratique, ces réductions sont la plupart du temps négligeables et rarement appliquées (ne serait-ce que parce que les cas de non-respect ne sont pas souvent détectés, le nombre d'exploitants agricoles contrôlés chaque année sur le plan de la conditionnalité étant très faible)<sup>43</sup>.
- 53.** En outre, il est actuellement impossible d'établir un lien direct entre l'aide octroyée au titre du RPU et les externalités publiques positives découlant des activités agricoles, c'est-à-dire les services que les bénéficiaires de l'aide en cause rendent à la collectivité en gérant leur exploitation dans le respect des exigences environnementales et en maintenant les terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

## **EFFETS PARTICULIERS RÉSULTANT DE LA CONCEPTION DU RÉGIME ET DES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE DES ÉTATS MEMBRES**

### **MULTIPLICITÉ DES MODÈLES, DES VARIANTES ET DES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE APPLIQUÉS DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES**

- 54.** Comme cela a été mentionné plus haut, les États membres ont le choix entre plusieurs options pour la mise en œuvre du RPU, chaque modèle supposant des calculs complexes pour déterminer les droits individuels à l'aide.

<sup>43</sup> Rapport spécial n° 8/2008  
«La conditionnalité est-elle une  
politique efficace?».

- 55.** La plupart des États membres de l'EU-17 a opté pour le modèle historique. Malte et la Slovaquie sont les seuls à avoir opté pour une transition immédiate vers un modèle régional privilégiant une valeur uniforme des droits. Au Danemark, en Allemagne et dans une région du Royaume-Uni (l'Angleterre), après une période transitoire devant permettre aux exploitants agricoles de s'adapter aux nouvelles conditions, le modèle hybride dynamique deviendra un modèle régional à part entière, de sorte que les exploitants agricoles d'une même région détiendront des droits au paiement d'une valeur uniforme par hectare.
- 56.** Pour des secteurs spécifiques, les États membres ont pu opter pour un **découplage** soit **partiel**, soit **total**. Ils ont également eu la possibilité de mettre en place de nouvelles aides spéciales liées à une production de qualité dans des secteurs agricoles particuliers<sup>44</sup>.
- 57.** Du fait de la large gamme d'options disponible, chacun des 17 États membres a mis en œuvre le régime comme il l'entendait. Il existe actuellement 20 modèles et variantes différents<sup>45</sup>. Du fait de cette situation, l'objectif visant à simplifier le système de soutien au revenu (paiement «unique») n'a pu être pleinement réalisé, notamment dans les États membres où une partie des paiements directs reste couplée à la production. Les nouvelles possibilités offertes aux États membres dans le cadre du bilan de santé, leur permettant de passer à un système fondé sur un taux plus uniforme, n'ont pas fondamentalement modifié la situation.
- 58.** Le fait que les options de mise en œuvre soient si nombreuses affecte sensiblement la répartition de l'aide accordée dans le cadre du RPU entre les exploitants agricoles des différents États membres. Cette répartition varie dans une large mesure en fonction du modèle adopté. Cela signifie que le RPU constitue actuellement un moyen mal ciblé de fournir un soutien au revenu.

<sup>44</sup> Article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>45</sup> Voir l'*annexe I*.

## **AVEC LE TEMPS, LE MODÈLE HISTORIQUE A ÉTÉ DISSOCIÉ DE LA PRODUCTION...**

### **L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU N'EST PAS FONDÉE SUR LES ACTIVITÉS COURANTES**

- 59.** En vertu du modèle historique, le fait que l'exploitant agricole ait bénéficié ou non d'aides directes au cours de la période de référence (généralement les années 2000, 2001 et 2002) détermine le niveau de l'aide accordée au titre du RPU. De même, s'agissant du modèle hybride, la composante historique de la valeur du droit au paiement continue de refléter le niveau de l'aide sectorielle spécifique perçue par chaque exploitant agricole. Comme cela a été mentionné plus haut, la « compensation » des réductions des prix d'intervention constituait le principe directeur. Toutefois, il n'existe qu'un lien ténu entre les niveaux historiques du soutien, d'une part, et la demande actuelle du marché, le potentiel agricole des terres exploitées, la structure des exploitations agricoles et les critères environnementaux, d'autre part.
- 60.** Les exploitants agricoles qui n'ont pas reçu de droits au paiement parce que, pendant la période de référence, leur activité n'était pas éligible à l'aide directe à la production, ne bénéficient pas de l'aide au titre du RPU, même si leur production a changé entre-temps. Pour que cette aide leur soit accordée, ils doivent acquérir des droits au paiement sur le marché.
- 61.** Cela peut conduire à des situations où deux exploitants agricoles effectuant à présent les mêmes cultures sur des terres d'une même superficie situées dans la même région sont traités de manière très différente selon ce qu'ils ont produit au cours de la période de référence et selon que des droits au paiement leur ont été octroyés ou non en conséquence.
- 62.** À la suite du bilan de santé, le Conseil a reconnu qu'avec le temps, il était de plus en plus difficile de justifier des niveaux de soutien présentant des écarts importants parce que déterminés exclusivement sur la base d'activités passées. À cet égard, la Commission entendait mettre en place un système « plus uniforme » réduisant les écarts importants entre les droits au paiement individuels. Cependant, aucun État membre n'a encore décidé d'appliquer l'une des options offertes par les réformes prises dans le cadre du bilan de santé, ni de revoir le choix de leur modèle.

**DANS LE CADRE DU MODÈLE HISTORIQUE, LES ÉCHANGES DE DROITS  
AU PAIEMENT ONT RENDU POSSIBLES LES TRANSFERTS À DES FINS SPÉCULATIVES<sup>46</sup>  
ET L'ACCUMULATION DE DROITS AU PAIEMENT**

- 63.** Avec l'introduction du RPU, les droits au paiement ont été dissociés des surfaces exploitées: ils peuvent être échangés indépendamment du transfert des parcelles qui en sont à l'origine et ils peuvent être activés sur tous types de terres éligibles, quelle que soit l'activité agricole qui y est pratiquée. Cela a ouvert la voie à l'émergence de marchés de droits au paiement qui font l'objet d'échanges dans les régions où ils ont été établis ainsi qu'en dehors de celles-ci.
- 64.** Il a été considéré qu'un marché des droits au paiement était un moyen d'accroître l'efficacité du régime de soutien. Suivant le raisonnement économique sous-tendant cette supposition, une fois que les droits au paiement ont été attribués, les exploitants agricoles ne peuvent augmenter leur niveau d'aide qu'en acquérant des droits au paiement supplémentaires détenus par d'autres personnes, avec ou sans terres. Dans un marché ouvert et transparent, les droits au paiement devraient être attribués aux exploitants agricoles qui font la meilleure offre, ce qui favorise l'efficacité en matière d'octroi du soutien.
- 65.** La législation de l'UE prévoit plusieurs possibilités pour le transfert de droits au paiement<sup>47</sup>. Certains États membres ont restreint l'échange de droits au paiement sans terres en limitant l'activation de ces droits aux régions où ils avaient été établis (la France ou le Royaume-Uni (Angleterre)) ou en procédant à des «prélèvements» sur certains transferts de droits avec ou sans terres (la France par exemple). Dans ce dernier cas, la valeur de chaque droit au paiement transféré est diminuée d'un certain pourcentage. D'autres États membres n'ont pas envisagé la possibilité de limiter les transferts de droits (comme le Royaume-Uni (Écosse)), voire ont supprimé les prélèvements afin de favoriser les échanges<sup>48</sup>. En l'occurrence, ce choix s'expliquait par la crainte que les exploitants agricoles souhaitant vendre des droits au paiement n'hésitent à le faire parce que les prélèvements auraient considérablement abaissé la valeur des futurs paiements et, par suite, le prix de vente de chaque droit au paiement.

<sup>46</sup> Dans la présente section, «spéculatives» s'entend dans le sens de «transferts conduisant à l'accumulation de droits au paiement qui ne correspondent pas à une réalité agricole». Voir le considérant 28 du règlement (CE) n° 73/2009 et le considérant 30 du règlement (CE) n° 1782/2003.

<sup>47</sup> Article 46 du règlement (CE) n° 1782/2003; article 43 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>48</sup> Depuis 2005, l'Italie procède à des «prélèvements» pouvant représenter jusqu'à 50 % de la valeur des droits au paiement vendus sans terres (ce qu'autorise l'article 9 du règlement (CE) n° 795/2004). En 2007, ces restrictions ont été supprimées. La valeur des droits au paiement transférés sans terres est ainsi passée de 1,3 million d'euros en 2006 à 65,2 millions d'euros en 2009.

- 66.** La Cour a constaté que l'absence de réglementation de ces transferts et l'hétérogénéité du potentiel agricole des terres ont eu des effets négatifs: la possibilité de louer à un faible coût d'opportunité des terres marginales pour lesquelles les bénéficiaires ne sont pas tenus de respecter des obligations en matière de BCAE particulièrement contraignantes a contribué à ouvrir la voie à l'acquisition à des fins spéculatives et à l'accumulation de droits au paiement sans terres par des investisseurs qui activent ces droits sur des parcelles ne nécessitant la pratique d'aucune activité agricole «réelle».
- 67.** L'audit de la Cour a permis de confirmer l'existence de cas où des investisseurs avaient acquis des droits au paiement qui correspondaient à l'origine à des régions fertiles et à des secteurs de production intensive, mais les avaient activés sur des terres marginales ayant une valeur marchande limitée, distantes de leur propre exploitation ou résidence et où la pratique d'une activité agricole soit n'était pas nécessaire, soit était limitée. Comme cela a été souligné plus haut, cet état de fait a déjà entraîné l'apparition d'une catégorie de bénéficiaires qui n'ont à respecter qu'un minimum d'obligations en matière de BCAE, mais qui perçoivent un revenu garanti considérable.

## ENCADRÉ 7

## EXEMPLES DE CAS D'INVESTISSEMENTS

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2008, la Cour a relevé au Royaume-Uni (Écosse) des cas dans lesquels des demandeurs ayant acheté des droits au paiement de grande valeur louaient à très bas prix de grandes parcelles de terres ne nécessitant qu'une activité d'entretien limitée, voire aucune. En 2007 et en 2008, 40 % des droits au paiement transférés sans terres avaient été activés pour des pâturages maigres. La quasi-totalité de la superficie supplémentaire de terres déclarée en Écosse au titre du RPU depuis 2007 (quelque 58 000 hectares) était constituée de pâturages maigres (environ 50 000 hectares), bien que le nombre d'ovins ait diminué depuis plusieurs années en Écosse.

En Italie, où les normes en matière de BCAE disposent que les terres doivent être mises en pâturage ou entretenues par fauchage, la Cour a constaté que des bénéficiaires ayant acquis des droits au paiement louaient des pâturages dans des zones marginales. À titre d'exemple, un bénéficiaire a acquis des droits au paiement sans terres en 2008 à un prix à peine inférieur à leur valeur nominale, soit quelque 197 000 euros. Dans les conditions actuelles, après modulation, les droits au paiement permettraient au bénéficiaire d'obtenir, jusqu'en 2013, un soutien au revenu d'un montant total de 1 088 000 euros environ. Le bénéficiaire a activé la quasi-totalité de ces droits au paiement sur 45 hectares de pâturages loués de mauvaise qualité situés à 400 km de sa résidence permanente. Le prix de la location des terres s'élevait à 7 650 euros par an. Le bénéficiaire ne réalise aucune activité agricole sur ces terres, tandis que les droits de pâturage sont octroyés gratuitement à un exploitant agricole local afin que le bénéficiaire puisse respecter ses obligations en matière de BCAE.

- 68.** La législation de l'UE a donné aux États membres la possibilité d'adopter des règles appropriées pour éviter les transferts à des fins spéculatives conduisant à l'accumulation, par les bénéficiaires, de droits au paiement qui ne correspondent pas à une réalité agricole<sup>49</sup>. Cependant, ces dispositions sont purement facultatives.

<sup>49</sup> Voir le considérant 30 du règlement (CE) n° 1782/2003 et le considérant 28 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>50</sup> Article 42, paragraphe 9, du règlement (CE) n° 1782/2003 et article 10 du règlement (CE) n° 795/2004.

<sup>51</sup> Points 5.33 et 5.34 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

#### INEFFICACITÉ DES MÉCANISMES DE CORRECTION DES GAINS EXCEPTIONNELS

- 69.** Dans le cadre des modèles historique et régional (hybride), les exploitants agricoles ayant cessé ou réduit leurs activités à l'issue de la période de référence pouvaient se voir imposer la clause dite des «gains exceptionnels»<sup>50</sup>. Celle-ci prévoyait une réduction pouvant aller jusqu'à 90 % des droits qui leur revenaient sur la base des activités exercées au cours de la période de référence. Les sommes dégagées grâce à ces réductions sont reversées dans la réserve nationale. Cependant, la clause dite des «gains exceptionnels» ne s'appliquait qu'aux transferts antérieurs au 15 mai 2004.
- 70.** La Belgique, la France, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, la Grèce et la Suède ont choisi d'appliquer cette clause, tout en la limitant aux exploitants agricoles concernés de certains secteurs. Dans les autres États membres, les exploitants agricoles ont pu conserver l'ensemble de leurs droits historiques.
- 71.** En Italie et en France, la Cour a relevé des cas où des exploitants agricoles avaient transféré des droits à des primes au tabac après le 15 mai 2004 et bénéficiaient donc des droits au paiement de grande valeur provenant de leur ancienne production de tabac, sans que les autorités ne soient habilitées à recouvrer une partie des montants correspondants.
- 72.** La Cour avait relaté un autre cas dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006<sup>51</sup>: «Des droits au paiement prélevés sur la réserve nationale peuvent être octroyés aux exploitants agricoles qui ont investi dans des capacités de production ou qui ont acheté des terres. Au Royaume-Uni, une augmentation de revenus de 10 % était considérée comme une preuve suffisante d'investissement. Paradoxalement, en augmentant le nombre de bovins abattus en 2002 (c'est-à-dire le déstockage), les exploitants agricoles ont pu répondre à ce critère d'investissement. Cela a entraîné une ruée générale sur les primes pour les bovins». En conséquence, les exploitants agricoles qui ont abattu l'ensemble des bovins de l'exploitation avant la fin de la période de référence ont pu conserver l'ensemble de leurs montants de référence historiques pour toute la durée du RPU.

- 73.** En 2009, le Conseil a adopté la proposition de la Commission visant à modifier la réglementation en matière de gains exceptionnels et à donner aux États membres la possibilité de recourir jusqu'à 100 % des montants de référence sur les gains exceptionnels susceptibles d'être réalisés par les exploitants agricoles dans les secteurs où le soutien couplé existant encore sera intégré dans le RPU d'ici 2012<sup>52</sup>. Toutefois, ces dispositions sont facultatives et ne permettent pas de remédier aux situations dans lesquelles la clause n'a pas été appliquée.

### **... MAIS LE MODÈLE RÉGIONAL ENTRAÎNE D'AUTRES EFFETS NÉGATIFS**

#### **BIEN QUE LA RÉGIONALISATION ENTRAÎNE UNE RÉPARTITION PLUS ÉQUITABLE DE L'AIDE, LES GRANDES EXPLOITATIONS RESTENT PRIVILÉGIÉES**

- 74.** Le modèle régional va de pair avec des valeurs unitaires unitaires des droits au paiement dans l'ensemble de la région concernée, quel que soit le type d'activité agricole exercée avant l'introduction du RPU. Dans la version hybride dynamique, où le modèle régional est mis en place progressivement et qui est actuellement appliquée au Danemark, en Allemagne et au Royaume-Uni (Angleterre), la composante historique fait l'objet d'une réduction progressive et d'une redistribution sur l'ensemble des droits au paiement de la région. Comme l'a déjà souligné la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2006, «cela aura une incidence sensible sur la redistribution de l'aide directe de l'UE, qui passera des agriculteurs réellement gestionnaires d'une exploitation aux propriétaires, qui verront la valeur de leurs droits multipliée par quatre au Danemark et en Allemagne et par dix en Angleterre»<sup>53</sup>. Cela vaut en particulier pour les nouveaux bénéficiaires n'ayant reçu aucun paiement direct au titre du régime de paiements couplés.
- 75.** Nonobstant cet effet particulier de la redistribution, les modèles régional ou hybride se traduisent, la première année, par l'attribution des droits au paiement sur la seule base du nombre d'hectares, de sorte que les grandes exploitations restent les principales bénéficiaires de l'aide. Par conséquent, les exploitants agricoles dont les terres occupent une surface moindre, par exemple ceux pratiquant l'élevage intensif de bovins, voient leur soutien au revenu baisser par rapport à leur niveau historique de paiements couplés. En outre, selon la Commission, les secteurs actuellement confrontés à des difficultés économiques, comme la production laitière, verraient le montant de l'aide dont ils bénéficient diminuer si les États membres concernés passaient à la régionalisation, du fait que la superficie moyenne des terres agricoles exploitées y est moindre que dans d'autres secteurs<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Article 41, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 73/2009 tel que modifié par le règlement (CE) n° 1250/2009 (JO L 338 du 19.12.2009, p. 1).

<sup>53</sup> Point 5.28 du rapport annuel relatif à l'exercice 2006.

<sup>54</sup> Commission européenne, *CAP Health Check — Impact Assessment — Impact of a change towards flatter rates of direct payments*, décembre 2007.

#### RÉGIONALISATION ET CAPITALISATION ÉVENTUELLE DU SOUTIEN DANS LE PRIX DE LA TERRE

**76.** Dans le modèle régional (et le modèle hybride), le nombre de droits au paiement est très proche du nombre total d'hectares de terres agricoles éligibles<sup>55</sup>. Cette situation a eu une incidence importante sur le prix des terres, les exploitants agricoles disposant de davantage de droits au paiement que de terres étant incités à louer des terres dans le but d'activer la plus grande part possible de leurs droits au paiement. Cela entraîne une augmentation de la demande globale de terres affermées ainsi que du prix de location des terres.

**77.** Si une «capitalisation» de l'aide dans le prix de la terre a pu être observée dans le cadre des précédents régimes d'aides «surfaces», plusieurs études indépendantes ont conclu que l'introduction du RPU n'a pas réduit et a parfois même aggravé cette tendance, en particulier dans les États membres qui ont choisi le modèle régional et où l'activité agricole est fortement dépendante de la location de terres agricoles. Cela réduit l'efficacité du soutien versé, les exploitants agricoles devant déboursier plus pour les terres agricoles qu'avant la réforme. L'incidence du RPU est considérée comme plus importante sur les loyers que sur les prix de vente des terres, et la «capitalisation» dépend du pourcentage de terres agricoles affermées disponibles. La Cour estime que compte tenu de cette situation, l'extension de la régionalisation à d'autres États membres telle qu'elle est envisagée dans le cadre du bilan de santé risque d'affecter de manière significative la rentabilité des exploitations agricoles<sup>56</sup>.

#### LA MODIFICATION DE LA DIVISION RÉGIONALE ET LA RÉVISION DES VALEURS UNITAIRES DES DROITS SONT FACULTATIVES

**78.** Lors de l'introduction du RPU, les États membres qui préféreraient que sa mise en œuvre s'effectue au niveau régional ont dû définir le périmètre des régions sur la base de critères objectifs. Ils ont motivé leur décision en la matière par leur structure administrative<sup>57</sup>, par le potentiel agricole des régions en cause<sup>58</sup> ou par des formes d'agriculture spécifiques<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Cela tient au fait que les modèles régional et hybride intègrent la quasi-totalité des terres éligibles dans le RPU, tandis qu'en vertu du modèle historique, seules les terres exploitées dans le cadre d'un régime d'aides couplées et les zones fourragères sont prises en considération pour le calcul du nombre de droits au paiement.

<sup>56</sup> Swinnen, J., Ciaian, P., et Kancs, d'A., *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2008, p. 141 à 145; Salhofer, K., Röder, N., Kilian, S., Henter, S., et Zirnbaier, M., *Märkte für Zahlungsansprüche, Endbericht zum Forschungsauftrag 05HS041 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Bonn, 2009; von Witzke, H., Noleppa, S., et Kennedy, P. L., *Effects of the EU common agricultural policy and U.S. farm policy on agricultural land markets*, Washington DC, 2007.

<sup>57</sup> Allemagne et Royaume-Uni.

<sup>58</sup> En Suède et en Finlande, les régions ont été définies sur la base des rendements de référence. Au Royaume-Uni (Angleterre), la décision d'opter pour une forme régionale de mise en œuvre a été essentiellement motivée par des stratégies nationales en matière d'agriculture durable. Cependant, en Angleterre, les niveaux de soutien n'étaient pas les mêmes selon qu'il s'agissait de régions fortement défavorisées (par exemple des landes) ou de terres normales, pour lesquelles il était indirectement tenu compte du potentiel agricole.

<sup>59</sup> Royaume-Uni (Irlande du Nord). Au Danemark, le choix s'est porté sur une mise en œuvre régionale qui entraînait initialement la redistribution la plus faible possible entre les bénéficiaires de l'aide.

- 79.** À la suite du bilan de santé, le Conseil a adopté une proposition de la Commission qui autorisait les États membres appliquant le modèle historique à rapprocher les valeurs unitaires des droits au paiement ou à opter pour un modèle régional (à part entière ou hybride). Les États membres qui avaient opté pour un modèle régional peuvent revoir leur décision, redéfinir les régions et rapprocher les valeurs des droits dans ou entre celles-ci. Ces décisions doivent être prises «au regard des objectifs énoncés à l'article 33 du traité» (désormais article 39) et sur la base de critères objectifs et non discriminatoires tels que le potentiel agricole et les considérations environnementales. Ces mesures doivent permettre aux États membres de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour le ciblage du soutien direct. À ce jour, aucun État membre n'a décidé de revoir son modèle.

### L'INTRODUCTION DU RPU A NÉCESSITÉ DES CALCULS COMPLEXES ET DONNÉ LIEU À DES ERREURS

- 80.** L'audit de la Cour a permis de constater que le calcul, par les autorités nationales, de la valeur des droits au paiement était généralement conforme à la législation de l'UE. Des erreurs ont cependant été relevées; à l'origine de celles-ci, des données historiques de référence erronées ou manquantes, l'absence d'actualisation de ces données en cas de changement d'activité ou de statut, ou encore le traitement défectueux de demandes de droits au paiement prélevés sur la réserve nationale. À ce jour, ces erreurs n'ont pas encore été intégralement corrigées.
- 81.** Dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2006, 2007 et 2008, la Cour a fait état d'insuffisances affectant le calcul de certains droits au paiement ainsi que l'application des règles régissant l'utilisation des réserves nationales<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> En France, les autorités avaient adopté plusieurs programmes inéligibles au titre desquels des exploitants agricoles avaient reçu des droits au paiement, avaient accepté comme investissements des opérations de location d'équipements à court terme et n'avaient pas systématiquement appliqué les dispositions obligatoires aux exploitants agricoles qui avaient commencé leur activité au cours de la période de référence. Les droits au paiement indûment alloués depuis 2006 ont représenté des paiements s'élevant annuellement à quelque 60 millions d'euros (points 5.21 à 5.25 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007).

En Italie, l'attribution irrégulière de droits pour de nouveaux oliviers plantés après l'expiration du délai fixé sans qu'ils soient couverts par un programme spécifique, la prise en considération généreuse de cas exceptionnels et les paiements effectués pour des surfaces inéligibles n'avaient encore donné lieu à aucune correction au moment de l'audit (point 5.14 du rapport annuel relatif à l'exercice 2007). Au Royaume-Uni (Angleterre), à la fin de 2009, les autorités n'avaient toujours pas terminé les opérations de correction concernant les droits indûment attribués en 2005 (rapport annuel relatif à l'exercice 2006).

- 82.** La Cour a examiné les travaux de la Commission relatifs au suivi des erreurs ayant affecté la mise en œuvre du RPU. Au moment de l’audit, les procédures étaient toujours en cours et une seule décision de conformité avait été formellement prise et publiée<sup>61</sup>.
- 83.** La Cour observe que le Conseil a décidé<sup>62</sup> que l’ensemble des droits au paiement attribués avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 sont réputés légaux et réguliers à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, à moins que ceux-ci aient été attribués sur la base de demandes présentant des erreurs matérielles. Cela apporte une sécurité juridique aux exploitants agricoles, mais implique que les corrections financières décidées en application de la procédure d’apurement de conformité ne s’appliqueront pas aux paiements effectués après 2009<sup>63</sup>. Cette décision aura pour effet que des droits au paiement indûment attribués seront «légalisés» et rendus définitifs; de ce fait, les paiements annuels seront effectués sur cette base à l’avenir.

<sup>61</sup> Décision 2009/721/CE de la Commission du 24 septembre 2009 écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d’orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie», du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 257 du 30.9.2009, p. 28).

<sup>62</sup> Article 137 du règlement (CE) n° 73/2009.

<sup>63</sup> Article 137, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 73/2009.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 84.** Le RPU a contribué à la réalisation de deux des principaux objectifs de la PAC: encourager les exploitants agricoles à mieux répondre à la demande du marché et soutenir globalement le revenu dans le secteur agricole. Cependant, la conclusion générale du présent rapport est que la mise en œuvre du régime a entraîné l'émergence d'éléments contestables concernant la définition des bénéficiaires de la politique, la nature des parcelles et des activités éligibles, l'incidence environnementale du régime, la répartition de l'aide à la fois entre les États membres et au sein d'un même État membre, ainsi que les effets spécifiques produits par les modèles historique et régional. Par conséquent, la Cour invite la Commission à examiner s'il convient de revoir les éléments en question à la lumière des recommandations formulées ci-après.

### BÉNÉFICIAIRES, TERRES ÉLIGIBLES ET ACTIVITÉS AGRICOLES

- 85.** La définition des bénéficiaires du régime a été formulée, puis appliquée de telle manière que des personnes ou entités n'exerçant aucune activité agricole ou qu'une activité agricole marginale ont pu bénéficier de paiements au titre du RPU.
- 86.** La Cour a déjà fait état de cette situation dans ses rapports annuels; celle-ci a été prise en considération dans le cadre du «bilan de santé» de la PAC réalisé en 2008. Le législateur a alors habilité les États membres à priver ces bénéficiaires de l'aide octroyée au titre du RPU. Cependant, au moment de l'audit, aucun État membre n'avait eu recours à cette possibilité, et la situation décrite ci-dessus est toujours d'actualité.
- 87.** Lorsque les États membres n'ont pas mis en place de restrictions efficaces, la dissociation complète des droits au paiement des terres qui en sont à l'origine a favorisé les investissements de la part d'opérateurs qui ne s'intéressent guère à l'agriculture en tant qu'activité, mais qui profitent des rendements garantis que leur offre le RPU.
- 88.** L'entrée de nouveaux exploitants dans le secteur agricole est souvent freinée par les conditions actuelles d'accès aux droits au paiement.

- 89.** La définition des conditions d'éligibilité d'une parcelle à l'aide octroyée au titre du RPU ainsi que de la notion d'activité agricole éligible est vague et ne contribue pas au ciblage de l'aide sur des activités et des terres qui «rendent l'agriculture plus productive».

<sup>64</sup> Voir la note de bas de page 5.

#### RECOMMANDATION 1

La législation actuelle et ses modalités d'application devraient être modifiées de manière à garantir que l'aide accordée au titre du RPU soit destinée aux exploitants agricoles en activité et qu'en soient privés les bénéficiaires n'exerçant aucune activité agricole ou qu'une activité agricole insignifiante.

#### RECOMMANDATION 2

Il importe de définir de manière plus précise les terres éligibles et les activités agricoles, afin d'exclure du bénéfice de l'aide au titre du RPU les parcelles non agricoles et les activités qui ne contribuent ni à augmenter la productivité agricole<sup>64</sup> ni à préserver activement la valeur environnementale de la terre.

### INCIDENCE ENVIRONNEMENTALE

- 90.** Avec l'instauration simultanée de la conditionnalité et du RPU, le versement intégral de l'aide a été subordonné au respect de critères fondés sur les bonnes pratiques environnementales et autres bonnes pratiques agricoles. La conditionnalité est ainsi devenue l'un des principaux justificatifs des paiements au titre du RPU. Cependant, l'aide octroyée au titre du RPU n'est qu'indirectement subordonnée au respect d'obligations environnementales.
- 91.** Premièrement, la Cour a constaté l'absence de lien direct entre le niveau de l'aide octroyée au titre du RPU et les coûts supportés par les exploitants agricoles pour maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ou pour se conformer aux ERMG applicables en l'occurrence. Ce niveau ne reflète pas davantage la valeur des externalités positives générées par les activités agricoles.
- 92.** Deuxièmement, le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales n'appelle bien souvent que des mesures sporadiques, voire aucune.

**RECOMMANDATION 3**

Le mode de calcul de l'aide au titre du RPU devrait être modifié de sorte à mieux tenir compte du coût des externalités environnementales ou autres.

**RECOMMANDATION 4**

Les normes BCAE devraient prévoir de subordonner la perception, par les exploitants agricoles, du montant intégral de l'aide due à la réalisation d'activités concrètes et régulières. Les réductions de paiements appliquées en cas de non-respect des obligations en matière de conditionnalité devraient être plus dissuasives.

## RÉPARTITION DE L'AIDE OCTROYÉE AU TITRE DU RPU

- 93.** La détermination du montant des paiements au titre du RPU effectués en faveur des différents exploitants agricoles reste fondée a) sur le nombre d'hectares exploités et b) dans le modèle historique, sur les sommes versées dans le passé (années de référence: 2000 à 2002). Par conséquent, cette aide continue de profiter principalement aux grandes exploitations.
- 94.** La répartition de l'aide au titre du RPU se caractérise par le fait que la part la plus importante est octroyée à un petit nombre de grands bénéficiaires, tandis que la grande majorité des bénéficiaires ne perçoit qu'un montant peu élevé. Le mécanisme de modulation qui a pour effet de réduire le montant versé aux très grands exploitants agricoles ne s'applique qu'à un nombre très limité de bénéficiaires. En outre, il ne contribue pas à corriger la répartition actuelle, son objectif premier étant de réaffecter les aides directes au pilier «développement rural» de la PAC.

**RECOMMANDATION 5**

Une répartition plus équilibrée de l'aide entre les différents exploitants agricoles doit être recherchée par le renforcement de la modulation, le plafonnement des paiements individuels très élevés ou la prise en considération des cas particuliers des exploitations agricoles.

## EFFETS PROPRES AUX DIFFÉRENTS MODÈLES DE MISE EN ŒUVRE

95. Quelque 20 variantes du RPU sont actuellement appliquées dans l'UE. Cette situation explique en grande partie les disparités importantes des niveaux d'aide par hectare dans les différents États membres ainsi que de la répartition de l'aide au sein d'un même État membre.
96. Deux modèles principaux sont mis en œuvre. D'une part, le modèle historique a, avec le temps, été dissocié des conditions de production actuelles.
97. D'autre part, le modèle régional est associé à une valeur unitaire uniforme des droits au paiement dans l'ensemble de la région concernée. Cependant, le passage à ce dernier modèle pourrait, dans certaines régions, nuire à certains secteurs de la production agricole et se traduire par une augmentation des prix sur le marché des terres agricoles et des baux à ferme, ce qui réduirait l'efficacité de l'aide.

### RECOMMANDATION 6

Les droits devraient être calculés compte tenu des conditions d'exploitation du moment dans les différentes régions. Il conviendrait cependant de veiller à ce que les effets indésirables d'une telle transition, comme l'augmentation du prix des loyers et des terres, soient limités.

Le présent rapport a été adopté par la chambre I, présidée par M. Olavi ALA-NISSILÄ, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 6 avril 2011.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## MODÈLES DE MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE ET INTÉGRATION FUTURE DES AIDES COUPLÉES ET DES AIDES SPÉCIFIQUES

État membre	Début	Région	Modèle	Secteurs restés couplés lors de l'introduction du RPU	Année de découplage	Mise en œuvre facultative en ce qui concerne des types particuliers d'agriculture et la production de qualité 2005-2009 (article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003)	Possibilité d'accorder des soutiens spécifiques après 2009 (article 68 du règlement (CE) n° 73/2009)
Belgique	2005	Flandres + Bruxelles	Historique	Fruits à coque et semences (quelques variétés)	2010		Production de qualité
				Prime à l'abattage des veaux 100 % Protéagineux Prime à la vache allaitante 100 %	2012 2012		
Danemark	2005	Wallonie	Historique	Fruits à coque et semences (quelques espèces)	2010		Prime à l'herbage (élevage)
				Protéagineux Prime à la vache allaitante 100 %	2012 -		
Allemagne	2005	Une seule région	Hybride et dynamique évoluant vers le modèle régional pratiquement à part entière	Protéagineux	2010		Mesures agroenvironnementales
				Prime spéciale aux bovins mâles 75 % Primes aux ovins et aux caprins 50 % Fécule de pomme de terre	2012 2012 2012		
Irlande	2005	Länder (Berlin inclu dans le Brandebourg, Brême dans la Basse-Saxe et Hambourg dans le Schleswig-Holstein)	Hybride et dynamique évoluant vers le modèle régional pratiquement à part entière	Paiements pour le houblon 25 % Tabac 60 % Protéagineux	2009 2009 2012		Prime à l'herbage (secteur laitier)
				Protéagineux	2012		Amélioration des prairies d'élevage ovin, programme de prairies d'élevage laitier, conservation dans le Burren



État membre	Début	Région	Modèle	Secteurs restés couplés lors de l'introduction du RPU	Année de découplage	Mise en œuvre facultative en ce qui concerne des types particuliers de production de qualité (article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003)	Possibilité d'accorder des soutiens spécifiques après 2009 (article 68 du règlement (CE) n° 73/2009)
Italie	2005		Historique	Tabac	2010		Secteur bovin, viandes ovines et caprines, huile d'olive, produits laitiers, tabac, sucre, produits de la floriculture, rotation des cultures, assurance-récolte
				Fruits et légumes: tomates 50 %	2011		
				Fruits et légumes: poires, pêches et prunes destinées à la transformation 100 %	25 % en 2011	Sucre, secteur des grandes cultures, secteurs bovin, ovin et caprin	
				Fruits et légumes: prunes 75 %	25 % en 2011		
				Semences	2012		
				Protéagineux	2012		
				Riz	2012		
				Fruits à coque	2012		
Luxembourg	2005	Une seule région	Hybride statique	Protéagineux	2010		
				Fruits à coque	2010		
Malte	2007	Une seule région	Régional	Néant	Néant		
				Protéagineux et fruits à coque	2010		Bien-être animal, assurance-récolte, ovins et caprins, indemnité de transport par voie d'eau
Pays-Bas	2006		Historique	Prime à l'abattage des veaux 100 %	2010		
				Prime à l'abattage des bovins adultes 100 %	2010		
				Semences pour lin textile 100 %	2012		
				Fécule de pomme de terre	2012		
Autriche	2005		Historique	Prime à l'abattage des veaux 100 %	2010		Prime à la vache laitière
				Prime à l'abattage des bovins adultes 40 %	2010		
				Paielements pour le houblon 25 %	2010		
				Protéagineux	2010		
				Fruits à coque	2011		
				Fécule de pomme de terre	2012		
					-		

Portugal	2005	-	Historique	Tabac	2010	Grandes cultures, riz, secteurs bovin et ovin, huile d'olive, sucre	Système de traitement extensif pour les races autochtones, qualité (cultures ou animaux), secteurs laitier et ovin, mesures agroenvironnementales
				Fruits et légumes: tomates	2011		
				Protéagineux	2012		
				Fruits à coque	2012		
				Semences 100 %	2012		
Prime à la vache allaitante 100 %	-						
Prime à l'abattage des veaux 100 %	-						
Prime à l'abattage des bovins adultes 40 %	-						
Primes aux ovins et aux caprins 50 %	-						
Régions ultrapériphériques 100 %	-						
Coton 35 %	-						
Slovénie	2007	Une seule région	Régional	Primes aux ovins et aux caprins 50 %	2010	Secteur bovin	Élevage extensif de femelles de l'espèce bovine, paiements pour les produits laitiers, élevage d'animaux sur des prairies permanentes
				Paiements pour le houblon 25 %	2010		
				Protéagineux	2012		
				Fruits à coque	2012		
				Prime spéciale au bovin mâle 75 %	2012		
Finlande	2006	Trois régions (sur la base du rendement de référence)	Hybride et dynamique évoluant vers le modèle régional pratiquement à part entière	Prime spéciale au bovin mâle 75 %	2010	Grandes cultures, secteur bovin	Protéagineux et oléagineux, fécule de pomme de terre, agneaux abattus, production bovine, prime à la vache laitière
				Protéagineux	2011		
				Fécule de pomme de terre	2012		
				Semences (de fêle des prés) 100 %	2012		
				Prime aux ovins et aux caprins 50 %	-		
Suède	2005	Cinq régions (sur la base du rendement de référence)	Hybride statique	Protéagineux	2010	Mesures relatives à la qualité et à la commercialisation	Mesures relatives à la qualité et à la commercialisation
				Fécule de pomme de terre	2012		
				Prime spéciale au bovin mâle 74,55 %	2012		
				Protéagineux	2012		
				Fruits à coque	2012		
Royaume-Uni	2005	Angleterre — Zones normales Angleterre — Landes Angleterre — Régions fortement défavorisées (hors landes) Écosse Pays de Galles Irlande du Nord	Hybride et dynamique évoluant vers le modèle régional pratiquement à part entière	Protéagineux	2010	Secteur bovin	
				Fruits à coque	2010		
				Protéagineux	2010		
				Fruits à coque	2010		
				Protéagineux	2010		



Poste budgétaire 05 03 03 00 Montant supplémentaire de l'aide — Article 12 du règlement (CE) n° 1782/2003											
Campagne	2006			2007			2008			2009	
	2007	2008	2009	Total	2008	2009	Total	2009	Total	2009	2009
Exercice	6,2			6,2	7,6		7,6		7,6		7,4
Belgique	8,0			8,0	9,6		9,6		9,6		9,3
Danemark	49,3			49,3	60,4		60,4		60,4		59,6
Allemagne	19,3	0,2		19,5	24,3	0,1	24,4		24,4		24,2
Irlande	60,2	-0,1		60,1	73,7	-0,1	73,6		73,6		74,9
Grèce	74,4	0,6	0,2	75,2	91,3	1,1	92,4		92,4		94,9
Espagne	66,5	1,0		67,5	83,7	0,3	84,0		84,0		84,4
France	72,8	0,3	0,1	73,2	89,8	0,3	90,1		90,1		92,2
Italie	0,3			0,3	0,4		0,4		0,4		0,4
Luxembourg				0,0			0,0		0,0		
Malte											
Pays-Bas	8,9			8,9	10,5	0,1	10,6		10,6		10,4
Autriche	15,7			15,7	19,1		19,1		19,1		18,8
Portugal	8,2			8,2	9,5		9,5		9,5		9,4
Slovénie				0,0			0,0		0,0		
Finlande	10,2			10,2	12,5		12,5		12,5		12,2
Suède	8,8			8,8	10,9		10,9		10,9		10,8
Royaume-Uni	22,5	0,6	0,1	23,2	26,0	3,1	29,1		29,1		27,7
<b>Total</b>	<b>431,3</b>	<b>2,6</b>	<b>0,4</b>	<b>434,3</b>	<b>529,3</b>	<b>4,9</b>	<b>534,2</b>		<b>534,2</b>		<b>536,6</b>

Source: Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural.

#### Observations

Le montant total des dépenses par exercice correspond à la somme des paiements effectués au cours de cet exercice (pour les différentes campagnes). À titre d'exemple, les dépenses au titre du RPU se sont élevées à 28 809 millions d'euros pour l'exercice 2009.

Le montant supplémentaire de l'aide est égal au montant résultant de l'application de la modulation aux 5 000 premiers euros — au plus — de tous les paiements directs (RPU et paiements couplés à la production). Cette somme est remboursée aux exploitants agricoles. Pour des raisons techniques, la part relative au RPU ne peut pas être présentée séparément.

## RÉPARTITION DU SOUTIEN AU REVENU DANS LE CADRE DU RPU (CAMPAGNE 2008)

Paiements annuels — Soutien au titre du RPU (en euros)	Total EU-17										
	Belgique	Danemark	Allemagne	Irlande	Grèce	Espagne	France	Italie	Royaume-Uni	Suède	Finlande
< 500	2 491	8 013	49 594	4 571	277 817	274 088	28 667	553 801	18 866	1 261	11 265
≥ 500 et < 5 000	12 940	20 648	123 480	49 347	399 590	367 149	100 144	546 431	62 629	31 072	40 311
≥ 5 000 et < 10 000	6 276	7 398	53 612	29 810	76 355	75 198	55 969	70 478	9 961	16 100	9 961
≥ 10 000 et < 50 000	15 280	13 984	108 532	38 059	38 787	78 126	156 466	58 074	15 796	16 074	15 796
≥ 50 000 et < 100 000	808	4 192	10 844	1 906	406	4 493	18 706	5 003	1 644	234	1 644
≥ 100 000 et < 300 000	106	1 281	3 972	267	26	1 420	1 869	1 781	365	18	365
≥ 300 000 et < 500 000	1	38	960	3	1	90	12	138	4 301	7	4 301
≥ 500 000 et < 1 000 000		8	616	1		28	3	56	217	1	14
≥ 1 000 000			108			6		16	60		4
<b>Total général</b>	<b>37 902</b>	<b>55 562</b>	<b>351 718</b>	<b>123 964</b>	<b>792 982</b>	<b>800 598</b>	<b>361 836</b>	<b>1 235 778</b>	<b>178 875</b>	<b>64 760</b>	<b>79 360</b>

Paiements annuels — Soutien au titre du RPU (en euros)	Total général										
	Luxembourg	Malte	Pays-Bas	Autriche	Portugal	Slovénie	Finlande	Suède	Royaume-Uni	Suède	Finlande
< 500	85	4 018	8 493	20 851	101 840	30 000	1 261	11 265	18 866	1 261	11 265
≥ 500 et < 5 000	345	612	20 066	62 813	47 209	28 038	31 072	40 311	62 629	31 072	40 311
≥ 5 000 et < 10 000	220	66	7 234	20 296	4 882	1 092	16 100	9 961	23 517	16 100	9 961
≥ 10 000 et < 50 000	1 091	53	22 357	16 576	5 881	302	16 074	15 796	57 516	16 074	15 796
≥ 50 000 et < 100 000	85		1 036	261	829	8	234	1 644	11 755	234	1 644
≥ 100 000 et < 300 000	7		142	63	302	7	18	365	4 301	18	365
≥ 300 000 et < 500 000			6	3	15	1	1	14	217	1	14
≥ 500 000 et < 1 000 000				3	2	2		4	60		4
≥ 1 000 000									14		
<b>Total général</b>	<b>1 833</b>	<b>4 749</b>	<b>59 334</b>	<b>120 866</b>	<b>160 960</b>	<b>59 450</b>	<b>64 760</b>	<b>79 360</b>	<b>178 875</b>	<b>64 760</b>	<b>79 360</b>

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHESE

### II. deuxième tiret

L'objectif du régime de paiement unique (RPU) est de soutenir le revenu de base des agriculteurs et de contribuer à la fourniture de biens publics de base et, **simultanément**, d'inciter les exploitants agricoles à mieux répondre à la demande du marché.

### III.-IV.

Le RPU est un régime découplé qui ne comporte, en conséquence, pas d'obligation de production. Dans ce contexte, un exploitant ne devrait pas être considéré comme n'exerçant aucune activité agricole pour la simple raison qu'il ne maintient pas un certain niveau de production.

Tout agriculteur qui reçoit un soutien doit cependant exercer une activité agricole. Conformément au règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, il s'ensuit qu'il doit au moins maintenir ses terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

La Commission s'emploie à examiner la manière de mieux garantir que les aides soient accordées aux seuls agriculteurs actifs, comme le prévoit la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire — Relever les défis de l'avenir»<sup>1</sup> (ci-après la «communication sur l'avenir de la PAC»).

<sup>1</sup> COM(2010) 672 final, adoptée le 18 novembre 2010.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### V.

L'accès de nouveaux bénéficiaires au soutien alloué au titre du RPU et l'opportunité de se lancer comme exploitant agricole sont deux choses distinctes.

Sur 17 États membres, 12 utilisent leur réserve nationale pour attribuer des droits à paiement aux nouveaux exploitants agricoles qui démarrent leur activité. Dans d'autres États membres, les agriculteurs peuvent acheter ou louer librement ces droits sur le marché — c'est aussi un mécanisme qui fonctionne correctement.

Un examen approfondi effectué par la Commission et les États membres a montré que dans la grande majorité des cas, l'appréciation de l'éligibilité des terres ne peut être mise en question. La Commission entend néanmoins examiner la possibilité de préciser la définition des terres éligibles afin de mieux cibler l'aide, ainsi qu'elle l'a indiqué dans sa communication sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC).

Toutefois, un soutien découplé comme le RPU ne peut être lié au niveau de production atteint par le bénéficiaire ou par les terres pour lesquelles des droits à paiement ont été activés. Une telle condition ne serait pas conforme au paragraphe 1 et au paragraphe 6, point e), de l'annexe 2 de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatif à l'agriculture<sup>2</sup>.

### VI.

La communication sur l'avenir de la PAC envisage l'introduction possible d'un plafonnement qui permettrait de limiter les paiements effectués. Le nombre d'hectares et le nombre des droits continueraient cependant à refléter la taille des exploitations et, dans une certaine mesure, leur contribution aux objectifs de la PAC.

<sup>2</sup> [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/14-ag\\_01\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag_01_f.htm)

### VII.

Il n'existe aucun lien quantifié entre le soutien au titre du RPU et les coûts supportés pour assurer le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales. Des références historiques ont donc été utilisées pour déterminer le niveau de l'aide. Le RPU est un paiement fondé sur la superficie dont l'objectif est de soutenir le revenu de base. Grâce à l'obligation de maintenir les terres en BCAE, le RPU favorise la protection des ressources naturelles, donnant ainsi une meilleure base à la fourniture de biens publics par l'agriculture. C'est ce qui ressort notamment de l'étude sur les biens publics de l'Institut pour la politique environnementale européenne (IPEE)<sup>3</sup>.

La question des coûts supportés par les agriculteurs pour se conformer à la législation applicable en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux est souvent soulevée et, à la demande du Parlement européen, une étude est en cours pour en évaluer l'ampleur. Toutefois, le niveau du RPU est indépendant de ces coûts, étant donné qu'il n'a pas à compenser les efforts des agriculteurs pour respecter la loi et doit rester compatible avec la «boîte verte».

La communication sur l'avenir de la PAC mentionne l'intention de la Commission d'examiner les possibilités de renforcement de la composante écologique du premier pilier.

<sup>3</sup> Cooper, T., Hart, K., et Baldock, D., *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, rapport pour la DG Agriculture et développement rural, contrat n° 30-CE-0233091/00-28, Institut pour la politique environnementale européenne, Londres, 2009.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### VIII.

La Commission conteste l'argument selon lequel le RPU serait une méthode insuffisamment ciblée de soutien au revenu. La question du ciblage est sans lien avec les différentes options de mises en œuvre.

Le niveau de l'aide directe découplée dont bénéficient les agriculteurs est fondé sur les niveaux de production et de soutien durant une période de référence historique ou, dans le cas du modèle régional, sur les surfaces à une date de référence historique. Il s'ensuit que la répartition actuelle des paiements directs entre les exploitations reflète simplement les disparités dans le partage des terres agricoles et de la production agricole entre les exploitations de l'UE. Cette situation ne change rien au fait que le RPU a déjà démontré son efficacité en tant que méthode de soutien au revenu de base des exploitants agricoles.

Néanmoins, la question de la redistribution du soutien entre les agriculteurs et les États membres est prise en considération dans la communication sur l'avenir de la PAC et devrait aussi déboucher sur un ciblage amélioré de l'aide allouée au titre du RPU.

### IX.

Dans un système de soutien découplé, il n'est pas possible d'ajuster le niveau d'aide aux niveaux de production du moment. Non seulement un tel ajustement contreviendrait aux règles de la «boîte verte» de l'OMC, mais il irait aussi à l'encontre de l'objectif de renforcement de l'orientation vers le marché des agriculteurs.

Toutefois, la communication sur l'avenir de la PAC a admis que la justification des différents niveaux de soutien tend à perdre de sa pertinence à mesure que les périodes de référence s'éloignent dans le temps. La redistribution du soutien entre les États membres et les exploitants est donc un aspect essentiel de l'avenir de la PAC et des réflexions sont en cours afin de dégager des critères pertinents et applicables en vue de cette réattribution. Une analyse d'impact est menée actuellement à ce propos.

Selon les règles en vigueur actuellement, et il en sera de même à l'avenir, il est clairement spécifié que les droits à paiement ne sont activés que sur déclaration d'un nombre donné d'hectares éligibles.

### X.

Le modèle historique a d'abord été proposé par la Commission en 2003 en vue de faciliter une transition en douceur vers le découplage. Le modèle régional a été ajouté à la demande d'États membres pour pouvoir adapter le soutien direct à certains objectifs nationaux particuliers. La capitalisation de l'aide est peut-être plus importante dans un modèle régional que dans un modèle historique. Néanmoins, les subventions de la PAC ont un impact plus modeste que la plupart des autres facteurs qui influent sur le prix des terres. De plus, il ne s'ensuit pas nécessairement une augmentation de la capitalisation par rapport aux anciennes formes couplées de soutien.

L'impact du modèle régional fait actuellement l'objet d'une évaluation, de même que tous les effets sociaux, économiques et environnementaux, dans le cadre de l'analyse d'impact menée dans le prolongement de la communication sur l'avenir de la PAC.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### **XI.**

La communication sur l'avenir de la PAC mentionne plusieurs questions relatives aux paiements directs qui font actuellement l'objet d'un examen ou d'un réexamen par la Commission.

### **XII. premier tiret**

En vue de renforcer l'efficacité et l'efficacé de l'aide, un des éléments mentionnés dans la communication sur l'avenir de la PAC consiste à mieux canaliser le soutien vers les agriculteurs actifs. Toutefois, ce ciblage éventuel devrait respecter la nature découplée des paiements au titre du RPU.

### **XII. deuxième tiret**

Les parcelles non agricoles sont déjà exclues du bénéfice de l'aide au titre du RPU. Les exploitants ne peuvent «activer» un droit à recevoir un soutien que pour des terres éligibles et ils doivent respecter les règles et conditions fixées par la législation existante.

Un soutien découplé comme le RPU ne peut cependant pas être lié à une augmentation de la productivité agricole du bénéficiaire ou des terres concernées. Exclure les activités qui ne contribuent pas à augmenter la productivité agricole aurait pour effet d'établir un lien avec la production et, par conséquent, les conditions de l'accord de l'OMC relatif à l'agriculture («boîte verte») ne seraient plus satisfaites.

En ce qui concerne la préservation active de la «valeur environnementale de la terre» mentionnée par la Cour des comptes, la Commission s'est engagée, dans sa communication sur l'avenir de la PAC, à explorer des pistes permettant de renforcer les performances environnementales de la PAC. Un moyen d'y parvenir pourrait être d'encourager des actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles dans le cadre du régime du paiement direct et/ou de renforcer certains éléments des BCAE.

### **XII. troisième tiret**

Ainsi qu'il est indiqué dans la communication sur l'avenir de la PAC, la Commission entend examiner de façon plus approfondie les possibilités de renforcer les performances écologiques des exploitants agricoles en contrepartie de l'aide qu'ils reçoivent.

### **XII. quatrième tiret**

La Commission a proposé dans sa communication sur l'avenir de la PAC d'étudier la manière dont les règles de conditionnalité pourraient être simplifiées et étendues et, en ce qui concerne les BCAE, d'examiner comment certains éléments pourraient être renforcés.

La législation de l'UE régissant les réductions des paiements dans le cadre du système de conditionnalité est dissuasive puisque la réduction peut aller jusqu'à 100 % des paiements reçus par les agriculteurs au titre de la PAC. Lorsque des lacunes sont constatées dans la mise en œuvre du système de conditionnalité par les États membres, elles font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

### **XII. cinquième tiret**

La redistribution de l'aide, le plafonnement des paiements et le soutien aux agriculteurs dans les régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques sont autant d'éléments qui sont abordés dans la communication sur l'avenir de la PAC.

### **XII. sixième tiret**

La communication sur l'avenir de la PAC envisage une nouvelle architecture pour les paiements directs. Plusieurs options sont actuellement examinées dans le cadre d'une analyse d'impact, dont une qui comporterait un taux de soutien de base complété par des paiements pour les exploitants dans les régions soumises à des contraintes naturelles, ainsi qu'une composante écologique.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### ÉTENDUE, OBJECTIFS ET APPROCHE DE L'AUDIT

#### 19. deuxième tiret

Le principal objectif du RPU est de soutenir le revenu de base des exploitants agricoles tout en contribuant à la fourniture de biens publics de base.

### OBSERVATIONS

#### 20.

En ce qui concerne le manque de précision de la définition, voir la réponse de la Commission au point 21.

La marge de manœuvre laissée aux États membres est liée à l'existence de différences entre les pays, notamment au niveau des structures agricoles.

#### 21.

La définition des exploitants agricoles selon les règles en vigueur est claire et seuls les agriculteurs qui correspondent à la définition énoncée dans le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil peuvent bénéficier d'un soutien<sup>4</sup>. La définition reflète la nature découplée du régime et l'objectif consistant à promouvoir l'orientation vers le marché des agriculteurs tout en garantissant le respect des règles de la «boîte verte» de l'OMC. Des obligations de production ou des liens avec des facteurs de production ne peuvent pas être imposés comme critères d'éligibilité.

<sup>4</sup> Voir l'article 2, point a), du règlement 73/2009: «[...] on entend par [...] «agriculteur», une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national au groupement ainsi qu'à ses membres, dont l'exploitation se trouve sur le territoire de la Communauté, tel que défini à l'article 299 du traité, et qui exerce une activité agricole». Cette activité est définie à l'article 2, point c), du même règlement, comme la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles, ou le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Dans ce contexte, il peut arriver que des agriculteurs remplissent uniquement le critère des BCAE, en n'exerçant par conséquent qu'une activité agricole limitée. Ce problème a été évoqué dans la communication sur l'avenir de la PAC et la possibilité d'un meilleur ciblage du soutien doit être examinée.

#### 22.

La définition de l'activité agricole reflète l'objectif consistant à promouvoir l'orientation vers le marché des agriculteurs tout en garantissant le respect des règles de la «boîte verte» de l'OMC.

Dans ce contexte, la possibilité laissée aux agriculteurs de choisir d'assurer «le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales» plutôt que de produire un produit agricole donné traduit le fait que l'aide est découplée.

#### 23.

Le RPU est découplé de la production. Pour garantir le respect des règles de la «boîte verte» de l'OMC, il ne peut être imposé d'obligations de production ou de liens avec des facteurs de production en tant que critères d'éligibilité. De plus, la question de la propriété des terres n'est pas un critère décisif pour l'exercice d'activités agricoles, lesquelles peuvent par exemple aussi être pratiquées par des exploitants qui louent les terres.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 21.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 24.

La Commission tient à préciser que les surfaces déclarées doivent être éligibles tout au long de l'année civile et que les doubles déclarations par plusieurs agriculteurs sont normalement détectées lors des contrôles administratifs. La règle qui prévoit que les parcelles doivent être à la disposition de l'agriculteur à une date donnée sert à éviter le double paiement pour la même parcelle.

De plus, le remplacement de la période de dix mois par une date unique qui peut être déterminée par l'État membre est lié aux efforts de simplification de la politique agricole commune. Les agriculteurs y gagnent de la souplesse dans la gestion de leur exploitation et dans leur capacité de réaction à l'évolution du marché.

La suppression de la règle de dix mois réduit le temps consacré par les agriculteurs à la collecte des informations utiles pour la demande de paiement unique. La réduction des charges administratives des exploitations agricoles qui devrait en découler est estimée à quelque 21,5 millions d'euros<sup>5</sup>.

### 26.

Conformément aux règles d'activation des droits, il revient aux États membres de déterminer qui exploite les terres et endosse le risque économique. Cette question a fait et continuera à faire l'objet d'un suivi dans le contexte de l'apurement des comptes.

Les conditions économiques des accords contractuels traduisent la diversité des situations sur le terrain. On peut cependant considérer que les conditions négociées dans le contrat de fermage entre le propriétaire terrien et le preneur du bail reflètent les intérêts économiques des deux parties.

<sup>5</sup> Voir la communication de la Commission COM(2009) 544.

### Encadré 2

La législation qui régit actuellement les mécanismes de soutien direct du premier pilier n'exclut pas qu'une aide puisse être demandée pour une parcelle par plusieurs agriculteurs au titre de différents régimes, dès lors que les critères d'éligibilité pour chaque régime concerné sont remplis tout au long de l'année.

Généralement, quand des paiements au titre du premier pilier et des zones défavorisées sont demandés par deux bénéficiaires différents pour la même parcelle, le bénéficiaire doit être celui qui exerce l'activité agricole.

Les cas particuliers, lorsque des demandes sont soumises par deux bénéficiaires différents, respectivement au titre du premier pilier et de mesures agroenvironnementales spécifiques (entretien de murets de pierres, de haies, de particularités topographiques ou de bassins versants et d'étangs) doivent être traités individuellement.

Au cours de ses audits, la Commission a aussi observé des cas similaires à ceux auxquels la Cour des comptes fait référence. Ils font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'apurement des comptes.

Dans le modèle régional, conformément au règlement du Conseil, ce sont les surfaces éligibles déclarées et le niveau de soutien historique qui déterminent le nombre et la valeur des droits. Il n'en demeure pas moins que les règles réservent le bénéfice des aides aux seuls agriculteurs qui disposent de terres éligibles.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 27.

Ainsi qu'il a été expliqué au point 21, seuls les agriculteurs qui correspondent à la définition juridique et qui assurent au moins le maintien de leurs terres en BCAE peuvent bénéficier d'un soutien. L'éligibilité ne dépend pas de l'âge de l'exploitant.

Dans les États membres appliquant des régimes de préretraite dans le cadre du développement rural, les agriculteurs concernés ne peuvent pas continuer à bénéficier de paiements au titre du RPU.

Voir aussi la réponse au point 28.

### Encadré 3

L'activation de droits à paiement de forte valeur pour des terres de faible valeur est admise par le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

Les États membres ont cependant la possibilité de fixer des règles au niveau national qui pourraient, par exemple, limiter le transfert de droits à paiement entre les régions.

L'une des questions abordées dans la communication sur l'avenir de la PAC est celle de la redistribution et du ciblage de l'aide, ainsi que de l'éventuelle évolution vers un niveau de soutien de base plus uniforme.

### 28.

L'étude mentionnée par la Cour des comptes, qui évalue l'impact des mesures appliquées au titre de la PAC sur le fonctionnement des marchés fonciers dans les États membres de l'UE<sup>6</sup>, indique que, à l'instar de toutes les aides publiques, le RPU s'inscrit dans un contexte où interviennent aussi d'autres facteurs qui ont une influence sur les décisions des agriculteurs de poursuivre ou non leur activité, sur la capitalisation du soutien dans le niveau des prix de la terre et, d'une manière plus générale, sur la restructuration du secteur agricole. Ces facteurs sont notamment les prix à la production et les coûts des intrants, le contexte institutionnel au niveau national et régional, la politique foncière nationale ou régionale, les habitudes sociales et culturelles, etc. Comparés à ces facteurs et à d'autres types d'aide publiques (aide couplée au niveau de production, aide couplée à l'élevage et aux cultures, prix d'intervention), les paiements découplés ont un impact beaucoup plus modéré.

Le principal objectif du découplage est de renforcer l'orientation vers le marché et, d'une manière générale, les agriculteurs, en tant qu'entrepreneurs, exploitent activement leurs terres afin de tirer un revenu de la vente de leurs produits et éventuellement d'autres activités.

Les paiements découplés influent sur les choix de production des agriculteurs d'une manière qui les incite à produire tant que cela reste rentable. La décision de ne pas produire est aussi un comportement axé sur le marché si les coûts de production variables ne sont pas couverts.

<sup>6</sup> Swinnen, J., Ciaian, P., et Kancs, d'A., *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, novembre 2008.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 29.

L'esprit de la réforme a consisté à découpler les aides de la production. Les bénéficiaires peuvent prétendre au paiement de leurs droits pour autant que leurs terres soient maintenues, au moins, en BCAE et non sur la base d'obligations de production.

Toutefois, si les terres sont principalement affectées à des activités non agricoles, elles ne sont pas éligibles et ne peuvent être utilisées pour l'activation de droits à paiement.

Les cas d'aide allouée pour des terres sur lesquelles l'activité prédominante n'était pas agricole ont donné lieu à une correction financière.

Ainsi qu'il a été mentionné dans la communication sur l'avenir de la PAC, la définition des agriculteurs éligibles fait actuellement l'objet d'un réexamen en vue de parvenir à un meilleur ciblage de l'aide au titre du RPU.

### 30.

D'une manière générale, la possibilité de négocier les droits à paiement constitue un aspect important du RPU et, du point de vue de l'activation, aucun lien entre la valeur des droits à paiement et la valeur des terres n'est imposé. Toutefois, les États membres ont la possibilité de limiter le transfert de droits entre les régions lorsqu'ils le jugent nécessaire.

De plus, alors que les valeurs différentes des droits dans le modèle historique sont liées à l'aide versée durant la période de référence, les transactions qui sont effectuées reflètent normalement la valeur économique des terres et des droits.

### 31.

Les principes du RPU exigent que les bénéficiaires exercent une activité agricole, ce qui suppose au moins le maintien des terres en BCAE, selon la définition des règlements. L'intensité ou le degré de cette activité n'a pas à être mesuré pour autant que les obligations en matière de BCAE aient été respectées.

Toutefois, lorsqu'il a examiné les moyens de mieux cibler l'aide allouée à l'occasion du «bilan de santé», le Conseil a estimé qu'il convenait d'accorder aux États membres une marge de manœuvre pour déterminer, conformément au principe de subsidiarité et en fonction de leurs réalités économiques spécifiques, quels sont les paramètres à prendre en compte pour l'application de la possibilité qui leur est laissée (d'exclure du bénéfice des paiements directs «une personne physique ou morale dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole»).

Les États membres n'ont pas eu recours à cette possibilité d'exclure certains bénéficiaires que prévoit l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

La question de l'efficacité du ciblage est abordée dans la communication sur l'avenir de la PAC et la Commission s'emploie à rechercher une solution, en étroite concertation avec les États membres. Certains critères, susceptibles de permettre le ciblage souhaité tout en respectant l'objectif du régime d'aide, sont en cours d'évaluation.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 32.

Le territoire de l'UE recouvre une grande diversité de structures agricoles et de conditions d'exploitation. C'est pourquoi les États membres ont tenu à conserver une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la mise en œuvre du RPU afin de pouvoir prendre des mesures susceptibles d'atténuer les éventuels effets indésirables du découplage.

De plus, les différentes options prévues permettent aux États membres d'adapter l'aide à leurs propres spécificités.

### 35.

Même si tous les États membres qui appliquent le RPU sont tenus de constituer une réserve nationale, il n'en demeure pas moins que les décisions relatives au montant disponible (dans les limites prévues) et à l'utilisation de la réserve nationale au bénéfice de nouveaux exploitants agricoles peuvent être prises plus efficacement au niveau des États membres, dans l'esprit du principe de subsidiarité.

Le fait que 12 des 17 États membres qui appliquent le RPU aient eu recours aux dispositions concernant l'utilisation de la réserve nationale en faveur des nouveaux arrivants, bien qu'il ne s'agisse que d'une option, montre que l'objectif d'intégration de nouveaux exploitants agricoles dans le système a été introduit avec succès. C'est la conséquence logique de la volonté qu'ont les États membres d'inciter de nouvelles générations à prendre la relève dans leurs secteurs agricoles.

L'autre option dont disposent les nouveaux exploitants qui souhaitent bénéficier de paiements au titre du RPU est d'acheter ou de louer des droits à paiement, avec ou sans terres. La transférabilité des droits est un principe de base du fonctionnement du RPU.

D'une manière générale, l'accès au marché des droits à paiement est bon. Un marché transparent garantit une attribution efficace des droits à paiement parmi les agriculteurs.

### 36.

Les modalités d'application du RPU donnent des définitions détaillées et précises des terres arables, des pâturages permanents et des cultures permanentes, qui doivent être respectées. Il existe aussi des dispositions juridiques énonçant des règles pour les surfaces boisées ou les particularités topographiques. De plus, les services de la Commission ont publié des lignes directrices pour chaque année de demandes (WikiCap) qui peuvent aider les États membres à définir des méthodes claires et compréhensibles pour le traitement de terres plus marginales afin de veiller à ce que les paiements ne soient effectués que pour la partie éligible et non pour les surfaces couvertes de forêts.

De plus, les agriculteurs qui demandent à bénéficier de paiements directs sont toujours tenus de respecter les règles en matière de conditionnalité et de BCAE sur l'ensemble de leur exploitation.

### 37.

C'est à l'État membre qu'il revient de définir les normes de BCAE, étant donné que les caractéristiques spécifiques des surfaces concernées doivent être prises en compte. Par conséquent, la question de savoir si les terres sont ou non en BCAE dépend de la définition adoptée par l'État membre et leur maintien dans ces conditions n'implique pas nécessairement une activité intensive de l'exploitant.

Lorsque des agriculteurs ne respectent pas les règles, par exemple en n'assurant pas l'activité minimale requise, l'éligibilité au bénéfice du RPU pour la parcelle concernée est remise en cause et, s'il y a lieu, les États membres doivent appliquer des réductions ou exclure cette parcelle. De plus, le non-respect des règles en matière de BCAE entraîne, le cas échéant, des réductions et des exclusions de tous les paiements dont l'agriculteur soumis aux règles de conditionnalité a bénéficié au titre de la PAC. Le risque pour l'agriculteur n'est donc pas limité, mais considérable.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 4

La notion de BCAE repose à la fois sur des objectifs de condition agricole et sur des objectifs de condition environnementale. La définition de normes nationales par les États membres n'implique donc pas nécessairement que l'exploitant exerce une activité visant à maintenir ou accroître sa production agricole. Les normes nationales de BCAE peuvent simplement prévoir l'interdiction de certaines pratiques préjudiciables aux BCAE.

La Cour des comptes lie aussi la question des surfaces éligibles à celle des «agriculteurs actifs». Il est envisagé, dans la communication sur l'avenir de la PAC, de définir plus précisément les agriculteurs actifs en vue d'améliorer le ciblage de l'aide.

### Encadré 4 — Exemple espagnol

Les questions concernant l'éligibilité des pâturages boisés et rocailloux sont traitées dans le contexte de l'apurement des comptes.

### Réponse commune pour les deux exemples italiens

Les autorités italiennes ont entrepris de mettre à jour leur système d'identification des parcelles agricoles et de réviser la répartition au prorata. De plus, il est prévu que les paiements indus donneront lieu à récupération, conformément à l'article 80 du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission. Des cas similaires ont été constatés lors des audits menés par la Commission et font l'objet d'un suivi dans le contexte de l'apurement des comptes.

### Encadré 4 — Exemple français

Les questions d'éligibilité auxquelles la Cour des comptes fait référence sont traitées dans le contexte de l'apurement des comptes.

### 38.

Certaines activités sortant du champ direct de la définition des «activités agricoles» sont pleinement compatibles avec l'agriculture et ne devraient pas entraîner l'inéligibilité des surfaces concernées. Il s'agit par exemple d'activités sportives temporaires. Les modalités d'application énoncées à l'article 9 du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission fixent des objectifs clairs et donnent des orientations aux États sur la façon de définir des critères détaillés pour cette règle.

### 39.

Le principe de consolidation, tel qu'il est décrit à l'article 7 et au considérant 6 du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission et actuellement à l'article 18 et au considérant 8 du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, prévoit que, si un agriculteur dispose d'un nombre d'hectares inférieur à celui des droits à paiement qui lui ont été attribués, il peut demander, sous certaines conditions, à obtenir la consolidation des droits. Dans ce cas, il doit restituer tous ses droits à la réserve nationale et recevra en échange des droits de la réserve nationale qui correspondent à la valeur totale. L'agriculteur doit déclarer au moment de la demande la totalité des hectares qu'il détient et qu'il sera tenu de maintenir en BCAE.

Les cas mentionnés par la Cour des comptes servent les objectifs de la consolidation pour les agriculteurs qui subissent les effets d'une intervention quelconque, notamment la protection de leur niveau de revenu.

### 40.

La Commission n'a accepté que les cas de consolidation couverts par la législation. Cette question est traitée dans le contexte de l'apurement des comptes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 5

Voir la réponse de la Commission au point 40.

#### 41.

D'une manière générale, les dispositions en matière de consolidation s'appliquent à des situations où l'agriculteur a perdu des terres pour diverses raisons justifiées (un programme de restructuration ou de développement) et où son revenu risquerait d'en subir les effets négatifs en l'absence de consolidation. L'outil destiné à maintenir le niveau de soutien au revenu de l'agriculteur est la consolidation des droits à paiement, puisque l'aide est versée en fonction des droits à paiement et non de la surface concernée.

La consolidation ne doit pas affecter la possibilité, pour des agriculteurs voisins, de recevoir et activer des droits à paiement selon les règles applicables dans un État membre donné.

Il incombe cependant aux États membres de veiller à la bonne application des règles.

En ce qui concerne les exploitations qui bénéficient de paiements au titre de la PAC, la surface qui n'est pas utilisée pour activer les droits à paiement est aussi, en tout état de cause, couverte par les obligations en matière de BCAE, ce qui prévient le risque d'abandon des terres.

Les problèmes liés à la consolidation [en dehors de la situation prévue à l'article 7 du règlement (CE) n° 795/2004 de la Commission et actuellement à l'article 18 du règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission] lors de l'attribution de droits à paiement ont donné lieu à un audit et font l'objet d'un suivi dans la procédure d'apurement des comptes. Des corrections financières sont proposées.

#### 42.

Le niveau individuel de l'aide directe découlée dont bénéficient les agriculteurs de l'UE repose sur les niveaux de production et de soutien enregistrés durant une période de référence historique. Par conséquent, la répartition actuelle des paiements directs aux exploitations reflète les disparités entre les exploitations de l'UE en termes de taille des surfaces et le volume de leur production agricole.

Toutefois, à mesure que s'éloigne la période qui sert de référence au soutien actuel, cette répartition devient plus difficile à justifier et une redistribution de l'aide entre les États membres et entre les agriculteurs devrait être envisagée. La communication sur l'avenir de la PAC en a reconnu la nécessité et cette perspective sera étudiée, ainsi que la possibilité d'introduire un régime spécifique pour les petites exploitations.

#### 43.

L'un des objectifs des paiements directs est de soutenir le revenu **de base** des exploitations (le RPU représente environ 45 % du revenu agricole des exploitants) et donc de maintenir en place une agriculture durable dans l'ensemble de l'UE. D'ailleurs, le revenu d'entreprise par travailleur employé dans l'agriculture dans l'UE-27 était estimé à environ 58 % du salaire moyen européen en 2008.

La Cour des comptes observe que des paiements au titre du RPU sont versés à des agriculteurs à temps partiel, dont une partie des revenus ne provient pas de l'agriculture. Le RPU est, précisément, lié à l'exploitation agricole et non au niveau des revenus des ménages. La diversification des activités constitue une précieuse alternative aux opportunités de croissance limitées dans le secteur agricole et contribue au maintien d'activités agricoles dans des régions où l'agriculture présente un intérêt social et environnemental.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 44.

Les besoins des «grandes exploitations» en matière de soutien au revenu de base ne doivent pas être considérés comme systématiquement moins élevés que ceux d'autres exploitations, étant donné que le revenu est en général très dépendant des types de production, des prix à la production et des coûts des intrants, de la main-d'œuvre agricole, etc.

De plus, le RPU est alloué sur la base de **droits** associés à un nombre équivalent d'hectares éligibles. Leur valeur et leur nombre ont été calculés, en fonction de références historiques sur la production et les surfaces concernées (uniquement dans le modèle historique, pour ce qui concerne ces dernières), de façon à assurer une transition en douceur vers le découplage.

Néanmoins, la question de la répartition entre les grandes et les petites exploitations a été soulevée à plusieurs reprises et a donné lieu à une évaluation lors du «bilan de santé» de 2008<sup>7</sup>. La Commission a proposé une modulation progressive des paiements directs qui aurait réduit les paiements de 8 % jusqu'à 100 000 euros, de 11 % jusqu'à 200 000 euros, de 13 % jusqu'à 300 000 euros et de 17 % au-delà (chiffres pour 2012). Le Conseil a finalement opté pour une réduction de 10 % de tous les paiements et une réduction supplémentaire de 4 % au-delà de 300 000 euros. Dans sa communication sur l'avenir de la PAC, la Commission a annoncé qu'elle examinera la possibilité d'introduire un régime spécifique pour les petites exploitations et un plafonnement des paiements pour les plus gros bénéficiaires.

<sup>7</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, «Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée» du 20.11.2007, COM(2007) 722 final, p. 6: «[...] une solution passerait par un système dans lequel le niveau de l'aide est réduit à mesure que le montant total payé augmente, tout en maintenant une aide même lorsque ce montant global se situe à un niveau élevé» (par exemple: réduction de 10 % pour les paiements supérieurs à 100 000 EUR, de 25 % pour ceux dépassant 200 000 EUR et de 45 % à partir de 300 000 EUR).

### 45.

Le niveau individuel de l'aide découplée dont bénéficient les agriculteurs dans l'UE se fonde sur les niveaux de production et de soutien enregistrés durant une période de référence historique. C'était un aspect crucial pour permettre la transition vers un découplage presque complet de l'aide directe en quelques années seulement. Il s'ensuit que la répartition actuelle des paiements directs aux exploitations reflète les disparités entre les exploitations de l'UE en termes de taille des surfaces agricoles et de volume de leur production agricole.

La question de la redistribution de l'aide directe entre les agriculteurs et les États membres — compte tenu des objectifs de soutien au revenu de base et à la fourniture de biens publics de base — sera examinée dans le cadre de la réflexion sur l'avenir de la PAC. Cela suppose aussi de réfléchir à la possibilité d'un plafonnement des montants les plus élevés et à celle d'un régime d'aide spécifique pour les petites exploitations.

### 46.

La répartition actuelle des paiements directs entre les exploitations reflète simplement les disparités dans le partage des terres agricoles et de la production agricole entre les exploitations de l'UE. De toute évidence, cette situation n'est pas modifiée par l'introduction d'un modèle de taux forfaitaire par hectare qui, de plus, ne reflète pas le fait que les exploitations sont confrontées à des conditions économiques et naturelles très dissemblables dans l'ensemble de l'UE.

La seule façon d'assurer une répartition égale des paiements directs entre les exploitations serait d'allouer à chacune le même paiement direct (dans ce cas, une exploitation de 2 hectares recevrait le même montant qu'une exploitation de 400 hectares, quelles que soient les différences en termes de main-d'œuvre, de types de production, de revenu de l'exploitation, etc.).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il est cependant admis que les différences dans les niveaux d'aide ne peuvent plus se justifier sur le long terme, dès lors que des ajustements ont eu lieu dans tous les secteurs et que 12 autres États membres ont rejoint l'Union européenne, avec des références historiques sensiblement différentes en matière de production et de soutien. C'est l'une des raisons pour lesquelles la question de la redistribution est un aspect essentiel pour l'avenir de la PAC.

### Encadré 6

Voir les réponses de la Commission aux points 45 et 46.

#### 47.-48.

La Cour des comptes constate une concentration de l'aide sur un petit nombre d'exploitants agricoles. Ainsi qu'il a déjà été mentionné dans la réponse de la Commission au point 44, cette question a été examinée à l'occasion du «bilan de santé» en 2008. Dans sa communication sur l'avenir de la PAC, la Commission a annoncé son intention d'envisager le plafonnement des paiements pour les plus gros bénéficiaires et l'introduction d'un régime spécifique pour les petits agriculteurs.

#### 51.

Il n'existe aucun lien quantifié entre le soutien au titre du RPU et les coûts supportés pour assurer le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales. Des références historiques ont donc été utilisées pour déterminer le niveau de l'aide. Le RPU est un paiement fondé sur la superficie dont l'objectif est de soutenir le revenu de base. Grâce à l'obligation de maintenir les terres en BCAE, le RPU favorise la protection des ressources naturelles, contribuant ainsi à la fourniture de biens publics par l'agriculture. C'est ce qui ressort notamment de l'étude sur les biens publics de l'IPEE<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Voir la note 3.

La question des coûts supportés par les agriculteurs pour se conformer à la législation applicable en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux est souvent soulevée et, à la demande du Parlement européen, une étude est en cours pour en évaluer l'ampleur. Toutefois, le niveau du RPU est indépendant de ces coûts, étant donné qu'il n'a pas à compenser les efforts des agriculteurs pour respecter la loi et doit rester compatible avec la «boîte verte».

La communication sur l'avenir de la PAC mentionne l'intention de la Commission d'examiner les possibilités de renforcement de la composante écologique du premier pilier.

#### 52.

Les réductions prévues par la législation de l'UE en cas de non-respect du système de conditionnalité vont en principe de 1 % à 100 %, ce qui n'est pas négligeable. La sélection des exploitations aux fins de contrôles est basée sur les risques. L'efficacité de l'échantillonnage s'en trouve renforcée. La Commission procède à des audits de la mise en œuvre du système de conditionnalité par les États membres et veille au suivi des lacunes constatées, par exemple l'application incorrecte des réductions, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

#### 53.

Le lien entre les paiements directs et la conditionnalité contribue à la fourniture de biens publics de base par l'agriculture. Le soutien qu'apporte le RPU aux revenus contribue aussi au maintien d'un secteur agricole dynamique dans l'ensemble de l'UE. C'est notamment ce qui ressort de l'étude sur les biens publics de l'IPEE<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Voir la note 3.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 54.

Le principe de base de tous les modèles de RPU est le même: le découplage. La marge discrétionnaire laissée aux États membres en ce qui concerne l'attribution des droits se justifie par la diversité des spécificités nationales ou régionales et par la nécessité de faciliter la transition vers le découplage. Les États membres ont évalué la situation spécifique de leur secteur agricole et ont choisi le modèle de RPU qu'ils jugent approprié pour assurer au mieux la mise en œuvre du découplage en vue de favoriser une agriculture viable.

Cela étant dit, le nombre de modèles est, en fait, limité. En raison des choix effectués au Conseil par des États membres qui souhaitent disposer d'un large éventail d'options et d'exceptions, notamment en ce qui concerne le degré de découplage, il existe une certaine diversité dans la mise en œuvre, mais il s'agit de variantes et non de modèles différents. Le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil relatif au «bilan de santé» a renforcé le découplage de pratiquement tous les régimes et a donné aux États membres la possibilité de s'orienter vers des taux plus uniformes et un système plus régionalisé. Dans sa communication sur l'avenir de la PAC, la Commission a annoncé son intention d'examiner d'autres évolutions possibles vers un système de paiement plus forfaitaire.

### 57.

Le choix du modèle de mise en œuvre et l'ampleur du découplage partiel sont deux questions différentes. Le choix du modèle de mise en œuvre est moins important, en termes de simplification, que le degré de découplage.

La latitude laissée aux États membres par le règlement du conseil ne complique pas la mise en œuvre dans un État membre donné, mais apporte au contraire à ce pays la souplesse lui permettant de choisir le modèle le plus approprié.

La simplification résultant du découplage doit être comparée à la situation qui prévalait avant l'introduction du RPU. Le fait que la plupart des régimes ont été découplés et fusionnés dans le RPU, ce qui permet à présent d'introduire une seule demande pour les paiements, est en lui-même une simplification.

Le «bilan de santé» comportait d'autres objectifs de découplage et de simplification accrus. Le processus de simplification de la PAC se poursuivra dans le cadre des discussions sur l'avenir de la PAC après 2013.

### 58.

La Commission conteste l'argument selon lequel le RPU est une méthode insuffisamment ciblée de soutien au revenu. La question du ciblage est sans lien avec les différentes options de mises en œuvre.

Le montant de l'aide directe découplée reçue par les agriculteurs de l'UE est fondé sur les niveaux de production et de soutien observés sur une période de référence historique ou, dans le cas du modèle régional, sur les surfaces à une date de référence historique. Il s'ensuit que la répartition actuelle des paiements directs aux exploitations reflète simplement les disparités entre les exploitations de l'UE en termes de taille des surfaces agricoles et de volume de la production agricole. Cette situation ne change rien au fait que le RPU a déjà démontré son efficacité en tant que méthode de soutien au revenu de base des exploitants agricoles.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Mais en ce qui concerne la question de la redistribution du soutien entre les agriculteurs et les États membres, il est considéré que la PAC permettra à l'avenir de mieux répartir l'aide, et donc d'améliorer aussi le ciblage.

### 59.-62.

Le principe de base du RPU est que les paiements sont fondés sur des références historiques. C'était un aspect crucial pour permettre la transition vers un découplage presque complet de l'aide directe en quelques années seulement. Le soutien apporté dans le cadre d'un système découplé contribue à assurer un revenu stable aux agriculteurs tout en leur permettant de prendre des décisions de production sur la base de la demande du marché. Cette orientation vers le marché suppose que les choix opérés en matière de production répondent à la demande des consommateurs.

Pour maintenir l'orientation des activités agricoles vers le marché, il n'est pas possible de revenir aux régimes précédents, qui reposaient sur des mesures de soutien aux marchés et aux productions.

Les États membres de l'UE et la Commission se sont engagés, lors de l'adoption du «bilan de santé», à réexaminer les modalités d'attribution et les montants de l'aide.

C'est ce qu'a entrepris la Commission avec sa communication sur l'avenir de la PAC: il est admis que la justification des différents niveaux de soutien tend à perdre de sa pertinence à mesure que les périodes de référence s'éloignent dans le temps. La redistribution du soutien entre les États membres et les exploitants est donc un aspect essentiel de l'avenir de la PAC et des réflexions sont en cours afin de retenir des critères pertinents en vue de cette réattribution. Une analyse d'impact est actuellement menée sur ces questions.

### 63.

Le caractère négociable des droits à paiement constitue un aspect essentiel du RPU. De plus, étant donné la nature découplée du régime, il n'existe aucune obligation de lier les droits à certaines parcelles. La restriction régionale du transfert des droits n'est donc pas une mesure obligatoire, même si les États membres ont la possibilité d'y recourir.

### 64.

Les agriculteurs peuvent acquérir auprès d'autres exploitants des droits à paiement supplémentaires. Mais, pour augmenter l'aide qu'ils perçoivent ils devront disposer de parcelles supplémentaires de terres agricoles éligibles afin de pouvoir bénéficier des paiements correspondant à ces droits supplémentaires.

### 66.

Voir les réponses de la Commission aux points 63 et 64.

Les droits à paiement ne peuvent être activés que pour des hectares éligibles. Il s'ensuit que l'agriculteur qui active ces droits doit au moins maintenir les parcelles en BCAE. La décision de l'exploitant de poursuivre la production agricole sur les hectares éligibles ou simplement de maintenir les terres en BCAE doit être prise en fonction des conditions du marché et non de l'aide allouée.

Pour que le découplage soit compatible avec la «boîte verte» de l'OMC, l'aide ne peut être liée à des facteurs de production.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 67.

Comme souligné ci-dessus, il n'est pas possible, dans un système découplé, de lier l'aide à des facteurs de production.

Les règles d'éligibilité du RPU doivent en tout état de cause être respectées (notamment celles qui se rapportent aux BCAE).

### Encadré 7

Les pâturages maigres constituent une part considérable de la superficie agricole totale en Écosse. Toutefois, la situation décrite est dans une large mesure le résultat du choix des autorités écossaises de ne pas limiter le transfert des droits entre les régions.

Par ailleurs, le nombre d'ovins est sans effet sur l'aide allouée et n'est pas non plus un critère d'éligibilité pour les terres. Il est simplement susceptible d'avoir une incidence sur la densité des animaux sur les pâturages, et donc sur le maintien des terres en BCAE.

En général, les conditions prévues par les contrats de transfert/bail portant sur les terres comme sur les droits à paiement sont censées refléter la valeur économique des terres ou des droits et donc les intérêts des parties concernées par les transactions.

En ce qui concerne la définition de normes nationales de BCAE, ces normes doivent refléter les caractéristiques locales (voir la réponse au point 37).

La Commission examine cette situation dans le cadre de la réflexion sur l'avenir de la PAC.

Quant à l'exemple italien, la Commission considère que le calcul repose sur des hypothèses qui peuvent ne pas se vérifier. De plus, c'est sur une base annuelle que le bénéficiaire devra remplir les conditions auxquelles les paiements sont subordonnés.

### 68.

Le Conseil a considéré que les États membres devaient disposer d'une certaine souplesse pour déterminer, conformément au principe de subsidiarité et en fonction de leurs réalités économiques spécifiques, quels sont les paramètres pertinents à prendre en compte pour faire usage de la possibilité mentionnée par la Cour des comptes.

Selon les règles en vigueur actuellement, il est clairement spécifié que les droits à paiement ne sont activés que sur déclaration d'un nombre correspondant d'hectares éligibles.

### 69.

La clause dite des «gains exceptionnels» visait une situation spécifique dans laquelle la vente ou le bail intervenaient après la période de référence, mais avant que la réforme ne soit connue, et où le vendeur d'une exploitation pouvait donc tirer profit de la vente d'unités de production à un prix fixé sans que l'acquéreur ait été informé du découplage de l'aide.

Une fois que le découplage a été connu, les conditions et les prix pouvaient être adaptés en conséquence.

Le plus souvent, les agriculteurs traitaient directement cette situation au moyen d'une clause contractuelle privée, évitant ainsi des charges administratives. Les vendeurs/bailleurs ne pouvaient pas utiliser les droits sans les terres et il était donc dans leur intérêt de conclure des contrats de ce genre.

### 71.

Il n'existe aucune base juridique permettant de retirer des droits à des agriculteurs qui ont réduit leur activité après le 15 mai 2004. À compter de cette date, il a été considéré que les parties pouvaient déjà avoir connaissance des conditions du nouveau système et que le marché était donc censé refléter le découplage.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 72.

La situation à laquelle la Cour des comptes fait référence résulte des conditions de mise en œuvre définies au niveau national en fonction des spécificités des États membres.

Toutefois, les conditions du nouveau RPU n'étaient pas connues en 2002 et les décisions prises à l'époque par les agriculteurs n'étaient donc pas influencées par l'introduction du nouveau RPU.

La Commission a effectué un audit qui a déjà donné lieu à des corrections financières visant à corriger les lacunes constatées au niveau des dotations issues de la réserve nationale<sup>10</sup>.

### 73.

Voir la réponse de la Commission au point 69.

L'intention qui sous-tend la clause des gains exceptionnels n'est pas d'ajuster l'aide en fonction des niveaux de production actuels. Si un tel ajustement était rendu possible, le régime ne serait pas découplé.

### 74.

Dans un régime de soutien découplé, le niveau d'aide ne peut pas être lié à des secteurs spécifiques ou à des niveaux de production actuels particuliers. Ce ne serait pas conforme à la «boîte verte» de l'OMC et l'efficacité du régime en tant que mécanisme de soutien au revenu en serait amoindrie. La remarque vaut aussi pour le modèle régional.

<sup>10</sup> Décision 2010/399/UE de la Commission du 15 juillet 2010 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie», du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JOL 184, 17.7.2010, p. 6).

Dans le cadre du RPU et en particulier dans le modèle historique, le niveau de l'aide individuelle est fixé sur la base de niveaux de production et de soutien enregistrés dans le passé et c'est aussi en partie le cas pour le modèle hybride.

En ce qui concerne l'effet de redistribution «des agriculteurs réellement gestionnaires d'une exploitation aux propriétaires» mentionné par la Cour des comptes, il faut insister de nouveau sur le fait que les propriétaires sans activité agricole et les non-exploitants ne peuvent pas bénéficier des paiements.

Il est cependant admis que la justification des différents niveaux de soutien tend à perdre de sa pertinence à mesure que les périodes de référence s'éloignent dans le temps. Il conviendrait donc de procéder au réexamen de la répartition, comme le propose la communication sur l'avenir de la PAC.

### 75.

Voir la réponse de la Commission aux points 44 et 74.

L'exemple, cité par la Cour des comptes, des exploitants pratiquant l'élevage intensif de bovins qui verraient leur aide diminuer par rapport aux précédents paiements couplés, doit être mis en regard du fait que, dans la même région, des élevages plus extensifs avec des pâturages plus étendus ont bénéficié du modèle régional. Ces deux types d'exploitation contribuent dans une mesure différente aux objectifs de la PAC.

Cependant, parmi les États membres de l'UE-15 qui ont choisi le modèle régional, tous ont appliqué en partie des références historiques individuelles au calcul de la valeur des droits.

Les modèles historique et régional avaient des implications différentes pour chaque type d'exploitations. Toutefois, cet élément de subsidiarité dans le choix des modèles de mise en œuvre a été jugé nécessaire pour permettre un passage rapide d'un système couplé à des paiements découplés.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 76.-77.

Voir la réponse de la Commission au point 28.

Selon l'étude sur l'impact des mesures appliquées au titre de la PAC sur le fonctionnement des marchés fonciers dans les États membres de l'UE, une capitalisation totale de l'aide dans le prix de la terre est théoriquement prévisible dans le modèle du RPU (davantage dans le modèle régional que dans le modèle historique, surtout s'il y a abondance de terres éligibles sans droits correspondants). La même étude indique aussi que les subventions de la PAC sont un facteur influençant le prix des terres dont l'impact est assez modeste.

Il ne s'ensuit pas nécessairement une augmentation de la capitalisation par rapport aux anciennes formes couplées de soutien.

En ce qui concerne les effets que «l'extension de la régionalisation à d'autres États membres» est susceptible d'avoir sur la rentabilité des exploitations agricoles, il y a lieu de les évaluer conjointement avec toutes les répercussions sociales, économiques et environnementales. C'est ce qui a été entrepris dans le cadre de l'analyse d'impact du «bilan de santé» et le travail se poursuivra avec l'analyse d'impact à réaliser dans la foulée de la communication sur l'avenir de la PAC.

### 80.-81.

L'attribution des droits à paiement a fait l'objet d'audits de la Commission et les manquements sont traités dans le contexte de l'apurement des comptes.

### 82.

Des enquêtes ont été menées dans les 17 États membres qui appliquaient le RPU en 2007. À ce jour, deux États membres ont fait l'objet d'une décision formelle d'apurement de conformité<sup>11</sup>, tandis que les enquêtes concernant trois autres pays ont été clôturées sans correction. Dans les 12 autres États membres, les procédures normales d'apurement des comptes sont en cours.

### 83.

L'une des principales finalités de l'article en question [article 137, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil] est d'alléger des obligations supportées depuis longtemps par les administrations et les agriculteurs, mais aussi d'apporter aux exploitants une sécurité juridique, comme l'observe la Cour des comptes. Néanmoins, le paragraphe 2 du même article fixe des limites à l'application de cette disposition. De plus, le paragraphe 3 garantit que les cas de non-conformité constatés pour la période précédant 2009 peuvent encore donner lieu à des corrections financières.

<sup>11</sup> Décision 2009/721/CE de la Commission du 24 septembre 2009 écartant du financement communautaire certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie», du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 257, 30.9.2009, p. 28); et décision 2010/399/UE de la Commission du 15 juillet 2010 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «Garantie», du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 184, 17.7.2010, p. 6).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

#### 84.

Le RPU a démontré qu'il agit comme un instrument de soutien au revenu de base des agriculteurs très efficace, sans pour autant empêcher les exploitants de prendre leurs décisions de production sur la base des signaux du marché. Il en est ainsi parce que les paiements sont découplés de la production et n'interfèrent pas avec les décisions de production prises par les agriculteurs. Pour être éligibles, les bénéficiaires, les parcelles et les activités doivent remplir des conditions clairement définies par le règlement du Conseil et compatibles avec les règles de l'OMC, c'est-à-dire que ces conditions ne sont pas liées à des facteurs de production.

L'application du principe de subsidiarité pour le choix des modèles de mise en œuvre, ainsi que l'utilisation, dans une certaine mesure, de références historiques sur la répartition des paiements ont été jugées nécessaires pour permettre une meilleure adaptation du régime aux conditions nationales/régionales et une transition du système couplé à une aide découplée en l'espace de quelques années.

Le RPU contribue aussi à la fourniture de biens publics de base. En ce qui concerne les biens publics environnementaux, la relation entre le RPU et les règles de conditionnalité revêt une importance cruciale. Sans se substituer pour autant aux législations européenne et nationales sur l'environnement qui s'appliquent aux agriculteurs, le RPU et la conditionnalité aident indéniablement les exploitants à mieux intégrer les préoccupations environnementales dans leur gestion quotidienne.

La Commission entend réexaminer et améliorer certains éléments de ce régime de soutien afin d'accroître la valeur ajoutée et la qualité des dépenses, comme l'indique la communication sur l'avenir de la PAC, qui couvre plusieurs questions soulevées par la Cour des comptes: redistribution des fonds entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci, réaménagement (en renforçant par exemple les performances écologiques de la PAC) et meilleur ciblage du soutien.

#### 85.

Le RPU est un régime découplé qui ne comporte, donc pas d'obligation de production. Dans ce contexte, un exploitant ne doit pas être considéré comme n'exerçant aucune activité agricole pour la simple raison qu'il ne maintient pas un certain niveau de production.

#### 86.

Ainsi qu'il a été mentionné dans la communication sur l'avenir de la PAC, la définition des agriculteurs éligibles fait actuellement l'objet d'un réexamen en vue de parvenir à un meilleur ciblage de l'aide au titre du RPU.

#### 87.

La possibilité de négocier les droits à paiement constitue un aspect essentiel du RPU. De plus, afin de refléter le caractère découplé du régime, aucune obligation de lier les droits à certaines parcelles n'est imposée. Les bénéficiaires sont cependant toujours tenus de satisfaire aux critères d'éligibilité.

#### 88.

Les nouveaux exploitants qui souhaitent bénéficier de paiements au titre du RPU peuvent, d'une part, solliciter des droits à paiement de la réserve nationale ou, d'autre part, acheter ou louer des droits, avec ou sans terres.

La transférabilité des droits est un principe de base du fonctionnement du RPU. Les nouveaux arrivants dans le secteur agricole ont donc la possibilité d'acquérir des droits à paiement sur le marché.

Le marché du transfert des droits à paiement fonctionne bien. Un marché transparent garantit une attribution efficace des droits parmi les agriculteurs.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 89.

La Commission a l'intention de préciser encore la définition des terres éligibles pour mieux cibler l'aide, ainsi qu'elle l'a indiqué dans sa communication sur l'avenir de la PAC.

Afin que le RPU demeure un soutien découplé conforme à la «boîte verte» de l'OMC et donc compatible avec les engagements de réduction des mesures de soutien souscrits par l'UE, le RPU ne doit pas être lié au niveau de production atteint par le bénéficiaire ou par les terres pour lesquelles des droits à paiement ont été activés. Un tel lien ne serait pas conforme au paragraphe 1 et au paragraphe 6, point e), de l'annexe 2 de l'accord de l'OMC relatif à l'agriculture<sup>12</sup>.

#### Recommandation 1

Un des éléments de renforcement de l'efficacité de l'aide, mentionné dans la communication sur l'avenir de la PAC, consiste à mieux canaliser le soutien vers les agriculteurs actifs.

#### Recommandation 2

Les parcelles non agricoles sont exclues du bénéfice du soutien au titre du RPU et les activités agricoles éligibles ne peuvent pas être liées à la production de produits agricoles. Les règles de la «boîte verte» de l'OMC n'admettent pas qu'un soutien découplé comme le RPU soit lié à la productivité ou aux niveaux de production atteints par le bénéficiaire ou par les terres concernées.

En ce qui concerne la préservation active de la «valeur environnementale de la terre» mentionnée par la Cour des comptes, la Commission s'est engagée, dans sa communication sur l'avenir de la PAC, à explorer des pistes qui permettraient de renforcer les performances environnementales de la PAC. Un moyen d'y parvenir pourrait être d'encourager des actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles dans le cadre du régime du paiement direct et/ou de renforcer certains éléments des BCAE.

<sup>12</sup> Voir la note 2.

### 90.

Voir la réponse de la Commission au point 89.

Les obligations environnementales s'imposent en tant que telles et les agriculteurs sont tenus de les respecter, indépendamment des subventions de la PAC. Les exploitants ne sont pas rémunérés pour appliquer la loi. Néanmoins, dans le cadre de la PAC, la conditionnalité crée un lien entre ces obligations, auxquelles sont ajoutées d'autres exigences de maintien en BCAE de l'ensemble des terres de l'exploitation, et le paiement intégral des subventions au titre du premier pilier (et du deuxième pilier, pour certaines subventions).

Dans sa communication sur l'avenir de la PAC, la Commission a affirmé son intention de promouvoir davantage la protection de l'environnement. En ce qui concerne le RPU, une amélioration des performances environnementales pourrait être obtenue par l'introduction d'une composante écologique obligatoire dans les paiements directs et par un renforcement des BCAE.

### 91.

Il n'existe aucun lien quantifié entre le soutien au titre du RPU et les coûts supportés pour assurer le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales. Des références historiques ont donc été utilisées pour déterminer le niveau de l'aide. Le RPU est un paiement fondé sur la superficie dont l'objectif est de soutenir le revenu de base. Grâce à l'obligation de maintenir les terres en BCAE, le RPU contribue à la protection des ressources naturelles, qui sont à la base de la fourniture de biens publics par l'agriculture. C'est ce qui ressort notamment de l'étude sur les biens publics de l'IPEE<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Voir la note 3.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La question des coûts supportés par les agriculteurs pour se conformer à la législation applicable en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux est souvent soulevée et, à la demande du Parlement européen, une étude est en cours pour en évaluer l'ampleur. Toutefois, le niveau du RPU est indépendant de ces coûts, étant donné qu'il n'a pas à compenser les efforts des agriculteurs pour respecter la loi et doit rester compatible avec la «boîte verte».

Dans sa communication sur l'avenir de la PAC, la Commission annonce son intention d'examiner les possibilités de renforcement de la composante écologique du premier pilier.

### 92.

Une marge d'appréciation est laissée aux États membres pour la définition de leurs normes nationales de BCAE, afin de tenir compte des caractéristiques des terres concernées. Ces normes n'impliquent donc pas nécessairement que l'exploitant exerce une activité visant à maintenir ou accroître sa production agricole. Les normes nationales de BCAE peuvent simplement prévoir l'interdiction de certaines pratiques préjudiciables aux objectifs des BCAE, tandis que dans d'autres circonstances, certaines activités sont imposées à l'agriculteur.

### Recommandation 3

Ainsi qu'il est indiqué dans la communication sur l'avenir de la PAC, la Commission entend examiner de façon plus approfondie les possibilités de renforcer les performances écologiques exigées des exploitants agricoles en contrepartie de l'aide qu'ils reçoivent.

### Recommandation 4

La Commission a proposé dans sa communication sur l'avenir de la PAC d'envisager l'adoption d'un ensemble de règles de conditionnalité plus simples et plus compréhensibles et, en ce qui concerne les BCAE, d'examiner comment certains éléments pourraient être renforcés.

La législation de l'UE applicable en matière de réduction des paiements en cas de non-respect des règles de conditionnalité est dissuasive puisque la réduction peut aller jusqu'à 100 % des paiements reçus par les agriculteurs au titre de la PAC. Lorsque des lacunes sont constatées dans la mise en œuvre du système de conditionnalité par les États membres, elles font l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

### 93.

La variation constatée dans l'aide attribuée aux agriculteurs traduit la diversité des structures et donc aussi les différences considérables dans la taille des exploitations.

Dans sa communication sur l'avenir de la PAC, la Commission propose plusieurs options en vue d'adapter le système de paiements directs, notamment au niveau de la répartition des paiements entre les petites et les grandes exploitations. Cette question est actuellement examinée dans le cadre de l'analyse d'impact de la Commission.

### 94.

La communication sur l'avenir de la PAC envisage l'éventuelle introduction d'un plafonnement qui permettrait de limiter les paiements effectués. Le nombre d'hectares et le nombre des droits continueraient cependant à refléter la taille des exploitations et, dans une certaine mesure, leur contribution aux objectifs de la PAC.

### Recommandation 5

La redistribution de l'aide au titre du RPU ainsi que le plafonnement des paiements sont des options qui figurent dans la communication sur l'avenir de la PAC.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**95.**

Le modèle historique a d'abord été proposé par la Commission en 2003 en vue de faciliter une transition en douceur vers le découplage. Le modèle régional a été ajouté à la demande des États membres pour adapter le soutien direct à certains objectifs nationaux particuliers.

Malgré les différences dans la mise en œuvre, il n'en demeure pas moins que le niveau de l'aide directe découplée dont bénéficient les agriculteurs dans l'UE est fondé sur les niveaux de production et de soutien observés sur une période de référence historique ou, dans le cas du modèle régional, sur les surfaces à une date de référence historique. Il s'ensuit que la répartition actuelle des paiements directs entre les exploitations reflète simplement les disparités dans le partage des terres agricoles et de la production agricole entre les exploitations de l'UE.

**96.**

Il est indéniable que les périodes de référence s'éloignent dans le temps, mais le caractère découplé du régime interdit d'établir un lien avec la production actuelle.

**97.**

Dans un modèle régional, la capitalisation de l'aide peut effectivement être plus élevée que dans un modèle historique, mais les subventions de la PAC ont un impact plus modeste que la plupart des autres facteurs qui influent sur le prix des terres. De plus, il ne s'ensuit pas nécessairement une augmentation de la capitalisation par rapport aux anciennes formes couplées de soutien. En ce qui concerne les effets négatifs probables du modèle régional, il y a lieu de les évaluer conjointement avec toutes les répercussions sociales, économiques et environnementales, ce qui sera fait dans le cadre de l'analyse d'impact à réaliser dans la foulée du prolongement de la communication sur l'avenir de la PAC.

**Recommandation 6**

La communication sur l'avenir de la PAC envisage une nouvelle architecture pour les paiements directs. Une des options actuellement examinées comporterait un taux de soutien de base complété par des paiements pour les exploitants des régions soumises à des contraintes naturelles, ainsi qu'une composante écologique.

Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 5/2011**

**Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 76 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-139-5

doi:10.2865/17283



## **COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE (RPU) EST UN ÉLÉMENT FONDAMENTAL DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DE 2003. IL A POUR OBJECTIFS D'ENCOURAGER LES EXPLOITANTS AGRICOLES À MIEUX RÉPONDRE À LA DEMANDE DU MARCHÉ ET DE SOUTENIR LEUR REVENU. LA COUR A RÉALISÉ UN AUDIT DE LA MISE EN ŒUVRE DU RPU.

ELLE OBSERVE QUE LA LÉGISLATION A PERMIS À DES PERSONNES OU À DES ENTITÉS N'EXERÇANT AUCUNE ACTIVITÉ AGRICOLE OU QU'UNE ACTIVITÉ AGRICOLE MARGINALE DE BÉNÉFICIER DE PAIEMENTS DANS LE CADRE DU RPU. ELLE RECOMMANDE DE MODIFIER LA LÉGISLATION DE MANIÈRE À GARANTIR QUE L'AIDE ACCORDÉE AU TITRE DU RPU SOIT DESTINÉE AUX EXPLOITANTS AGRICOLES EN ACTIVITÉ. LE MODE DE CALCUL DE CETTE AIDE DEVRAIT MIEUX TENIR COMPTE DU COÛT DES EXTERNALITÉS ENVIRONNEMENTALES ET PRENDRE EN CONSIDÉRATION LES CONDITIONS D'EXPLOITATION DU MOMENT DANS LES DIFFÉRENTES RÉGIONS. ENFIN, UNE RÉPARTITION PLUS ÉQUILIBRÉE DE L'AIDE ENTRE LES DIFFÉRENTS EXPLOITANTS AGRICOLES DOIT ÊTRE RECHERCHÉE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-139-5



9 789292 371395