

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 7

2011

L'AIDE AGROENVIRONNEMENTALE
EST-ELLE CONÇUE ET GÉRÉE
DE MANIÈRE SATISFAISANTE?



FR



Rapport spécial n° 7 // 2011

L'AIDE AGROENVIRONNEMENTALE EST-ELLE CONÇUE ET GÉRÉE DE MANIÈRE SATISFAISANTE?

(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
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 7 // 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 978-92-9237-205-7
doi:10.2865/43589

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

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE

I-V SYNTHÈSE

1-12 INTRODUCTION

1-2 AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT — UN PARTENARIAT AMBIVALENT

3-11 SOUTIEN DE L'UE AUX PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX

12 PRÉCÉDENTS AUDITS EFFECTUÉS PAR LA COUR

13-16 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

17-94 OBSERVATIONS

17-51 LA CONCEPTION ET LE SUIVI DE LA POLITIQUE AGROENVIRONNEMENTALE PERMETTENT-ILS DE PRODUIRE DES AVANTAGES ENVIRONNEMENTAUX TANGIBLES?

20-27 LES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX NE SONT PAS SUFFISAMMENT SPÉCIFIQUES POUR PERMETTRE DE DÉTERMINER S'ILS ONT OU NON ÉTÉ ATTEINTS

28-34 LES PRESSIONS SUR L'ENVIRONNEMENT MENTIONNÉES NE JUSTIFIENT PAS CLAIREMENT LES PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX

35-39 EXEMPLES DE PRATIQUES VISANT À PRODUIRE DES AVANTAGES ENVIRONNEMENTAUX TANGIBLES

40-51 LE SUIVI DES RÉALISATIONS DE LA POLITIQUE AGROENVIRONNEMENTALE N'EST PAS FACILE

52-69 LES EXPLOITANTS AGRICOLES BÉNÉFICIENT-ILS D'UN SOUTIEN ADÉQUAT SOUS LA FORME D'ORIENTATIONS ADAPTÉES ET D'AIDES D'UN MONTANT APPROPRIÉ?

54-57 LES EXPLOITANTS AGRICOLES ONT GÉNÉRALEMENT BÉNÉFICIÉ D'UN SOUTIEN ADÉQUAT SOUS LA FORME D'ORIENTATIONS ADAPTÉES, MAIS LA DIFFUSION DES BONNES PRATIQUES POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

58-69 DES FAIBLESSES AFFECTENT LA DÉTERMINATION DU MONTANT DES AIDES POUR LES PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX

70-94 **LA GESTION DE LA POLITIQUE AGROENVIRONNEMENTALE PREND-ELLE EN COMPTE DES BESOINS ENVIRONNEMENTAUX PARTICULIERS?**

72-83 FAIBLE USAGE DES PROCÉDURES DE CIBLAGE ET DE SÉLECTION

84-94 L'AFFECTATION DES FONDS N'EN PERMET PAS UNE UTILISATION OPTIMALE

95-100 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

ANNEXE I — PRINCIPALES CONSTATATIONS FIGURANT DANS DE PRÉCÉDENTS RAPPORTS DE LA COUR SUR L'AGROENVIRONNEMENT

ANNEXE II — DESCRIPTION ET INDICATION DE L'ORIGINE DES CRITÈRES D'AUDIT UTILISÉS POUR RÉPONDRE AUX QUESTIONS D'AUDIT

ANNEXE III — INDICATEURS DE RÉALISATION ET DE RÉSULTAT COMMUNIQUÉS PAR LES HUIT ÉTATS MEMBRES CONTRÔLÉS

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Agriculture à haute valeur naturelle: types d'activités et de terres agricoles qui, par leurs caractéristiques, sont susceptibles d'abriter des niveaux élevés de biodiversité et/ou des espèces et habitats dont le statut de conservation est préoccupant.

Agriculture biologique: méthode de production de produits alimentaires limitant au maximum l'incidence des activités humaines sur l'environnement. Depuis 1991, des exigences sont définies au niveau de l'UE, y compris en ce qui concerne les méthodes de production et en matière d'inspection. Actuellement régie par les dispositions du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil.

Bassin hydrographique: zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, de fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, un seul estuaire ou delta (article 2 de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau).

Cadre commun de suivi et d'évaluation: approche élaborée par la Commission et les États membres qui vise à faire rapport sur l'exécution financière, les réalisations, les résultats et les impacts des programmes de développement rural.

État membre: dans le cadre du présent audit, il s'agit des autorités chargées de la gestion des paiements agroenvironnementaux. Pour ce faire, les États membres désignent une autorité de gestion. Dans les États membres régionalisés tels que l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, chaque région dispose d'un programme et d'une autorité de gestion distincts.

Indicateurs de réalisation: utilisés pour mesurer ce qui a été accompli dans le cadre d'une intervention — en matière d'agroenvironnement, il s'agit du nombre d'exploitations/de contrats et de la surface (nombre d'hectares) ou du nombre d'animaux faisant l'objet d'une aide au titre de la mesure.

Indicateurs de résultat: utilisés pour mesurer les changements directs induits par des interventions réalisées dans le cadre de programmes – pour les mesures relevant de l'axe 2, y compris celle relative à l'agroenvironnement, il s'agit de la surface (nombre d'hectares) ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres contribuant à la réalisation d'un objectif spécifique (l'amélioration de la qualité des eaux, par exemple).

Indicateurs d'impact: utilisés pour mesurer les effets socio-économiques et environnementaux à long terme qui peuvent être observés à l'expiration d'une période déterminée, ils sont mis en place au niveau des programmes dans le domaine du développement rural. S'agissant de l'agroenvironnement, les indicateurs pertinents sont les suivants: renversement de la tendance à l'amenuisement de la biodiversité, comportement des populations d'oiseaux des champs, maintien de terres agricoles et forestières à haute valeur naturelle, amélioration de la qualité des eaux et contribution à la lutte contre les changements climatiques.

Niveau de référence: niveau permettant de déterminer si les paiements agroenvironnementaux servent uniquement à indemniser les exploitants agricoles pour les pratiques plus ambitieuses que celles prévues par les dispositions réglementaires. La «conditionnalité», qui constitue un élément important du niveau de référence, se rapporte aux exigences énoncées aux annexes II et III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil dans les domaines de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux, de l'environnement, du bien-être des animaux et du maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

Orientations stratégiques de la Communauté: priorités de l'UE en matière de développement rural pour la période de programmation 2007-2013 adoptées par le Conseil (décision 2006/144/CE).

PAC: politique agricole commune.

Paiements agroenvironnementaux: mesure la plus importante sur le plan financier pour la mise en œuvre de la politique de développement rural de l'UE, elle a été mise en place dans le cadre de la PAC en 1987 sur une base facultative, puis est devenue d'application obligatoire pour les États membres en 1992. Elle est actuellement régie par les dispositions de l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

Pratique agricole: méthode de production agricole pouvant avoir une incidence positive ou négative sur l'environnement.

Production intégrée: système agricole dépourvu d'un ensemble d'exigences uniforme au niveau de l'UE, visant à utiliser les ressources naturelles et à garantir une agriculture durable, en particulier en limitant au maximum les facteurs polluants.

Programme de développement rural: document de programmation clé élaboré par un État membre et approuvé par la Commission pour planifier et mettre en œuvre la politique de développement rural de l'UE. Couvrant la période comprise entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2013, il peut contenir jusqu'à 40 mesures, dont les paiements agroenvironnementaux.

Sous-mesure agroenvironnementale: régime d'aide utilisé par les États membres pour mettre en œuvre les paiements agroenvironnementaux et caractérisé par les pratiques que les exploitants agricoles sont tenus d'adopter. Un programme de développement rural comporte plusieurs sous-mesures agroenvironnementales, généralement une dizaine. L'extensification des modes d'exploitation agricole, la rotation des cultures et les actions de conservation de la biodiversité en sont des exemples.

Surface physique bénéficiant d'une aide: surface agricole exploitée par des agriculteurs et autres gestionnaires de terres et soumise à des engagements agroenvironnementaux. Lorsque plusieurs engagements s'appliquent à la même surface, la surface totale faisant l'objet d'engagements ne peut être comptabilisée qu'une seule fois pour cet indicateur.

Zones Natura 2000: réseau de zones de protection de la nature couvrant l'ensemble du territoire de l'UE créé par la directive «Habitats» de 1992 (directive 92/43/CEE du Conseil).

SYNTHÈSE

I.

L'agroenvironnement constitue l'une des principales politiques de l'UE; les fonds de l'UE qui y sont consacrés représentent quelque 2,5 milliards d'euros par an et doivent permettre de répondre à la demande croissante de la société en matière de services environnementaux. La gestion de cette politique est partagée entre la Commission et les États membres. Les paiements agroenvironnementaux se caractérisent par un large éventail de pratiques agricoles dans les États membres et par le fait que la participation des exploitants agricoles est facultative. Dans ce contexte, l'audit de la Cour a consisté à déterminer si cette mesure de développement rural est conçue et gérée de manière satisfaisante.

II.

La Cour a constaté que les objectifs définis par les États membres sont nombreux et trop imprécis pour déterminer s'ils ont ou non été atteints. Bien que les programmes de développement rural fassent référence aux pressions sur l'environnement, celles-ci peuvent difficilement constituer une justification claire des paiements agroenvironnementaux. La mise en œuvre d'un cadre commun de suivi et d'évaluation constitue un progrès en ce qui concerne les systèmes de suivi, et quelques exemples de bonnes pratiques ont également été relevés en dehors de ce cadre. D'importants problèmes ont cependant été constatés en ce qui concerne la pertinence et la fiabilité des informations de gestion. En particulier, les informations disponibles concernant les avantages environnementaux des paiements agroenvironnementaux étaient très peu nombreuses.

SYNTHÈSE

III.

Les exploitants agricoles jouent un rôle décisif dans la mise en œuvre des paiements agroenvironnementaux, et il importe qu'ils reçoivent un soutien approprié sous la forme d'orientations et que les montants des aides soient suffisamment incitatifs à leurs yeux. Les systèmes visant à fournir des orientations aux exploitants agricoles étaient généralement mis en œuvre de manière satisfaisante. Cependant, des problèmes matériels considérables concernant les montants des aides ont été relevés, allant de déficiences au niveau de leur calcul à une différenciation insuffisante en fonction des caractéristiques des sites au niveau régional ou local.

IV.

La législation communautaire dispose que les États membres sont tenus d'apporter un soutien en fonction de besoins particuliers. Cependant, l'audit a fait apparaître que la plupart des dépenses étaient consacrées aux sous-mesures horizontales, sans procédure de sélection. Ces dépenses n'étaient pas étayées par des décisions relatives au degré de ciblage souhaité, sur la base des coûts encourus. De plus, les décisions sur lesquelles reposait la gestion n'étaient pas suffisamment fondées sur des éléments probants, et les paiements n'étaient pas ciblés sur des problèmes environnementaux spécifiques.

V.

La Cour recommande que:

- la Commission et les États membres explicitent et justifient davantage les sous-mesures agroenvironnementales, tout en améliorant les rapports correspondants;
- la Commission évalue plus rigoureusement les éléments clés des programmes de développement rural avant de les approuver;
- pour la prochaine période de programmation, la Commission examine si:
 - les dépenses agroenvironnementales ne devraient pas être ciblées avec une plus grande précision;
 - le taux de contribution de l'UE ne devrait pas être supérieur pour les sous-mesures présentant un potentiel environnemental accru;
 - une distinction ne devrait pas être clairement établie entre les mesures agroenvironnementales simples et celles qui sont plus ambitieuses;
 - les États membres ne devraient pas gérer les paiements agroenvironnementaux de manière plus dynamique.

INTRODUCTION

AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT — UN PARTENARIAT AMBIVALENT

1. Depuis les années 70 et 80, les effets négatifs de l'agriculture sur l'environnement suscitent des préoccupations croissantes. Celles-ci concernent notamment la spécialisation accrue des exploitations, l'utilisation d'engrais ou de pesticides, les fortes densités d'élevage et, en particulier dans les États membres méridionaux, l'extension des zones irriguées. Les garanties de prix pour les produits agricoles qu'offrait auparavant la politique agricole commune ont encouragé ces pratiques agricoles intensives.
2. Certains types d'agriculture extensive, en revanche, peuvent préserver le patrimoine naturel de l'espace rural. Le problème de l'abandon des exploitations extensives et des terres correspondantes prend de l'ampleur dans certaines régions de l'Union européenne (UE) et a une incidence négative sur la biodiversité et la diversité paysagère. Le risque d'incendies de forêt s'en trouve également accru.

SOUTIEN DE L'UE AUX PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX

3. Depuis 1987, l'UE cofinance les paiements agroenvironnementaux des États membres afin de relever le double défi consistant à réduire les effets négatifs de l'agriculture intensive et à maintenir les effets positifs de l'agriculture extensive. Ces paiements doivent permettre de «continuer à encourager les agriculteurs et autres gestionnaires de terres à exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société en introduisant ou en maintenant des méthodes de production agricole compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, des paysages et de leurs caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique»¹.

Fonds alloués par l'UE aux paiements agroenvironnementaux pour la période 2007-2013: 22,2 milliards d'euros

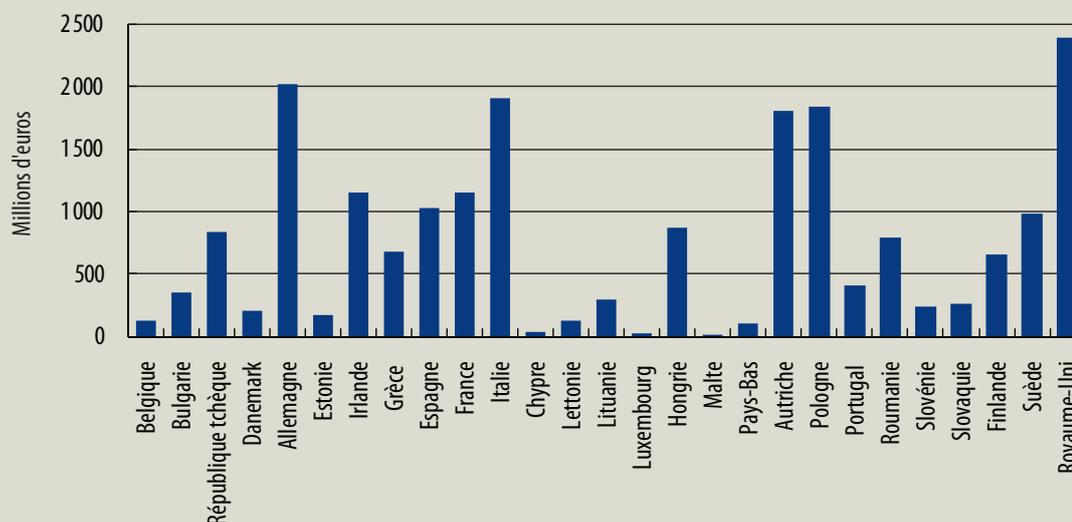
¹ Considérant 35 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.1.2005, p. 1).

4. Depuis 2000, les paiements agroenvironnementaux relèvent de la politique de l'UE en matière de développement rural, laquelle est mise en œuvre au moyen de programmes de développement rural élaborés par les États membres pour une période de sept ans. Les États membres sont tenus d'inclure les paiements agroenvironnementaux dans leurs programmes et, pour la période actuelle, qui couvre 2007-2013, ils leur ont alloué des fonds de l'UE d'un montant de 22,2 milliards d'euros. Le **graphique 1** présente la répartition des dotations par État membre. Les dépenses réelles de l'UE pour l'exercice 2009 se sont élevées à 2,5 milliards d'euros, et à 7,7 milliards d'euros pour la première moitié de la période de programmation (1^{er} janvier 2007-1^{er} juillet 2010)².

² Les montants de 2,5 et 7,7 milliards d'euros constituent des dépenses effectuées à un rythme normal. La dotation initiale pour l'agroenvironnement en 2007 (20,2 milliards d'euros) a été augmentée de 2 milliards d'euros à la suite de la révision de la PAC (dans le cadre du bilan de santé et du plan de relance). En outre, les dépenses ont été relativement peu élevées en 2007 et en 2008, car les programmes n'avaient pas encore été approuvés.

GRAPHIQUE 1

FONDS ALLOUÉS PAR L'UE AUX PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX (2007-2013) (TELS QU'APPROUVÉS DANS LE CADRE DE PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL AVANT LA FIN DÉCEMBRE 2009)



Source: DG Agriculture et développement rural: *Développement rural dans l'Union européenne — Informations statistiques et économiques — Rapport 2009*, décembre 2009.

5. Les paiements agroenvironnementaux sont généralement exécutés par le biais de contrats entre un organisme public des États membres et un bénéficiaire (exploitant agricole ou gestionnaire de terres). Ces contrats, qui couvrent normalement une période comprise entre cinq et sept ans, précisent les engagements auxquels le bénéficiaire doit souscrire. Ces engagements couvrent un large éventail de pratiques agricoles, qui peuvent être regroupées de la manière suivante.

Principaux groupes de pratiques agricoles pour les paiements agroenvironnementaux
○ Agriculture biologique (<i>voir glossaire</i>)
○ Production intégrée (<i>voir glossaire</i>)
○ Autres moyens d'extensification des modes d'exploitation agricole: réduction des engrais, réduction des pesticides et extensification de l'élevage
○ Rotation des cultures, maintien de terres en jachère
○ Mesures destinées à prévenir ou réduire l'érosion des sols
○ Ressources génétiques (races locales menacées d'abandon, plantes menacées d'érosion génétique)
○ Actions de conservation et de renforcement de la biodiversité
○ Entretien du paysage, notamment conservation des caractéristiques traditionnelles des terres agricoles
○ Actions liées à l'eau (à l'exclusion de la gestion des substances nutritives) telles que les bandes tampons, les bordures de champs et la gestion des zones humides.

6. L'un des principes fondamentaux des paiements agroenvironnementaux est que la décision d'introduire une demande en vue d'obtenir et de conclure un contrat appartient aux exploitants agricoles. En d'autres termes, le niveau des paiements doit être suffisamment attractif par rapport aux engagements à respecter et aux frais accessoires. Le montant de l'aide versée aux bénéficiaires doit être fondé exclusivement sur les coûts supplémentaires supportés et les pertes de revenus enregistrées en raison de leurs engagements agroenvironnementaux; il est également possible d'inclure les coûts induits.
7. Les paiements agroenvironnementaux ne sont pas destinés à indemniser les exploitants agricoles pour des pratiques rendues obligatoires par la législation. La situation par rapport à laquelle sont évalués les engagements supplémentaires comporte une «base de référence» ou «niveau de référence». Les avantages environnementaux escomptés au-delà de ce niveau peuvent être très variables et dépendent principalement du niveau d'exigence des pratiques agricoles en cause. Voir le **graphique 2** pour de plus amples informations.

8. Les évaluations agroenvironnementales distinguent deux approches possibles pour la mise en œuvre de la mesure, à savoir «large et superficielle» par rapport à «circonscrite et approfondie», «régimes de premier niveau» par rapport à «régimes de niveau supérieur» ou mesures «de base» par rapport à «plus ambitieuses»³. Cette distinction s'appuie sur le principe selon lequel les deux approches reposent sur une logique fondamentalement différente en matière de mise en œuvre des paiements environnementaux: les zones auxquelles s'appliquent les sous-mesures sont variables, de même que le nombre de bénéficiaires concernés, les coûts budgétaires et administratifs encourus, les règles applicables en matière de gestion et les effets attendus. Ces modes d'analyse bien établis des sous-mesures agroenvironnementales n'apparaissent pas dans la législation, ce qui permet aux autorités responsables de choisir l'approche à retenir selon le contexte et la nature des problèmes. La communication de la Commission⁴ qui ouvre le débat pour la période postérieure à 2013 propose que des actions agroenvironnementales simples et généralisées deviennent une composante des paiements directs.

Photo 1 — Exemple relatif à l'agroenvironnement en Angleterre; de gauche à droite, parcelle de blé, bande non traitée et bande semée d'un «mélange de semences pour oiseaux sauvages».



© Union européenne, source: Cour des comptes européenne.

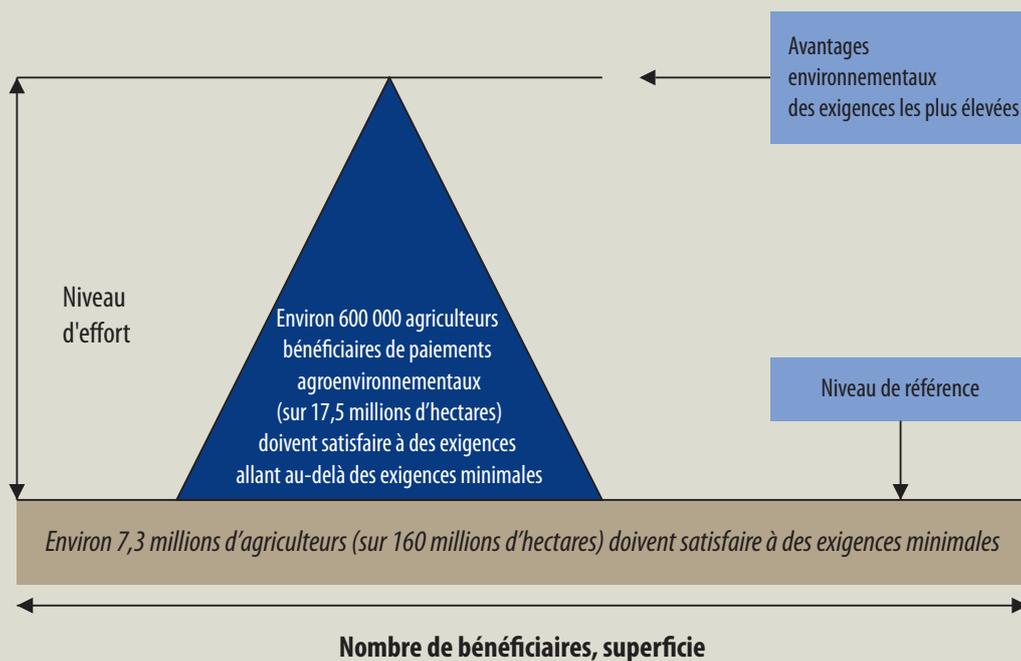
³ Il est mentionné à la page 85 de l'«Impact Assessment of rural development programmes in view of post-2006 rural development policy» (Évaluation de l'impact des programmes de développement rural dans la perspective de la politique de développement rural après 2006) de la Commission (DG Agriculture, rapport final présenté par l'EPEC, novembre 2004) que «ce débat «circonscrit et approfondi» ou «large et superficiel» est important depuis la mise en place de la politique agroenvironnementale, et l'une comme l'autre approche est visible dans les programmes agroenvironnementaux actuels». Cette distinction apparaît dans plusieurs autres rapports d'évaluation de la Commission européenne dès 1998 (évaluation du règlement (CEE) n° 2078/92 (document VI/7655/98 de la DG Agriculture).

⁴ «La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir», COM(2010) 672 final du 18 novembre 2010.

9. Les sous-mesures agroenvironnementales de base peuvent constituer un moyen rentable de mettre en œuvre des paiements agroenvironnementaux lorsqu'il faut agir sur des superficies importantes. Elles se caractérisent par des mesures simples et généralisées (entretien des pâturages, couverture végétale des terres agricoles, etc.) et par un nombre élevé de bénéficiaires. Les exigences pesant sur les exploitants agricoles étant limitées, les montants des aides sont relativement peu élevés.

GRAPHIQUE 2

LOGIQUE D'INTERVENTION DES PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX



- 10.** Les sous-mesures plus exigeantes, en revanche, peuvent être adaptées aux situations locales et appellent des types de gestion agricole plus complexes et plus ambitieux. Les États membres mettent généralement en œuvre ces régimes dans des zones géographiques plus limitées⁵, ce qui concerne un plus petit nombre de bénéficiaires. Les exploitants agricoles ayant à faire face à des exigences plus importantes, qui entraînent des coûts plus élevés et/ou des pertes de revenus, les montants des aides sont relativement élevés. Du fait du niveau d'exigence supérieur, adapté à des zones spécifiques, les sous-mesures plus ambitieuses peuvent se traduire par des avantages environnementaux plus importants pour chaque hectare ayant bénéficié d'un soutien, mais moyennant un coût plus élevé.
- 11.** La Commission et les États membres se partagent la gestion des paiements agroenvironnementaux. La Commission évalue et approuve les programmes de développement rural élaborés et présentés par les États membres, lesquels adoptent l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour garantir la bonne utilisation des fonds. Les exploitants agricoles (ou gestionnaires de terres) concluent un contrat avec l'autorité de gestion de l'État membre concerné et sont responsables de la mise en œuvre effective des pratiques agricoles conformément aux dispositions contractuelles.

⁵ L'agriculture biologique, l'un des types de gestion agricole les plus ambitieux, mais mis en œuvre sur une zone géographique importante, constitue une exception.

Les paiements agroenvironnementaux en bref	
○	Ils encouragent les exploitants agricoles à appliquer des méthodes de production agricole compatibles avec la protection de l'environnement.
○	Ils constituent l'une des principales politiques de l'UE, au titre de laquelle des fonds de l'UE d'un montant de quelque 2,5 milliards d'euros sont dépensés par an.
○	Ils sont obligatoires pour les États membres, mais reposent sur le volontariat pour les exploitants agricoles.
○	Les engagements doivent dépasser un niveau de référence.
○	Les paiements sont fondés sur les coûts supplémentaires et les pertes de revenu, voire les coûts induits. Les incitations sont interdites.
○	Les responsabilités en matière de gestion sont partagées entre la Commission et les États membres.

PRÉCÉDENTS AUDITS EFFECTUÉS PAR LA COUR

- 12.** La Cour a précédemment audité les paiements agroenvironnementaux et mis en évidence un certain nombre d'insuffisances. Les principales sont mentionnées à l'**annexe I**.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

13. Le présent audit vise à déterminer si les régimes agroenvironnementaux sont conçus et gérés de manière satisfaisante. Il vise plus particulièrement à répondre aux questions suivantes:

- la conception et le suivi de la politique agroenvironnementale permettent-ils de fournir des avantages environnementaux tangibles?
- les exploitants agricoles bénéficient-ils d'un soutien adéquat sous la forme d'orientations adaptées et d'aides d'un montant approprié?
- la gestion de la politique agroenvironnementale prend-elle en compte des besoins agroenvironnementaux particuliers?

14. La Cour a établi des critères d'audit concernant la conception, la mise en œuvre et le suivi/l'évaluation des paiements agroenvironnementaux. Ces critères ont été définis en se fondant sur la législation, sur des documents et des publications de la Commission ainsi que sur des études scientifiques (voir *annexe II*). La Cour a consulté un groupe d'experts⁶ en matière d'agroenvironnement sur la pertinence et la viabilité de ces critères d'audit. Sur la base d'un examen documentaire et après consultation du groupe d'experts, elle a également établi une liste restreinte des meilleures pratiques⁷ que la littérature scientifique considère comme convenant particulièrement à l'amélioration de l'efficacité des sous-mesures agroenvironnementales. Elle a effectué des visites en Angleterre, en Rhénanie-Palatinat en Allemagne et dans la région «Centre» en France, où des exemples de ces pratiques ont pu être observés.

15. L'audit a débuté par l'examen documentaire de 203 contrats agroenvironnementaux sélectionnés de manière aléatoire parmi les dépenses déclarées par les États membres à la Commission pour l'année 2008. L'échantillon couvrait 48 programmes de développement rural dans 21 États membres.

16. La Cour a ensuite sélectionné huit programmes pour des tests plus approfondis. Les États membres/régions sélectionné(e)s étaient l'Espagne (Andalousie), l'Italie (Piémont), l'Allemagne (Berlin et Brandebourg), la Suède, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne et la France. Dans chaque État membre, des informations probantes ont été recueillies pour un certain nombre de sous-mesures agroenvironnementales et examinées au moyen d'entretiens et d'une analyse de documents et de données. Un certain nombre d'exploitations ont également été visitées afin d'examiner la mise en œuvre des paiements agroenvironnementaux au niveau des exploitations avec les exploitants agricoles et les inspecteurs chargés des contrôles sur place.

⁶ Ce groupe était composé de neuf experts: trois d'organismes publics de recherche (l'Institut national de la recherche agronomique français, l'Institut von Thünen allemand et le Centre de recherche Teagasc irlandais), deux d'universités (de Copenhague et du Gloucestershire), deux d'organisations européennes (l'Agence européenne pour l'environnement et le Centre commun de recherche), un d'une ONG environnementale et un d'une organisation représentant les exploitants agricoles au niveau de l'UE.

⁷ Les orientations fournies aux bénéficiaires afin de les aider à mettre en œuvre les sous-mesures, la conception et le suivi des sous-mesures axées sur les résultats ainsi que le ciblage des sous-mesures sur des besoins définis de manière précise constituent des exemples de meilleures pratiques.

OBSERVATIONS

LA CONCEPTION ET LE SUIVI DE LA POLITIQUE AGROENVIRONNEMENTALE PERMETTENT-ILS DE PRODUIRE DES AVANTAGES ENVIRONNEMENTAUX TANGIBLES?

- 17.** La base juridique comprend plusieurs éléments visant à garantir que les paiements agroenvironnementaux procurent effectivement des avantages environnementaux. Dans leurs programmes de développement rural, les États membres doivent fournir une description de la situation actuelle en matière d'environnement, ainsi qu'une description et une justification des différents types d'engagements pour les paiements environnementaux, sur la base de l'impact environnemental prévu en rapport avec les besoins et priorités environnementaux⁸.
- 18.** Conformément aux principes de bonne gestion financière énoncés à l'article 27 du règlement financier⁹, les objectifs politiques doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés. Tout programme de développement rural doit comporter des informations sur les objectifs spécifiques vérifiables des mesures ainsi que sur l'évaluation de son état d'avancement, de son efficacité et de son efficacité au regard de ces objectifs⁸.
- 19.** La Cour a examiné si les objectifs en matière de paiements agroenvironnementaux figurant dans les programmes de développement rural étaient suffisamment précis (spécifiques, mesurables et datés) pour fournir une base solide permettant de déterminer s'ils ont ou non été atteints. La Cour a également examiné si les programmes de développement rural fournissaient une base solide pour justifier les paiements agroenvironnementaux par rapport aux pressions sur l'environnement mises en évidence. Considérant que l'existence de données de qualité constitue un préalable pour déterminer si les politiques atteignent les objectifs fixés, la Cour a examiné si les systèmes de suivi produisaient des données fiables et pertinentes pour évaluer les effets des paiements agroenvironnementaux sur l'environnement.

⁸ Voir en particulier les articles 16, points a) et c) et 81, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil ainsi que l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

⁹ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

**LES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE PAIEMENTS
AGROENVIRONNEMENTAUX NE SONT PAS SUFFISAMMENT
SPÉCIFIQUES POUR PERMETTRE DE DÉTERMINER
S’ILS ONT OU NON ÉTÉ ATTEINTS**

**LES OBJECTIFS AGROENVIRONNEMENTAUX SONT DÉTERMINÉS
DANS LE CADRE GLOBAL DU DÉVELOPPEMENT RURAL**

- 20.** Une législation de niveau supérieur détermine le cadre juridique du développement rural en général, dont relèvent les paiements agroenvironnementaux. Le Conseil a défini les priorités de l’UE en matière de développement rural pour la période 2007-2013 dans les orientations stratégiques de la Communauté (*voir glossaire*). Les paiements agroenvironnementaux, ainsi que d’autres mesures de développement rural, devraient contribuer à trois domaines prioritaires au niveau de l’UE: biodiversité, préservation et développement des systèmes agricoles et sylvicoles à haute valeur naturelle et des paysages agricoles traditionnels, eau, changement climatique.
- 21.** Les objectifs de l’UE, énoncés dans le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, sont assez généraux, comme il convient pour la formulation d’une législation de niveau supérieur. Le règlement du Conseil définit les objectifs de la politique de développement rural pour des ensembles de mesures cohérents (appelés «axes»). L’objectif de l’axe dont relèvent les paiements agroenvironnementaux est d’améliorer l’environnement et l’espace rural par un soutien à la gestion des terres.

DES OBJECTIFS NOMBREUX ET COMPLEXES

- 22.** Chaque État membre est tenu de présenter un plan stratégique national indiquant les mesures prioritaires du Fonds européen agricole pour le développement rural et de l’État membre concerné, compte tenu des orientations stratégiques de la Communauté, des objectifs spécifiques en matière de développement rural et des ressources financières disponibles. Les programmes de développement rural doivent veiller à ce que le soutien de l’UE au développement rural contribue à la réalisation des priorités et des objectifs définis dans les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux. Ils doivent comporter des informations sur les axes et les mesures proposées pour chacun d’entre eux, en particulier les objectifs spécifiques vérifiables qui permettent de mesurer l’avancement, l’efficacité et l’efficacité du programme.

La mesure agroenvironnementale relative au programme andalou comportant un nombre très élevé d'objectifs, les résultats sont difficiles à mesurer

- 23.** Les objectifs assignés aux paiements agroenvironnementaux qui sont énoncés dans les différents documents de programmation forment fréquemment un cadre excessivement complexe. Cela est illustré par l'exemple de l'Andalousie. Le plan stratégique national comporte 20 objectifs environnementaux. Le programme de développement rural met en œuvre cette structure en décrivant les paiements agroenvironnementaux dans une section générale comportant huit objectifs, qui sont différents des 20 objectifs précédemment énoncés, ou qui ont été reformulés de manière plus générale.
- 24.** Le programme de développement rural comporte également des objectifs pour chacune des 15 sous-mesures agroenvironnementales (au nombre de 51), qui sont eux aussi parfois partiellement, parfois totalement différents des objectifs énoncés dans la partie générale. Le nombre d'objectifs, très élevé, correspondant au cadre général, évaluation environnementale stratégique¹⁰ et évaluation ex ante¹¹ comprises, rend les résultats difficiles à mesurer.
- 25.** La Cour a constaté que les objectifs inscrits dans les programmes de développement rural n'étaient pas spécifiques, mesurables et datés. Les objectifs formulés par les États membres l'étaient généralement dans des termes non spécifiques tels que «réduire», «protéger», «contribuer à», etc. Lorsque la quantification était possible (par exemple: réduction de 20 %), il était fréquent qu'elle ne soit pas pour autant réalisée. Par exemple, les objectifs utilisés en Pologne pour les sous-mesures agroenvironnementales tels que «bonne utilisation des sols et protection de l'eau» ne sont pas vérifiables. En outre, les objectifs ne comportent pas de niveaux de référence indiquant la situation avant la mise en œuvre des paiements agroenvironnementaux, et aucun délai n'est fixé pour leur réalisation. De telles déficiences, relevées dans tous les États membres audités, rendent difficile l'appréciation de la réalisation des objectifs.

¹⁰ L'évaluation environnementale stratégique fait partie intégrante de l'évaluation ex ante (voir note de bas de page 11) et satisfait aux exigences de l'évaluation environnementale prévue par la directive 42/2001/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 197 du 21.7.2001, p. 30) (directive relative à l'évaluation de l'impact des activités stratégiques sur l'environnement).

¹¹ L'évaluation ex ante fait partie intégrante de la procédure d'établissement d'un programme de développement rural; elle a pour objectif d'optimiser l'affectation des ressources budgétaires et d'améliorer la qualité de la programmation.

26. Cependant, de bons exemples d'objectifs spécifiques et mesurables ont également été relevés. En Suède, les objectifs agroenvironnementaux sont incorporés dans un ensemble d'objectifs nationaux en matière de qualité environnementale qui ont été adoptés par le parlement suédois en 1999. L'échéance fixée pour ces objectifs est 2020 mais, pour la plupart d'entre eux, des objectifs intermédiaires liés concernant la situation en 2010 ont été fixés.
27. Les meilleurs exemples constatés sont ceux des sous-mesures dites «axées sur les réalisations», dont la mise en œuvre conduit à des résultats qui sont directement observables sur le terrain. En Andalousie, dans le Piémont et en France, ces sous-mesures concernaient la protection de races menacées d'abandon (voir **photo 2**). Les sous-mesures concernant la Rhénanie-Palatinat et la France, auditées dans le cadre des meilleures pratiques, concernaient la gestion des herbages (voir **encadré 3**).

Photo 2 — Exemple relatif à l'agroenvironnement en France: protection d'une race de chevaux («ardennais») menacée d'abandon dans l'agriculture.



© Union européenne, source: Cour des comptes européenne.

LES PRESSIONS SUR L'ENVIRONNEMENT MENTIONNÉES NE JUSTIFIENT PAS CLAIREMENT LES PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX

DES PRESSIONS SUR L'ENVIRONNEMENT SONT MISES EN ÉVIDENCE DANS LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

- 28.** Tous les programmes de développement rural audités mettaient en évidence les pressions sur l'environnement existantes. Celles-ci concernaient en particulier l'amenuisement de la biodiversité, les menaces qui pèsent sur la qualité des eaux, l'érosion des sols, la pollution de l'air et les changements climatiques. La mise en évidence de ces pressions a reposé dans une large mesure sur les orientations stratégiques de la Communauté, dans lesquelles le Conseil définit les priorités de l'UE en matière de développement rural pour la période de programmation 2007-2013.

- 29.** Sept des huit programmes de développement rural audités comportent des cartes permettant de localiser les pressions sur l'environnement mises en évidence. Les États membres ont généralement été en mesure de fournir des documents (tels que des données et des études) étayant leur analyse des pressions sur l'environnement. À titre d'illustration, le programme de développement rural relatif au Piémont comporte différentes cartes montrant les menaces de nature pédologique existantes (diminution de la matière organique, tassement et contamination des sols, etc.). L'autorité de gestion a également été en mesure de fournir des données établissant un classement des 1 206 municipalités de la région (et de parties spécifiques de celles-ci) en fonction du risque d'érosion des sols, ventilées en trois catégories (moins de trois tonnes, entre trois et 15 tonnes et plus de 15 tonnes par hectare et par an).

- 30.** Cependant, dans un certain nombre de programmes audités, les questions environnementales étaient décrites de manière générale, sans lien manifeste avec les sous-mesures agroenvironnementales. À titre d'exemple, en Espagne, en Italie et en France, certaines pressions sur l'environnement mises en évidence dans les programmes de développement rural n'étaient pas visées par les paiements agroenvironnementaux. Ces cas n'étaient pas expliqués dans les programmes.

LES LIENS ENTRE L'ENVIRONNEMENT ET LES PRATIQUES AGRICOLES
SONT NOMBREUX ET DIFFICILES À ÉTABLIR AVEC PRÉCISION

- 31.** L'évaluation du degré de réalisation des objectifs agroenvironnementaux repose sur l'existence d'un lien entre les sous-mesures agroenvironnementales et les pressions sur l'environnement. Les sous-mesures agroenvironnementales sont susceptibles d'avoir une incidence positive sur plusieurs pressions sur l'agroenvironnement (eau, sol, air, biodiversité, etc.). Il est impossible de hiérarchiser ou de classer clairement les pressions sur l'environnement, étant donné qu'elles concernent des éléments qui sont tous pertinents, de nature différente et non comparables.
- 32.** En conséquence, les programmes de développement rural audités ne donnent que des informations limitées, voire aucune, sur l'importance relative des pressions sur l'environnement mises en évidence. De plus, ils n'établissent pas de liens précis avec les sous-mesures agroenvironnementales proposées. Il est donc difficile d'évaluer l'étendue dans laquelle les sous-mesures ont eu une incidence sur la pression spécifique en matière d'environnement mise en évidence. C'est pourquoi la plupart des États membres apprécient la réalisation des objectifs environnementaux de manière globale, en considérant les sous-mesures dans leur ensemble.
- 33.** Selon les programmes de développement rural, il existe donc de multiples liens entre les pressions sur l'environnement et les pratiques agricoles qui bénéficient d'une aide agroenvironnementale. Afin de résoudre cette difficulté, dans deux des huit programmes audités, les liens entre les pressions sur l'environnement et les sous-mesures agroenvironnementales ont pu être classés en liens directs et liens indirects. Par exemple, dans le Piémont, l'une des sous-mesures agroenvironnementales auditées (soutien à la production intégrée, voir *glossaire*) était censée contribuer à quatre des cinq objectifs environnementaux¹², mais un seul d'entre eux (la protection de la qualité de l'eau) a été sélectionné comme principal objectif direct. Cela contribue à clarifier la part prise par les paiements agroenvironnementaux dans la réalisation des objectifs environnementaux énoncés dans le cadre.
- 34.** Un autre exemple de lien direct entre une sous-mesure agroenvironnementale et les pressions mises en évidence a été trouvé en Pologne. Selon le programme de développement rural polonais, l'érosion éolienne constitue une menace pour 28 % du territoire. La mise en place d'une couverture des sols en hiver est une pratique agricole qui limite l'érosion des sols causée, notamment, par le vent. Cette pratique bénéficie du soutien des paiements agroenvironnementaux prévus dans le programme de développement rural polonais, comme l'illustre la **photo 3**.

¹² Maintien de la biodiversité et des zones à haute valeur naturelle, protection des ressources en eau, réduction des gaz à effet de serre, maintien d'une activité agricole dans des zones confrontées au risque d'abandon des terres, protection du territoire.

Photo 3 — Exemple relatif à l'agroenvironnement en Pologne avec, à droite, une zone dépourvue de couverture végétale où les sols sont exposés à l'érosion éolienne, et, à gauche, une zone couverte de seigle planté dans le cadre d'une sous-mesure agroenvironnementale afin de protéger le sol de l'érosion.



© Union européenne, source: Cour des comptes européenne.

EXEMPLES DE PRATIQUES VISANT À PRODUIRE DES AVANTAGES ENVIRONNEMENTAUX TANGIBLES

RÈGLES CLAIRES EN MATIÈRE D'AFFECTATION DE RESSOURCES

- 35.** Lorsque des pressions sur l'environnement sont mises en évidence, l'affectation des ressources devrait être justifiée sous l'angle du rapport coût/efficacité de l'obtention d'avantages environnementaux dans les zones concernées. À cet égard, l'Angleterre, par exemple, où la Cour s'est rendue pour examiner des cas de meilleures pratiques, suit une approche qui opère une distinction entre sous-mesures de premier niveau et sous-mesures de niveau supérieur. Cela a contribué à renforcer la clarté et la visibilité des résultats (voir **encadré 1**).

- 36.** Trois des États membres audités ont également recours à des enveloppes budgétaires distinctes pour différents types de sous-mesures. Dans son programme de développement rural, la Hongrie déclare ne pas souhaiter affecter plus de 35 % des fonds alloués à des sous-mesures prévoyant des réalisations environnementales limitées. La Pologne a affecté un budget spécifique à deux des neuf sous-mesures de son programme de développement rural. Le budget alloué à l'une d'entre elles, qui concerne la protection d'espèces d'oiseaux menacées et d'habitats naturels situés dans des zones Natura 2000, représente 19 % du budget total consacré aux paiements agroenvironnementaux pour la période 2007-2013. La France a affecté 27 % du budget 2007-2013 aux sous-mesures ciblées décrites à l'**encadré 5**.

LES POLITIQUES SUSCEPTIBLES DE SE SUBSTITUER AUX PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX N'ONT PAS ÉTÉ SUFFISAMMENT PRISES EN CONSIDÉRATION

- 37.** Les paiements agroenvironnementaux constituent l'une des nombreuses politiques utilisées pour protéger et améliorer l'environnement. Les États membres peuvent également recourir, par exemple, à des dispositions réglementaires, à des taxes spécifiques ou à un renforcement des actions de formation et de conseil. La prise en considération d'autres politiques de ce type contribuerait à mettre en évidence les cas dans lesquels l'approche fondée sur les paiements agroenvironnementaux constitue le meilleur moyen de répondre aux pressions mises en évidence.

ENCADRÉ 1

SOUS-MESURES DE PREMIER NIVEAU ET DE NIVEAU SUPÉRIEUR EN ANGLETERRE

En Angleterre, les autorités nationales ont identifié des pressions sur l'environnement dans différentes zones géographiques. Elles ont analysé le type de sous-mesure (divisées, en Angleterre, en régimes de premier niveau et de niveau supérieur) qui présentait le meilleur rapport coût/efficacité pour l'obtention d'avantages environnementaux. Un budget pour les régimes de premier niveau a donc été calculé sur la base d'un objectif de 70 % des terres agricoles relevant de contrats agroenvironnementaux de premier niveau. Le reste du budget, affecté à des sous-mesures de niveau supérieur, est réparti entre neuf régions en fonction de leur taille et de leurs spécificités environnementales ainsi que des taux de participation passés et des prévisions en la matière.

Dans chaque région, des «zones cibles» ont été délimitées et classées par ordre prioritaire dans le cadre du régime de niveau supérieur, en fonction de critères tels que la pertinence en matière de biodiversité, le paysage, la protection des ressources naturelles (par exemple l'érosion), etc. Pour chaque zone cible, les bénéficiaires potentiels sont informés des activités de gestion des sols qui conviennent. Des indicateurs spécifiques sont établis pour assurer le suivi des résultats obtenus (voir point 51).

- 38.** La Cour n'a relevé que deux cas (France, Suède) dans lesquels ces autres politiques possibles ont été expressément prises en considération dans les programmes de développement rural. Il est expliqué dans le programme de développement rural suédois que les dispositions législatives en vigueur figurent parmi les principaux autres moyens politiques de limiter l'incidence négative de l'utilisation d'engrais et de produits phytopharmaceutiques. Le programme donne des indications quant à l'évolution prévisible de la situation et envisage de redéfinir les paiements agroenvironnementaux à la lumière des changements législatifs. Le programme français décrit la synergie entre les politiques nationales et celles de l'UE et mentionne les paiements agroenvironnementaux comme étant l'un des outils qui, avec la réglementation nationale, la politique fiscale, etc., permettent de résoudre certains problèmes (biodiversité, eau, etc.).
- 39.** En Pologne et en Allemagne (Berlin et Brandebourg), les programmes de développement rural n'expliquaient pas pourquoi les paiements agroenvironnementaux constituaient le moyen le plus approprié de répondre aux besoins environnementaux. Ainsi, la sous-mesure agroenvironnementale polonaise relative aux bandes tampons aurait-elle également pu être mise en œuvre au titre de la conditionnalité, qui fait partie du niveau de référence (*voir glossaire*). Cela a déjà été souligné dans un précédent rapport de la Cour¹³.

LE SUIVI DES RÉALISATIONS DE LA POLITIQUE AGROENVIRONNEMENTALE N'EST PAS FACILE

LE CADRE COMMUN DE SUIVI ET D'ÉVALUATION MARQUE UN PROGRÈS, MAIS NE PERMET PAS D'OBTENIR SUFFISAMMENT DE DONNÉES PERTINENTES ET FIABLES

- 40.** Le cadre commun de suivi et d'évaluation pour les programmes de développement rural de la période 2007-2013 constitue une amélioration par rapport à la situation antérieure à 2007. Ce cadre fournit notamment un ensemble d'indicateurs communs que les États membres doivent faire figurer dans leurs programmes. Il est rendu compte annuellement à la Commission des indicateurs de réalisation et de résultat. La Commission vérifie alors la cohérence et la fiabilité des indicateurs et des données communiquées. Sur la base de ces vérifications, elle a relevé un grand nombre d'insuffisances, les principales étant des données manquantes ou inexactes, des incohérences entre différents tableaux et des erreurs affectant les dépenses dont il est fait état.

¹³ Point 60 et encadré 3 du rapport spécial n° 8/2008: *La conditionnalité est-elle une politique efficace?*

- 41.** L'audit de la Cour a permis de confirmer les insuffisances relevées par la Commission et de constater que les données provenant de plusieurs États membres n'étaient pas fiables. À titre d'exemple, en Andalousie, les indicateurs de réalisation et de résultat n'avaient aucun rapport avec les dépenses agroenvironnementales. En France, la Cour a relevé plusieurs insuffisances, parmi lesquelles des données manquantes dans les tableaux transmis à la Commission pour l'année 2008. En outre, la pratique consistant à continuer d'inclure des données après l'expiration des contrats gonfle les résultats concernant les dépenses de l'UE. Tous les programmes clôturés sont supposés continuer à produire les mêmes effets jusqu'à la fin de la période de programmation¹⁴.
- 42.** Le cadre commun de suivi et d'évaluation comporte des indicateurs de réalisation, de résultat et d'incidence. Les États membres doivent adresser à la Commission un rapport annuel d'exécution sur la mise en œuvre du programme comprenant des indicateurs de réalisation et de résultat. Les données communiquées par les huit États membres audités dans leur rapport d'exécution de 2009 figurent à l'*annexe III*. Les indicateurs d'incidence mesurent des phénomènes de grande ampleur affectés non seulement par l'aide au titre des programmes de développement rural, mais également par de nombreux autres facteurs¹⁵.
- 43.** L'indicateur de résultat («surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres») laisse particulièrement à désirer. Dans la pratique, il est identique au chiffre indiqué par les États membres pour l'indicateur de réalisation «zone bénéficiant d'une aide agroenvironnementale». Cela s'explique par le fait que les États membres n'opèrent pas de distinction entre ces deux indicateurs, et que l'ensemble des superficies sous contrat sont considérées comme «ayant fait l'objet d'actions réussies». En conséquence, les avantages environnementaux ne font pas l'objet d'un suivi suffisant: l'audit a permis de mettre en évidence plusieurs cas où le contrat agroenvironnemental n'avait pas été fructueux, mais où il était néanmoins pris en considération dans l'indicateur de résultat. La section suivante donne des exemples d'améliorations qui pourraient être apportées à cet égard (voir points 48 à 51).

¹⁴ Il s'agit d'une simplification adoptée en application du cadre commun de suivi et d'évaluation. Certaines sous-mesures portent leurs fruits dès le début de leur mise en œuvre, tandis que d'autres ne le font qu'à la fin du cycle de vie des programmes. Cela a conduit à l'adoption d'une approche unique qui part de l'hypothèse que les effets se poursuivent après que les programmes ont été clôturés. Tel n'est pas toujours le cas. Par exemple, lorsqu'un exploitant agricole payé pendant cinq ans pour se convertir à l'agriculture biologique repasse à l'agriculture conventionnelle une fois son contrat arrivé à échéance.

¹⁵ Les indicateurs d'incidence sont les suivants: renversement de la tendance à l'amenuisement de la biodiversité, maintien de terres agricoles et forestières à haute valeur naturelle, amélioration de la qualité des eaux et contribution à la lutte contre les changements climatiques.

- 44.** Dans la mesure où le cadre commun de suivi et d'évaluation est un système normalisé, l'article 81 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil fait obligation aux États membres de mettre en œuvre un petit nombre d'indicateurs spécifiques supplémentaires. Bien que tous les États membres audités aient fait figurer des indicateurs supplémentaires dans leurs programmes, des déficiences ont été relevées pour chacun d'entre eux. Bien que mentionnés dans les programmes de développement rural, les indicateurs supplémentaires souffraient des faiblesses suivantes: ils ne faisaient l'objet d'aucun rapport; ils faisaient double emploi avec des indicateurs communs existants; ils ne se rapportaient pas de manière suffisamment spécifique aux pressions sur l'environnement visées, voire étaient inexistantes pour ces pressions. À titre d'illustration de cette dernière insuffisance, la Hongrie a adopté un certain nombre de sous-mesures agroenvironnementales traitant de questions environnementales spécifiques, telles que le risque élevé d'érosion par le vent et l'eau et la conservation d'espèces d'oiseaux menacées. Cependant, aucun indicateur supplémentaire n'a été prévu dans le programme de développement rural pour surveiller les effets correspondants.

LE CADRE COMMUN DE SUIVI ET D'ÉVALUATION N'EST PAS CONÇU POUR ÉVALUER LES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

- 45.** Les avantages environnementaux des paiements agroenvironnementaux dépendent des caractéristiques de la zone où ils sont exécutés. Certaines zones sont affectées par des problèmes environnementaux spécifiques, telles que ceux mentionnés dans les indicateurs de référence du cadre¹⁶, tandis que dans d'autres, il n'existe aucune pression générale sur l'environnement. Il convient par conséquent de suivre la destination des fonds par zone. Ignorant cette nécessité, les États membres n'ont généralement pas suivi le montant des fonds dépensés dans les zones concernées. Par exemple, dans leurs programmes de développement rural, certains États membres ont déclaré que la mise en œuvre de politiques agroenvironnementales dans les zones Natura 2000 constituait une priorité. Ils n'ont cependant pas été en mesure de fournir des informations concernant les montants réellement affectés à ces zones.

¹⁶ Le cadre commun de suivi et d'évaluation comprend les indicateurs de référence suivants, qui se rapportent à des zones présentant un intérêt spécifique du point de vue de l'environnement: terres agricoles et forestières à haute valeur naturelle, zones polluées par des nitrates et des pesticides (zones vulnérables), zones présentant un risque d'érosion des sols, zones défavorisées, zones d'agriculture extensive et zones Natura 2000.

- 46.** Les effets sur l'environnement des sous-mesures agroenvironnementales varient sensiblement selon le niveau des exigences requises et le type de zone. Cependant, le cadre commun de suivi et d'évaluation ne tient pas compte de ce fait pour la communication d'informations sur les réalisations et les résultats. Les chiffres sont cumulés, quelle que soit l'ampleur des effets — limités ou plus conséquents. En particulier, les chiffres se rapportant aux sous-mesures qui produisent généralement des effets plus limités, mais sur une zone plus étendue, sont cumulés avec ceux correspondant aux sous-mesures qui produisent généralement des avantages environnementaux plus conséquents, mais dans une zone spécifique. Cela engendre une situation, décrite à l'**encadré 2**, dans laquelle les informations consignées sont fortement influencées par les sous-mesures appliquées à une zone plus étendue et où les chiffres ne sont pas significatifs lorsqu'ils sont regroupés au niveau de l'UE.

ENCADRÉ 2

EXEMPLE D'AGRÉGATION DE DONNÉES DÉPOURVUE DE SIGNIFICATION

L'une des 15 sous-mesures de la région espagnole d'Andalousie soutient l'apiculture, le but étant de protéger la biodiversité et d'entretenir la faune et la flore en dehors des superficies agricoles. Il s'agit d'une sous-mesure de base, dont les bénéficiaires reçoivent une aide financière d'un montant de 21,40 euros/hectare. En 2008, les dépenses de l'UE déclarées pour l'Andalousie s'élevaient à 7,9 millions d'euros pour 1 540 contrats mis en œuvre sur 579 339 hectares. Cette sous-mesure représente à elle seule plus de 3 % du chiffre total¹⁷ communiqué par la Commission pour l'agroenvironnement au niveau de l'UE.

Une autre sous-mesure mise en œuvre en Andalousie est l'agriculture biologique. Les taux d'aide par hectare sont compris entre 123,10 et 600 euros/hectare selon les cultures. L'Andalousie prévoit de soutenir 4 000 exploitants agricoles par an, ce qui, pour une taille moyenne d'exploitation de 15 hectares, sera comptabilisé pour 60 000 hectares, soit 0,3 % du chiffre total pour l'UE.

Au niveau de l'UE, les chiffres de 579 339 et 60 000 sont cumulés et donc dépourvus de signification. Un contrat type pour un apiculteur concerne 250 ruches pour une superficie comptabilisée de 500 hectares. Obtenir un chiffre équivalent dans le domaine de l'agriculture biologique implique la mise en œuvre, par plus de 33 exploitants agricoles, d'exigences très strictes.

¹⁷ Surface physique bénéficiant de paiements agroenvironnementaux (voir glossaire).

47. L'audit a eu lieu plus de trois ans après le début de la période de programmation. La Commission et les États membres ne disposaient que de très peu d'informations en ce qui concerne les avantages environnementaux des paiements agroenvironnementaux pour la période 2007-2009. D'une manière générale, les États membres étaient d'accord avec la Cour que le cadre commun de suivi et d'évaluation ne fournissait pas suffisamment d'informations à cet égard. Certains États membres et la Commission ont suggéré que cela entrerait dans le cadre de l'évaluation des programmes. Cependant, les informations relatives aux avantages environnementaux sont nécessaires à la fois à la gestion des sous-mesures agroenvironnementales et à la fourniture d'une base solide pour les évaluateurs.

DES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE SUIVI ONT ÉTÉ RELEVÉS EN DEHORS DU CADRE COMMUN DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

48. Dans le cadre de ses trois visites de contrôle des meilleures pratiques, la Cour a relevé des bonnes pratiques en matière de suivi. Chacun de ces cas concernaient des sous-mesures plus ambitieuses prévoyant une évaluation des avantages environnementaux et un rapport en dehors du cadre commun de suivi et d'évaluation. La généralisation de ces pratiques à l'intérieur d'un cadre commun de suivi et d'évaluation pourrait être coûteuse. Il n'existe cependant pas d'estimations disponibles concernant ces coûts et les avantages retirés.
49. La France met en œuvre une sous-mesure consacrée à la protection de l'eau, adaptée à des zones géographiques spécifiques appelées «bassins hydrographiques» (*voir glossaire*). Les exploitations agricoles situées dans ces zones sont évaluées par un expert-conseil, ce qui donne ensuite lieu à la définition d'actions concrètes qui seront mises en œuvre par les exploitants agricoles et sont intégrées dans les modalités de suivi. Chacun des projets comprend un plan de suivi qui est évalué par les autorités avant sa mise en œuvre. Des substances polluantes particulières présentes dans l'eau, comme le phosphore, sont contrôlées par analyse chimique. Le plan de suivi détermine le nombre et la fréquence des analyses, les rivières concernées ainsi que les organismes responsables. Ces dispositions permettent une évaluation précise des effets de la sous-mesure sur l'environnement.

50. En 2007, la région allemande de Rhénanie-Palatinat a mis en place deux sous-mesures agroenvironnementales visant à maintenir des pâturages à haute valeur naturelle. Les résultats escomptés sont axés sur la préservation d'un certain nombre de végétaux et d'espèces sur les pâturages. Le suivi de ces sous-mesures s'effectue selon un mode de collecte des données uniformisé (voir **encadré 3**).

ENCADRÉ 3

EXEMPLE DE SUIVI D'UNE SOUS-MESURE «AXÉE SUR LES RÉSULTATS»

La condition de base est l'existence documentée de quatre à huit (en fonction de la sous-mesure) plantes indicatrices parmi une liste d'espèces prédéterminées. Outre des exigences minimales de gestion, les exploitants agricoles sont libres d'appliquer les pratiques agricoles qu'ils jugent appropriées pour obtenir le résultat voulu. Ils sont tenus de répertorier l'existence des plantes selon des méthodes définies. Les plantes indicatrices sont comptées dans un couloir situé le long de la plus longue diagonale sur une largeur de deux mètres. Ce couloir est divisé en trois secteurs, et toutes les plantes indicatrices qui se trouvent dans chaque secteur sont répertoriées séparément. Le mode de collecte est illustré par la photo ci-dessous.



Source: © Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht Rheinland-Pfalz: „PAULa — Vertragsnaturschutz Grünland — Kennarten“, Mainz 2008, p. 8.

51. En Angleterre, pour les sous-mesures de niveau supérieur (voir **encadré 1**), les conventions signées avec les exploitants agricoles comportent des «indicateurs de réussite». Leur objectif est de garantir que le gestionnaire du sol et le conseiller de l'organisme public soient en mesure de contrôler si les résultats environnementaux ont été atteints. Ces indicateurs sont établis pour chaque exploitation agricole et pour chaque option de gestion de la convention. Ils fournissent des éléments datés, spécifiques et quantifiés, qui permettent d'améliorer les performances par l'ajustement des prescriptions de gestion. S'agissant des pratiques agricoles consistant à semer un «mélange de semences pour oiseaux sauvages» sur des bandes de semis ou à conserver des bandes non traitées (voir **photo 1**), ces indicateurs stipulant par exemple que «la couverture devrait comprendre entre 5 % et 50 % de plantes à feuilles larges souhaitées, dont au moins trois espèces arables ciblées» et que «les parcelles devraient fournir un approvisionnement durable en semence tout au long de l'hiver jusqu'au 15 février». Les autorités évaluent les indicateurs de réussite d'un certain nombre de contrats tous les ans.

LES EXPLOITANTS AGRICOLES BÉNÉFICIENT-ILS D'UN SOUTIEN ADÉQUAT SOUS LA FORME D'ORIENTATIONS ADAPTÉES ET D'AIDES D'UN MONTANT APPROPRIÉ?

52. Les exploitants agricoles doivent être conscients des problèmes environnementaux, savoir ce que l'on attend d'eux et comprendre comment respecter les obligations des sous-mesures agroenvironnementales. Cet objectif peut être atteint par le biais de mesures de soutien aux exploitants agricoles. La Cour a examiné si un soutien était apporté et sous quelle forme (formation, conseils et informations, par exemple), ainsi que dans quelle mesure son efficacité était évaluée et renforcée par la diffusion de bonnes pratiques.
53. L'application des sous-mesures agroenvironnementales par les exploitants agricoles repose sur le volontariat, ce qui signifie qu'un soutien financier adéquat doit être fourni pour rendre ces sous-mesures suffisamment intéressantes, tout en évitant le risque de surcompensation. La Cour a examiné si les montants des aides figurant dans les programmes étaient correctement calculés, justifiés par des éléments pertinents, différenciés en fonction des conditions régionales ou locales et établis en fonction des effets sur l'environnement.

LES EXPLOITANTS AGRICOLES ONT GÉNÉRALEMENT BÉNÉFICIÉ D'UN SOUTIEN ADÉQUAT SOUS LA FORME D'ORIENTATIONS ADAPTÉES, MAIS LA DIFFUSION DES BONNES PRATIQUES POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

- 54.** Dans tous les États membres visités, la Cour a constaté que les réseaux administratifs existants étaient utilisés pour fournir des orientations, des conseils et des formations aux bénéficiaires des régimes de base. L'information d'ordre général était assurée par le biais de réunions, de brochures et de sites web. Des informations et des orientations plus détaillées étaient également fournies sous la forme de cours ou d'assistance technique, par des organismes publics ou des experts-conseils privés. Tous les États membres visités ont eu recours ou prévu de recourir à d'autres mesures de développement rural pour soutenir la mise en œuvre des sous-mesures agroenvironnementales, dans la plupart des cas à des actions de formation et d'information. En Suède, presque toutes les exploitations bénéficiant de paiements agroenvironnementaux ont participé à de telles actions de formation.
- 55.** En outre, dans la plupart des États membres, des orientations plus spécifiques ont été fournies aux bénéficiaires des régimes les plus ambitieux. Il s'agit généralement d'un plan environnemental élaboré par un expert-conseil qui, à l'issue d'une visite de l'exploitation, dresse un état de ses caractéristiques environnementales (habitats, étangs, sols vulnérables, etc.). Ce plan constitue un guide des options de gestion les plus appropriées. Par exemple, en Suède, dans le Brandebourg, en Pologne et en France, il est obligatoire d'établir des schémas de conservation de la nature, au cas par cas, pour les sous-mesures liées à la protection de la biodiversité dans des zones spécifiques.

La diffusion des bonnes pratiques et les informations communiquées en retour aux exploitants agricoles sont insuffisantes

- 56.** La diffusion des bonnes pratiques est l'un des modes de communication des orientations, tant aux gestionnaires qu'aux bénéficiaires. La Commission a mis en place des structures telles que le réseau européen pour le développement rural, qui vise à collecter, à diffuser et à consolider les bonnes pratiques en matière de développement rural au niveau de l'UE. Cependant, la portée de cette initiative a été limitée dans le domaine de l'agroenvironnement, les structures existantes n'ayant identifié que quelques exemples concrets de bonnes pratiques.

- 57.** Au niveau des États membres, l'audit a révélé que les autorités administratives responsables fournissaient rarement aux bénéficiaires des informations en retour sur les résultats obtenus pour les sous-mesures agroenvironnementales après la signature d'un contrat. Ce n'était le cas que pour 2 % des 203 contrats audités composant l'échantillon. La communication d'informations en retour pourrait contribuer à sensibiliser davantage les exploitants agricoles et à améliorer leur compréhension des effets environnementaux des sous-mesures mises en œuvre, en particulier lorsque les agriculteurs ont changé leurs pratiques.

DES FAIBLESSES AFFECTENT LA DÉTERMINATION DU MONTANT DES AIDES POUR LES PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX

LES PROCÉDURES EXISTANTES N'EMPÊCHENT PAS LES ERREURS ET LES INSUFFISANCES AFFECTANT LE CALCUL DU MONTANT DES AIDES

- 58.** Dans leurs programmes, les États membres doivent indiquer la méthode et les hypothèses agronomiques utilisées pour leurs calculs. Cependant, ils ne sont pas tenus de fournir des chiffres détaillés ni d'expliquer le calcul des aides qui, de fait, ne sont pas systématiquement inclus dans les programmes. Ces derniers doivent également démontrer que l'expertise appropriée a été apportée par des organismes indépendants de ceux responsables des calculs, ce qui n'a toutefois pas été fait de manière systématique. Un bon exemple est celui du programme de la région du Piémont, qui décrit en détail l'expertise fournie, laquelle a consisté notamment à vérifier l'exactitude des calculs et à déterminer si les exigences légales applicables en la matière avaient été respectées. Dans le cadre de ses procédures d'approbation des programmes, la Commission a contrôlé le montant des aides. Cependant, ces contrôles se sont limités à la «plausibilité» des calculs.
- 59.** Les procédures susmentionnées n'ont pas empêché que des erreurs et des déficiences affectent le calcul du montant des aides. Des erreurs de calcul simples représentant jusqu'à 8,5 % des montants ont été décelées en Andalousie, dans le Piémont et en Suède. Des facteurs pertinents, tels que les économies de coût résultant de l'utilisation moindre de fertilisants, n'ont pas été pris en compte dans les calculs comme cela était requis. Enfin, certains États membres ont utilisé des données obsolètes pour calculer des éléments clés du montant des aides, par exemple la Pologne, qui a utilisé les chiffres de 2001-2003 pour estimer les pertes de revenus, en dépit de hausses importantes intervenues depuis lors.

60. Par ailleurs, les procédures existantes n'empêchent pas le versement de paiements agroenvironnementaux pour des pratiques agricoles déjà suivies par les bénéficiaires. En Andalousie, les apiculteurs perçoivent une compensation au titre de la sous-mesure agroenvironnementale pour consigner leurs activités dans un registre, cet enregistrement faisant largement double emploi avec les exigences déjà applicables en la matière. Pour l'un des projets audités, un apiculteur avait perçu 1 770 euros au titre de ces exigences qui, en pratique, consistaient à inscrire quelques lignes dans son registre (voir **photo 4**).

Photo 4 — Registre agricole d'un apiculteur espagnol audité par la Cour. L'enregistrement des mouvements de ruches est une «pratique agricole» donnant lieu à une indemnisation dans le cadre de la sous-mesure agroenvironnementale de l'UE.

DEFINICIÓN
TITULAR:
CAMPANA: 2008
PROYECTO LAS PRÁCTICAS AGROAMBIENTALES EN EL SECTOR DEL APICULTOR RURAL ANDALUZ

FICHA Nº: 2

FICHA REGISTRO DE PRÁCTICAS AGROAMBIENTALES
CÓDIGO DE REGISTRO DE LA EXPLOTACIÓN APÍCOLA: ES

FECHA	OPERACIONES QUE SE REALIZAN EN LAS COLMENAS		ASENTAMIENTO			COORDINADAS UTM DEL ASENTAMIENTO (SISTEMA UTM 32N)		SITIO DE INTERÉS O DE PROTECCIÓN (INDICAR SI SE ASIENTA EN EL)
	DESCRIPCIÓN	PROYECTO OPERACIONES	PARALELO	MUNICIPIO	PROVINCIA	X	Y	
5-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga			
20-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga	102° 12' 30"	37° 12' 30"	
21-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga			
22-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga			
22-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga	102° 12' 30"	37° 12' 30"	
23-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga	102° 12' 30"	37° 12' 30"	
23-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga			
23-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga	102° 12' 30"	37° 12' 30"	
23-2-08	Varado		102°	Alora	Málaga			

12/24/09

Las operaciones que se detallan en esta ficha, a los efectos de las explotaciones agrícolas, serán todas aquellas actividades que se realicen en las parcelas, independientemente de sus fines, que estén relacionadas con la producción y transformación, para los cuales se utilicen el correspondiente Libro de Registro de la Explotación Agrícola.

ES ES 4000: sistema de coordenadas UTM; 32N: denominación de zona; 102°: denominación de meridiano; 37°: denominación de paralelo; UTM: sistema de coordenadas; 32N: zona; 32N: zona; 102°: meridiano; 37°: paralelo; 102°: meridiano; 37°: paralelo.

- 61.** La déficience la plus significative a été relevée en France pour la sous-mesure de base visant à maintenir des prairies en vue de protéger la biodiversité. Près de 770 millions d'euros seront dépensés à cet effet au cours de la période 2007-2013, dont 235 millions provenant du budget de l'UE ont déjà été dépensés en 2007-2009. Les calculs utilisés pour justifier le montant des aides sont essentiellement fondés sur une réduction des apports azotés. Les paramètres utilisés pour les calculs ne correspondent pas à ceux effectivement appliqués dans les zones où cette sous-mesure est mise en œuvre (voir **encadré 4**). La Commission n'a pas vérifié ce point lorsqu'elle a approuvé le programme français.

ENCADRÉ 4

CALCUL DU MONTANT DES AIDES DISSOCIÉ DES PRATIQUES AGRICOLES EXISTANTES

Près de 90 % du montant des aides pour la sous-mesure française visant à maintenir les prairies sont fondés sur la baisse de revenu résultant d'une réduction du niveau des apports d'engrais sur les prairies de 180 kg de nitrates par hectare à 125 kg.

Les estimations correspondant aux données provenant d'une source statistique utilisée par les autorités nationales pour les calculs montrent que les niveaux d'apports azotés effectivement employés sont, en moyenne, d'environ 65 kg de nitrate par hectare et qu'ils sont, par conséquent, nettement inférieurs au seuil de 125 kg par hectare. Cela a également été confirmé par les trois exploitants agricoles ayant fait l'objet d'un contrôle sur place par la Cour, deux d'entre eux ayant utilisé en moyenne 15 kg de nitrate par hectare et le dernier 60 kg tout au plus. Cela montre que les exploitants agricoles sont indemnisés pour des pratiques qu'ils mettaient déjà en œuvre.

Les autorités françaises expliquent que le seuil de 125 kg est une pratique de référence considérée comme étant favorable à l'environnement, même s'il dépasse les niveaux d'apports azotés réellement employés par les exploitants agricoles.

Ces explications ne sont pas conformes à l'opinion exprimée dans un document¹⁸ présenté par la Commission aux États membres, qui a attiré l'attention sur le risque d'indemniser les «exploitants agricoles pour lesquels les obligations constituent (en partie) des pratiques normales ou de baser les calculs sur des chiffres qui ne sont pas représentatifs d'une région spécifique. Ce risque devient particulièrement évident si une aide est calculée sous forme de moyenne (par exemple nationale) sans tenir compte des différentes structures agronomiques et de coûts des régions».

¹⁸ Comité pour le développement rural, document de travail RD10/07/2006-final, «Les engagements agroenvironnementaux et leur vérifiabilité».

- 62.** La valeur des paramètres utilisés pour calculer le montant des aides fluctue dans le temps, avec pour conséquence que certaines sous-mesures, notamment celles visant à diversifier la rotation des cultures, peuvent devenir insuffisamment attractives d'un point de vue financier pour les bénéficiaires potentiels. Cette situation s'est produite en France par exemple, où une sous-mesure a dû être fermée à de nouveaux bénéficiaires en 2008 en raison du manque d'intérêt suscité. Toutefois, la plupart des États membres ont maintenu les montants des aides à un niveau stable sur toute la durée du contrat, afin d'offrir une certaine sécurité aux exploitants agricoles et du fait que le coût de l'adaptation du montant des aides à l'évolution des circonstances pouvait s'avérer plus élevé que les avantages que les exploitants agricoles étaient susceptibles de retirer de ce changement. Pour les 203 contrats examinés par la Cour, un système de révision des prix n'existait que dans 10 % des cas.

LES MONTANTS DES AIDES NE SONT PAS SUFFISAMMENT DIFFÉRENCIÉS EN FONCTION DES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DES SITES, AU NIVEAU LOCAL OU RÉGIONAL

- 63.** Les sous-mesures agroenvironnementales peuvent être mises en œuvre dans des zones pourvues de caractéristiques différentes (qualité des sols, pluviométrie, géographie: plaines, montagnes, etc.) qui ont une incidence sur les coûts et les revenus des exploitations agricoles. Conformément à l'article 53 du règlement (CE) n° 1974/2006, les États membres veillent à ce que le soutien financier pour les sous-mesures agroenvironnementales soit différencié de manière à prendre en compte les caractéristiques spécifiques des sites, au niveau local ou régional et, le cas échéant, l'affectation effective des sols.
- 64.** Lorsque des coûts et des revenus moyens insuffisamment différenciés sont utilisés pour calculer les montants des aides pour les mesures agroenvironnementales, certaines exploitations bénéficient de compensations excessives, ce qui se traduit par une utilisation inefficace des fonds publics, et d'autres de compensations insuffisantes, au risque que le taux de participation soit trop faible pour avoir une incidence. À titre d'exemple, les données de 2006 montrent que les rendements pour la production d'olives en Andalousie étaient compris entre 0,48 t/ha dans les zones non irriguées et 5,46 t/ha dans les zones irriguées. Malgré ces écarts, une moyenne de 3,5 t/ha a été utilisée pour le calcul de l'aide, sans différenciation entre zones irriguées et non irriguées.
- 65.** Dans quatre États membres ayant mis en place des programmes nationaux (France, Pologne, Hongrie et Suède), la Cour a relevé des cas où la différenciation permettrait aux exploitants agricoles de retirer des avantages potentiels, mais peut-être assortis de coûts administratifs supplémentaires.

- 66.** Pour la sous-mesure de base visée à l'**encadré 4**, les autorités françaises ont également décidé d'utiliser des moyennes nationales malgré la nécessité de différencier les montants des aides selon qu'il s'agit de plaines, de montagnes ou de zones défavorisées. Si ces montants avaient été différenciés, les montants destinés aux plaines et aux zones défavorisées auraient pu être inférieurs de 33 % et 20 % respectivement, ce qui, en 2009, représente environ 8 millions d'euros en fonds de l'UE. En Pologne, s'agissant de la perte de revenus, le même montant a été repris pour plus de dix sous-mesures différentes, malgré la nécessité de différencier les montants des aides selon qu'il s'agit de cultures arables ou de prairies. Les montants des aides n'étaient pas non plus différenciés entre les régions, malgré leurs caractéristiques très différentes.

TAUX DE PARTICIPATION AUX MESURES DE BASE

- 67.** Pour les sous-mesures de base, la participation de l'exploitant agricole doit être suffisamment importante pour générer des effets dans un domaine donné. Cependant, la plupart des États membres n'évaluent pas le niveau minimal de participation nécessaire pour que les sous-mesures atteignent les effets environnementaux escomptés et ne vérifient pas si les montants des aides permettent d'atteindre ce niveau.
- 68.** En Pologne, trois sous-mesures de base, représentant 75 % des dépenses en 2008, ont été mises en œuvre sur moins de 1 % des superficies agricoles exploitées dans les régions visitées par la Cour. Aucune donnée n'est disponible pour démontrer que cette couverture est suffisante pour produire des effets sur l'environnement. En dépit de cette faible couverture, les montants des aides pour ces sous-mesures ont été maintenus à un niveau sensiblement inférieur (entre 16 % et 44 %) aux montants calculés à partir des coûts supplémentaires supportés et des pertes de revenus enregistrées.
- 69.** Dans d'autres cas, le montant des aides a été rehaussé malgré le fait que le niveau de participation atteignait déjà les objectifs fixés. Cela a engendré des situations, telle celle constatée en Suède, où les montants des aides d'une sous-mesure ont triplé, alors que l'objectif de participation avait été atteint.

LA GESTION DE LA POLITIQUE AGROENVIRONNEMENTALE PREND-ELLE EN COMPTE DES BESOINS ENVIRONNEMENTAUX PARTICULIERS?

- 70.** Conformément à l'article 39, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1698/2005, les États membres accordent l'aide pour les paiements agroenvironnementaux sur l'ensemble de leur territoire, **en fonction de leurs besoins particuliers**. Tous les programmes de développement rural audités montrent que les pressions sur l'environnement sont plus fortes dans certaines zones que dans d'autres.
- 71.** La Cour a examiné dans quelle mesure l'aide agroenvironnementale prend en compte les besoins agroenvironnementaux, si des outils de gestion disponibles, tels le ciblage géographique et la sélection, étaient employés, et si la gestion était innovante et fondée sur des éléments probants. Enfin, la Cour a examiné si la gestion des fonds était axée sur la recherche d'effets environnementaux.

FAIBLE USAGE DES PROCÉDURES DE CIBLAGE ET DE SÉLECTION

ABSENCE D'ÉVALUATION RELATIVE AU NIVEAU PERTINENT DE CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE

- 72.** Il est extrêmement important de veiller à ce que les fonds soient dépensés en fonction des besoins et des priorités des régions pour renforcer les effets des sous-mesures agroenvironnementales sur l'environnement. Cet objectif peut être atteint par une affectation ciblée des fonds à des zones géographiques, des types d'exploitations agricoles ou des pratiques agricoles, en fonction de critères d'éligibilité appropriés.
- 73.** Le ciblage des paiements agroenvironnementaux a été un problème permanent ces dix dernières années. Dans son rapport spécial de 2000 sur la PAC et l'environnement, la Cour critiquait le fait que les régimes agroenvironnementaux n'étaient pas ciblés selon des priorités environnementales (voir **annexe I** pour de plus amples détails). Depuis lors, plusieurs évaluations et études¹⁹ ont mis en évidence la nécessité de mieux cibler les dépenses agroenvironnementales en fonction de besoins établis. Un récent rapport du réseau européen de développement rural²⁰ a défini le ciblage comme l'un des neuf principaux critères pour garantir de bons résultats. Dans sa récente communication «La PAC à l'horizon 2020», la Commission préconise l'amélioration du ciblage des mesures dans le cadre de la politique de développement rural.

¹⁹ Voir par exemple: 1) l'étude d'évaluation de novembre 2004, élaborée dans le cadre de l'analyse d'impact des programmes de développement rural en vue de la politique de développement rural post-2006 de la Commission (qui désignait l'amélioration du ciblage des mesures agroenvironnementales comme l'un des principaux thèmes pour améliorer la mise en œuvre de la politique de développement rural dans les États membres et les régions) et 2) le projet de recherche sur les «Outils intégrés pour concevoir et mettre en œuvre les régimes agroenvironnementaux», qui a été financé entre 2004 et 2006 au titre du sixième programme-cadre de l'UE (qui définissait le ciblage comme un critère clé pour la performance environnementale des mesures agroenvironnementales).

²⁰ Groupe de travail thématique 3, Biens publics et intervention publique, rapport final, décembre 2010.

74. Une approche de ciblage pertinente peut permettre d'orienter les dépenses vers les zones affectées par des problèmes environnementaux. Cela peut être fait, par exemple, en fixant des critères d'éligibilité qui limitent les dépenses à des zones précisément définies où des changements de pratiques agricoles sont nécessaires, ou encore où les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement existantes ne seraient pas maintenues sans soutien agroenvironnemental. Ce point est illustré par les **graphiques 3 à 5**, qui montrent la répartition des fonds avec ou sans stratégie de ciblage géographique. Les besoins locaux sont mieux pris en compte sur le **graphique 5**. Le même montant est utilisé plus efficacement sur le **graphique 5** que sur le **graphique 4**, où les fonds sont également dépensés dans des zones exemptes de problèmes environnementaux.

75. Les États membres peuvent mettre en œuvre des sous-mesures agroenvironnementales sur une large zone et/ou les adapter aux circonstances locales, en fonction des besoins environnementaux constatés. Globalement, l'audit a démontré que la plupart des dépenses concernaient des sous-mesures «horizontales» qui étaient appliquées sur l'ensemble du territoire couvert par le programme de développement rural (voir **tableau 1**). Une partie de ces dépenses vise à maintenir les pratiques agricoles favorables à l'environnement existantes²¹. Cela correspond à l'un des objectifs du cadre légal actuel (voir point). À ce jour, le ciblage des dépenses sur des zones précises n'est pas imposé. Cependant, le ciblage géographique peut également constituer un outil efficace, par exemple pour classer par ordre de priorité les zones où les États membres ont démontré que la conversion à une utilisation des sols moins respectueuse de l'environnement se produira en l'absence de soutien agroenvironnemental.

²¹ C'est notamment le cas en Autriche, où les sous-mesures agroenvironnementales ont essentiellement été conçues pour maintenir la situation environnementale sur l'ensemble du territoire, situation évaluée dans le programme de développement rural comme étant raisonnablement positive. L'Autriche applique donc une approche préventive et horizontale dans laquelle près de 70 % des exploitants agricoles participent aux sous-mesures agroenvironnementales, couvrant 93,5 % de l'ensemble des terres agricoles.

TABLEAU 1

DÉPENSES AGROENVIRONNEMENTALES SANS CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE

Programme de développement rural État membre / région	% des dépenses sans ciblage géographique
AT — Autriche	90 %
DE — Brandebourg et Berlin	90 %
ES — Andalousie	50 %
FR — France	90 %
HU — Hongrie	80 % ¹
IT — Piémont	85 %
PL — Pologne	100 % ²
SE — Suède	60 %

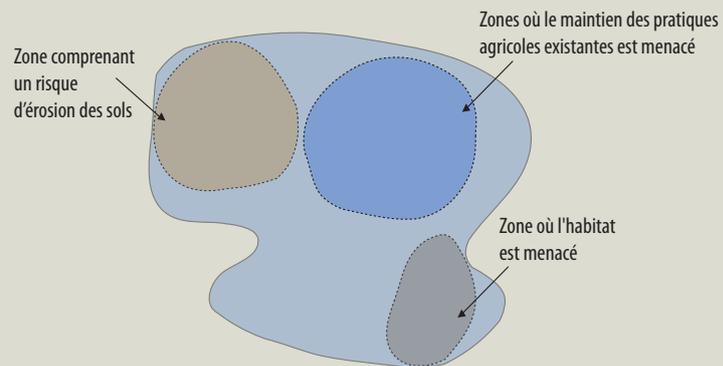
¹ Estimation fondée sur les superficies soumises aux sous-mesures «zonales».

² Un budget d'environ 20 % est prévu pour des sous-mesures ciblées, mais n'a pas encore été mis en œuvre.

Source: Cour des comptes européenne, estimation des dépenses consacrées aux sous-mesures sans limitation géographique pour 2009/2010.

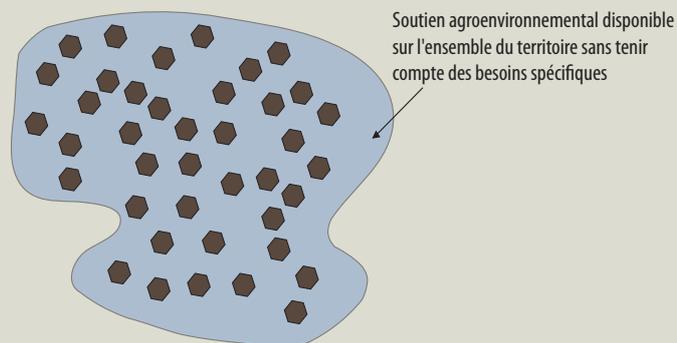
GRAPHIQUE 3

CARACTÉRISTIQUES DE LA ZONE



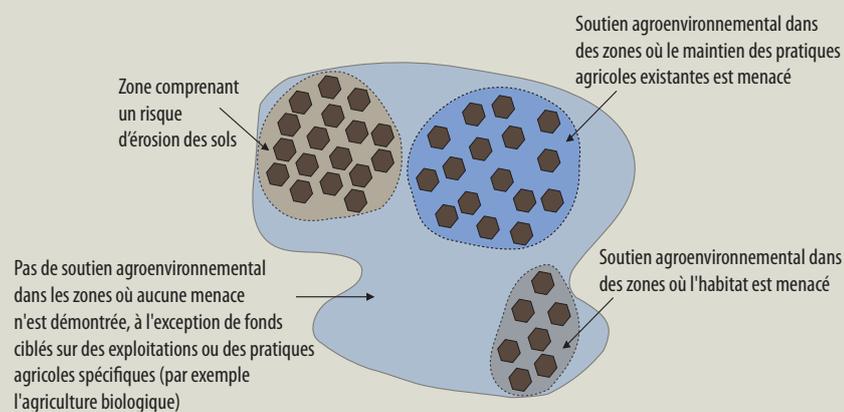
GRAPHIQUE 4

RÉPARTITION DES FONDS SANS CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE



GRAPHIQUE 5

RÉPARTITION DES FONDS AVEC CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE



Source: Adapté des travaux du Dr Pierre Dupraz, INRA, France, en particulier «Projet de recherche ciblée spécifique n° SSPE-CT-2003-502070 Outils intégrés pour concevoir et mettre en œuvre les régimes agroenvironnementaux».

- 76.** La Cour a également relevé certaines sous-mesures qui étaient adaptées à des besoins locaux particuliers. Deux exemples de ciblage réussi sont décrits à l'**encadré 5**.
- 77.** Le ciblage, à l'instar de certaines pratiques de gestion mises en évidence dans les points suivants, entraîne des coûts administratifs supplémentaires. Il serait raisonnable et souhaitable que la Commission prenne en considération l'aspect coûts/avantages lorsqu'elle propose des programmes de dépenses, de même que les États membres lorsqu'ils arrêtent les modalités de mise en œuvre de ces programmes.
- 78.** Cependant, les travaux de la Cour ont révélé que les États membres audités n'avaient pas pris en considération le degré de ciblage souhaité sur la base d'une analyse des coûts-avantages escomptés.

ENCADRÉ 5

EXEMPLES DE CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE RÉUSSI

La France cible les sous-mesures agroenvironnementales sur les zones Natura 2000 ou sur des zones affectées par des problèmes particuliers, principalement la pollution de l'eau mais également l'érosion des sols. Les zones qui connaissent des problèmes environnementaux sont délimitées avec précision et elles seules sont éligibles au titre des sous-mesures concernées. Chaque projet inclut des activités de gestion des sols qui sont déterminées au niveau des parcelles agricoles en fonction des options existantes. Le taux de participation aux sous-mesures axées sur la pollution de l'eau est toujours faible dans les zones d'agriculture intensive, parce que ces dernières nécessitent un changement des pratiques agricoles, en particulier en ce qui concerne l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

La Hongrie a recours au ciblage géographique pour 12 des 22 sous-mesures incluses dans le programme. Pour ce faire, des sous-mesures particulières sont mises au point pour les cinq types de zones ci-après, auxquels sont alloués 25 % du budget agroenvironnemental:

- zones à haute valeur naturelle;
- zones affectées par l'érosion des pentes;
- sols sablonneux et de loess exposés à l'érosion par le vent;
- zones de protection des ressources en eau vulnérables et zones à risque d'inondation;
- zones humides.

- 79.** Le programme polonais, par exemple, indique que la situation environnementale pour des questions telles que les fortes densités d'élevage affectant la qualité de l'eau, la vulnérabilité des différents types de sol à l'érosion, etc. est pire dans certaines régions que dans d'autres. Au lieu de l'approche zonale suivie au cours de la période 2004-2006, la Pologne a jusqu'à présent mis en œuvre des sous-mesures agroenvironnementales sur l'ensemble du territoire. L'abandon de l'approche précédente n'a pas été étayé par une analyse coûts-avantages. En Autriche, seuls quatre des 28 sous-mesures, représentant environ 10 % des dépenses, sont axées sur des zones spécifiques.

²² Articles 39, paragraphe 4, et 71, paragraphe 2.

LE BUDGET ÉTANT SUFFISANT, AUCUN CRITÈRE DE SÉLECTION SPÉCIFIQUE N'A ÉTÉ APPLIQUÉ

- 80.** Des procédures de sélection peuvent garantir que les projets sélectionnés offrent le meilleur rapport coût/efficacité. Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que les dépenses doivent être effectuées selon les critères de sélection fixés par l'organe compétent et que, s'il y a lieu, les bénéficiaires peuvent être sélectionnés sur la base d'appels d'offres, selon des critères tenant compte de l'efficacité économique et environnementale²². La Commission a écrit aux États membres en 2008 pour leur rappeler les dispositions légales applicables et insister sur le fait que l'objectif des critères de sélection était de «permettre de dépenser les fonds budgétaires sur des transactions et des projets susceptibles de contribuer au mieux aux objectifs de la mesure». La Commission vérifie systématiquement que les critères de sélection pour le domaine agroenvironnemental sont effectivement mis en place par les États membres.
- 81.** La Cour a relevé plusieurs cas où des procédures de sélection ont été utilisées pour exclure des contrats parce qu'ils n'offraient pas une valeur environnementale suffisante. La France, par exemple, applique une procédure intéressante pour sélectionner les projets mis en œuvre au titre de sous-mesures «territorialisées», faisant intervenir une commission spéciale qui évalue les projets selon des critères environnementaux, tels que la pertinence ou la localisation. Cependant, des procédures de sélection ont été mises en place pour un très petit nombre de cas. Dans la pratique, plus de 90 % du budget agroenvironnemental est mis en œuvre sur la seule base de critères d'éligibilité. Aucun des 203 contrats examinés par la Cour n'a été sélectionné sur la base d'un appel d'offres.

- 82.** Tous les exploitants agricoles qui sont parties prenantes à un certain régime doivent répondre aux mêmes critères et obligations en matière d'éligibilité, qui sont supposés (d'après la Commission et les États membres) offrir les mêmes avantages environnementaux. À condition que les budgets soient suffisants, les fonds sont utilisés sans que la valeur environnementale des différentes demandes ne soit évaluée. La plupart du temps, le budget est suffisant, les moyens financiers ne venant à manquer que lorsque le budget pour l'ensemble des mesures relevant de l'axe 2 est épuisé. Ce n'est qu'à ce stade que les critères de sélection deviennent obligatoires. Ainsi, bien que cinq États membres aient fixé des critères de sélection²³, ces derniers n'ont pas été appliqués parce que les ressources budgétaires étaient suffisantes jusque-là.
- 83.** Des critères de sélection peuvent également être appliqués à des objectifs, par exemple le nombre de bénéficiaires. Dans six des huit États membres audités, la Cour a relevé des sous-mesures où le nombre réel de demandes dépassait les objectifs prévus, mais où, néanmoins, elles étaient financées. Les États membres ont accepté d'autres demandes parce que leurs objectifs n'étaient pas fixés à un niveau prenant suffisamment en compte les problèmes environnementaux. Il serait plus efficace de refuser d'autres demandes lorsque les objectifs représentant les niveaux visés en matière d'environnement ont été atteints, et de libérer ainsi les ressources financières restantes pour réaliser les objectifs d'autres sous-mesures agroenvironnementales.

L'AFFECTATION DES FONDS N'EN PERMET PAS UNE UTILISATION OPTIMALE

MANQUE D'ORIGINALITÉ DE LA GESTION, QUI N'EST PAS SUFFISAMMENT FONDÉE SUR DES ÉLÉMENTS PROBANTS

- 84.** Un certain nombre d'éléments pourraient être utilisés dans la gestion des sous-mesures agroenvironnementales pour améliorer l'utilisation des ressources. Outre les éléments mentionnés plus haut, cette section aborde les aspects suivants: contributions différenciées de l'UE, conventions collectives et base solide d'informations probantes.

²³ Sur les huit États membres audités, la Pologne n'a fixé aucune procédure de sélection, comme l'a également souligné la Commission. L'Autriche et la Suède ont établi un certain nombre d'éléments de sélection, mais uniquement pour de petites parties du budget (7,5 % des dépenses pour l'Autriche et 12,5 % pour la Suède).

- 85.** Le taux de contribution de l'UE aux programmes de développement rural est établi par «axes» (groupes de mesures cohérentes) et dépend essentiellement de ce que les dépenses sont exécutées dans les régions pouvant bénéficier de l'objectif de convergence ou dans d'autres régions²⁴. Le concours de l'UE à l'agroenvironnement est donc le même que pour de nombreuses autres mesures de développement rural, à l'exception de ce qui suit. Depuis 2009, le concours de l'UE peut (dans certaines limites) être majoré de 10 % dans les régions susceptibles de bénéficier de l'objectif de convergence et de 20 % dans les autres régions pour des opérations liées au changement climatique, à la gestion de l'eau et à la biodiversité. Hormis cette différenciation, la contribution de l'UE ne dépend pas de facteurs environnementaux ou d'autres facteurs pertinents pour l'agroenvironnement, tels un meilleur ciblage ou une concentration accrue sur les priorités de l'UE.
- 86.** Dans le cadre de la politique agroenvironnementale, des sous-mesures sont proposées aux exploitants agricoles qui décident, individuellement, de signer ou non un contrat. Dans certains cas, il peut être nécessaire, dans une zone géographique particulière, qu'un nombre minimal d'exploitants signent un contrat. L'objectif peut être de maintenir/d'améliorer un paysage local typique, de diminuer la pollution dans un bassin hydrographique ou de protéger certaines espèces ou certains habitats. Les dépenses consacrées à quelques contrats individuels peuvent ne pas s'avérer efficaces dans ces cas (voir également point 67). Un moyen de s'assurer qu'un nombre suffisamment important d'exploitants agricoles produit les avantages environnementaux nécessaires consiste à privilégier les approches collectives.
- 87.** Cependant, l'audit a révélé que ces approches ne sont guère utilisées. Seul un des 203 contrats agroenvironnementaux audités entrait dans le cadre d'une démarche collective. L'approche Leader pour le développement rural peut également être utilisée pour mettre en œuvre une approche collective. Cependant, un récent audit de la Cour²⁵ a démontré que les États membres restreignent généralement le champ d'application de Leader, voire excluent l'agroenvironnement dans certains cas.
- 88.** Pour savoir si les sous-mesures agroenvironnementales sont efficaces, il est nécessaire d'établir un lien de causalité tangible et manifeste entre les pratiques agricoles et les objectifs environnementaux. Cela peut être fait en utilisant des parcelles expérimentales, des études de cas, un modèle d'impact quantifié, des études, etc. Ces preuves «matérielles» sont particulièrement pertinentes pour les sous-mesures plus ambitieuses, car les effets de ces dernières dépendent des exigences spécifiques imposées et des caractéristiques des zones où elles sont mises en œuvre.

²⁴ L'article 70 du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit, pour l'agroenvironnement, un taux de participation minimale de l'UE de 20 % des dépenses publiques et un taux de participation maximale de 80 % dans les régions de convergence et de 55 % dans les autres régions. Le taux de participation est majoré à concurrence de 85 % pour les programmes des régions ultrapériphériques et des îles mineures de la mer Égée.

²⁵ Rapport spécial n° 5/2010 concernant la mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural, points 84 et 85.

Les avantages environnementaux escomptés ne sont pas démontrés pour 24 % des contrats

- 89.** Cependant, l'audit a révélé que des éléments probants quantifiés et spécifiques n'étaient utilisés que dans une minorité de cas pour concevoir et gérer des sous-mesures agroenvironnementales. Pour les 203 contrats examinés par la Cour, des méthodes telles que des enquêtes auprès des bénéficiaires, des modèles/simulations ou des études de cas ont été utilisés respectivement dans 11 %, 14 % et 30 % des cas seulement. Pour 24 % des contrats examinés, les États membres ont indiqué que le lien de causalité entre les pratiques agricoles et les objectifs environnementaux attendus n'était pas démontré. Ces résultats sont cohérents avec une recherche récente²⁶ qui conclut que «plus de la moitié des [sous-mesures agroenvironnementales] examinées étaient basées sur des modèles d'impact guidés par le bon sens, et donc sur des idées générales quant à la manière dont les pratiques agricoles sont liées aux changements environnementaux plutôt que sur des preuves documentées.»
- 90.** Pour certaines sous-mesures, la Cour a relevé des éléments probants attestant que les pratiques agricoles produisaient les avantages environnementaux de manière efficace. C'est notamment le cas pour l'agriculture biologique, pour laquelle les effets sont bien documentés²⁷. C'est également le cas pour les sous-mesures axées sur les résultats (voir point 27), pour lesquelles les avantages environnementaux escomptés sont directement liés aux pratiques agricoles mises en œuvre.

PAIEMENTS NON CENTRÉS SUR DES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX PARTICULIERS

- 91.** Une manière rationnelle d'appliquer la politique agroenvironnementale consiste à établir, à partir de problèmes environnementaux clairement identifiés, les objectifs visés en matière d'incidence et de taux de participation et, sur cette base, à déterminer les ressources financières nécessaires. L'identification de problèmes environnementaux signifie qu'il doit exister une menace pour l'environnement justifiant le maintien ou le changement des pratiques agricoles. À défaut d'appliquer cette logique, l'importance accordée aux effets sur l'environnement est insuffisante. Ainsi, l'audit a révélé que, dans 39 % des 203 contrats examinés, il n'existait pas de pressions particulières sur l'environnement dans la zone où le contrat était mis en œuvre, ou que ces problèmes ne pouvaient pas être décelés par les États membres, comme le montre le **tableau 2**.

²⁶ Primdahl, et al., *Current use of impact models for agroenvironmental schemes and potential for improvements of policy design and assessment*, Journal of Environmental Management (2010), doi:10.1016/j.jenvman.2009.12.012.

²⁷ L'évaluation des mesures agroenvironnementales de novembre 2005 a porté au total sur 288 études scientifiques, dont 30 composant un échantillon étaient plus spécialement consacrées à l'agriculture biologique. L'évaluation a abouti à la conclusion que l'agriculture biologique avait des effets positifs sur la biodiversité (augmentation du nombre de végétaux et d'animaux, amélioration de la diversité de l'habitat) et sur la pollution de l'air et de l'eau grâce à une réduction des apports. Dans les orientations stratégiques de la Communauté (voir *glossaire*), l'agriculture biologique a été définie comme étant une approche holistique de l'agriculture durable, qui permet d'améliorer l'environnement et l'espace rural, et il était recommandé que sa contribution aux objectifs environnementaux et du bien-être des animaux soit consolidée et renforcée.

92. Dans le domaine de l'agroenvironnement, les budgets sont établis à partir d'anciens taux de participation, et les objectifs fixés ne dépendent pas des effets environnementaux souhaités, mais des montants des dépenses historiques. Les États membres utilisent les données relatives aux niveaux de participation aux sous-mesures pour la gestion quotidienne, mais ne peuvent déterminer si le taux de participation est adéquat pour produire les effets escomptés sur l'environnement. La participation des exploitants repose sur le volontariat, ce qui signifie que les sous-mesures ayant des exigences moins strictes par rapport aux montants des aides sont plus faciles à mettre en œuvre que celles ayant des exigences très élevées. Cette situation est illustrée par le Piémont et la France, qui allouaient respectivement environ 75 % et 85 % des dépenses à une sous-mesure de base unique, sans que leurs programmes de développement rural ne comportent une analyse ou une justification suffisante à cet égard.

TABLEAU 2

PROBLÈME(S) MAJEUR(S) EXISTANT EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT DANS UN RAYON DE 10 KILOMÈTRES AUTOUR DE L'EXPLOITATION POUR UN ÉCHANTILLON DE 203 CONTRATS

Problème environnemental	% de contrats ¹
Il n'y a aucun problème environnemental dans la zone concernée dans un rayon de 10 kilomètres autour de l'exploitation agricole partie prenante au contrat, ou il n'est pas possible d'identifier les problèmes	39 %
Pollution de l'eau causée par l'agriculture	27 %
Marginalisation et abandon des terres	22 %
Menaces envers une biodiversité végétale exceptionnelle (dans des zones d'une importance environnementale particulière — zones à haute valeur naturelle)	21 %
Dégradation des sols (due à l'érosion des sols, la perte de matière organique, la surexploitation, le compactage, etc.)	18 %
Menaces envers les populations animales dans des zones ayant une biodiversité normale	18 %
Menaces envers une biodiversité animale exceptionnelle (dans des zones d'une importance environnementale particulière — zones à haute valeur naturelle)	18 %
Menaces envers des communautés végétales dans des zones ayant une biodiversité normale	18 %
Dégradation du paysage	10 %
Divers	11 %

¹ Il peut y avoir plus d'un problème dans la zone où le contrat est mis en œuvre.

93. Dans tous les États membres audités, le budget agroenvironnemental relevait d'un budget septennal unique pour l'ensemble des mesures relevant de l'axe 2. Cela permet de gérer avec davantage de souplesse les ressources financières disponibles, mais se traduit in fine par l'absence d'analyse des moyens financiers qui permettraient de satisfaire les besoins environnementaux.
94. La Cour a essayé de déterminer si les États membres étaient en mesure de justifier que les crédits affectés aux paiements agroenvironnementaux étaient en rapport avec les principales pressions sur l'environnement mises en évidence. Tel était effectivement le cas pour deux des huit États membres audités (l'Autriche et la Suède), mais non pour les autres États membres, soit parce que les informations pertinentes n'étaient pas disponibles ou pas fournies (Pologne, Hongrie et Piémont), soit parce que les dépenses ne correspondaient pas aux principales pressions mises en évidence (Andalousie, Berlin et Brandebourg, France). Ce dernier cas est décrit à l'**encadré 6**.

ENCADRÉ 6**L'AFFECTATION DES FONDS AUX PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX N'EST PAS CONFORME AUX DÉFIS ENVIRONNEMENTAUX**

Le règlement (CE) n° 1774/2006 dispose que chaque programme de développement rural doit justifier les différents types de paiements agroenvironnementaux par rapport aux besoins et priorités environnementaux définis dans le programme. Le programme français constate l'existence de trois grands défis environnementaux: la biodiversité, l'eau (qualité et quantité) et le changement climatique. Le budget agroenvironnemental prévu pour la biodiversité s'élève à quelque un milliard d'euros, soit environ trois fois le budget agroenvironnemental prévu pour la qualité de l'eau. Bien que les autorités françaises considèrent que la principale sous-mesure du programme axé sur la préservation des pâturages extensifs participe également à la lutte contre le changement climatique par le stockage du dioxyde de carbone, aucune dépense agroenvironnementale n'est présentée comme contribuant à la lutte contre le changement climatique. La répartition des crédits au regard des principaux défis mis en évidence n'est pas justifiée dans le programme.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 95.** La politique agroenvironnementale est un instrument complexe, qui vise à résoudre un large éventail de questions environnementales (biodiversité, sol, eau, air, paysage) dans 27 États membres. Des progrès sensibles ont été accomplis en la matière depuis un peu plus de vingt ans que la politique a été mise en place. Un grand nombre d'exploitants agricoles mettent désormais en œuvre des pratiques plus durables qu'ils ne l'auraient fait sans ce soutien, et l'audit de la Cour a mis en évidence un certain nombre d'exemples de meilleures pratiques dans plusieurs zones.
- 96.** Cependant, la Cour a également constaté que la conception et le suivi de la politique ne permettaient pas de produire des avantages environnementaux tangibles. Les objectifs étaient globalement trop vagues pour en déterminer le degré de réalisation. Dans un certain nombre de cas, les paiements agroenvironnementaux ne sont pas clairement justifiés par les pressions sur l'environnement mises en évidence dans les programmes de développement rural. Le cadre commun de suivi et d'évaluation marque un progrès, mais ne donne guère d'informations concernant les avantages environnementaux obtenus.

RECOMMANDATION 1

La Commission et les États membres doivent, pour chaque sous-mesure agroenvironnementale, veiller à ce que:

- des objectifs clairs, qui s'insèrent dans la hiérarchie des objectifs environnementaux, soient définis dans les programmes de développement rural;
- les programmes de développement rural justifient clairement les sous-mesures qu'ils incluent ainsi que le lien entre les pressions sur l'environnement et les paiements agroenvironnementaux. En particulier, les programmes devraient préciser si le lien entre les pressions environnementales et les sous-mesures est direct ou indirect et évaluer si l'aide agroenvironnementale est plus appropriée que d'autres politiques susceptibles d'être appliquées;

Les États membres devraient recueillir et communiquer des données pertinentes et fiables sur les avantages environnementaux, et les exploiter à des fins de suivi.

- 97.** Les exploitants agricoles jouent un rôle décisif dans la réussite des régimes agroenvironnementaux et, sans une connaissance et des incitations financières suffisantes, cette politique ne sera pas mise en œuvre de manière adéquate. L'audit a révélé que les exploitants agricoles recevaient généralement un soutien adéquat sous forme d'orientations, même si la diffusion des meilleures pratiques et d'informations en retour concernant les résultats pouvait encore être améliorée. La Cour a constaté l'existence de problèmes concernant la détermination du montant des aides. En outre, dans la mesure où les montants des aides ne sont pas suffisamment différenciés en fonction des conditions locales et où les taux de participation ne sont pas pris en compte, les incitations ne sont pas toujours appropriées.

RECOMMANDATION 2

Avant d'approuver les programmes, la Commission devrait s'assurer que:

- tous les éléments pertinents ont été pris en considération pour les calculs;
- les principales hypothèses et paramètres utilisés sont appropriés;
- les niveaux de référence correspondent toujours à des pratiques agricoles normales dans les zones où les sous-mesures agroenvironnementales sont mises en œuvre;
- les montants des aides pour les sous-mesures visant à maintenir les pratiques agricoles existantes sont fondés sur des coûts réalistes;
- les montants des aides sont différenciés lorsque cela est justifié.

- 98.** Les États membres sont tenus de fournir l'aide en fonction de besoins spécifiques. Ils n'avaient pas tenu compte du degré souhaitable de ciblage sur leurs besoins en s'appuyant sur une analyse des coûts et avantages en cause. Les procédures de sélection des projets qui garantissent le meilleur rapport coûts/avantages au plan de l'environnement n'ont été appliquées que dans de rares cas parce que les ressources budgétaires étaient suffisantes. D'autres procédures, telles les contributions différenciées de l'UE, les sous-mesures fondées sur des éléments probants ou la fixation d'objectifs quantifiés pour les niveaux de participation selon les effets escomptés sur l'environnement, n'ont été mises en œuvre que dans une minorité de cas.

RECOMMANDATION 3

L'audit a fait apparaître que la plupart des dépenses agroenvironnementales concernent un nombre restreint de sous-mesures mises en œuvre sur l'ensemble du territoire couvert par le programme. Pour la prochaine période de programmation, la Commission devrait examiner si :

- les dépenses ne devraient pas être ciblées avec une plus grande précision sur des besoins environnementaux spécifiques;
- la Commission et les États membres ne devraient pas gérer les paiements agroenvironnementaux de manière plus dynamique, par exemple :
 - o en demandant aux États membres de mieux justifier les cas, lorsque l'objectif recherché consiste à maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement;
 - o en évaluant les avantages potentiels qui découleraient de l'amélioration du ciblage géographique des dépenses agroenvironnementales par rapport à l'augmentation des coûts administratifs encourus;
 - o en fixant des objectifs quantifiés pour les niveaux de participation en fonction des effets escomptés sur l'environnement, puis en déterminant le niveau des ressources financières nécessaires;
 - o en examinant de manière plus approfondie l'utilité des plans environnementaux agricoles, des mesures axées sur les réalisations, des appels d'offres et des conventions collectives;
- le taux de contribution de l'UE pour les sous-mesures agroenvironnementales ne devrait pas être différencié, de sorte que les sous-mesures plus susceptibles de produire des effets positifs et durables sur l'environnement bénéficieraient d'un taux de contribution de l'UE plus élevé.

²⁸ Option 2 de la communication de la Commission intitulée «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire — Relever les défis de l'avenir».

- 99.** Les montants importants consacrés aux régimes de premier niveau, par opposition aux faibles montants affectés aux régimes de niveau supérieur, étaient insuffisamment justifiés dans les programmes de développement rural eu égard à leurs effets sur l'environnement. Cette distinction fait l'objet de discussions dans le contexte de la proposition de la Commission pour la PAC après 2013, qui vise à ce que des actions simples et généralisées puissent devenir une composante des paiements directs²⁸.

RECOMMANDATION 4

Pour la prochaine période de programmation, la Commission devrait s'interroger sur l'opportunité de répartir les paiements agroenvironnementaux d'une part en actions agroenvironnementales simples et généralisées bénéficiant d'un taux d'aide relativement faible et, d'autre part, en actions plus ambitieuses bénéficiant d'un taux d'aide plus élevé et ciblées sur les domaines d'intervention prioritaires au niveau de l'UE. Le soutien à l'agriculture biologique constituerait une troisième mesure.

- 100.** En dépit des progrès réalisés à ce jour, il est encore possible d'accroître sensiblement l'efficacité de la politique agroenvironnementale de l'UE. La conception de cette politique de développement rural de l'UE peut encore être améliorée et il est nécessaire de recueillir davantage d'informations sur les effets obtenus. Bien que l'audit ait fait apparaître de bonnes pratiques, les faiblesses relevées par la Cour ont entravé la réalisation optimale des principaux objectifs agroenvironnementaux, à savoir contribuer aux domaines prioritaires au niveau de l'UE (biodiversité, eau, changement climatique) et améliorer l'environnement et l'espace rural.

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 24 mai 2011.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

PRINCIPALES CONSTATATIONS FIGURANT DANS DE PRÉCÉDENTS RAPPORTS DE LA COUR SUR L'AGROENVIRONNEMENT

Le rapport sur la PAC et l'environnement¹ faisait état des constatations suivantes: les paiements agroenvironnementaux ont eu un effet bénéfique sur l'environnement en contribuant au maintien des pratiques extensives existantes, mais ils n'ont pas encouragé le passage d'une agriculture intensive non respectueuse de l'environnement à des modes d'exploitation respectueux de l'environnement; l'utilisation des fonds communautaires n'a guère été ciblée selon des priorités environnementales préétablies et, par conséquent, le rapport coûts/avantages au plan de l'environnement était inférieur à ce qui aurait dû être atteint; dans certains cas, les montants des aides étaient trop faibles pour inciter les exploitants à adopter des techniques qui respectent l'environnement alors que dans d'autres, les aides accordées étaient sensiblement supérieures aux frais réellement encourus; enfin, en l'absence d'objectifs quantitatifs et de références environnementales, il a été difficile de suivre les progrès accomplis concernant la réalisation des objectifs environnementaux.

Le rapport relatif à la vérification des dépenses environnementales² a permis de constater que la Commission n'avait que partiellement garanti le caractère vérifiable des mesures avant d'approuver le programme de développement rural et qu'elle n'avait pas suffisamment vérifié le bon fonctionnement des systèmes de contrôle en matière agroenvironnementale dans les États membres. Les constatations résultant de l'audit réalisé dans les États membres concernaient la programmation des contrôles sur place ainsi que le caractère vérifiable de certaines sous-mesures clé. L'audit a abouti à la conclusion que la vérification de la mesure agroenvironnementale posait des problèmes particuliers et qu'elle permettait rarement d'obtenir une assurance, même raisonnable, à un coût acceptable. Dans ce contexte, il était recommandé à la Commission, au Conseil et au Parlement d'envisager l'application du principe selon lequel une mesure qui ne peut être suffisamment contrôlée ne doit pas être financée par des fonds publics.

¹ Rapport spécial n° 14/2000.

² Rapport spécial n° 3/2005.

DESCRIPTION ET INDICATION DE L'ORIGINE DES CRITÈRES D'AUDIT UTILISÉS POUR RÉPONDRE AUX QUESTIONS D'AUDIT

Question d'audit (voir point 13)	Critère d'audit	Explication du critère d'audit
<p>La conception et le suivi de la politique agroenvironnementale permettent-ils de fournir des avantages environnementaux tangibles?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les mesures agroenvironnementales ont des objectifs précis («SMART»), fortement axés sur les avantages environnementaux définis. 2. La nature des pressions sur l'environnement dans les territoires est clairement définie, justifiée et hiérarchisée. 3. La localisation des pressions sur l'environnement dans les territoires est clairement définie, justifiée et hiérarchisée. 4. Les États membres sont en mesure de justifier le besoin de mesures agroenvironnementales en fonction de la pression sur l'environnement. 5. Des niveaux de référence et des objectifs ont été fixés. Leur quantification est conforme aux besoins et respecte les limites budgétaires. 6. La mise en œuvre, par les États membres, du cadre commun de suivi et d'évaluation permet d'évaluer les effets sur l'environnement des régimes agroenvironnementaux. 7. Des indicateurs supplémentaires sont mis en œuvre lorsque cela est nécessaire. 8. Les informations provenant des systèmes de contrôle et de suivi permettent de mettre en évidence les améliorations de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des mesures agroenvironnementales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil dispose que tout programme de développement rural doit comporter des informations sur les objectifs spécifiques vérifiables des mesures et que leur état d'avancement, leur efficacité et leur efficacité sont mesurés par rapport à ces objectifs (articles 16, point c) et 81, paragraphe 1). 2 et 3. Les règlements (CE) n° 1698/2005 et (CE) n° 1974/2006 de la Commission disposent que tout programme de développement rural doit décrire au moyen de données quantifiées la situation actuelle en matière de gestion des terres et de l'environnement de la zone géographique en en soulignant les points forts et les points faibles, les disparités, les besoins et lacunes et le potentiel en matière de développement rural (article 16, point a) du règlement (CE) n° 1698/2005 et annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006). 4. Le règlement (CE) n° 1974/2006 dispose que, s'agissant des paiements agroenvironnementaux, tout programme de développement rural doit comporter une description et une justification des différents types d'engagements, sur la base de l'impact environnemental prévu en rapport avec les besoins et priorités environnementaux (annexe II). 5. Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que l'état d'avancement, l'efficacité et l'efficacité des programmes de développement rural par rapport à leurs objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs relatifs à la situation de départ (article 81, paragraphe 1). Le règlement (CE) n° 1974/2006 dispose que, pour mesurer les progrès accomplis concernant la réalisation des objectifs du programme de développement rural, des objectifs indicatifs doivent être établis pour la période de mise en œuvre du programme en ce qui concerne les indicateurs de réalisations, de résultats et d'impact (article 62, paragraphe 2). 6. Le cadre commun de suivi et d'évaluation, mis en œuvre en application des dispositions de l'article 80 du règlement (CE) n° 1698/2005, est élaboré par la Commission et les États membres. L'un des principaux objectifs de ce système de suivi consiste à mesurer les résultats des programmes: le manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation stipule que «les indicateurs sont utilisés comme outils pour évaluer le degré de réalisation des objectifs escomptés grâce aux mesures ou à des programmes complets». 7. Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que chaque programme de développement rural doit définir un nombre limité d'indicateurs supplémentaires propres au programme (article 81, paragraphe 2). 8. Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que le comité de suivi peut proposer à l'autorité de gestion toute adaptation ou révision du programme permettant d'atteindre les objectifs du Feader ou d'améliorer sa gestion (article 78, point e)).

Question d'audit (voir point 13)	Critère d'audit	Explication du critère d'audit
Les exploitants agricoles bénéficient-ils d'un soutien adéquat sous la forme d'orientations adaptées et d'aides d'un montant approprié?	<p>9. Des orientations sont fournies aux bénéficiaires (potentiels) pour les aider dans la mise en œuvre ou augmenter les taux de participation.</p> <p>10. L'État membre est en mesure de démontrer que le système utilisé pour gérer les mesures agroenvironnementales a été simplifié.</p> <p>11. La nature, le calendrier et la portée des engagements et des contrôles sont clairement définis.</p> <p>12. Les montants des aides sont pleinement justifiés par des données et des études provenant de sources fiables.</p> <p>13. Les montants des aides sont correctement calculés et le calcul a été vérifié par un organisme indépendant de l'autorité de gestion.</p> <p>14. Les montants des aides sont différenciés en fonction des caractéristiques des sites, au niveau local ou régional.</p> <p>15. Les montants des aides sont suffisamment incitatifs pour qu'une incidence puisse être escomptée (obtenir les taux de participation souhaités, éviter la surcompensation).</p>	<p>9. Les paiements agroenvironnementaux étant facultatifs pour les exploitants agricoles, ceux-ci doivent être sensibilisés aux problèmes environnementaux et savoir comment respecter les obligations des sous-mesures agroenvironnementales qu'ils peuvent mettre en œuvre. Lorsqu'ils signent un contrat, les exploitants agricoles doivent comprendre ce que l'on attend d'eux. La sensibilisation et la compréhension peuvent être obtenues par des orientations, des formations et la diffusion des résultats. Ce critère est fondé sur un principe de bonne gestion financière.</p> <p>10. On reproche souvent à la politique agroenvironnementale d'avoir «des règles trop complexes». Dans une perspective de simplification, il convient de déterminer si une complexité superflue peut effectivement être démontrée. Ce critère fait davantage référence à la complexité du système de gestion qu'au contenu des régimes agroenvironnementaux proprement dits, dans la mesure où des engagements complexes sont susceptibles de se traduire par des avantages environnementaux importants. Ce critère est fondé sur un principe de bonne gestion financière.</p> <p>11. Le règlement (CE) n° 1975/2006 (JO L 368 du 23.12.2006, p. 74) dispose que les États membres doivent définir les méthodes et les moyens adéquats pour vérifier les conditions d'octroi de l'aide pour chaque mesure d'aide (article 10, paragraphe 2). Les contrôles sur place sont répartis sur l'année et portent sur la totalité des engagements et des obligations pris par le bénéficiaire qu'il est possible de contrôler au moment de la visite (article 14).</p> <p>12. Le règlement (CE) n° 1974/2006 dispose que les États membres veillent à ce que les calculs et les montants d'aide correspondants a) ne contiennent que des éléments vérifiables, b) soient fondés sur des chiffres établis au moyen d'une expertise appropriée et c) soient assortis d'une indication claire relative à l'origine des chiffres (article 53, paragraphe 2).</p> <p>13. Le règlement (CE) n° 1974/2006 dispose qu'afin d'étayer et de confirmer l'adéquation et l'exactitude des calculs des paiements, les États membres doivent veiller à ce qu'une expertise appropriée soit fournie par des organismes ou des services fonctionnellement indépendants de ceux responsables pour ces calculs. Des justificatifs du recours à une telle expertise doivent figurer dans les programmes de développement rural (article 48, paragraphe 2).</p> <p>14. Le règlement (CE) n° 1974/2006 dispose que les États membres veillent à ce que les calculs et les montants d'aide correspondants soient différenciés de manière à prendre en compte les caractéristiques spécifiques des sites, au niveau local ou régional, et, le cas échéant, l'affectation effective des sols (article 53, paragraphe 2, point d)).</p> <p>15. Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que les paiements doivent couvrir les coûts supplémentaires et la perte de revenus dus aux engagements pris (article 39, paragraphe 4). Les montants des aides sont également un élément déterminant de la participation des exploitants agricoles à la mesure. Conformément aux principes de bonne gestion financière, les montants des aides devraient être fixés à un niveau approprié pour attirer le nombre d'exploitants agricoles souhaité tout en évitant la surcompensation.</p>

Question d'audit (voir point 13)	Critère d'audit	Explication du critère d'audit
<p>La gestion de la politique agroenvironnementale prend-elle en compte des besoins agroenvironnementaux particuliers?</p>	<p>16. Les mesures sont ciblées sur les besoins des régions, et en particulier sur ceux de zones spécifiques.</p> <p>17. Les procédures de sélection apportent l'assurance que les budgets disponibles sont utilisés pour financer les projets ayant la valeur environnementale la plus élevée.</p> <p>18. Les États membres sont en mesure de démontrer que les mesures permettent d'engendrer ou de conserver des pratiques agricoles vertueuses (c'est-à-dire d'éviter les effets d'aubaine).</p> <p>19. Les États membres sont en mesure de démontrer la pertinence de la relation de cause à effet entre les pratiques agricoles envisagées et les avantages environnementaux attendus.</p> <p>20. Lorsque des insuffisances sont relevées, les mesures agroenvironnementales sont revues en conséquence.</p>	<p>16. Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que les États membres accordent l'aide sur l'ensemble de leur territoire, en fonction de leurs besoins particuliers (article 39, paragraphe 1). Ce règlement ne vise pas la territorialisation complète des paiements agroenvironnementaux. Cependant, les besoins/pressions sur l'environnement spécifiques à certaines régions, appellent des mesures agroenvironnementales spécifiques et ciblées géographiquement.</p> <p>17. Conformément aux principes de bonne gestion financière, les budgets disponibles pour les paiements agroenvironnementaux doivent être utilisés de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. Les procédures devraient garantir que les fonds mis à disposition permettent d'obtenir les meilleurs résultats. Un budget spécifique à chacune des sous-mesures devrait être établi sur la base de critères environnementaux. Le budget devrait être alloué aux projets ayant la valeur environnementale la plus élevée au moyen de procédures de sélection. L'article 39, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que «... les bénéficiaires peuvent être sélectionnés sur la base d'appels d'offres, selon des critères tenant compte de l'efficacité économique et environnementale.»</p> <p>18. Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que les paiements agroenvironnementaux devraient continuer à encourager les agriculteurs à introduire ou à maintenir des méthodes de production agricole compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement (considérant 35). Cependant, le soutien aux pratiques existantes ne présente un bon rapport coûts/avantages que si l'on peut apporter la preuve que l'absence de soutien entraînerait l'abandon de ces pratiques.</p> <p>19. Le règlement (CE) n° 1974/2006 dispose que tout programme de développement rural doit comporter une description et une justification des différents types d'engagements, sur la base de l'impact environnemental prévu en rapport avec les besoins et priorités environnementaux (annexe II). En l'absence de relation robuste entre les pratiques agricoles et les avantages environnementaux, la mesure n'est pas efficace. Les États membres doivent être en mesure de démontrer que cette relation est étroite.</p> <p>20. La détection d'insuffisances est une condition préalable à l'adaptation des paiements agroenvironnementaux, auquel cas les États membres doivent prendre des mesures appropriées pour garantir la correction de ces insuffisances. Le règlement (CE) n° 1698/2005 comporte des dispositions relatives à la révision des programmes de développement rural (article 19), et l'article 86 prévoit l'établissement d'un système d'évaluation in itinere pour chaque programme de développement rural.</p>

INDICATEURS DE RÉALISATION ET DE RÉSULTAT COMMUNIQUÉS PAR LES HUIT ÉTATS MEMBRES CONTRÔLÉS

Type d'indicateur	État membre (Région)								
	AT Autriche	DE Allemagne (Berlin et Brandebourg)	ES Espagne (Andalousie)	FR France	HU Hongrie ¹	IT Italie (Piémont)	PL Pologne	SE Suède	
Réalisation	o Nombre d'exploitations agricoles et d'exploitations appartenant à d'autres gestionnaires de terres qui bénéficient d'une aide	117 117	2 194	6 129	118 210	ND	7 776	21 766	52 762
	o Surface totale bénéficiant d'une aide à caractère agroenvironnemental (en nombre d'hectares)	4 152 476	233 428	945 890	8 100 734	ND	148 880	555 082	2 279 274
	o Nombre total de contrats	370 209	2 657	5 380	118 210	ND	8 087	45 986	87 659
	o Surface physique bénéficiant d'une aide à caractère agroenvironnemental (en nombre d'hectares)	2 202 586	213 308	0	4 013 123	ND	147 107	472 263	2 155 039
Résultat	o Nombre d'actions en rapport avec les ressources génétiques	0	NI	ND	NI	ND	NI	NI	10
	o Surfaces (en nombres d'hectares) ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres contribuant à:								
	o l'amélioration de la biodiversité	2 990 783	229 596	1 382 843	7 601 652	ND	219 885	ND	2 021 000
	o l'amélioration de la qualité des eaux	2 795 831	230 761	515 974	1 662 066	ND	204 845	ND	968 000
	o l'atténuation des changements climatiques	2 643 665	216 090	424 156	0	ND	129 435	ND	0
	o l'amélioration de la qualité des sols	3 466 550	87 157	515 974	427 192	ND	204 845	ND	887 000
	o la prévention de la marginalisation	2 618 816	110 472	776 900	0	ND	80 760	ND	1 583 000

ND: données non disponibles.

NI: non inscrit dans le programme de développement rural.

¹ La Hongrie n'a mis en œuvre la mesure agroenvironnementale qu'en 2009 (afin d'éviter un chevauchement avec la période de programmation précédente). Par conséquent, aucune donnée n'était disponible au moment de l'audit.

Source: Rapports sur l'état d'avancement 2009 tels que figurant dans la base de données SFC au 1^{er} décembre 2010.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

L'agroenvironnement est un vecteur essentiel de l'intégration des préoccupations environnementales dans la politique agricole commune. En encourageant les exploitants agricoles à protéger et à améliorer l'environnement sur leurs terres en échange d'une rémunération pour la fourniture de services environnementaux, l'agroenvironnement joue un rôle crucial dans la satisfaction de la demande adressée par la société de l'agriculture pour plus d'avantages environnementaux et de biens publics. L'agroenvironnement est compatible avec une grande diversité de pratiques agricoles et peut relever un grand nombre de défis intéressant tant les États membres que l'UE dans son ensemble. Sa contribution à l'amélioration de l'environnement associé aux zones agricoles est largement reconnue.

II.

Le cadre agroenvironnemental est structuré de façon hiérarchique avec différents niveaux d'objectifs. Tout chiffre global concernant les différents objectifs risque de faire paraître plus complexe qu'il ne l'est le cadre agroenvironnemental s'il n'est pas placé dans le bon contexte. Dans le cadre de la procédure d'approbation des programmes, la Commission a veillé, dans toute la mesure du possible, à ce que les mesures et les objectifs soient bien spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes, pertinents et opportuns. Si les sous-mesures agroenvironnementales peuvent aussi cibler les potentialités et opportunités agroenvironnementales, et si des pressions sur l'environnement peuvent être traitées par des sous-mesures agroenvironnementales et/ou d'autres mesures de développement rural, il n'en existe pas moins un lien manifeste entre pressions sur l'environnement et sous-mesures agroenvironnementales. Les avantages environnementaux effectifs découlant des sous-mesures ne peuvent être déterminés qu'à l'issue d'une certaine durée de mise en œuvre. Les rapports d'évaluation à mi-parcours, présentés fin 2010, fournissent la première occasion d'évaluer l'impact des programmes de développement rural, régimes agroenvironnementaux compris.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

III.

La Commission reconnaît que le succès de l'agroenvironnement dépend de l'implication active des exploitants agricoles. Les bonnes pratiques constituent le point focal de toutes les actions du réseau européen de développement rural (RE DR) et sont diffusées moyennant les publications proposées et l'organisation de séminaires. Les États membres peuvent également faire connaître les meilleures pratiques par des mesures de formation et des services de conseil aux exploitants agricoles. Le calcul du montant des aides relève de la responsabilité des États membres et est certifié par un organisme indépendant. En cas de doute concernant le montant des aides proposées, les États membres ont été invités à fournir des informations détaillées sur les calculs sous-jacents et à les réviser si nécessaire. Les montants calculés peuvent être différenciés «dans les cas appropriés».

IV.

L'application de critères de sélection ne constitue pas le seul moyen de garantir l'efficacité et l'efficacité maximale des dépenses effectuées au titre de l'agroenvironnement. Les conditions d'éligibilité et le ciblage régional peuvent servir le même but. Cela dit, la Commission admet que le ciblage de l'agroenvironnement doit encore être amélioré, comme envisagé dans le cadre de la PAC post 2013. Les États membres doivent néanmoins procéder à un arbitrage entre les coûts afférents à la mise en œuvre de cette démarche et les avantages environnementaux escomptés. Certains programmes de développement rural (PDR) recherchent effectivement le niveau de ciblage souhaitable en se fondant sur une analyse des coûts et des avantages impliqués. Les États membres peuvent s'appuyer sur les nombreux travaux de recherche et autres connaissances qui existent dans le domaine environnemental et lors de la conception de leurs programmes. La Commission reconnaît toutefois que certains types d'opérations agroenvironnementales nécessiteraient des recherches plus approfondies. Les coûts et avantages relatifs devraient être évalués avant de se lancer dans de telles études supplémentaires spécifiquement liées à la mise en œuvre de sous-mesures agroenvironnementales données. Le soutien agroenvironnemental ne vise pas simplement à traiter des problèmes environnementaux, mais aussi à préserver et améliorer les possibilités et opportunités environnementales.

V. Premier tiret

La Commission convient certes que les sous-mesures agroenvironnementales doivent être clairement justifiées, mais elle juge que la préservation des potentialités et opportunités environnementales constitue aussi une justification valable des paiements agroenvironnementaux. Le cadre légal actuel impose déjà des obligations considérables en matière de communication d'informations, et une plus grande différenciation est envisagée dans la réforme post 2013, mais il faudra néanmoins s'assurer simultanément que la gestion de l'agroenvironnement n'en sera pas rendue plus complexe et plus pesante d'un point de vue administratif.

V. Deuxième tiret

La Commission estime que ses procédures d'évaluation en matière d'agroenvironnement sont suffisamment rigoureuses. Elle admet toutefois que certains aspects peuvent encore être améliorés, en particulier le lien entre besoins identifiés et engagements agroenvironnementaux.

V. Troisième tiret — Premier sous-tiret

La Commission admet la nécessité d'améliorer le ciblage en matière d'agroenvironnement afin d'accroître les avantages environnementaux obtenus et l'efficacité des mesures. Le ciblage ne devrait toutefois pas être seulement lié à des besoins environnementaux spécifiques, mais également aux potentialités et opportunités environnementales existantes.

V. Troisième tiret — Deuxième sous-tiret

L'introduction de taux de cofinancement différenciés au niveau des sous-mesures risque d'alourdir considérablement la charge administrative et de multiplier les exigences imposées dans la mise en œuvre des différents programmes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

V. Troisième tiret — Troisième sous-tiret

La Commission estime que, conformément au principe de subsidiarité, les opérations agroenvironnementales doivent être concrètement définies au niveau de l'État membre plutôt qu'au niveau de l'UE. Les sous-mesures simples autorisent une participation plus large des exploitants agricoles et une couverture territoriale plus importante, alors que les sous-mesures plus complexes offrent des possibilités supérieures lorsqu'il s'agit de traiter des problèmes particuliers et lorsqu'un impact environnemental spécifique est escompté. Il n'est pas toujours facile de scinder ces deux types d'opérations en deux groupes distincts, car l'efficacité des opérations simples peut présenter une valeur environnementale significative.

V. Troisième tiret — Quatrième sous-tiret

La Commission souscrit à la recommandation de la Cour.

8.

Pour la Commission, la législation de l'UE définit des principes en matière d'agroenvironnement conçu comme une mesure de développement rural, mais la définition et la conception des sous-mesures doivent être laissées aux États membres. Cette répartition des responsabilités est conforme au principe de subsidiarité.

En outre, la Commission estime que les régimes de base et les régimes plus ambitieux se complètent. Cette complémentarité assure une large participation et une vaste couverture territoriale, tout en permettant de traiter des problèmes environnementaux particuliers.

9.

Les sous-mesures de base ont également pour but de mieux sensibiliser les agriculteurs à l'environnement et de les inciter à se porter candidats à des sous-mesures plus avancées.

10.

Les paiements sont calculés en fonction des coûts supportés et de la perte de revenus résultant des prescriptions, et non en fonction des avantages environnementaux obtenus. En conséquence, il n'existe aucun lien direct entre les sous-mesures plus ambitieuses, et donc plus onéreuses, et d'éventuels avantages environnementaux supplémentaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

OBSERVATIONS

23-24.

Malgré la complexité certaine du cadre agroenvironnemental, la Commission ne le considère pas comme trop compliqué.

L'agroenvironnement est structuré de façon hiérarchique et comporte différents niveaux d'objectifs. Au sein de cette hiérarchie, un objectif donné peut être considéré dans le contexte d'un ou de plusieurs objectifs plus généraux auxquels il contribue et, inversement, d'objectifs plus restreints qui eux-mêmes contribuent au premier objectif. Les objectifs les plus généraux se décomposent progressivement en objectifs plus spécifiques. Tout chiffre global concernant les différents objectifs risque de faire paraître plus complexe qu'il ne l'est le cadre agroenvironnemental s'il n'est pas placé dans le bon contexte, car il méconnaît la structure hiérarchique et les relations entre les différents niveaux d'objectifs.

En outre, tous les objectifs environnementaux ne relèvent pas nécessairement de mesure de l'agroenvironnement. Ils peuvent également être traités par d'autres politiques ou d'autres mesures de développement rural¹. En ce qui concerne l'observation de la Cour selon laquelle certaines sous-mesures agroenvironnementales sont liées à plusieurs objectifs, cela s'explique par le fait que, à côté de leur objectif principal, elles contribuent généralement aussi à d'autres objectifs environnementaux².

La Commission reconnaît néanmoins que le lien entre certains objectifs de niveau hiérarchique différent (communautaire, national, régional, par mesure, par sous-mesure) aurait pu être clarifié dans le cas de l'Andalousie, moyennant une harmonisation du libellé des objectifs.

25.

C'est dans le cadre de la procédure d'approbation des programmes que la Commission vérifie que la mesure et les objectifs sont spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et pertinents, de même que vérifiables dans la mesure du possible.

De plus, les objectifs formulés de façon générale peuvent tout à fait produire un résultat mesurable qui peut être évalué, s'ils sont associés à des cibles spécifiques (par exemple une «réduction de 20 %»)³. Ces cibles spécifiques doivent être définies par les États membres chaque fois que possible. Par manque de données statistiques adaptées, certains États membres ont initialement eu du mal à établir des niveaux de référence, mais la Commission et les États membres ont pris des mesures pour remédier à cette situation. En ce qui concerne le calendrier, les objectifs agroenvironnementaux doivent avoir été atteints à la fin de l'application de la mesure (période de 5 ou 7 ans), sauf précision contraire.

¹ Par exemple, dans le cas de l'Andalousie, la pénurie d'eau est prise en charge par des mesures de l'axe 1 et d'autres fonds; la biodiversité et le changement climatique sont traités par des mesures forestières de l'axe 2, l'agroenvironnement par des mesures de l'axe 1 (formation, investissements) et par d'autres fonds européens et nationaux.

² Dans le cas particulier de l'Andalousie, la hiérarchie des objectifs environnementaux est la suivante:

- a) La décision 2006/144/CE du Conseil identifie 3 priorités environnementales au niveau communautaire: biodiversité et haute valeur naturelle, eau, changement climatique.
- b) Sur cette base, le plan stratégique national (PSN) espagnol identifie 5 objectifs généraux: biodiversité, eau, changement climatique (reflétant les priorités communautaires), érosion des sols et préservation des paysages (reflétant des problèmes propres à l'Espagne). Ces 5 objectifs généraux sont encore détaillés en 19 objectifs.
- c) Les 19 objectifs environnementaux opérationnels du PSN sont directement liés aux objectifs présentés pour différentes mesures du PDR, relevant essentiellement de l'axe 2, mais également des axes 1 et 3.
- d) La mesure agroenvironnementale est mise en œuvre par l'intermédiaire de 15 sous-mesures. Tous les objectifs définis pour l'ensemble des sous-mesures ont un lien direct avec les objectifs définis dans le PDR et le PSN.

³ Par exemple, le programme relatif à l'Andalousie comporte une sous-mesure intégrant un objectif visant à la préservation des ressources génétiques. Comme la situation de départ (nombre d'animaux concernés certifiés par un organisme compétent) est bien décrite et que les cibles pour la période de programmation sont bien définies, les objectifs sont à la fois clairs et vérifiables.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne la Pologne, s'il est vrai que la description textuelle des objectifs ne mentionne pas spécifiquement la base de référence, chaque paquet agroenvironnemental (sous-mesure) possède un indicateur de réalisation quantifié, y compris le paquet 8, «Protection des sols et de l'eau». En outre, l'indicateur d'impact, spécifié pour la mesure dans son ensemble, à savoir «Amélioration de la qualité de l'eau», définit une variation en pourcentage par rapport à la base de référence de 2005⁴. En ce qui concerne le cadre temporel, la colonne dans laquelle est indiquée la cible est intitulée «2007-2013», ce qui implique qu'il correspond à la période de programmation.

27.

Les sous-mesures axées sur les résultats peuvent autoriser un niveau élevé de flexibilité en termes de conception et de gestion de l'agroenvironnement. Elles ne peuvent toutefois être appliquées qu'à certains types de régimes agroenvironnementaux pour lesquels un suivi des résultats est possible au niveau de l'exploitation agricole. Dans de nombreux cas, la mesure des résultats de sous-mesures traitant de problèmes physiquement plus diffus au niveau de l'exploitation ne serait pas fiable (du fait d'interactions avec les activités d'exploitants voisins).

30.

La Commission maintient que, dans les exemples cités, les sous-mesures agroenvironnementales se justifient par les pressions sur l'environnement.

Les pressions sur l'environnement identifiées dans les programmes de développement rural peuvent être traitées par des sous-mesures agroenvironnementales et/ou d'autres mesures de développement rural. Ainsi, le fait que toutes les pressions sur l'environnement, identifiées dans les PDR, ne sont pas traitées par les sous-mesures agroenvironnementales ne confirme pas la conclusion selon laquelle les pressions sur l'environnement ne justifiaient pas clairement les sous-mesures agroenvironnementales.

31-32.

La Commission est d'avis que l'efficacité de l'agroenvironnement doit être évaluée, comme cela se fait actuellement, en termes de résultat au niveau des axes et en termes d'impact au niveau des programmes. Essayer d'évaluer l'efficacité au niveau des sous-mesures induirait des pesanteurs et des frais administratifs excessifs, et cela n'aurait guère de chance de mener à des conclusions fermes.

En outre, même si certaines sous-mesures agroenvironnementales s'intéressent aux potentialités et aux opportunités, la Commission n'en maintient pas moins qu'il existe un lien manifeste entre pressions sur l'environnement et sous-mesures agroenvironnementales. Pour plus d'explications, voir la réponse au point 30.

33.

En ce qui concerne les aspects généraux de l'observation de la Cour, se reporter aux réponses aux points 30 et 31-32. La nature du lien d'une sous-mesure avec les pressions sur l'environnement auxquelles elle répond peut généralement être déduite du contenu de cette sous-mesure.

37.

Les programmes de développement rural doivent assurer le respect des obligations légales découlant des politiques alternatives. Le cadre réglementaire pertinent, qui constitue un cadre de référence pour les opérations agroenvironnementales, est vérifié par la Commission lors de l'évaluation des mesures agroenvironnementales.

⁴ Les indicateurs d'impact relatifs au renversement de la tendance à l'appauvrissement de la biodiversité et à la prévention du changement climatique définissent également des changements par rapport à la base de référence de 2005.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Si les politiques agroenvironnementales, les autres politiques et les outils de développement rural peuvent se compléter mutuellement dans la réalisation d'objectifs environnementaux, il convient de laisser aux États membres, pour des raisons de subsidiarité, le soin de décider des politiques à appliquer à un but donné. La formation et le conseil constituent également des outils complémentaires qui peuvent améliorer de façon importante l'efficacité de l'agroenvironnement. La Commission ne cesse d'encourager les États membres à utiliser ces outils.

Lors de l'évaluation des PDR, la Commission a vérifié si les États membres avaient fait appel à d'autres instruments politiques pour réaliser des objectifs agroenvironnementaux⁵. La Commission a également vérifié si la ligne de démarcation entre ces instruments et le PDR était clairement définie.

39.

Lorsque les États membres justifient les liens entre la mesure proposée et les besoins environnementaux identifiés dans le programme de développement rural et que les engagements associés à la mesure vont au-delà du niveau de référence, l'agroenvironnement peut être utilisé comme un outil pour traiter ces besoins et leur apporter une solution. Grâce aux règles relatives à la démarcation, la Commission vérifie l'absence de chevauchements entre les paiements réalisés par le truchement des différents fonds et aides de l'UE.

Voir également la réponse au point 37.

40.

La Commission se réjouit que la Cour reconnaisse les améliorations apportées par l'introduction du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE). Pour tout nouveau système, un processus d'apprentissage est nécessaire, et il faudra donc un certain temps pour que tous les acteurs impliqués se familiarisent suffisamment avec le CCSE et produisent des données de la qualité requise⁶.

41.

Si les tableaux de suivi contiennent des données relatives à des opérations figurant dans les déclarations de dépenses déjà payées par la Commission, c'est pour assurer la cohérence avec les tableaux d'exécution financière.

En Andalousie, du fait de retards dans la présentation des déclarations de dépenses par l'Agence de paiement, certains montants déjà payés aux bénéficiaires n'ont pas encore été déclarés à la Commission. Ainsi, les indicateurs de réalisation et de résultat figurant dans les tableaux de suivi peuvent ne pas correspondre aux montants effectivement payés aux bénéficiaires. Dès que ces problèmes initiaux seront réglés, ces tableaux de suivi devraient fournir des données plus fiables.

Dans le cas de la France, les indicateurs communiqués en 2008 étaient incomplets (en particulier les indicateurs de résultat). Selon les autorités françaises, la mise en œuvre de certaines mesures n'était pas assez avancée pour permettre la mesure d'un quelconque résultat. Les indicateurs présentés en 2009 sont plus complets.

⁵ Par exemple, cas où la conditionnalité est la base de référence pour l'agroenvironnement, recours à l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009, régime portant organisation commune des marchés, programmes opérationnels dans le secteur des fruits et légumes. Les États membres ont été invités à fournir des informations sur l'utilisation d'autres instruments politiques lorsqu'une priorité environnementale n'était pas clairement prise en compte par le PDR proposé.

⁶ Dans le cadre d'une vérification spécifique et exhaustive des cibles des programmes de développement rural effectuée en 2008, la Commission a adressé aux États membres une liste de commentaires (cibles manquantes, calculs erronés...) et invité les autorités de gestion (AG) à lui envoyer en 2009 un ensemble complété et amélioré de bases de référence et de cibles (réalisation, résultat et impact). Les indicateurs du rapport annuel (réalisation et résultat) sont validés par la Commission. Si des anomalies sont repérées, le rapport annuel doit être revu et représenté. En outre, le point de contact du réseau européen de développement rural procède à l'examen des tableaux des divers PDR.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne l'observation de la Cour concernant une surdéclaration des dépenses, la Commission réclame les chiffres correspondant tant aux dépenses annuelles que cumulées. Ces deux ensembles de données sont précieux pour nos analyses. Pour la prochaine période de programmation, il est envisagé d'améliorer le système de suivi, en introduisant un lien plus étroit avec la mise en œuvre et des corrélations avec les remboursements versés aux États membres.

43.

La mesure des indicateurs de résultat relève de la responsabilité des États membres. La Commission a répété, en diverses occasions (comité d'experts en évaluation, comité de développement rural), que seules les données se rapportant aux surfaces ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres peuvent être compilées et incluses dans l'indicateur en question. La Commission reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer encore la mise en œuvre des indicateurs par les États membres. Cet aspect sera traité dans le cadre de la révision du système de suivi et d'évaluation du développement rural pour l'après-2013.

La situation repérée par la Cour et décrite dans ce paragraphe est probablement due à une compilation et à une présentation de données incorrectes par les États membres. Il existe 2 indicateurs de réalisation associés à l'agroenvironnement (35 et 36): le premier regroupe les superficies sous contrat (un hectare est compté deux fois s'il fait l'objet de 2 contrats), tandis que le second regroupe les superficies physiques (chaque hectare n'est compté qu'une fois). L'indicateur de résultat «surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres» est subdivisé en cinq sous-catégories, et chaque activité subventionnée au titre de l'axe 2 peut contribuer à une ou plusieurs d'entre elles. L'indicateur de résultat est fixé au niveau de l'axe, pas de la mesure, si bien que la contribution des mesures agroenvironnementales est agrégée à celle des autres mesures de l'axe 2. Il est donc prévisible que les chiffres enregistrés sous l'indicateur de résultat 6 ne correspondent pas directement à ceux des indicateurs de réalisation 35 ou 36.

44.

La mise en œuvre du cadre commun de suivi et d'évaluation sur la période de programmation 2007-2013 doit être considérée comme une phase d'apprentissage. Même si elle représente un progrès considérable par rapport à la situation antérieure, les services de la Commission reconnaissent que de nouvelles améliorations peuvent encore être apportées. Le système de suivi et d'évaluation du développement rural de l'après-2013 tiendra compte des leçons ainsi apprises.

Dans le cas de la Hongrie, les questions de la qualité de l'eau et des sols, ainsi que de la protection de la biodiversité, sont déjà bien couvertes par les indicateurs associés à l'axe 2. La Hongrie a ajouté 13 indicateurs de référence supplémentaires avec leurs chiffres cibles, dont plusieurs concernent la mesure agroenvironnementale (par exemple la «protection des zones cultivées menacées par l'érosion des sols (érosion hydrique et éolienne)»), correspondant aux 5 objectifs centraux de la mesure agroenvironnementale hongroise.

45.

Le suivi financier est organisé au niveau de la mesure. La Commission estime qu'il est impossible de l'assurer au niveau des sous-mesures, car cela entraînerait une charge administrative qui serait injustifiée, inacceptable par les États membres. En outre, une telle approche s'écarterait de celles suivies dans les autres politiques de gestion partagée et paraîtrait disproportionnée par rapport à elles.

Même si aucune catégorie particulière n'a été prévue pour Natura 2000 au sein de la mesure agroenvironnementale du fait de l'existence d'une mesure séparée, les tableaux de suivi présentent néanmoins une ventilation des surfaces en fonction des différentes catégories de zones défavorisées (ZD).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Lors de la révision du cadre commun de suivi et d'évaluation pour l'après-2013, d'autres ventilations géographiques seront envisagées.

46.

L'indicateur de réalisation 35 (superficie totale bénéficiant d'un soutien agroenvironnemental) est effectivement subdivisé en fonction de 12 types d'engagements, par exemple «engagement de base», «actions de préservation des sols», etc., dont certains sont encore scindés en sous-catégories (voir la note H du manuel du CCSE). Les autorités doivent agréger les données relatives aux contrats en fonction de ces catégories. Cela signifie qu'il est possible d'établir des distinctions entre différents types de régimes, par exemple les régimes légers (tels que les régimes de base) et ceux avec des engagements plus exigeants (comme l'agriculture biologique). Les informations de suivi du CCSE peuvent être extraites pour les régimes agroenvironnementaux dans leur ensemble, ou pour une sous-catégorie donnée.

Le cadre de suivi intègre donc bien une certaine différenciation des catégories d'engagements agroenvironnementaux, et c'est aux États membres qu'il incombe de faire un meilleur usage de ces options dans le cadre du suivi de l'agroenvironnement. Toute autre différenciation qui serait intégrée après 2013 ne devra pas accroître la complexité ou la charge administrative associées à la gestion de l'agroenvironnement.

Encadré 2

L'agrégation de la totalité des contrats/superficies offre une vue d'ensemble des engagements agroenvironnementaux. Les indicateurs du cadre commun de suivi et d'évaluation prévoient également des subdivisions associées aux objectifs spécifiques des régimes qui autorisent un examen (une analyse) plus détaillé(e) de la situation. Ces deux démarches sont nécessaires pour avoir une image complète du soutien des programmes de développement rural à l'environnement rural.

De plus, les sous-mesures de base n'induisent pas forcément que des avantages environnementaux limités. Si elles sont bien conçues, avec des exigences pertinentes et correctement mises en œuvre dans les zones appropriées, elles peuvent apporter de grands avantages environnementaux intéressant une vaste superficie, même si elles ne sont pas des plus ambitieuses.

Pour déterminer l'efficacité d'une mesure, l'évaluation peut apprécier séparément différents régimes agroenvironnementaux, même si les impacts environnementaux sont évalués au niveau des programmes, car ils résultent d'un mélange complexe d'interventions et de facteurs extérieurs.

47.

Les avantages environnementaux escomptés du programme et des axes ont été définis dans le cadre des programmes de développement rural et validés par une évaluation ex ante. En outre, l'environnement constitue un système très complexe dans lequel la plupart des processus sont très lents et où les résultats environnementaux tardent à se faire sentir. Ainsi, pour un grand nombre de sous-mesures, les avantages environnementaux effectifs ne peuvent être déterminés qu'à l'issue d'un certain laps de temps. Les rapports d'évaluation à mi-parcours, présentés fin 2010, constituent la première possibilité d'évaluation de l'impact des PDR, les régimes agroenvironnementaux compris. La mise en œuvre et les résultats des régimes agroenvironnementaux font néanmoins l'objet d'un suivi dont la Commission est informée annuellement dans les rapports d'activité annuels.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

48.

Les États membres sont encouragés, et c'est même ce qui est attendu d'eux, à aller si nécessaire au-delà du cadre commun de suivi et d'évaluation et à recourir à des approches et à des indicateurs supplémentaires pour traiter les questions spécifiques à un programme, telles que celles mentionnées ici. Les exemples de meilleures pratiques dans ce domaine sont mis en commun par l'intermédiaire du réseau d'experts en évaluation. De plus, la Commission s'efforce en permanence de perfectionner des méthodologies et des approches appropriées.

Le CCSE doit d'abord et avant tout fournir des données standardisées et comparables au niveau de l'UE. Si des pratiques de suivi particulières peuvent parfaitement convenir aux conditions en vigueur dans tel ou tel État membre ou région, elles se révéleront souvent inaptes à fournir des informations utiles si elles sont transposées au niveau de l'UE.

49.

Voir les réponses aux points 46 et 48.

50.

Les États membres sont effectivement invités à procéder à la mesure et au suivi d'indicateurs supplémentaires. Les meilleures pratiques dans ce domaine sont analysées par le réseau d'experts en évaluation.

Le cadre commun de suivi et d'évaluation ne peut pas intégrer d'indicateurs fondés sur des espèces particulières en raison de la grande diversité des écosystèmes dans l'UE. Une espèce d'importance majeure dans une zone donnée (en termes de biodiversité, de rareté...) pourra en effet se révéler marginale, voire inexistante, en d'autres lieux.

Encadré 3

Voir la réponse au point 27.

51.

Les éléments mentionnés par la Cour font partie des exigences/actions sur lesquelles les exploitants agricoles ont pris des engagements dans le cadre d'un régime agroenvironnemental spécifique.

54.

Une base de données alimentée avec des études de cas particulièrement intéressantes (projet de base de données des programmes de développement rural), élaborée conjointement avec les réseaux ruraux nationaux, sera mise en ligne d'ici à la fin mai 2011 sur le site web du réseau européen de développement rural. En outre, la publication d'une nouvelle série de brochures décrivant des cas d'opérations subventionnées dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) a été lancée (les deux premières brochures sont disponibles auprès du RE DR).

56.

Les bonnes pratiques constituent un point focal de toutes les actions du réseau européen de développement rural et elles sont diffusées par l'intermédiaire de diverses publications et de différents séminaires. Il n'y a pas actuellement d'action spécifiquement consacrée aux mesures agroenvironnementales (MAE), mais plusieurs activités intègrent des études de cas portant sur les MAE.

L'activité la plus pertinente à cet égard est l'analyse réalisée par le groupe de travail thématique 3 (GTT) sur les biens publics et l'intervention publique, à savoir le contexte dans lequel les MAE sont appliquées. Une étude de cas relative aux MAE, dont on peut tirer des leçons utiles, a été conduite par le GTT 3 en consultation avec le comité de coordination du RE DR. Une brochure sera publiée. Le GTT 4 réalise des études de cas sur les mécanismes de mise en œuvre au niveau des programmes de développement rural dans le but d'évaluer l'intégralité du système de mise en œuvre, l'identification des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre des MAE faisant toutefois l'objet d'une attention particulière.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

57.

La Commission compte mettre encore plus l'accent sur la nécessité d'établir un lien plus étroit entre la mise en œuvre des mesures de développement rural et la mise à la disposition de formations et de conseils adaptés aux exploitants agricoles, l'objectif étant d'améliorer leur conscience environnementale et leur connaissance des engagements agroenvironnementaux nécessaires afin d'assurer une meilleure mise en œuvre de ces engagements. Ces formations et conseils devraient également reposer sur l'expérience acquise lors de la mise en œuvre d'opérations agroenvironnementales antérieures.

58.

Même s'ils n'y sont pas tenus, la plupart des États membres ont fourni des chiffres détaillés et expliqué le mode de calcul des aides dans leurs programmes de développement rural, à la demande de la Commission, afin de faciliter l'évaluation des montants d'aide proposés.

Il incombe aux États membres de s'assurer que des services indépendants fournissent une expertise appropriée pour apprécier le bien-fondé et l'exactitude des calculs des paiements. La Commission se repose sur ce type d'expertise censée tenir compte au mieux des conditions régionales et locales. La Commission procède à une vérification générale de la plausibilité et de la cohérence des calculs, mais elle ne s'engage pas dans un recalcul complet, car un tel exercice nécessiterait des ressources et une expertise importantes, notamment une connaissance détaillée des spécificités nationales et régionales des États membres, et ne serait pas non plus conforme au principe de subsidiarité.

59-60.

Le calcul du montant des aides relève de la responsabilité des États membres et est certifié par un organisme indépendant. La Commission n'entreprend pas de contrôles systématiques (recalculs) de ces calculs. Toutefois, en cas de doute concernant le montant des aides proposées, les États membres sont invités à fournir des informations détaillées sur leurs calculs et à les réviser si nécessaire.

Dans le cas de l'Andalousie, des erreurs de calcul sans incidence sur le montant final des aides ont déjà été corrigées. La Commission a demandé à l'autorité de gestion de fournir des éclaircissements et des justifications supplémentaires, et même d'envisager de corriger ledit montant au niveau de certains points signalés par la Cour, en particulier avec la prise en compte d'économies de coûts induites par l'utilisation moindre de fertilisants dans le calcul du montant des aides; la Commission est encore en attente d'une réponse.

En 2010, les services de la Commission ont demandé à plusieurs occasions aux autorités de la région du Piémont de réviser le calcul du montant des aides et attendent toujours que celles-ci communiquent leurs calculs révisés.

Selon les autorités polonaises, les chiffres pour 2001-2003 ont été utilisés parce qu'elles ne disposaient pas de données plus récentes, du fait d'une modification de la méthodologie.

61.

La Commission a vérifié le niveau de la base de référence établie, le raisonnement, ainsi que la méthodologie ou le mode de calcul de la réduction du recours à des engrais azotés sur la base de l'information fournie par un organisme indépendant (Institut national de la recherche agronomique (INRA), Avignon) qui a certifié l'exactitude de la base de référence (voir la réponse à l'encadré 4 et le programme de développement rural pour la France, version 5, p. 199-200).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a pris note des constatations de la Cour et demandera à l'État membre de prendre les mesures nécessaires pour remédier au problème.

Encadré 4

Voir la réponse au point 61.

62.

Conformément à l'article 39, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1698/2005, les paiements sont accordés annuellement et couvrent les coûts supplémentaires et la perte de revenus dus aux engagements pris.

Si la base de calcul des primes change postérieurement aux calculs initiaux, des ajustements de prime sont autorisés et même justifiés afin de permettre une minimisation de la sous- et de la surcompensation. Les États membres ont donc la possibilité d'ajuster leurs primes agroenvironnementales

En ce qui concerne le cas mentionné par la Cour, il est indiqué dans le rapport d'activité annuel 2008 concernant le développement rural (p. 33-34) que la mesure en cause n'a eu qu'un succès mitigé auprès des exploitants agricoles potentiellement intéressés du fait d'un marché mondial particulièrement favorable aux cultures arables qui rendait l'aide moins incitative. La mesure n'a donc pas été reconduite en 2008 pour les nouveaux engagements.

En revanche, le rapport d'avancement annuel 2009 concernant le développement rural (p. 39) précise que la mesure a été réouverte en 2009 et que 29 nouveaux candidats se sont engagés.

Lors de la modification du programme de développement rural français, en mai 2008, il a été prévu que les montants des primes agroenvironnementales pourraient être révisés dans les conditions suivantes: la révision du mode de calcul couvre tous les éléments majeurs du mode de calcul des primes, les chiffres moyens des deux dernières années sont utilisés, un récapitulatif de la participation aux mesures en question doit être fourni, l'État membre doit revoir les éléments de calcul tous les 2 ans et faire connaître ses conclusions à la Commission. Une clause de révision sera incluse dans tous les nouveaux contrats, de même que dans les contrats en cours lorsque les bénéficiaires acceptent de bénéficier de primes révisées.

63.

L'article 53 du règlement (CE) n° 1974/2006 stipule que les calculs doivent être différenciés de manière à prendre en compte les conditions spécifiques des sites, au niveau local ou régional, et, le cas échéant, l'affectation effective des sols. Il est, toutefois, demandé aux États membres de présenter, dans les calculs, des facteurs permettant de différencier les chiffres fournis (par exemple en fonction de régions agricoles homogènes).

La Commission admet que, dans les cas où il existe des différences significatives entre des régions en termes de caractéristiques (environnementales, géographiques, climatiques), une différenciation du montant des aides doit être envisagée. Mais cela entraînera certainement une charge administrative plus lourde. En conséquence, les États membres doivent procéder à un arbitrage entre les avantages et les coûts associés à la différenciation du montant des aides.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

64.

En ce qui concerne le cas mentionné par la Cour, la Commission demandera à l'autorité de gestion de modifier la mesure intitulée «production intégrée d'oliviers» afin de refléter dûment les différences entre zones irriguées et non irriguées. Cette différenciation est déjà bien prise en compte dans les sous-mesures récemment proposées pour l'Andalousie, comme celle intitulée «production intégrée de betterave à sucre».

Voir également la réponse au point 63.

65-66.

La France a choisi d'utiliser un montant d'aide unique basé sur le prix de référence de l'unité fourragère pour les zones de montagne, mais également sur le niveau de production le plus bas dans les différentes régions (données INRA, Avignon), à savoir 6 tonnes de MS. Ce choix était basé sur le fait que la majorité des surfaces faisant l'objet d'engagements se situent dans des zones de montagne (Massif central, Alpes, Pyrénées, Jura) (évaluation à mi-parcours, p. 93). Par ailleurs, la France a aussi fait ce choix afin d'améliorer la lisibilité de la mesure.

En ce qui concerne le cas de la Pologne, les services de la Commission ont examiné le problème avec les autorités compétentes, lesquelles ont décidé qu'il n'était pas possible de différencier les montants des aides en raison des coûts supplémentaires importants induits. Par conséquent, dans le cas de plusieurs sous-mesures où l'engagement couvre à la fois des terres arables et des pâturages permanents, mais où le paiement se limite aux terres arables uniquement, une marge brute standard moyenne (MBS) a été utilisée dans le calcul des montants des aides. Les autorités polonaises ont également mis en avant leurs difficultés à délimiter les contours des zones éligibles bénéficiant de montants d'aide différents. Voir également la réponse au point 79 sur les expériences négatives de la période de programmation 2004-2006.

67.

Les niveaux d'aide ne peuvent pas être déterminés de manière à atteindre un certain objectif de participation. En ce qui concerne les niveaux de paiements par hectare, l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que les paiements agroenvironnementaux doivent être basés sur les coûts encourus et la perte de revenus et exclure tout élément incitatif. Ces montants sont fixés en appliquant une approche standard de détermination des coûts, conforme à la nécessité de respecter la proportionnalité des efforts administratifs.

L'agroenvironnement dans son ensemble est censé contribuer, avec les autres mesures, aux objectifs environnementaux généraux fixés au niveau du programme. Les sous-mesures de base font partie de l'agroenvironnement. L'efficacité de l'agroenvironnement est évaluée au niveau de la mesure et de l'axe.

68.

En Pologne, 2008 a été la première année de mise en œuvre de l'agroenvironnement, dans le cadre de la période de programmation 2007-2013. Seules les trois variantes les plus simples avaient alors été mises en place. Cette année ne reflète donc pas la couverture territoriale réelle de la mesure agroenvironnementale.

Les montants des aides se situent en deçà du plafond calculé pour les coûts supplémentaires/la perte de revenus, car les autorités polonaises veulent couvrir le plus grand nombre possible de bénéficiaires intéressés afin de réaliser un impact environnemental maximal.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

69.

En ce qui concerne le cas de la Suède évoqué par la Cour, il est vrai que le taux d'aide pour la sous-mesure «bandes ripicoles» est passé de 1 000 à 3 000 couronnes suédoises par hectare (SEK/ha) dans la 6^e modification du programme de développement rural suédois. Au cours de la période 2000-2006, le taux d'aide a été fixé à 2 700 SEK/ha, et il existait un risque élevé que cette baisse du taux incite les exploitants agricoles à cesser d'appliquer la sous-mesure. Les nouveaux calculs ont également fait apparaître une sous-compensation importante avec le taux inférieur fixé au début de la période 2007-2013. Par conséquent, le taux d'aide a été relevé, d'où un redressement des indicateurs de résultat qui sont passés de 3 500 à 4 500 utilisateurs et de 7 000 à 9 000 ha. Les taux d'aide révisés font l'objet d'un réexamen semestriel.

70.

L'agroenvironnement doit soutenir l'introduction de pratiques agricoles compatibles avec l'environnement et encourager également le maintien de ces pratiques lorsqu'elles risquent d'être abandonnées. Le fait d'exclure certaines zones de l'application de l'agroenvironnement, au motif que les pressions sur l'environnement y seraient moins fortes que dans d'autres zones, pourrait induire une pression accrue sur l'environnement dans ces zones.

72.

La Commission convient que l'agroenvironnement doit traiter des problèmes et des besoins environnementaux, mais également des potentialités mises en évidence par les États membres dans leurs programmes. Lorsque les pressions sont de nature régionale, elles doivent être traitées par des régimes appropriés, mais cela ne veut pas dire que les régimes disponibles sur l'ensemble du territoire seraient incapables de remplir cette fonction.

Les mesures sont souvent appliquées à l'ensemble du territoire couvert par un programme de développement rural sans compromettre les objectifs agroenvironnementaux. En outre, de nombreux États membres définissent pour les régimes agroenvironnementaux des critères d'éligibilité et des engagements conçus pour restreindre l'éventail de candidats potentiels, ou établissent des critères de priorité pour se lancer dans l'agroenvironnement, qui privilégient les zones qu'il y a particulièrement lieu de sélectionner pour atteindre les objectifs concernés.

73.

La Commission admet qu'il convient d'améliorer encore le ciblage de l'agroenvironnement, ce qui est envisagé dans le cadre de la politique agricole commune post 2013. Cependant, le cadre actuel exige des États membres qu'ils mettent en œuvre l'agroenvironnement sur l'ensemble de leur territoire en fonction de leurs besoins spécifiques. Ces besoins peuvent parfois être ressentis de manière étendue, pas seulement dans certaines zones.

75.

Eu égard à la diversité des conditions dans l'UE, des solutions différentes sont indiquées pour des régions différentes. Dans certains cas, le soutien à des pratiques particulières de gestion est un choix approprié.

77.

Le ciblage est effectivement un élément important de la politique agroenvironnementale. Le mode de calcul des paiements agroenvironnementaux peut prendre en compte les spécificités régionales, mais, dans ce cas, il est manifeste que les calculs sont plus complexes et entraînent des coûts administratifs plus élevés. Les États membres doivent donc trouver un équilibre entre le coût de mise en œuvre de cette approche et les avantages environnementaux escomptés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

78.

Pour certains programmes de développement rural, le degré souhaitable de ciblage a bien été déterminé en s'appuyant sur une analyse des coûts et avantages, même s'il ne s'agit peut-être pas de ceux examinés dans l'audit de la Cour. La Roumanie, par exemple, cible les paiements agroenvironnementaux à haute valeur naturelle sur une base géographique, en déterminant les zones éligibles à l'aide de données de macroniveau (occupation des sols selon les municipalités). Pour ces paiements, il lui aurait en effet été trop coûteux de déterminer l'éligibilité à une plus petite échelle, malgré le gain en précision.

79.

Certaines sous-mesures peuvent être appliquées à l'ensemble de la zone couverte par le programme de développement rural, mais elles peuvent aussi cibler des régions particulières au sein de cette zone.

Dans le cas de la Pologne, l'approche zonale a été abandonnée en raison des coûts administratifs supportés sur la période 2004-2006.

80.

Tous les exploitants agricoles ayant souscrit à une mesure donnée satisfont déjà aux mêmes critères d'éligibilité et exigences, et sont donc supposés fournir des avantages/services environnementaux équivalents. Dès lors, il n'est pas indispensable d'appliquer des critères de sélection pour garantir le choix du mode de dépense le plus efficace et efficient au titre de l'agroenvironnement. La définition soignée des conditions d'éligibilité et, le cas échéant, un ciblage régional peuvent servir le même but, normalement à un coût bien inférieur: la charge administrative en est diminuée, le rythme des procédures d'approbation accéléré et toute charge pour les bénéficiaires potentiellement éligibles qui ne sont finalement pas retenus est évitée. Ce n'est que si le nombre de demandes excède le budget disponible que les États membres doivent appliquer des mécanismes supplémentaires.

81.

Bien que de nombreux États membres définissent des critères de priorité pour s'engager dans l'agroenvironnement, lesquels privilégient des zones (par exemple les zones Natura 2000) à sélectionner prioritairement pour atteindre les principaux objectifs des sous-mesures, des critères d'éligibilité soigneusement définis peuvent remplir la même fonction que des critères de sélection.

Voir également la réponse au point 80.

82.

Voir les réponses aux points 80 et 81.

83.

Étant donné que les États membres définissent des objectifs préliminaires au niveau de la sous-mesure, le fait de dépasser l'objectif d'une sous-mesure n'entraîne pas forcément la non-réalisation des objectifs définis pour d'autres sous-mesures.

Cependant, les États membres ne sont pas tenus de fixer des objectifs au niveau de la sous-mesure. Ils ne communiquent à la Commission que les indicateurs et objectifs établis au niveau de la mesure. Dès lors, les objectifs des sous-mesures ne sont qu'indicatifs et peuvent faire l'objet de modifications. La Commission estime que ce type de flexibilité est nécessaire pour permettre d'adapter les objectifs d'une sous-mesure en cas de changement de circonstances. Les modifications des programmes ont pour but d'adapter le contenu des programmes aux changements de situation intervenant dans les États membres.

85.

Le taux de participation du Fonds européen agricole pour le développement rural est établi au niveau de chaque axe. Le taux correspondant à l'axe 2, plus élevé que pour les autres axes, traduit l'importance donnée aux questions environnementales. En outre, les dispositions sur la dépense minimale par axe stipulent qu'au moins 25 % de la participation totale du Feader doivent être affectés à l'axe 2 dans chaque programme de développement rural.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le fait de lier le taux de cofinancement au potentiel environnemental d'une sous-mesure introduirait un élément de jugement subjectif concernant l'évaluation de ce potentiel pour chaque sous-mesure. Pour y remédier, des critères clairs devraient être définis. Or, eu égard au nombre élevé de sous-mesures et à la grande diversité des pratiques agricoles visées, cela créerait une charge administrative excessive et augmenterait de manière significative les obligations liées à la mise en œuvre des programmes.

86-87.

La Commission est très favorable à des approches collectives des objectifs et contrats agroenvironnementaux. Pour certains objectifs en particulier, comme le développement d'une infrastructure verte ou la construction de corridors écologiques à des fins de connectivité, l'action collective de plusieurs exploitants agricoles des zones concernées peut induire des avantages environnementaux supérieurs à ceux des actions d'exploitants isolés.

Cependant, l'approche collective est relativement nouvelle dans le domaine de l'agroenvironnement. Elle requiert une certaine structure, de l'organisation, la fourniture de conseils et induit souvent des coûts de transaction plus élevés. Avec les règles actuelles, l'établissement des contrats collectifs peut également se révéler difficile, car il doit y avoir une coresponsabilité en ce qui concerne le respect de ces règles. C'est dans le cadre de la politique de développement rural post 2013 que la Commission examinera ces questions en vue de faciliter la mise en œuvre de l'approche collective.

88.

La capacité des sous-mesures à produire les effets escomptés est garantie par une logique d'intervention claire et bien établie, qui justifie la mise en place des sous-mesures, leur intégration dans le programme et leur bonne mise en œuvre. Les États membres ont accès à de nombreux travaux de recherche et autres éléments du domaine environnemental et les prennent en compte dans la conception de leurs programmes. La Commission reconnaît toutefois que certaines opérations agroenvironnementales nécessiteraient des recherches plus approfondies. Les coûts et avantages relatifs devraient être étudiés avant de se lancer dans de telles investigations supplémentaires associées à la mise en œuvre de sous-mesures agroenvironnementales particulières.

Les évaluations externes des programmes de développement rural qui sont réalisées périodiquement comprennent une évaluation de l'incidence des programmes sur l'environnement, notamment (mais pas exclusivement) sur la base des indicateurs d'impact environnemental du cadre commun de suivi et d'évaluation. Les évaluateurs choisissent les méthodes adaptées aux mesures et régimes mis en œuvre dans le cadre du programme, en tenant compte du rapport coût/efficacité.

89.

Voir la réponse au point 88.

91.

Le soutien agroenvironnemental a non seulement pour finalité de s'attaquer aux pressions sur l'environnement, mais également de préserver et de renforcer les potentialités et opportunités environnementales.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La constatation de la Cour concernant l'absence de lien entre les sous-mesures proposées et les pressions environnementales pourrait ainsi concerner des situations où l'agroenvironnement vise à préserver et à renforcer des potentialités et opportunités environnementales existantes, comme la possibilité de préserver la qualité de l'eau dans des zones de captage d'eau potable ou d'améliorer la biodiversité dans des zones où les objectifs de base ont déjà été atteints.

Voir également la réponse au point 70.

92.

Le règlement (CE) n° 1698/2005 n'impose aucune règle ou obligation aux États membres en ce qui concerne le budget à consacrer à l'agroenvironnement. Ce budget doit néanmoins être adapté aux besoins et objectifs à réaliser. Lorsqu'ils programment leurs mesures agroenvironnementales et les budgets affectés à celles-ci, les États membres le font sur la base des expériences et résultats passés ainsi que des résultats qu'ils attendent des mesures programmées. Si les États membres concluent alors que des sous-mesures comportant des exigences moins strictes sont à même d'offrir des avantages environnementaux, leur contribution à la réalisation des objectifs environnementaux justifie dans ce cas leur maintien et leur application prolongée.

En outre, l'extension de la période d'application des sous-mesures est souvent un facteur clé dans la réalisation des objectifs environnementaux escomptés.

La Commission estime qu'il n'est pas utile d'exiger une analyse individualisée des différentes sous-mesures et de leur lien avec les objectifs comme justification de leur application dans les programmes. Ce type d'analyse devrait couvrir la totalité des sous-mesures prévues dans les programmes qui, prises ensemble, doivent correspondre aux objectifs et contribuer à leur réalisation.

La France a choisi de cibler un grand nombre d'exploitants agricoles au moyen de sous-mesures agroenvironnementales aux objectifs transversaux. Parallèlement, elle a mis en place des mesures ciblées visant à répondre à des problèmes locaux⁷.

En ce qui concerne le Piémont, bien que son programme de développement rural ne comporte pour l'agroenvironnement aucune ventilation financière (allocation) par sous-mesure, il apparaît que moins de 40 % de la surface concernée par l'agroenvironnement devrait faire l'objet de la sous-mesure relative à l'agriculture intégrée (soit environ 50 % des exploitations agricoles). Dans un contexte d'agriculture intensive, l'agriculture intégrée est un choix raisonnable qui peut répondre aux besoins de façon optimale et apporter le plus d'avantages environnementaux.

93.

Les États membres présentent leur plan financier avec une répartition par axes et une ventilation budgétaire indicative par mesures de développement rural couvrant toute la période. L'agroenvironnement fait partie de cette structure.

L'analyse du lien entre les besoins environnementaux et les fonds nécessaires pour y répondre est réalisée au stade de la préparation et de l'approbation des programmes. Les États membres peuvent néanmoins modifier ensuite leur budget, y compris au niveau de la mesure, afin de prendre en compte de nouveaux facteurs et les changements de circonstances. Ces modifications font l'objet d'une notification à la Commission. Cette dernière les évalue en fonction de leur compatibilité avec le plan stratégique national et la législation.

⁷ Les raisons pour lesquelles ces choix ont été adoptés sont expliquées dans le chapitre sur l'agriculture agroenvironnementale (chapitre 5.3.2.1.4, p. 189-196, PDRH, version 5, tome 2).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

94.

Les États membres ne sont pas tenus de présenter leur budget agroenvironnemental en fonction des différents objectifs et priorités environnementaux. En revanche, ils fournissent une justification de leur action en matière d'agroenvironnement à la lumière de leurs propres priorités et besoins environnementaux. Si les mesures proposées y répondent, dans ce cas, le budget affecté à l'agroenvironnement doit aussi être considéré comme conforme aux besoins et pressions en question.

Dans le cas de l'Andalousie, les observations de la Cour sont basées sur les chiffres de 2000-2008⁸.

Dans le cas du Brandebourg et de Berlin, les principales pressions sur l'environnement sont décrites dans le programme de développement rural et correspondent aux sous-mesures mises en œuvre. Les sous-mesures agroenvironnementales qui génèrent les dépenses les plus élevées (gestion des pâturages extensifs et agriculture biologique) ciblent plusieurs objectifs environnementaux.

⁸ L'alignement des dépenses avec les pressions sur l'environnement mises en évidence est prévu dans les règlements relatifs au développement rural pour la période de programmation 2007-2013, au cours de laquelle l'approche de programmation stratégique a été mise en place, mais pour la période de programmation 2000-2006, le lien entre les pressions sur l'environnement et les mesures retenues n'a pas été souligné. En outre, il n'est pas nécessaire que les pressions sur l'environnement mises en évidence soient exclusivement prises en compte par des mesures agroenvironnementales (par exemple l'utilisation rationnelle de l'eau peut être examinée par le biais des mesures 121 et 125).

Eu égard aux ressources financières limitées qui lui sont affectées, le programme de développement rural de l'hexagone n'est pas censé prendre en compte toutes les pressions sur l'environnement. Il contient certaines mesures aux objectifs multiples aspirant à la biodiversité et à relever les défis de gestion de l'eau ainsi que des mesures particulières appliquées à des zones limitées. Cependant, ce programme n'est pas le seul moyen d'action puisque d'autres pressions sur l'environnement sont également traitées par des politiques nationales⁹ ou à travers la complémentarité avec le premier pilier de la politique agricole commune.

Voir également les observations de la Cour au point 38.

Encadré 6

Veuillez vous reporter à la réponse au point 94.

Voir également les observations de la Cour au point 38.

⁹ Comme le plan pour le climat, le plan de performance énergétique, etc., décrits au chapitre 3.2.2.1, p. 40 à 46 du tome 1 du programme, version 5.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

95.

La Commission se réjouit que la Cour ait reconnu les progrès sensibles accomplis depuis la mise en place de l'agroenvironnement.

96.

C'est dans le cadre de la procédure d'approbation des programmes que la Commission a vérifié, dans toute la mesure du possible, que la mesure et ses objectifs sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et opportuns.

Même si les sous-mesures agroenvironnementales peuvent aussi cibler des potentialités et opportunités environnementales, et si les pressions sur l'environnement peuvent être traitées par des sous-mesures agroenvironnementales ou d'autres mesures de développement rural, il n'en existe pas moins un lien manifeste entre pressions sur l'environnement et sous-mesures agroenvironnementales.

Les avantages environnementaux effectifs découlant des sous-mesures ne peuvent être déterminés qu'à l'issue d'une certaine durée de mise en œuvre. Les rapports d'évaluation à mi-parcours présentés fin 2010 fournissent la première occasion d'évaluer l'impact des programmes de développement rural, régimes agroenvironnementaux inclus. La mise en œuvre et les résultats escomptés des mesures de l'axe 2 font toutefois l'objet d'un suivi dont les résultats sont communiqués à la Commission dans les rapports d'activité annuels.

Voir également les réponses aux points 47 et 91.

Recommandation 1 — Premier tiret

La Commission insistera encore plus sur la nécessité pour les États membres de veiller à la cohérence entre objectifs des sous-mesures et objectifs agroenvironnementaux généraux.

Recommandation 1 — Deuxième tiret

La Commission convient que le lien entre pressions sur l'environnement et agroenvironnement doit être clairement établi. Néanmoins, la présentation des potentialités et opportunités environnementales doit aussi être considérée comme une justification valable des paiements agroenvironnementaux.

La nature du lien avec les pressions sur l'environnement auxquelles elle répond peut généralement être déduite du contenu d'une sous-mesure et n'a donc pas besoin d'être précisée.

D'autres politiques alternatives complètent les mesures agroenvironnementales. Conformément au principe de la subsidiarité, les États membres sont libres de décider d'utiliser l'agroenvironnement ou d'opter pour d'autres politiques alternatives pour atteindre les résultats environnementaux recherchés.

97.

La Commission considère elle aussi que le succès de l'agroenvironnement dépend de la participation active des exploitants agricoles.

Les bonnes pratiques constituent le point focal de toutes les actions du réseau européen de développement rural, et leur diffusion est assurée grâce aux diverses publications proposées et aux séminaires organisés. Les États membres peuvent également diffuser les meilleures pratiques par des actions de formation et des prestations de conseil aux exploitants agricoles.

Le calcul du montant des aides relève de la responsabilité des États membres et est certifié par un organisme indépendant. En cas de doute concernant le montant des aides proposées, les États membres ont été invités à fournir des informations détaillées sur les calculs sous-jacents et à les réviser si nécessaire. Les montants calculés peuvent être différenciés «dans les cas appropriés».

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 2

La Commission approuve cette recommandation, conforme au cadre juridique actuel.

La Commission vérifie si tous les éléments de calcul requis par la réglementation sont fournis dans les programmes et procède à un contrôle de vraisemblance. En cas de doute concernant le montant des aides proposées, les États membres sont invités à fournir des informations détaillées sur les calculs sous-jacents et à les réviser, si nécessaire.

Les calculs des montants d'aide peuvent être différenciés «dans les cas appropriés» et suivent souvent une approche standard de détermination des coûts.

98.

La Commission admet que le ciblage de l'agroenvironnement doit encore être amélioré, comme envisagé dans le cadre de la PAC post 2013. Les États membres doivent néanmoins procéder à un arbitrage entre les coûts résultant de la mise en œuvre de cette démarche et les avantages environnementaux escomptés. De surcroît, le ciblage n'est pas la seule approche valable en matière d'agroenvironnement. Certains programmes de développement rural ont en fait évalué le niveau de ciblage souhaitable sur la base d'une analyse des coûts et des avantages impliqués.

L'application de critères de sélection ne constitue pas le seul moyen de garantir le mode de dépense le plus efficace et le plus efficient au titre de l'agroenvironnement. Des conditions d'éligibilité et un ciblage régional peuvent servir le même but.

Le cadre réglementaire actuel ne prévoit pas de taux de cofinancement différenciés au niveau des sous-mesures. Leur mise en place imposerait une charge administrative excessive et entraînerait une augmentation importante des exigences associées à l'exécution des différents programmes.

Les États membres déterminent les niveaux de participation (nombre de bénéficiaires et superficie à couvrir) aptes à répondre à leurs besoins et objectifs environnementaux.

La Commission reconnaît que certains types d'opérations agroenvironnementales nécessiteraient des travaux de recherche plus approfondis. Les coûts et avantages relatifs devront néanmoins être évalués avant de se lancer dans de telles investigations supplémentaires liées à la mise en œuvre de sous-mesures agroenvironnementales particulières.

Recommandation 3 — Premier tiret

La Commission admet la nécessité de mieux cibler l'agroenvironnement afin d'apporter des avantages environnementaux supérieurs et d'améliorer l'efficacité des mesures. Le ciblage ne devrait, toutefois, pas être seulement lié à des besoins environnementaux spécifiques, mais également aux potentialités et opportunités environnementales existantes.

Recommandation 3 — Deuxième tiret — Premier sous-tiret

Lorsqu'ils proposent leurs sous-mesures agroenvironnementales, les États membres les justifient en établissant un lien entre les sous-mesures proposées et les besoins mis en évidence (qu'il s'agisse de pressions ou d'opportunités). Ces besoins peuvent nécessiter l'introduction de nouvelles méthodes agricoles ou la préservation des pratiques existantes. Ces deux options doivent être dûment justifiées.

Recommandation 3 — Deuxième tiret — Deuxième sous-tiret

La Commission approuve la recommandation de la Cour.

Recommandation 3 — Deuxième tiret — Troisième sous-tiret

Les États membres déterminent les niveaux de participation (nombre de bénéficiaires et superficie à couvrir) aptes à répondre à leurs besoins et objectifs environnementaux.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 3 — Deuxième tiret — Quatrième sous-tiret

La Commission approuve la recommandation de la Cour.

Recommandation 3 — Troisième tiret

Le fait de lier le taux de cofinancement au potentiel environnemental d'une sous-mesure introduirait un élément de jugement subjectif concernant l'évaluation du potentiel environnemental de chaque sous-mesure. Pour l'éviter, des critères clairs devraient être établis. Compte tenu du grand nombre de sous-mesures et de l'extrême diversité des pratiques agricoles qu'elles visent, cela alourdirait considérablement la charge administrative et augmenterait de manière significative les exigences liées à l'exécution des programmes.

99.

Les besoins environnementaux spécifiques peuvent être pris en considération par deux types de régimes: le régime de base et le régime de niveau supérieur. La Commission souhaite que l'agroenvironnement dans le pilier 2 continue à englober à la fois des régimes de base et de niveau supérieur, car leur combinaison permet de traiter un grand nombre de besoins et de problèmes et de couvrir une vaste zone. Les régimes de base, s'ils sont bien conçus et mis en œuvre, peuvent induire des avantages environnementaux considérables à un coût relativement peu élevé.

Recommandation 4

La Commission considère que, conformément au principe de la subsidiarité, les opérations agroenvironnementales doivent être définies au niveau des États membres et non à celui de l'UE.

Les trois types de sous-mesures mentionnées par la Cour sont indispensables à la réalisation des objectifs environnementaux. Toutes ces mesures reposent également sur la règle qui veut que les montants des aides soient calculés sur la base de la perte de revenus et des coûts encourus. Cela évite de financer des actions spécifiques de manière arbitraire.

Les sous-mesures simples autorisent une participation plus large des exploitants agricoles et une couverture territoriale plus importante, alors que des sous-mesures plus ambitieuses offrent des possibilités supérieures lorsqu'il s'agit de traiter des problèmes particuliers et lorsqu'un impact environnemental spécifique est recherché. Il n'est pas toujours aisé de répartir ces deux types d'opérations en deux groupes distincts, car l'efficacité des opérations simples peut présenter une valeur environnementale significative.

En ce qui concerne l'agriculture biologique, la Commission tiendra compte de la recommandation de la Cour. L'agriculture biologique est une mesure qui nécessite une gestion très stricte et qui s'applique à l'ensemble du territoire de l'UE sans aucun ciblage particulier. Elle constituerait donc une mesure distincte si la division proposée par la Cour devait être retenue.

100.

La Commission admet qu'il est possible d'améliorer l'efficacité de la politique agroenvironnementale. Le cadre juridique actuel fournit déjà une bonne base qui devra être renforcée au niveau de la programmation.

L'efficacité de l'agroenvironnement et les résultats de la politique dans ce domaine ne pourront être évalués de manière exhaustive que lorsque la période de programmation actuelle sera clôturée. Les impacts environnementaux sont le produit conjugué de multiples facteurs, et il n'est pas toujours possible d'isoler la contribution exacte d'actions individuelles spécifiques. L'approche stratégique, selon laquelle des mesures sont combinées au sein d'une structure logique en vue de contribuer aux résultats souhaités, traduit cette réalité.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 7/2011

L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2011 — 75 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-205-7

doi:10.2865/43589

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).

L'AGROENVIRONNEMENT, QUI CONSTITUE L'UNE DES PRINCIPALES POLITIQUES DE L'UE, DOIT PERMETTRE DE RÉPONDRE À LA DEMANDE CROISSANTE DE LA SOCIÉTÉ EN MATIÈRE DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX. LE PRÉSENT RAPPORT VISE À DÉTERMINER SI CETTE POLITIQUE EST CONÇUE ET GÉRÉE DE MANIÈRE SATISFAISANTE. LA COUR A CONSTATÉ QUE LES CONDITIONS PERMETTANT DE DÉTERMINER SI LES OBJECTIFS DE CETTE POLITIQUE ONT OU NON ÉTÉ ATTEINTS NE SONT PAS RÉUNIES. LES SYSTÈMES VISANT À FOURNIR DES ORIENTATIONS AUX EXPLOITANTS AGRICOLES ÉTAIENT GÉNÉRALEMENT MIS EN ŒUVRE DE MANIÈRE SATISFAISANTE. CEPENDANT, DES PROBLÈMES CONSIDÉRABLES CONCERNANT LES MONTANTS DES AIDES ONT ÉTÉ RELEVÉS. LA PLUPART DES DÉPENSES ÉTAIENT CONSACRÉES AUX RÉGIMES HORIZONTAUX DE BASE, SANS PROCÉDURE DE SÉLECTION NI DÉCISION CLAIRE QUANT AU DEGRÉ DE CIBLAGE SOUHAITABLE. BIEN QUE L'AUDIT AIT RÉVÉLÉ L'EXISTENCE DE BONNES PRATIQUES, LES FAIBLESSES RELEVÉES PAR LA COUR ONT ENTRAVÉ LA RÉALISATION OPTIMALE DES PRINCIPAUX OBJECTIFS AGROENVIRONNEMENTAUX, À SAVOIR CONTRIBUER AUX DOMAINES PRIORITAIRES AU NIVEAU DE L'UE (BIODIVERSITÉ, EAU, CHANGEMENT CLIMATIQUE) ET AMÉLIORER L'ENVIRONNEMENT ET L'ESPACE RURAL.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-205-7



9 789292 372057

