

Cour des comptes



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

Une gestion défailante, une réforme à mener

Communication à la commission des finances du Sénat

Juin 2018

Sommaire

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

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

Avertissement

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

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

Ces principaux axes de contrôle ont été présentés dans une lettre du Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat en date du 9 juin 2017. Il a été convenu que le rapport serait remis le 15 juin 2018.

L'enquête a été réalisée par la septième chambre de la Cour. Le lancement des travaux a été notifié le 17 février 2017 au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et à l'ASP. Un premier questionnaire a été adressé à l'ASP le 20 mars 2017. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 24 mars 2017 au ministère avec M. Le Moing, président directeur général de l'ASP. En complément des entretiens menés avec les services du siège et des délégations régionales (Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie) de l'ASP, l'équipe de contrôle a conduit des entretiens tant avec les services de l'administration centrale qu'avec les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de l'alimentation à Paris, Lyon et Nîmes. L'instruction a été complétée par des entretiens avec les services des ministères financiers (inspection générale des finances, direction du budget), la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP), la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (COSA) et les conseils régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes et d'Occitanie.

Après avoir été approuvé le 10 janvier 2018 par la formation délibérante, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 20 février 2018, au président directeur général de l'ASP, à la secrétaire générale et à la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, à la directrice du budget et, sous forme d'extraits, au président de Régions de France.

L'ASP, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, la direction du budget et Régions de France ont apporté des réponses écrites à la Cour. Des auditions du président directeur général de l'ASP, de la secrétaire générale et de la directrice générale de la performance économique du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, du sous-directeur de la direction

du budget et du président de Régions de France, ont eu lieu les 27 et 28 mars 2018 en application de l'article L. 143-0-1 du code des juridictions financières.

Le présent rapport a été délibéré le 28 mars 2018, par la deuxième chambre¹ présidée par Mme de Kersauson, présidente de chambre, et composée de M. Basset, Mme de Mazières, conseillers maîtres, MM. Beauvais, Collin, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Sébastien Lepers, auditeur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Didier Guédon, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 29 mai 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andreani, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

¹ Suite à une réorganisation des chambres de la Cour intervenue le 1^{er} janvier 2018, la deuxième chambre a repris les compétences de la septième chambre.

Synthèse

Les années 2015, 2016 et 2017 ont été marquées en France par d'importantes difficultés dans la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC). Les 350 000 agriculteurs bénéficiaires des aides de la PAC ont subi des retards dans le paiement des aides du fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et plus encore dans le paiement de celles du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) relatives à la programmation 2014-2020. Dans le même temps, l'État a dû faire face à une forte augmentation des refus d'apurement des aides européennes, en raison de défaillances dans leur gestion qui ont pesé, à hauteur de 1,89 Md€, sur les budgets 2015, 2016 et 2017. Ces refus résultent, à titre principal, de la décision *ad hoc* 47, notifiée en janvier 2015 par la Commission européenne.

Des refus d'apurement coûteux pour le budget de l'État dûs principalement à des problèmes de conformité

Avec 2,35 Md€ entre 2007 et 2016, la France est l'État membre qui a enregistré le montant le plus élevé de corrections financières à la suite de refus d'apurement. Ces corrections sont compensées par l'État aux organismes payeurs ; elles pèsent donc sur le budget général.

Ainsi, l'exécution du budget de l'agriculture pour les exercices 2015, 2016 et 2017 a été fortement affectée, faute d'inscription des crédits nécessaires en loi de finances initiale, contrairement aux recommandations de la Cour, en particulier dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire relatives aux années correspondantes. Cette sous-budgétisation faisait partie des « *éléments d'insincérité* » soulignés par la Cour dans son audit des finances publiques de juin 2017.

Ces refus d'apurement sont la conséquence de l'inadaptation de la réglementation française et de l'insuffisance des contrôles. Si les responsabilités liées aux apurements de conformité² sont difficiles à établir, il n'en demeure pas moins que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) porte l'essentiel de la responsabilité du fait de son rôle d'établissement des règles et d'organisation de la chaîne de paiement. Quant aux responsabilités respectives des régions et de l'État en cas de correction financière, elles n'ont toujours pas été formalisées. Les régions autorités de gestion sont, selon la loi, responsables des corrections financières, mais demandent à aménager cette règle, compte tenu des compétences étendues que conserve l'État.

Les défaillances du registre parcellaire graphique (RPG), sur la base duquel s'effectue le calcul des aides dites « surfaciques », sont à l'origine de ces refus d'apurement massifs. L'obsolescence du RPG explique les deux tiers des 3,5 Md€ de refus d'apurement que la Commission envisageait de notifier fin 2014. Ce montant a pu être ramené, après la mise en œuvre d'un plan coûteux pour l'État, à 1,08 Md€ (décision *ad hoc* 47 du 16 janvier 2015). La

² L'apurement de conformité porte sur la conformité aux règles d'octroi des aides, contrairement à l'apurement comptable, qui concerne l'exactitude des comptes annuels soumis par les organismes payeurs.

nécessité de refonte totale du RPG a ensuite contribué au retard du paiement des « aides surfaciques » (FEAGA et une grande partie du FEADER) pendant plus d'un an.

Des retards de paiement en voie de règlement

Ce sont en particulier les aides relatives à la campagne PAC 2015, payables sur 2016, qui ont dû être reportées en partie en 2017. Ainsi, les paiements agricoles ont baissé de 13 % entre 2015 et 2016, l'écart d'1,2 Md€ touchant moins le FEAGA (- 449 M€) que le FEADER (- 757 M€) dans la mesure où priorité a été donnée aux aides FEAGA qui sont soumises à une date limite de paiement, dont le non-respect conduit à des corrections financières. Les retards observés sur le second pilier ont été d'autant plus sensibles qu'ils concernent des aides dont la gestion a été transférée aux régions, mais aussi des aides symbolisant les nouvelles orientations de la PAC (mesures agro-environnementales et climatiques – MAEC³, agriculture biologique).

Ces retards ont pesé sur des exploitations pour certaines fragilisées ; ils ont nécessité la mise en place d'un dispositif d'apports de trésorerie remboursables (ATR) et, pour une période transitoire, de systèmes informatiques simplifiés (aux fonctionnalités dégradées) et moins sécurisés. Ils ont eu aussi pour effet de désorganiser les contrôles sur place, augmentant les risques de corrections financières.

Si l'agence de services et de paiement (ASP) devrait avoir résorbé à la fin de l'année 2018 tous ces retards de paiement, des risques de refus d'apurement subsistent, sur les campagnes 2015 et 2016 en particulier.

Afin de maîtriser à l'avenir ces risques, un suivi plus fin des refus d'apurement devrait être assuré et un plan d'action arrêté pour réduire les facteurs conduisant à refus d'apurement.

Au-delà de ces mesures immédiates, il apparaît nécessaire d'agir sur les dysfonctionnements à l'origine des retards de paiement et des refus d'apurement.

Une organisation complexe

Ces dysfonctionnements tiennent tout d'abord à la complexité de la chaîne de paiement des aides du FEAGA et du FEADER du fait de l'imbrication des responsabilités entre l'ASP, le ministère de l'agriculture et, depuis 2014, les régions s'agissant du FEADER.

Actuellement, l'instruction des demandes n'est pas réalisée directement par l'ASP, celle-ci déléguant cette tâche aux directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)). La reprise par l'ASP des tâches d'instruction et de contrôle aujourd'hui déléguées aux DDT(M) lui permettrait de mieux exercer les missions qui sont les siennes. Cela impliquerait le transfert des personnels correspondants.

S'agissant du FEADER, la régionalisation opérée peut sembler inaboutie. Si les régions sont autorisées de gestion, l'État a conservé des prérogatives quant à la définition du cadre national pour une grande partie des aides des régions ; il lui revient aussi d'assurer une large part du cofinancement des programmes de développement rural régionaux (PDRR), dont il supporte le coût de fonctionnement.

³ Mesures agro-environnementales et climatiques.

Enfin, la Cour a observé que le coût de gestion des aides agricoles européennes, essentiellement supporté par l'État, tel qu'il est retracé dans les rapports annuels de performance de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, n'est pas exhaustif. Ce coût, estimé à 343 M€ pour les deux piliers en 2017, n'intègre ni le coût des refus d'apurement pour le budget de l'État, ni le coût supporté par les régions qui ont recruté des personnels supplémentaires. À l'avenir, ces coûts gagneraient à être mieux documentés et à englober l'ensemble des dépenses afin de permettre un meilleur pilotage d'ensemble.

Une multiplication des dispositifs d'aides

Les dysfonctionnements observés tiennent ensuite à la complexité des dispositifs d'aides mis en place dans le cadre de la PAC 2014-2020, qu'il s'agisse du FEAGA ou du FEADER. Pour chacun de ces deux piliers, les aides ont été adaptées à la diversité et à la spécificité des situations des bénéficiaires ainsi qu'aux particularités régionales, le nombre des programmes de développement rural passant de 6 à 29.

En conséquence, une adaptation des systèmes d'information ISIS et OSIRIS, à la fois coûteuse en investissement et difficile à conduire, compte tenu des exigences liées aux délais de paiement, a dû être engagée.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine PAC, il conviendra de veiller à ce que l'adaptation des mesures d'aides à la diversité des réalités agricoles prenne davantage en compte les exigences des contrôles liées à la réglementation européenne et le coût de leur mise en œuvre. L'association de l'ASP à l'élaboration des mesures réglementaires pourrait y contribuer.

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

Recommandations

1. assurer un suivi plus fin des refus d'apurement permettant de catégoriser leurs motifs et d'identifier les responsabilités ;
2. établir un diagnostic d'ensemble des dysfonctionnements observés dans OSIRIS, assorti d'un plan d'action visant à simplifier les outils ;
3. associer l'ASP à la préparation de la future PAC afin de mesurer l'impact des mesures et recueillir son expertise dans la déclinaison régionale de la PAC ;
4. renforcer l'autorité de l'ASP sur les personnels des directions départementales des territoires, chargés de l'instruction des aides, le cas échéant en lui transférant ces personnels ;
5. mettre en place un dispositif de suivi du coût de gestion et de contrôle engagé par les différents acteurs ;
6. dans le cas du FEADER, définir des règles de répartition de la sanction financière entre l'État et les régions en cas de refus d'apurement ;
7. mettre en œuvre un plan d'action interministériel visant à réduire les facteurs conduisant à des refus d'apurement : simplifier les dispositifs d'aide ; renforcer l'analyse juridique précédant la définition des dispositifs d'aide afin de s'assurer de leur conformité à la réglementation européenne ; renforcer les contrôles ; mieux prendre en compte les facteurs de risque identifiés par les corps de contrôle.

Introduction

La France est le premier pays bénéficiaire des aides de la politique agricole commune (PAC). Pour la programmation en cours, portant sur les années 2014 à 2020, les aides agricoles destinées à la France s'élèvent à :

- 52,3 Md€ (soit environ 7,5 Md€ par an) au titre du fonds européen agricole de garantie (FEAGA), dit « *premier pilier* », qui finance les paiements directs aux agriculteurs, les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles et d'autres dépenses portant notamment sur les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles ;
- 11,4 Md€ (soit environ 1,6 Md€ par an) au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), « *second pilier* », qui contribue aux programmes de développement rural.

Les aides européennes en faveur de l'agriculture

Le FEAGA, qui représente environ 80 % des dépenses de la PAC, finance les paiements directs aux agriculteurs, les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles et d'autres dépenses portant notamment sur les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles. Les aides directes constituent la plus grande part des interventions. Elles peuvent être découplées (le montant de l'aide est établi en fonction de la surface agricole de l'exploitation, indépendamment du volume de la production) ou couplées pour un nombre limité de secteurs agricoles (le montant de l'aide varie selon la surface cultivée ou le nombre d'animaux). Depuis 2015, la part de ces dernières représente 15 % de l'enveloppe totale du premier pilier. Les aides calculées au prorata des surfaces exploitées sont qualifiées de « *surfaciques* »⁴.

Le FEADER finance les aides liées au développement rural, dont l'objectif est de favoriser la compétitivité de l'agriculture, de garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat, et d'assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales. Le FEADER se distingue du FEAGA par sa logique de financement de projets et de cofinancement entre l'Union européenne et l'État membre. Avec ces cofinancements nationaux, le FEADER mobilisera en France jusqu'à 15,5 Md€.

Les règles d'intervention du FEAGA sont fixées au niveau européen avec quelques marges de manœuvre laissées aux États membres (déterminer les aides couplées par exemple).

L'intervention du FEADER se fait dans le cadre de programmes de développement rural (PDR) négociés avec la Commission européenne. Sa mise en œuvre en France repose ainsi sur deux PDR nationaux (gestion des risques et réseau rural national) relevant de la responsabilité du ministère chargé de l'agriculture et 27 PDR régionaux (PDRR). Les aides relevant des PDRR

⁴ Certaines notions utilisées dans cette introduction font l'objet d'encadrés en annexe n° 3.

concernent l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les aides en faveur de l'agriculture biologique, des jeunes agriculteurs, de la qualité alimentaire, du respect des normes, du bien-être animal et de la forêt.

Les acteurs de la chaîne de paiement

Pour la gestion des aides du FEAGA, les trois acteurs essentiels sont : l'État, qui donne les instructions nécessaires à la mise en œuvre du dispositif ; l'agence de services et de paiement (ASP⁵), qui est le principal organisme payeur des aides chargé de gérer et de contrôler les dépenses ; et les directions départementales des territoires (et de la mer) – DDT(M), qui sont les services instructeurs, par délégation de l'ASP.

Pour la gestion des aides du FEADER, l'État encadre les mesures au niveau national et gère deux programmes nationaux en qualité d'autorité de gestion. Pour la programmation 2014-2020, le législateur a transféré l'autorité de gestion des PDRR, antérieurement exercée par l'État, aux régions (sauf les cas particuliers de Mayotte et de La Réunion). L'autorité de gestion est notamment responsable de la gestion et de la mise en œuvre efficace, effective et correcte du programme ainsi que de son suivi. Les services instructeurs et de contrôle sont chargés de gérer les demandes dans le cadre fixé par l'autorité de gestion. L'ASP est l'organisme payeur des aides du FEADER (sauf pour la Corse). Un schéma de la chaîne de traitement des aides figure en annexe n° 4.

Enfin, la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP) est l'autorité de certification et d'audit chargée de réaliser l'audit externe de l'organisme payeur et de ses comptes, ainsi que des contrôles sur place.

Les aides de la PAC sont versées aux bénéficiaires par des organismes payeurs agréés. En France, l'ASP est le principal des quatre organismes payeurs agréés, avec 8,9 Md€ de versements en 2017 (91,7 % du total)⁶. L'ASP est également le principal des 80 organismes payeurs d'aides agricoles européens.

L'architecture de gestion des fonds agricoles européens est fortement structurée autour du système d'information de l'ASP. Celui-ci entretient le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), dont la pièce maîtresse est le registre parcellaire graphique (RPG). Ce registre comporte toutes les informations nécessaires au paiement des aides directes du premier pilier et des mesures de développement rural du FEADER, qui sont accordées sur la base du nombre d'hectares ou d'animaux détenus par l'exploitant agricole (dites « aides surfaciques »). Cet outil informatique est dénommé ISIS. Un autre outil, OSIRIS, a été développé pour la gestion des aides aux projets de développement rural (PDR) financées par le FEADER.

⁵ Établissement public interministériel à caractère administratif, l'ASP compte 2 233 ETPT en 2016 dont 1 126 pour la sphère agricole. En 2017, l'ASP a mis en paiement 20,8 Md€ de crédits d'intervention pour le compte de douze ministères (9,6 Md€), de l'Union européenne (8,9 Md€) et des collectivités territoriales et d'autres partenaires (2,3 Md€).

⁶ Les autres organismes payeurs sont : FranceAgriMer (5,4 %), ODEADOM (2,7 %) et ODARC (0,2 %).

Un contexte compliqué

La mise en place de la nouvelle programmation de la PAC 2014-2020 s'est inscrite dans un contexte compliqué.

En premier lieu, à la suite de contrôles de la Commission européenne intervenus en 2013, il est apparu que le registre parcellaire graphique (RPG) était obsolète. L'État a donc dû réviser intégralement son RPG en 2014 et 2015 avant de procéder au paiement des aides « surfaciques » du premier et du second pilier.

En second lieu, sur le plan institutionnel, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a transféré l'autorité de gestion du FEADER aux régions. Un an plus tard, est intervenue la réforme de la carte régionale, alors même que les programmes de développement rural régionaux avaient été construits selon l'ancienne carte. On est ainsi passé de 6 PDR sous l'ancienne programmation à 27 PDR régionaux (PDRR) et 2 nationaux.

En troisième lieu, sur le plan technique, le FEAGA s'est complexifié avec l'introduction de nouveaux dispositifs, de la conditionnalité des aides et du « verdissement ».

Refus d'apurement et retards de paiement

La période 2014-2017, examinée dans le présent rapport, a été marquée par deux difficultés majeures. D'une part, à la suite des refus d'apurement, d'importantes corrections financières ont été notifiées en 2015 à la France par la Commission européenne (notamment la décision *ad hoc* 47) et supportées par le budget de l'État. D'autre part, faute de registre parcellaire graphique opérationnel et du fait des délais nécessaires à l'adaptation des systèmes d'information à la nouvelle programmation, des retards ont affecté les paiements des aides directes « surfaciques » du premier pilier, mais plus encore du second pilier, dont ont pâti les agriculteurs.

L'ampleur et les causes de ces dysfonctionnements sont analysées ci-après. Cette communication s'inscrit dans le prolongement du référé de la Cour sur les défaillances de la gestion des aides agricoles européennes par les organismes payeurs du 13 décembre 2016, transmis aux commissions des finances des assemblées le 16 février 2017 ; de l'insertion au rapport public annuel de la Cour de 2016 sur la réforme des organismes payeurs des aides agricoles ; et des conclusions, en juillet 2017, de la mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur la gestion des aides de la PAC.

La présente communication s'attache à présenter l'ampleur des dysfonctionnements : refus d'apurement (I) et retards de paiement (II) ; avant de s'intéresser à leurs causes, pour en tirer des leçons pour l'avenir et formuler des recommandations (III).

Chapitre I

Les refus d'apurement

L'un des objectifs mentionné dans le rapport de présentation au Président de la République de l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'agence de services et de paiement (ASP)⁷ était de diminuer les risques de refus d'apurement. Or, depuis cette date, la France s'est vu notifier plus de 2 Md€ de corrections financières, principalement dans le périmètre de l'ASP, avec un pic entre 2015 et 2017. Ces refus d'apurement résultent pour l'essentiel de la non-conformité de dispositions prises en application de la réglementation européenne et d'une mise en œuvre insuffisante des contrôles. Si les principales causes des derniers refus d'apurement ont trouvé une réponse pour l'avenir, par le biais d'un « plan FEAGA » et la refonte du registre parcellaire graphique (RPG), des risques subsistent encore au titre des campagnes non encore apurées.

I - Une forte augmentation du coût budgétaire des refus d'apurement depuis 2009

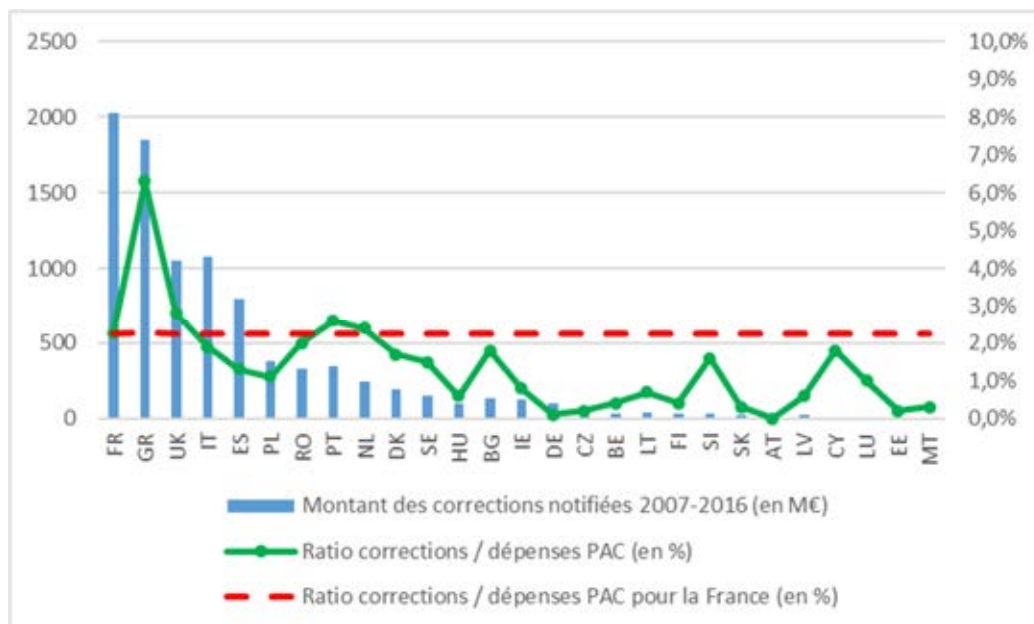
A - Des refus d'apurement supérieurs à la moyenne européenne

Comme le montre le graphique suivant, en cumulé sur la période 2007-2016, la France est l'État membre de l'Union européenne qui a enregistré le montant le plus élevé de corrections financières, soit 2,03 Md€. Le montant des corrections notifiées à la France, rapportées aux dépenses de la PAC, a atteint, sur cette même période, 2,3 %. Ce taux est supérieur de 0,7 point à la moyenne européenne (1,6 %). Sur les 27 États membres, la France se classe au cinquième rang des pays possédant les taux les plus élevés⁸.

⁷ Cf. enquête de la Cour des comptes du 8 août 2011 relative au bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'agence de services et de paiement (ASP).

⁸ Les quatre États membres pour lesquels ce taux est plus élevé sont la Grèce (6,3 %), le Royaume-Uni (2,8 %), le Portugal (2,6 %) et les Pays-Bas (2,4 %).

Graphique n° 1 : corrections notifiées entre 2007 et 2016 dans les différents États membres, rapportées aux dépenses de la PAC sur la même période



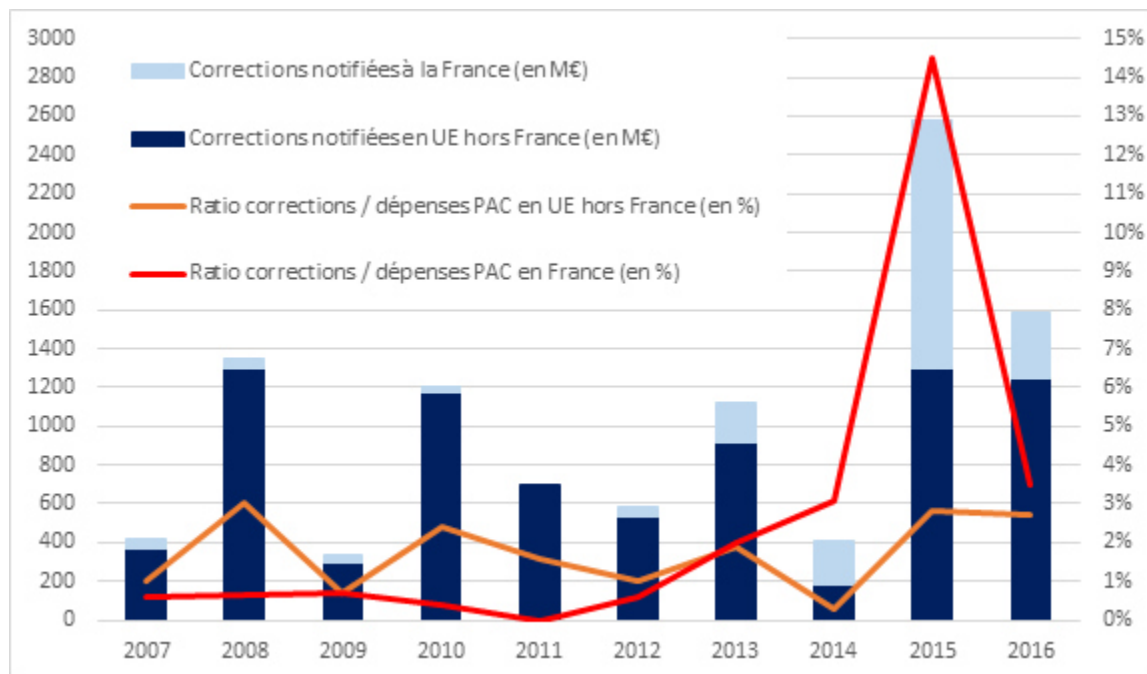
Corrections notifiées hors échelonnement.

Source : IGF, CGAAER. *La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de services et de paiements*, juillet 2017

L'évolution des corrections notifiées entre 2007 et 2016, présentée dans le graphique suivant, montre qu'elles sont intervenues pour l'essentiel en fin de période.

Si les corrections notifiées entre 2007 et 2013, rapportées aux dépenses annuelles de la PAC en France, sont inférieures à celles de l'UE (hors France), les corrections notifiées à la France deviennent significativement supérieures à celles des autres pays de l'UE (hors France) à compter de 2014, avec notamment un pic en 2015. À ce pic, correspond également un rebond de la moyenne européenne qui traduit les difficultés également rencontrées par certains États membres dans la gestion de leur système d'identification des parcelles agricoles (SIPA).

Graphique n° 2 : corrections notifiées entre 2007 et 2016, rapportées aux dépenses annuelles de la PAC, en France et dans l'Union européenne (hors France)



Corrections notifiées hors échelonnement.

Source : IGF, CGAAER. La gestion des aides de la politique agricole par l'agence de services et de paiements, juillet 2017

Enfin, ces corrections financières contribuent à abaisser le taux de retour de la PAC pour la France : entre 2015 et 2016, ce taux recule de 18,5 % à 15,8 % pour le premier pilier et de 7,2 % en 2015 à 5,9 % pour le second pilier.

B - Un coût élevé pour le budget de l'État et une gestion budgétaire critiquable

Sur la période 2009-2017, les refus d'apurement des aides agricoles européennes ont coûté au total 2,8 Md€ au budget de l'État. Le tableau ci-après montre que le montant annuel des refus d'apurement a beaucoup augmenté depuis 2014, avec un pic en 2015 correspondant à la clôture de plusieurs contrôles de conformité sur les exercices antérieurs. Les décisions *ad hoc* notifiées par la Commission en 2015 (47, 48 et 49) concernaient des corrections significatives portant sur les exercices financiers 2009 à 2013.

Tableau n° 1 : évolution du montant des refus d'apurement communautaires réglés par la France entre 2009 et 2017

(en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant des refus d'apurement	123,2	172,4	37,6	78,1	46,1	429,3	812,4	357,6	721,1

Source : Cour des comptes. Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Lorsqu'une correction financière résultant d'un refus apurement est prononcée, il revient au budget du ministère de l'agriculture d'en supporter la charge afin de rembourser aux organismes payeurs le montant des avances qu'ils ont réalisées. Le montant des corrections définitives notifiées en 2015 est lié d'une part, aux effets du taux de correction forfaitaire appliqué (1,8 % pour 2008-2010 et 2 % pour 2011-2012), et d'autre part, au fait que l'apurement a porté sur plusieurs exercices à la fois.

Outre le coût croissant de ces refus d'apurement, dont le total cumulé des exercices 2015 à 2017 a atteint 1,89 Md€, comme le montre le tableau ci-avant, leur gestion budgétaire se révèle également critiquable.

À l'occasion de l'analyse de l'exécution budgétaire à laquelle elle se livre chaque année, la Cour a relevé, de manière répétée, qu'aucun crédit n'était inscrit au titre des refus d'apurement en loi de finances initiale, malgré la récurrence de cette dépense. Cette critique était d'autant plus justifiée dans le cas de la décision *ad hoc* 47 d'un montant de 1,08 Md€, payable en trois tranches de 359,4 M€ de 2015 à 2017. La budgétisation des dépenses afférentes à ces corrections financières n'est en définitive intervenue qu'en LFR.

En 2015, sur un montant total de 812,4 M€ d'apurements financés en LFR, 512 M€ ont été payés au titre des décisions applicables en 2015 (359 M€ pour la tranche 2015 de la décision *ad hoc* 47 et 153 M€ au titre d'autres décisions intervenues en 2015) et 300 M€ par anticipation sur les 359,4 M€ de la tranche 2016 de la décision *ad hoc* 47, évitant qu'ils ne soient inscrits en LFI pour 2016.

En 2016, le reliquat de la tranche 2016 de la décision *ad hoc* 47, dont le montant était connu, soit 59,4 M€, n'a pas été inscrit en LFI et l'intégralité du montant de 357,6 M€ au titre des décisions *ad hoc* 47, 49, 50 et 51 a été réglée en LFR.

De la même manière, en 2017, les 721,1 M€ d'apurements ont été financés intégralement par ouverture de crédits en LFR de fin d'année.

Cette sous-budgétisation met en question la sincérité de la programmation et sa soutenabilité ; elle conduit nécessairement à une forte tension sur le programme et à une sur-exécution des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR). À cet égard, l'audit des finances publiques de la Cour de juin 2017 a identifié plusieurs impasses sur cette mission, évaluant le risque de sur-exécution à hauteur de 1,5 à 1,6 Md€ brut, dont 800 M€ pour les refus d'apurement communautaires. Le dépassement de la LFI à hauteur de 1,3 Md€ de crédits de paiement s'est établi à 87 % de l'hypothèse basse et le risque de refus d'apurement s'est matérialisé à hauteur de 721,1 M€.

Une provision de 300 M€ visant à financer notamment les refus d'apurement des aides PAC a été inscrite en LFI 2018. Les refus d'apurement notifiés ou pour lesquels la position de la Commission est connue s'élèvent à ce jour à 225 M€.

La décision *ad hoc* 47

La décision *ad hoc* 47, adoptée par la Commission le 16 janvier 2015 et notifiée à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne le 19 janvier 2015, fait état d'une correction pour refus d'apurement applicable à la France d'un montant de 1 078,2 M€ (la correction financière initiale s'élevait à 3,5 Md€). Cette même décision regroupe notamment les corrections majeures suivantes :

- cinq campagnes de mise en œuvre des aides aux surfaces (2008 à 2012) ont été corrigées simultanément, ce qui constitue le montant le plus important de la correction (695 M€). Les principaux motifs de cette correction concernent des imperfections du registre parcellaire graphique (RPG), la Commission européenne considérant notamment que les ortho-photographies devraient être systématiquement interprétées avant d'être chargées dans le système ; l'absence de cette interprétation préalable conduit à ce que certaines surfaces non agricoles (routes et bâtis notamment) n'ont pas été exclues. Par ailleurs, la Commission a sanctionné la divergence d'interprétation réglementaire relative à l'admissibilité de certaines surfaces (bosquets pâturables, landes et parcours) ;
- la Commission européenne a également appliqué une correction de 140 M€ au titre du régime de paiement unique sur la période 2011-2012 pour dépassement de la moyenne régionale des droits à paiement pour les droits alloués pour l'arrachage de vignes, de la non-conformité des modalités de revalorisation des droits au paiement unique (DPU) de faible valeur, et de l'octroi de droits à des agriculteurs en pré installation ;
- 123 M€ sont venus sanctionner les primes bovines de la période 2008-2012 du fait de la non application des réductions et exclusions en cas de notifications de mouvements d'animaux réalisées hors des délais réglementaires ; une correction de 79 M€ a été appliquée aux dépenses relatives à la restructuration sucrière, certaines usines ayant bénéficié de l'aide au démantèlement total mais n'ayant pas démantelé leurs silos de stockage ;
- l'ICHN 2010-2013 a donné lieu à une correction de 35 M€ au motif de l'absence de comptage des bovins et des ovins lors des contrôles sur place, sujet qui faisait l'objet d'un recours devant le tribunal de l'Union européenne.

La mise en œuvre de cette décision *ad hoc* 47 a donné lieu à un échelonnement sur les budgets 2015 et 2016.

C - Un partage des responsabilités difficile à établir

L'organisation et le partage des responsabilités entre les acteurs de la chaîne de paiement des aides sont tellement imbriqués, comme on le verra plus loin, qu'il est difficile d'établir les responsabilités respectives du ministère, de ses services déconcentrés, de l'ASP, voire, depuis 2014, des régions autorités de gestion, quant aux raisons des refus d'apurement.

Le tableau suivant, établi par la mission de coordination des organismes payeurs (MCFA) de l'ASP, propose toutefois un partage des responsabilités en fonction de la mise en œuvre des procédures (ASP) ou de la définition des règles nationales et locales (ministère).

Tableau n° 2 : analyse par la MCFA/ASP des responsabilités liées aux apurements de conformité (en M€)

<i>Décisions Ad hoc</i>	Fonds	Mesures	Numéros d'enquêtes	Montants totaux des corrections	Corrections définitives liées à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures	Corrections définitives liées à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes
<i>Ad hoc 32 2010/152/UE du 11.03.2010</i>	FEAGA	Primes bovines	AP/2005/04	8,58	2,41	6,17
<i>Ad hoc 34 2010/668/UE du 05.11.10</i>	FEAGA	SIGC végétal : aides à la surface	AA/2006/11	7,95	7,95	
<i>Ad hoc 35 2011/244/UE du 15.04.11</i>	FEAGA	Aides surfaces et DPU	AA/2008/11	2,33		2,33
<i>Ad hoc 37 notifiée le 15.02.12 2012/89/UE du 14.02.12</i>	FEADER	Axes 1 et 3 mesures 121 et 323	RD1/2008/013	0,76	0,76	
<i>Ad hoc 38 notifiée le 25.06.12 2012/336/UE du 22.06.12</i>	FEAGA	Aides bovines	AP/2006/07	62,92	31,46	31,46
<i>Ad hoc 40 notifiée le 09.03.13 2013/123/UE du 26.02.13</i>	FEAGA	Primes ovines (Lot et Allier)	NAC/2008/201	4,46	2,23	2,23
	FEADER	ICHN/MAE	RD1/2008/10	28,96	14,48	14,48
	FEADER	Prêts bonifiés ("stock")	RD1/2008/16	6,45	6,45	
<i>Ad hoc 42 notifiée le 13.08.13 2013/433/UE du 15.08.13</i>	FEAGA	Primes ovines	NAC/2010/103	1,33	0,66	0,66
<i>Ad hoc 43 notifiée le 17.12.13 2013/763/UE du 12.12.13</i>	FEAGA et FEADER	Conditionnalité	XC/2009/03	141,49		141,49
<i>Ad hoc 44 notifiée le 04.04.14 2014/191/UE du 04.04.14</i>	FEAGA	Droits	DPU/2007/009	238,91		190,51
	FEAGA et FEADER	Conditionnalité	XC/2009/003	-0,18		-0,18
	FEADER	DJA	RD1/2010/802	10,03		7,90
	FEADER	Prêts bonifiés ("stock")	RD1/2010/815		2,13	
<i>Ad hoc 45 notifiée le 12.07.14 2014/458/UE du 09.07.14</i>	FEAGA	RPU	NAC/2011/201	20,04		7,75
						12,29
<i>Ad hoc 47 notifiée le 16.01.2015 (C2015/53) UE/2015/103 du 23.01.2015</i>	FEAGA et FEADER	Aides à la surface (Haute Corse)	AA/2009/11	380,85 dont 50,14 M€ FEADER	34,63	27,03
		Aides à la surface (Saône et Loire et Isère)	AA/2010/08		1,52	315,84
		Aides à la surface (Statistiques)	AA/2012/402		0,36	1,48
	FEAGA	Régime des droits à paiement unique	NAC/2012/10	140,9		140,90
	FEAGA	Primes bovines (Limousin)	NAC/2009/104	123,32	61,66	61,66

<i>Décisions Ad hoc</i>	Fonds	Mesures	Numéros d'enquêtes	Montants totaux des corrections	Corrections définitives liées à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures	Corrections définitives liées à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes
	FEAGA et FEADER	Aide à la surface	AA/2011/10	335,28 dont 24,91 M€ FEADER	30,47	24,35
		Aide à la surface	AA/2012/06		1,34	277,73
	FEADER	Prêts bonifiés ("stock" et nouveau système)	RD1/2011/858	4,16	4,16	
	FEADER		RD1/2013/806			
	FEADER	ICHN/MAE	RD2/2011/03	35,24	3,98	31,56
<i>Ad hoc 48 notifiée le 22.06.2015 C(2015)4076E/2015/1119 du 10.07.2015</i>	FEAGA	Primes bovines (Midi Pyrénées) veaux sous la mère et veaux bio	NAC/2011/001	2,48	1,44	1,04
	FEAGA	Article 68 primes ovines et caprines (PACA)	NAC/2012/001	42,93	16,39	26,54
	FEADER	ICHN/PHAE	RD2/2012/005	98,28		98,28
<i>Ad hoc 49 notifiée le 13.11.2015 C(2015)7716 UE/2015/2098 du 13.11.2015</i>	FEAGA	Primes bovines (Aquitaine) veaux sous la mère et veaux bio	NAC/2013/001	0,84	0,42	0,42
	FEADER	Mesure 216 (investissements non productifs)	RD2/2014/001	0,1		0,10
<i>Ad hoc 50 notifiée le 17.03.2016 C(2016)1509 UE/2016/417 du 22.03.2016</i>	FEAGA et FEADER	Conditionnalité (Nord)	XC/2012/01	75,27		75,27
	FEADER	Investissement	RD1/2012/805	13,62	6,81	6,81
<i>Ad hoc 51 notifiée le 20.08.2016 C(2016)3763 UE/2016/1059 du 30.06.2016</i>	FEAGA	DPU	NAC/2014/001	190,6		190,60
		Total général		1 977	231,71	1 746,50
		Poucentage			11,7	88,3

Source : ASP/MCFA.

D'après cette analyse, portant sur les montants définitifs des décisions *ad hoc* de 2010 à 2016⁹, l'ASP peut être tenue pour seule responsable des refus d'apurement à hauteur de 11,7 % (231,71 M€), contre 88,3 % (1 746,5 M€) pour le ministère. Pour autant, le cas où les deux acteurs sont conjointement concernés n'a pas été pris en compte.

Afin d'être en mesure de prendre les mesures correctrices qui s'imposent, le ministère de l'agriculture et l'ASP devraient assurer un suivi plus fin des refus d'apurement permettant de catégoriser leurs motifs et de mieux identifier les responsabilités.

⁹ L'annexe 9 récapitule les décisions de refus d'apurement de conformité depuis 2010 dans le champ de l'ASP.

II - Des refus dûs essentiellement à des problèmes de conformité

La procédure de refus d'apurement

Les États membres sont responsables de l'exécution des paiements du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ils doivent veiller à ce que leurs organismes payeurs respectifs examinent chaque demande dans le détail avant le paiement de l'aide. Ils sont tenus, d'une part, de mettre en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour la plupart des dépenses agricoles de l'Union européenne ; ceci peut parfois exiger le recours aux technologies de pointe qui permettent le contrôle des champs par la photographie aérienne ou satellite. Ils doivent d'autre part, procéder à une vérification croisée des demandes, grâce à des bases de données informatisées. Le SIGC couvre tous les paiements directs aux agriculteurs, tels que le droit à paiement de base (DPB) ainsi que les mesures de développement rural fondées sur le nombre d'hectares ou d'animaux détenus par l'exploitant agricole. Pour les dépenses ne relevant pas de ce système, d'autres types de contrôles sont prévus.

La procédure d'apurement de conformité (à distinguer de l'apurement comptable des organismes payeurs) permet à la Commission de vérifier, essentiellement au moyen de contrôles sur place, si les États membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le FEAGA et le FEADER.

Lorsque, à l'issue de ses contrôles, la Commission estime que les paiements ne sont pas conformes aux règles de l'Union européenne ou que les systèmes de gestion et de contrôle de l'État intéressé présentent des lacunes, elle récupère auprès de cet État le montant indûment payé (corrections financières). Ces corrections peuvent porter sur des dépenses réalisées jusqu'à 24 mois avant le début de la procédure. Lorsque c'est possible, leur montant est calculé soit sur la base des pertes occasionnées, soit sur la base d'une extrapolation. À défaut, la Commission a recours à des taux forfaitaires (2 %, 5 %, 10 % ou 25 % des dépenses incriminées, voire davantage) qui tiennent compte de la gravité des manquements dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle.

Pour le calcul de ces corrections financières, la Commission travaille sur un échantillon réduit fondé sur une analyse de risques. En général, cet échantillon n'est pas statistiquement représentatif (au sens des normes des lignes directrices de la certification des comptes appliquées pour les tests de validation des organismes de certification). Il peut néanmoins servir de base à des corrections forfaitaires ou extrapolées ; il revient alors à l'État membre de produire des éléments probants permettant de circonscrire les montants d'apurements proposés.

La plupart du temps, les services de la Commission se rendent sur place afin de vérifier le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle. La Commission fait ensuite part de ses observations à l'État membre en cause. Un échange d'informations, suivi d'une réunion bilatérale, intervient alors entre cet État et la Commission. Un État membre peut, avant l'adoption de la décision d'apurement de conformité, soumettre toute correction importante à un organe de conciliation, qui tente de rapprocher les positions de la Commission et de l'État membre. La Commission peut accepter ou rejeter les propositions de l'organe de conciliation. La dernière étape de la procédure consiste en l'adoption d'une décision de la Commission, à laquelle les États membres peuvent s'opposer en formant un recours devant le Tribunal de première instance de l'Union européenne.

Les organismes payeurs font l'avance des dépenses. Ces dépenses sont ensuite remboursées aux États membres par la Commission, tous les mois dans le cas du FEAGA, tous les trimestres dans celui du FEADER. Les corrections financières résultant de l'apurement de conformité sont imputées sur ces remboursements plusieurs années après l'irrégularité détectée ; elles sont imputées sur l'ensemble des dépenses remboursées à l'État membre.

Pour compenser cette correction, le ministère de l'agriculture met des crédits supplémentaires, résultant d'un redéploiement de ses crédits, d'un abondement du programme 149 en loi de finances rectificative ou d'une combinaison des deux, à la disposition de l'agence France Trésor qui peut ainsi rembourser aux organismes payeurs le montant exact des dépenses qu'ils ont réalisées dans l'année.

A - Une inadaptation du cadre réglementaire et une insuffisance des contrôles

Dans son rapport communiqué au Sénat en juillet 2008 dans le cadre du 2° de l'article 58 de la LOLF intitulé *Les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France*, la Cour avait procédé, sur la base d'une typologie établie par l'ACOFA jusqu'en 2006, à une analyse des refus d'apurement notifiés à la France. Il en ressortait que la plupart résultait de motifs systémiques, c'est-à-dire de défauts ou manquements constatés dans les modalités mises en place pour la gestion et le contrôle des aides. En outre, ces défauts ou manquements étaient imputables avant tout à l'administration centrale. Le reste des refus d'apurement trouvait son origine dans les défaillances des contrôles, qui intervenaient dans tous les secteurs et à tous les stades de la chaîne des paiements.

Ces constats demeurent valides, les motifs de refus d'apurement apparaissant toujours principalement liés à l'inadaptation de la réglementation française et à l'insuffisance de mise en œuvre des contrôles. Les remarques de la Commission, qui visent les aides du premier et du second pilier, sont récurrentes. Ceci traduit une prise de conscience trop tardive de la part des autorités françaises du renforcement des exigences européennes.

La Commission souligne régulièrement l'inapplication ou l'application incorrecte des sanctions réglementaires. En 2009, la réponse française¹¹ le justifiait par « *l'entrée en vigueur progressive et pédagogique pour faciliter l'acceptabilité par les agriculteurs* » (décision *ad hoc* 43). Les mêmes constats ont été repris dans les décisions *ad hoc* 47¹² et 48, ainsi que dans des procédures encore en cours. La Commission estime en effet que « *le système d'évaluation des non conformités et d'application des réductions demeure non conforme aux prescriptions de la réglementation européenne (2010 à 2012)* » ; elle insiste sur le fait que cela avait déjà été notifié à la France en 2005, 2006 et 2009¹³. Elle juge le système d'évaluation des non conformités « *trop indulgent et non conforme* » et estime que trop de manquements sont sanctionnés à 1 % seulement.

¹¹ Note pour la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne en réponse à la lettre d'observations dans le cadre de l'enquête n° XC/2009/03.

¹² La France a déposé devant le tribunal de l'Union européenne le 14 avril 2015 une requête en annulation de la décision d'exécution de la Commission du 16 janvier 2015 écartant du financement de l'Union européenne certaines dépenses effectuées par les États membres au titre du FEAGA et du FEADER.

¹³ Communication de la Commission du 18 juillet 2012 dans le cadre de l'enquête n° XC/2012/01/FR.

Enfin, la Commission considère que le cadre réglementaire ne permet pas un contrôle efficace des aides. Outre les critiques sur l'exécution des contrôles, la Commission estime en effet que le cadre réglementaire – trop favorable aux agriculteurs – ne respecte pas la réglementation européenne.

À titre d'illustration, les griefs de la Commission dans le cadre de la décision *ad hoc* 47 ne se limitent pas seulement à des insuffisances liées au registre parcellaire graphique (RPG) et au système d'information, mais concernent l'ensemble du système.

La Commission relève ainsi plusieurs motifs de non-conformité de la réglementation nationale à la réglementation européenne :

- une définition imprécise des éléments caractéristiques du paysage admissibles¹⁴ et, pour la Haute-Corse, « *l'acceptation quasi systématique de surfaces inéligibles* » conduisant à « *un manquement complet aux règles de l'Union* » (définition du parcours exclusivement ligneux jugée non conforme à la réglementation¹⁵). En conséquence, 100 % des aides du premier pilier et 5 % des aides du second pilier ont été déclarées inéligibles en Haute-Corse, soit un montant de 27 M€. La Commission évoque un « *problème systémique d'interprétation des règles d'éligibilité des surfaces*¹⁶ » ;
- l'utilisation d'une tolérance lors des contrôles alors que selon la Commission, la tolérance s'applique uniquement pour tenir compte d'éventuelles incertitudes de mesurage et non sur l'ensemble des surfaces non admissibles ;
- une procédure de récupération de l'indu qui n'est pas conforme à la réglementation ;
- une déficience dans le calcul des paiements (mauvaise définition de la base de calcul). La Commission estime que la méthode de calcul des paiements effectués au titre du régime de paiement unique (RPU) n'est pas conforme à la réglementation (2007 à 2011).

La Commission observe également que le processus de contrôle a été défaillant. Elle reproche l'absence de photo-interprétation systématique des nouvelles ortho-photographies, l'absence de mise à jour du registre parcellaire graphique (RPG) avec les résultats des contrôles sur place et des sanctions, l'absence de contrôle sur place pour le riz.

Des outils utilisés étaient inappropriés : la Commission reproche l'ancienneté des photos (25 % des images étaient vieilles de six ou sept ans), une intégration tardive des nouvelles images (délai de deux ans), des informations incomplètes fournies aux agriculteurs¹⁷.

L'analyse des rapports de l'organisme de certification montre également que les recommandations formulées ont tardé à être mises en œuvre. Le rapport de la CCCOP du 10 février 2015, portant sur la certification des comptes (partie FEAGA) de l'exercice 2014 de l'ASP, présenté à la Commission européenne mentionne des insuffisances non corrigées : « *En*

¹⁴ Une des réponses de la France était qu'« *il est jugé inutile de fournir une définition précise de ces éléments caractéristiques car ils sont bien connus des agriculteurs* » (PV de la Commission européenne du 18 juillet 2012).

¹⁵ L'arrêté préfectoral a été revu en 2011.

¹⁶ Procès-verbal de la Commission du 25 février 2015.

¹⁷ La réponse de la France était que « *les informations relatives aux surfaces non admissibles n'ont pas été communiquées aux agriculteurs pour éviter de les embrouiller* » (PV de la Commission européenne du 18 juillet 2012).

termes d'activités de contrôle, il apparaît que pour les contrôles administratifs, et à un degré moindre pour les contrôles sur place, des insuffisances perdurent ».

S'agissant de l'exercice 2015, la CCCOP formulait 20 nouvelles recommandations relatives à la mise en œuvre de contrôles visant à sécuriser le processus en place et maintenait 18 des 30 recommandations datant des précédents exercices (2008 à 2014)¹⁸. Pour l'exercice 2016, la CCCOP formulait 45 nouvelles recommandations, dont 33 spécifiquement formulées dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information, et maintenait 14 recommandations datant des exercices 2009 à 2015¹⁹.

B - Des apurements comptables d'un montant limité

Outre la procédure d'apurement de conformité, la Commission met en œuvre une procédure d'apurement comptable, permettant de juger de l'exactitude des comptes annuels soumis par les organismes payeurs. Avant le 31 mai de l'année suivant l'exercice concerné et sur la base des informations transmises par l'État membre, la Commission adopte une décision d'exécution sur l'apurement des comptes des organismes payeurs de l'exercice concerné. Cette décision couvre l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis. Elle est adoptée sans préjudice des décisions adoptées ultérieurement au titre de l'apurement de conformité.

L'apurement des comptes peut conduire à des corrections financières pour plusieurs motifs : dépassement des délais de recouvrement des indus ; dépassement des dates limites de paiement ; dépassement des plafonds financiers ; prise en compte de dépenses inéligibles.

Sur les exercices 2009 à 2016, le montant total des corrections financières prononcées dans le cadre de l'apurement comptable a été de 19,1 M€ sur le périmètre de l'ASP, principalement pour le non recouvrement d'indus (tous exercices) et des dépenses inéligibles (exercice 2010). Ce montant n'est pas définitif dans la mesure où, s'agissant du FEADER, l'apurement comptable sur les exercices 2009-2013 doit avoir lieu à la clôture des comptes.

La Commission a demandé fin 2014 que les montants à recouvrer du FEADER datant des exercices 2010 et antérieurs soient soumis à la règle du 50/50 dès l'apurement des comptes 2014 (et non plus en fin de programmation). Ceci a permis de « liquider les stocks » avant l'entrée en vigueur de l'apurement annuel des créances FEADER à compter de l'exercice 2015.

Comme le montre le tableau ci-après, les corrections financières représentent des montants beaucoup plus faibles que dans le cas de l'apurement de conformité.

¹⁸ Cf. rapport de la CCCOP du 13 février 2017 portant sur la certification des comptes (partie FEAGA) de l'exercice 2016 de l'ASP présenté à la Commission européenne. Les anciennes recommandations portaient sur le déploiement de contrôles administratifs, de contrôles sur place ou, plus globalement, du contrôle interne (mise en place de procédures générales et relatives à la sécurité informatique).

¹⁹ Cf. rapport de la CCCOP du 9 février 2016 portant sur la certification des comptes (partie FEAGA) de l'exercice 2015 de l'ASP présenté à la Commission européenne.

Tableau n° 3 : corrections financières imposées sur le périmètre de l'ASP au titre de l'apurement comptable depuis la création de l'ASP (en M€)

Exercice	FEAGA			Total	FEADER
	Créances non recouvrées (règles du 50/50)	Dépassement des délais	Dépenses inéligibles		Créances non recouvrées (règles du 50/50)
2009	1,6	-	-	1,6	-
2010	1,1	0,9	6,0	8	-
2011	1,9	1,4	-	3,3	-
2012	1,4	0,4	-	1,8	-
2013	0,9	-	-	0,9	-
2014	0,3	-	-	0,3	0,7
2015	0,2	-	-	0,2	1,5*
2016	0,3	-	-	0,3	0,6**
Total	7,7	2,6	6,0	16,3	2,8
					19,1

* Ce montant sera payé lorsque les comptes 2015 seront apurés

** En attente de la note de débit de la Commission

Source : Cour des comptes, d'après ASP/MCFA.

A la suite de la mise en œuvre du « plan FEAGA », des dépassements des dates limites de paiement observés dans le cadre de la campagne 2015 ont entraîné des corrections financières au titre de l'exercice 2016. En dépit d'un report de la date limite de paiement des aides directes du 1^{er} juillet 2016 au 15 octobre 2016²⁰, 179,5 M€ d'aides n'ont pu être payées aux agriculteurs dans les délais impartis ; ils devront être déduits du remboursement par le budget de l'UE.

III - La mise en place d'un « plan FEAGA » a permis de régler le problème du registre parcellaire graphique mais des risques subsistent

La défaillance du registre parcellaire graphique (RPG) a été à la fois la conséquence d'un manque d'anticipation par la France des exigences européennes et la cause d'importants refus

²⁰ Selon les dispositions de la réglementation européenne, les aides directes du 1^{er} pilier doivent être payées entre le 1^{er} décembre et le 30 juin de l'année civile qui suit l'année de demande. Lorsque les dépenses effectuées avec retard représentent jusqu'à 5 % des dépenses effectuées dans les délais, aucune réduction des paiements mensuels n'est appliquée. En revanche, lorsque des dépenses effectuées avec retard dépassent la marge de 5 %, toute dépense supplémentaire effectuée avec retard fait l'objet d'une réduction du remboursement par le budget de l'UE. Compte tenu des difficultés rencontrées par plusieurs États membres, la Commission européenne a décidé de ne sanctionner que les paiements postérieurs au 15 octobre 2016.

d'apurement. De surcroît, la nécessité pour l'ASP de refondre le RPG a bloqué la chaîne de paiement des « aides surfaciques » et contribué à retarder la mise en œuvre de la nouvelle programmation 2014-2020 de la PAC.

A - Le « plan FEAGA » et la refonte du registre parcellaire graphique

Le 14 mai 2013, la Commission adressait à la France un premier courrier détaillant ses griefs quant au registre parcellaire graphique (RPG). Elle lui enjoignait de produire un plan d'action pour remédier aux faiblesses constatées. Le 16 septembre 2013, par un deuxième courrier, la Commission critiquait le caractère lacunaire du plan d'action proposé, notamment sur le calendrier et les outils. Obligation était faite à la France d'établir un plan d'action plus ambitieux et plus complet.

Le 28 novembre 2013, la France a présenté un plan d'action (« plan FEAGA »), validé par la Commission, qui comportait quatre volets, dont la mise en conformité du registre parcellaire graphique (RPG).

La correction trop tardive des défaillances du RPG est à l'origine des deux tiers du refus d'apurement notifié par la décision *ad hoc* 47, d'un montant total de 1,078 Md€ concernant les « aides surfaciques » des campagnes 2008 à 2012 (695 M€).

Les autorités françaises devaient ainsi simultanément mener une action visant à réduire le montant de la correction financière et mettre en place un nouveau RPG.

La mobilisation des services du ministère, de la DGPE et de l'ASP ainsi que la mise en œuvre d'un plan d'action spécifique ont permis de diminuer les montants de correction initialement prévus, qui s'élevaient à 3,5 Md€. Afin que la correction ne soit pas forfaitaire mais fondée sur « l'erreur connue », l'ASP et les services du ministère ont reconstruit un échantillon de 1 % des dossiers dans chaque département, ce qui a nécessité la mobilisation de l'ASP et des DDT(M). En 2014, hors personnel d'administration centrale ou de l'ASP, le ministère a dû mobiliser 601,7 ETPT, représentant une charge salariale de 23 M€. De plus, des outils informatiques spécifiques ont été déployés, représentant un coût de 1,95 M€²¹. En 2015, environ 1 250 experts en photo-interprétation et 350 ETPT de vacataires supplémentaires ont été mobilisés. Néanmoins, des procédures sont toujours en cours avec la Commission concernant les années 2013 et 2014.

De plus, la France a mis en œuvre des actions spécifiques afin de remédier aux faiblesses du système de gestion et de contrôle des aides à la surface. Ces actions visaient à refondre le registre parcellaire graphique afin que la surface maximale éligible soit établie conformément à la réglementation européenne, à intégrer des ortho-photographies plus récentes et à prendre en compte les résultats des contrôles sur place. Elles ont conduit à la signature entre le ministère et l'IGN d'un contrat afin de mettre en place un nouveau registre parcellaire graphique (RPG) répondant aux dispositions de la réglementation européenne. Le montant de ce contrat s'élève à 25 M€ réparti sur 2014 et 2015. Il a exigé de l'IGN le redéploiement en interne d'une centaine d'équivalents temps plein. Les outils graphiques transmis par l'IGN ont nécessité un travail de

²¹ Dont 0,4 M€ pour le passage au RPG couleur.

vérification (en partie automatisé) de la part des DDT(M), concernant notamment les surfaces non admissibles. Ainsi, 42 millions de surfaces non agricoles ont été numérisées, plus de 675 000 dossiers ont été révisés en deux ans et les contours de plus de six millions d'îlots ont été réexaminés.

Alors que ces travaux de mise à jour du RPG étaient conduits, la Commission a constaté, à la suite des missions d'audit de novembre 2014, le non-respect des jalons mais aussi des « *failles dans la qualité du travail et des problèmes concernant les surfaces payées au titre du paiement unique* ». La France a alors transmis un plan d'action révisé en décembre 2014. Dans un courrier du 13 avril 2015, la Commission faisait part de ses interrogations sur de nombreux points ; elle estimait que la France n'offr[ait] « *pas l'assurance raisonnable requise pour une bonne gestion des aides et donc sur la légalité et la régularité des dépenses* » et menaçait d'une suspension des paiements. Elle émettait des « *sérieux doutes quant à la conformité réglementaire des modalités de déclaration, notamment vis-à-vis des articles 14 et 17(5) du règlement UE n° 809/2014* ». L'article 14 précité dispose que « *la demande de paiement doit contenir notamment la superficie exprimée en hectares avec deux décimales, les éléments permettant l'identification univoque de terres non agricoles pour lesquelles un soutien est demandé au titre de mesures de développement rural* » et l'article 17 indique « *le bénéficiaire identifie et déclare sans ambiguïté la superficie de chaque parcelle agricole et, le cas échéant, le type, la taille et la localisation des surfaces d'intérêt écologique* ». En effet, dans le nouveau système, les parcelles sont directement identifiées dans Telepac ; l'agriculteur redessine si besoin des surfaces non agricoles et ses parcelles de culture.

En 2015, les agriculteurs n'ont pas déclaré les surfaces au titre de chaque parcelle, ni les surfaces d'intérêt écologique qui ont été calculées par le système d'information. Par ailleurs, la Commission constatait dans une procédure en cours (en février 2015²²) que l'action de récupération auprès des agriculteurs des aides en trop perçu à la suite de la mise à jour du RPG n'avait pas encore eu lieu. La Commission estime aussi que l'arrêté du 15 avril 2014 relatif à l'admissibilité de certaines surfaces et modifiant l'arrêté du 13 juillet 2010 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales pris dans le cadre du plan d'action comprenait encore des dispositions contraires à la réglementation européenne. La CCCOP a également constaté qu'en 2015, « *les couches de BD Topo de l'IGN utilisées pour le contrôle graphique des surfaces non agricoles dans le cadre du plan d'action sont trop anciennes* » ou que ces couches présentaient des lacunes.

Dans leur réponse à la Commission, les autorités françaises ont contesté ces points ; elles « *réaffirment qu'elles ont intégralement tenu les engagements du plan d'action et même bien au-delà de ce qui était initialement prévu* » ; elles estiment qu'une suspension ou une réduction des paiements serait « *infondée* ». En juillet 2016, la Commission a pris la décision de suspendre 3 % des paiements mensuels relatifs aux aides liées à la surface au titre de l'année 2015 (3 % sur les droits à paiement de base, paiement redistributif, paiement vert et paiement jeunes agriculteurs).

La mise en conformité du RPG aux normes européennes n'a été achevée qu'au 3^{ème} trimestre 2016, soit plus de trois ans après la mise en demeure de la Commission européenne.

²² Lettre du 25 février 2015 de la Commission dans le cadre de l'enquête AA/2014/008/FR.

B - Des risques pour l'avenir liés au versement des aides

Compte tenu du décalage dans le temps des contrôles de conformité effectués par la Commission européenne, ces risques sont essentiellement liés aux conditions dans lesquelles ont été versées les « aides surfaciques » 2015 et 2016.

1 - Des risques de refus d'apurement liés au décalage des contrôles sur place pour la campagne 2015 et aux surfaces faiblement productives

Pour la campagne 2015, les contrôles sur place sont intervenus à l'été 2016 alors qu'ils auraient dû avoir lieu un an plus tôt. Des risques liés au décalage des contrôles sur place pour la campagne 2015 et à l'interprétation faite par la France des « surfaces faiblement productives » (prairies permanentes...) sont donc avérés.

Le rapport annuel d'activité du service d'audit interne de l'ASP pour l'exercice 2016, présenté au conseil d'administration du 21 novembre 2017 (35^{ème} séance), précise que « *l'exercice a été marqué par des retards importants dans la gestion et le contrôle des dossiers d'aide dus aux délais de mise en œuvre des plans d'action demandés par la Commission européenne suite aux décisions de refus d'apurement prises sur les aides relevant du FEAGA et du FEADER. Ce contexte explique en partie le nombre élevé de risques significatifs relevés par l'audit interne en 2016* ». Il indique également que « *les travaux d'audit menés en 2016 concluent globalement à la régularité des opérations d'ordonnancement, de comptabilisation et de paiement. Indépendamment des points relevés par l'organisme de certification, ou faisant l'objet de procédures d'apurement, l'audit interne conclut à l'existence de risques, pour certains très significatifs, liés aux modalités définies et mises en œuvre pour l'instruction et le contrôle des dossiers (pour les aides SIGC et pour les aides hors surface) et aux insuffisances constatées sur les dispositifs de contrôle interne mis en place au niveau des autorités de gestion comme au sein de l'organisme payeur* ».

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la campagne 2015 ont également pesé sur les contrôles de supervision²³ qui n'ont été que partiellement menés. De ce fait, l'ASP ne dispose pas de documents de bilan de supervision hiérarchique des DDT(M) pour 2015 et 2016²⁴. Selon l'ASP, un mode normal de rendu des suivis de supervision a repris à partir de la campagne 2017.

Les défaillances du contrôle de supervision de l'ASP sur les DDT(M), mais également du contrôle hiérarchique du ministère sur ses services déconcentrés, sur les sujets liés à l'instruction des demandes d'aides et de paiement, constituent donc des risques de refus d'apurement.

²³ Les contrôles de supervision s'appliquent au sein d'un organisme (supervision interne) ou d'un délégataire vers son délégant (supervision externe). La supervision est un contrôle « hiérarchique » des actes de l'organisme (saisie, instruction, demande de paiement...).

²⁴ Le suivi est incomplet, certains départements n'ayant pas transmis leurs bilans à l'ASP depuis 2013.

2 - Des risques de refus d'apurement liés à la gestion des aides hors SIGC

Le paiement des aides hors SIGC du FEADER repose sur le système d'information OSIRIS. La mise en place des outils correspondant aux dispositifs d'aides décidés par les régions, autorités de gestion, a été progressive. De ce fait, l'ASP a conçu des outils simplifiés présentant des fonctionnalités dégradées afin de pouvoir engager les dossiers de demandes d'aide.

L'utilisation de ces outils simplifiés, aussi bien dans les phases d'instruction que de paiement, peut être source d'erreurs, compte tenu de la suppression de certains filtres de sécurité pour des motifs opérationnels. Cette situation, conjuguée à un relâchement provisoire des contrôles de supervision, pourrait dès lors constituer un risque de refus d'apurement lié à la gestion des aides hors SIGC.

Le rapport de décembre 2016 de la DINSIC précise que « *le déploiement dès mi 2015 d'outils simplifiés dans une logique transitoire, en plus des volets permis par l'Union européenne, a permis le démarrage de la gestion du programme FEADER (engagement des mesures prioritaires et capacité de payer principalement par acompte les dossiers plus urgents) et ainsi mobilisé 1,3 Md€ sur les 5,4 Md€ du FEADER hors surfacique (soit 24 % de la maquette au bout de 18 mois, en cohérence avec le démarrage des autres États membres à l'échelle européenne). (...) Le reste à faire est encore très important. (...) Cette situation démontre une cible applicative encore mouvante et basée sur l'absence d'une vision d'ensemble et insuffisamment partagée entre les équipes métiers et informatiques, sur toutes les fonctionnalités à concevoir sur OSIRIS, et en particulier sur la sécurisation de la piste d'audit* ».

C - Un renforcement du rôle de la CCCOP dont tout le profit n'a pas encore été tiré

1 - La chaîne de vérification des aides

Le cadre de contrôle de la PAC a été considérablement renforcé et formalisé au fil du temps²⁵. Il fait désormais intervenir plusieurs acteurs :

- l'organisme payeur (l'ASP en particulier), qui effectue des contrôles administratifs (portant sur le respect des conditions d'admissibilité) et sur place (pour les aides liées à des opérations comprenant en totalité ou pour partie des investissements matériels ou des travaux) ;
- l'organisme de certification national, chargé de réaliser l'audit externe de l'organisme payeur et de ses comptes, ainsi que des contrôles sur place (la CCCOP) ;
- une supervision générale du système par la Commission européenne, qui réalise des travaux d'audit sur l'ensemble des composantes de la chaîne de contrôle et peut prononcer des corrections financières et/ou des suspensions de paiement ;

²⁵ Le premier règlement du Conseil fixant les modalités de financement de la PAC ne contenait aucune disposition relative aux contrôles.

- un examen de la régularité des comptes du FEAGA et du FEADER par la Cour des comptes européenne.

Cette chaîne continue et intégrée porte notamment sur la vérification de la fiabilité des contrôles effectués par le niveau précédent du dispositif des contrôles en les ré-exécutant.

2 - La commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)

Les organismes de certification désignés par les États membres sont chargés, depuis 1996, de contrôler de manière indépendante les organismes payeurs compétents dans le domaine de la PAC dans leurs pays respectifs.

L'article 9 du règlement (CE) n° 1306/2013 prévoit la désignation par chaque État membre d'un organisme de certification indépendant à la fois de l'organisme payeur et de l'organisme de coordination concernés, ainsi que de l'autorité ayant agréé cet organisme payeur. Cet organisme est chargé d'émettre un avis indiquant s'il a obtenu une assurance raisonnable sur « *l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels de l'organisme payeur, le bon fonctionnement de son système de contrôle interne* ».

L'organisme de certification institué par la France est la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) des dépenses financées par les Fonds européens agricoles²⁶.

Depuis 2015, les organismes de certification doivent également fournir une opinion quant à « *la légalité et la régularité des dépenses dont le remboursement a été demandé à la Commission* ». Cette dernière mission a des conséquences importantes (cf. *infra*).

La CCCOP pratique un audit récurrent, qui se traduit chaque année, pour chaque organisme payeur et par fonds (FEAGA et FEADER), par la rédaction d'un rapport d'audit. Celui-ci comporte une évaluation des procédures de l'organisme payeur, d'éventuelles propositions de corrections financières ainsi que des constatations conduisant à des recommandations. Ce rapport est accompagné d'un « *avis formulé conformément aux normes d'audit internationalement admises* ».

Dans ce cadre, la mission de la CCCOP consiste notamment à vérifier la sincérité des comptes²⁷, la régularité des paiements et le respect des conditions d'agrément par l'organisme payeur.

Au titre de la nouvelle programmation 2014-2020, son rôle s'est accru, la Commission se reposant davantage sur les travaux d'audit réalisés par l'organisme de certification. L'estimation du niveau d'erreur affectant les dépenses du FEAGA et du FEADER, réalisée par

²⁶ Cf. Décret n° 2007-805 du 11 mai 2007 instituant une commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles.

²⁷ S'agissant de la sincérité des comptes, le seuil de signification (au-delà duquel le fonds n'est pas certifié) est fixé par la Commission européenne à 2 % du niveau des dépenses, en application du seuil défini par la Cour des comptes européenne. Des débats ont lieu entre la Commission et la Cour des comptes européennes sur le coût des contrôles nécessaires pour atteindre ce taux.

la CCCOP, est ainsi utilisée par la Commission pour déterminer les éventuelles corrections financières.

3 - Une articulation entre la CCCOP et l'ASP à améliorer

Une procédure contradictoire doit permettre à l'autorité de gestion de répondre aux observations de la CCCOP. L'ASP reçoit ses rapports provisoires qu'elle diffuse aux autorités de gestion et à l'autorité de coordination concernée²⁸.

L'ASP estime que la procédure contradictoire est insuffisante et ses délais trop courts, car elle ne lui donne pas le temps nécessaire pour contester les écarts constatés ni les normes d'intervention de l'organisme de certification (notion d'échantillon, modalités de forfaitisation ou d'extrapolation, estimation du niveau d'erreur, interprétation de la réglementation communautaire, devoir d'information de l'État membre dès la première découverte de défaillances pour permettre la mise en œuvre de mesures correctrices et éviter l'accumulation d'exercices, etc.) pour ramener les corrections forfaitaires à « l'erreur connue ».

D'autres évolutions récentes sont intervenues. Des contrôles *a posteriori* sont réalisés, sur délégation de la CCCOP, par la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (MCOSA du contrôle général économique et financier du ministère du budget) et par l'ASP. Ces re-vérifications font l'objet de différends entre l'ASP et la CCCOP notamment concernant le dispositif d'encadrement de ces actions.

Au regard de ces constats, une meilleure articulation entre l'organisme de certification et l'organisme payeur est donc souhaitable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le niveau élevé des corrections financières à la fin de la période 2009-2016 tient essentiellement à la décision ad hoc 47, d'un montant de 1 087,2 M€, dont l'impact sur le budget de l'État a été étalé sur les exercices 2015, 2016 et 2017. Il met en lumière d'une part, les effets financiers de la procédure d'apurement et d'autre part, le caractère tardif de la réaction des autorités françaises pour rétablir la situation, au risque d'engager à nouveau sa responsabilité au titre de campagnes non encore apurées. Alors que les aides à l'agriculture relèvent d'une politique européenne, la prise en charge de ces corrections financières par le budget de l'État peut s'analyser comme une renationalisation d'une partie d'entre elles.

Les motifs de refus d'apurement sont multiples et récurrents : non-conformité du cadre réglementaire national ; manque de réactivité des autorités nationales pour corriger les éléments à l'origine des corrections financières ; surtout, insuffisance des contrôles et des suites données.

²⁸ La direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère chargé de l'agriculture est autorité de coordination pour le FEADER selon l'article 2 du décret n° 2016-126 du 8 février 2016 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020.

Enfin, une plus grande attention portée aux motifs des refus d'apurement permettrait de mieux déterminer les mesures correctives nécessaires.

Le fait déclencheur du « pic » de corrections financières a été la défaillance du registre parcellaire graphique, conséquence d'un manque d'anticipation par la France des exigences européennes et cause d'importants refus d'apurement. De surcroît, la nécessité pour l'ASP de refondre le registre parcellaire graphique et de réduire le montant des corrections financières a retardé la mise en œuvre de la nouvelle programmation 2014-2020 et généré des retards dans le paiement des campagnes 2015, 2016 et 2017.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. assurer un suivi plus fin des refus d'apurement permettant de catégoriser leurs motifs et d'identifier les responsabilités.*
-

Chapitre II

Les retards de paiement des campagnes 2015 à 2017

Le cadre européen précisant la PAC 2014-2020 a été adopté tardivement. Dans un contexte budgétaire tendu, les discussions se sont d'abord centrées sur le budget alloué à cette politique. Le rôle du Parlement européen, pour la première fois co-décisionnaire sur la réforme de la PAC (conformément au traité de Lisbonne du 13 décembre 2007), et la diversité des enjeux défendus par les 27 États membres, ont pesé sur la durée des négociations. Un accord politique n'a été obtenu que le 26 juin 2013, après trois ans de négociations. Les règlements de base de la nouvelle PAC n'ont été publiés qu'en décembre 2013. Les actes délégués²⁹ n'ont été adoptés par la Commission qu'en mars 2014 et en 2015. L'ensemble des règlements et actes applicables figurent à l'annexe n° 5.

Compte tenu de ces retards, l'année 2014 a été une année de transition au cours de laquelle les dispositions de la précédente programmation ont continué de s'appliquer pour les paiements directs.

La nouvelle PAC aurait dû être mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2015. La France n'a pas respecté ce calendrier en raison notamment de la révision tardive du registre parcellaire graphique (RPG), qui détermine les droits à paiement de base du premier pilier (« aides surfaciques »), de l'insuffisante préparation de la régionalisation du FEADER et de la complexité de l'organisation de la chaîne de paiement. Ces éléments ont conduit à des retards dans le paiement des aides agricoles, que l'État s'est efforcé de compenser sous forme d'apports de trésorerie remboursables (ATR).

Le recours aux avances et aux acomptes par la France

Depuis 1988, les aides de la PAC sont préfinancées par les États membres puis remboursées dans un délai de deux mois par la Commission européenne³⁰. Le coût de ce préfinancement est assumé par l'État.

²⁹ La procédure des actes délégués permet au législateur de l'Union européenne de déléguer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui modifient ou complètent des éléments non essentiels de l'acte législatif.

³⁰ Elles sont remboursées par le budget européen le troisième jour ouvré du deuxième mois qui suit la dépense pour les dépenses du 1^{er} pilier. S'agissant du second pilier, elles sont remboursées sur facture à différentes échéances annuelles.

L'État verse des avances à l'ASP, par le biais du programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune*³¹. Le recours aux avances du Trésor pour préfinancer les aides agricoles communautaires est un schéma de financement qui date de 2001. Les avances sont décidées par le ministre chargé des finances et réalisées par l'Agence France Trésor.

En 2003, afin de répondre aux problèmes de trésorerie des exploitants agricoles, les États membres de l'UE ont obtenu la possibilité de verser de manière anticipée, à compter du 16 octobre, les aides directes normalement versées à compter du 1^{er} décembre (article 28 du règlement (CE) n° 1782/2003). Le paiement de l'avance ne peut intervenir qu'après réalisation des contrôles administratifs et sur place. Contrairement à la plupart des autres pays européens, la France a choisi de recourir à ce dispositif. Pour financer le paiement des avances, une lettre interministérielle autorise le PDG de l'ASP à souscrire un emprunt, dont les fonds servent à payer les avances versées par l'ASP mais aussi celles payées par les autres organismes payeurs. Les charges d'intérêts ont, au cours de la période récente, été relativement limitées grâce à la faiblesse des taux. Le dispositif de versement anticipé des aides contraint les délais en termes d'instruction des dossiers en plus d'être coûteux pour l'État.

S'agissant du second pilier, les agriculteurs peuvent bénéficier d'acomptes de 75 %, qui sont un pourcentage de l'aide, versés indépendamment de la réalisation des contrôles sur place. Afin d'assurer le paiement des aides malgré les retards pris entre les deux programmations communautaires, certains dossiers (les dossiers relevant du volet 2 de la transition) ont été instruits et engagés en 2014 par les services instructeurs sur la base des anciennes règles 2007-2013, mais avec un fléchage sur les maquettes 2014-2020, conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 1310/2013 du 17 décembre 2013. Ces dépenses afférentes étaient autorisées mais non remboursées tant que les programmes de développement ruraux n'étaient pas approuvés par la Commission. Elles ont été effectuées sous la responsabilité de l'État membre. Le paiement de ces dossiers a pu être effectué avec un préfinancement du FEADER sur crédits nationaux sur la base de lettres interministérielles. Les dépenses afférentes seront déclarées à la Commission européenne pour remboursement après adoption des différents programmes de développement rural, conformément aux dispositions du dernier alinéa du point 2 de l'article 22 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 du 6 août 2014. Les frais financiers relatifs à ce préfinancement ont été assumés par le programme 154 *Économie durable de l'agriculture et des territoires*.

I- Des retards dans le paiement des « aides surfaciques » des campagnes 2015, 2016 et 2017

Les 350 000 exploitants agricoles bénéficiaires de la PAC ont subi d'importants retards de paiement en 2015, 2016 et 2017. Ce sont en particulier les aides relatives à la campagne 2015, payables sur 2016, qui ont dû être reportées en partie en 2017. Ainsi, les paiements agricoles ont baissé de 13 % entre 2015 et 2016, l'écart d'1,2 Md€ touchant moins le FEAGA (- 449 M€) que le FEADER (- 757 M€). En particulier, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (environ 700 M€), les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l'agriculture biologique (environ 200 M€) n'ont pu être entièrement payées en 2016.

³¹ Mission *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*.

Les retards ont moins concerné le premier pilier, dans la mesure où les aides FEAGA sont soumises à une date limite de paiement, dont le non-respect conduit à des corrections financières. La réglementation européenne³² impose le paiement des aides SIGC d'une année N avant le 30 juin de l'année N+1 sous peine de pénalités financières pouvant atteindre 100 % des dépenses. Compte tenu des montants en jeu (7 Md€), la priorité a été donnée au paiement des aides du premier pilier, puis aux « aides surfaciques » du second pilier (ICHN, enfin MAEC et aides à l'agriculture biologique).

Les retards observés sur le second pilier ont été particulièrement sensibles parce qu'ils concernent des aides transférées aux régions, mais aussi des aides représentant les nouvelles orientations de la PAC.

Ce retard pris dans le lancement de la nouvelle PAC a pesé sur des exploitations pour certaines fragilisées ; il a nécessité la mise en place d'un dispositif d'apports de trésorerie remboursables et de systèmes informatiques simplifiés (aux fonctionnalités dégradées) et moins sécurisés. Il a eu aussi pour effet de désorganiser les contrôles sur place, augmentant les risques de corrections financières.

A - La PAC 2014-2020 : des règles complexes définies tardivement au niveau européen et national

1 - Une augmentation du nombre d'aides

Les paiements directs ont fait l'objet de nombreuses évolutions à l'occasion de la réforme de la PAC au 1^{er} janvier 2015. Le tableau suivant illustre l'augmentation du nombre de dispositifs entre l'ancienne et l'actuelle programmation :

³² Article 75 du règlement n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 : « Les paiements au titre des régimes et mesures d'aides visés à l'article 67, paragraphe 2, sont effectués au cours de la période comprise entre le 1^{er} décembre et le 30 juin de l'année civile suivante ».

**Tableau n° 4 : évolution des aides du premier pilier de la PAC
à l'occasion de la réforme de 2015**

	Campagne 2014 (avant réforme)	Campagne 2015 (après réforme)	
<i>Aides découplées (aides non proportionnelles aux quantités produites)</i>	Paiement unique	Paiement de base	
		Paiement du verdissement	
		Paiement redistributif	
		Aides aux jeunes agriculteurs	
<i>Aides couplées animales (aides spécifiques à un type de production agricole)</i>	Aides aux caprins		
	Aides aux ovins		
	Veaux sous la mère		
	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes	Aides aux bovins allaitants	
	Aide complémentaire à la vache allaitante		
	Production de lait en montagne	Aides aux bovins laitiers	
	Engraissement de jeunes bovins	-	
	Aides à la volaille	-	
<i>Aides couplées végétales (aides spécifiques à un type de production agricole)</i>	Assurance récolte	(financée par le FEADER)	
	Conversion à l'agriculture bio	(financée par le FEADER)	
	Maintien de l'agriculture bio	(financée par le FEADER)	
	Tabac	-	
		Pêches pour transformation	
		Poires pour transformation	
		Prunes pour transformation	
		Semences de graminées fourragères	
		Semences de légumineuses fourragères	
		Soja	
		Tomates pour transformation	
		Cerises pour transformation	
		Chanvre	
		Houblon	
	Légumineuses fourragères destinées aux éleveurs		
	Blé dur		
	Pommes de terre féculières		
	Protéagineux		
	Légumineuses fourragères destinées à la déshydratation		
	-	Riz (à compter de 2017)	

Source : Cour des comptes.

Dans le cadre de la précédente programmation, il existait un seul paiement découplé : le droit au paiement unique (DPU), calculé à partir du montant des aides perçues par chaque

agriculteur au cours de la période de référence 2000-2002. Comme le montre le tableau ci-avant, la programmation actuelle l'a remplacé par quatre aides découplées³⁴ :

- le droit à paiement de base (DPB), versé en fonction des surfaces agricoles, constitue le socle des aides découplées. Les DPU reposant sur des références anciennes, déconnectées de la réalité des productions présentes aujourd'hui, la programmation actuelle a prévu une convergence progressive des DPB à l'échelle de l'Union européenne et à l'intérieur des États membres. Les textes européens imposaient *a minima* de faire un tiers du chemin entre la valeur actuelle des aides de chaque exploitant et la valeur moyenne nationale. La France a décidé de faire 70 % de ce chemin d'ici 2019, avec un plafonnement à 30 % des pertes individuelles liées à la convergence³⁵ ;
- le paiement vert (ou « verdissement »), qui constitue une obligation communautaire, chaque État membre devant y consacrer 30 % de son plafond national des paiements directs (2,2 Md€ dans le cas de la France). Son montant est proportionnel au paiement au titre des DPB. Il est versé, en complément des DPB, aux agriculteurs respectant des critères bénéfiques pour l'environnement (maintien des prairies permanentes, diversification des cultures et présence de surfaces d'intérêt écologique sur l'exploitation)³⁶. En France, les dispositifs de « verdissement » de la PAC ont été mis en place à la demande des agriculteurs, au niveau des exploitations agricoles, alors qu'un dispositif national aurait été plus simple ;
- le paiement redistributif, régime facultatif du droit communautaire visant à soutenir les petites exploitations. Sa part ne peut excéder 30 % du plafond national des paiements directs. La France a fait le choix d'appliquer ce régime facultatif, dans la limite de 52 hectares par exploitation, pour une valeur de 25 €/hectare en 2015. Fixée initialement à 5 % de l'enveloppe des paiements directs, sa part a été augmentée à 10 % à compter de 2016³⁷ ;
- un supplément pour jeunes agriculteurs, régime facultatif du droit communautaire visant à soutenir les agriculteurs âgés de moins de quarante ans et qui s'installent pour la première fois à la tête d'une exploitation agricole. Sa part ne peut excéder 2 % du plafond des aides directes. La France a fait le choix d'appliquer ce régime facultatif, pour un montant, en 2015, de 68,12 € par hectare, dans la limite de 34 hectares.

³⁴ Le chapitre 4 du titre III du règlement n° 1307/2013 donne également la possibilité aux États membres de prévoir un paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles mais la France a fait le choix de ne pas recourir à cette option. Ces zones font l'objet d'un soutien spécifique dans le cadre du second pilier de la PAC (ICHN).

³⁵ À l'exception de la Corse, où la convergence des DPB est totale et immédiate dès 2015.

³⁶ Pour les surfaces en agriculture biologique, le respect par l'exploitant des exigences liées à sa certification en agriculture biologique suffit. Un agriculteur peut également, en lieu et place des trois critères, s'inscrire dans un mécanisme d'équivalence agréé (producteurs de maïs).

³⁷ Il devait initialement passer à 15 % en 2017 et 20 % à partir de 2018. Toutefois, en août 2016 puis en août 2017, les ministres de l'agriculture ont indiqué que la part des aides directes consacrées au paiement redistributif resterait à 10 %.

S'agissant des aides couplées, fonction de la production de l'exploitation, celles qui existaient lors de la programmation 2007-2013 ont été modifiées tandis que d'autres aides, notamment pour les végétaux, ont été mises en place³⁸.

Les principales aides couplées bénéficient à l'élevage (93 % du montant total). Les aides historiques aux vaches allaitantes (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, PMTVA), ovins, caprins, vaches laitières, veaux sous la mère et veaux « bio », et aides au lait de montagne, ont été renforcées et complétées par une aide aux vaches laitières.

De nouvelles aides en faveur des protéines végétales (légumineuses fourragères produites par des éleveurs, semences fourragères) sont venues compléter les aides antérieures (protéagineux et luzerne déshydratée).

Enfin, en plus du blé dur de qualité, de nouvelles productions végétales sont aidées (pruneaux, fruits et tomates transformés, pommes de terre féculières, houblon, chanvre). En revanche, certains soutiens spécifiques qui existaient jusqu'en 2015 ont disparu (aide à la qualité du tabac) ou ont été transférés du premier au second pilier (agriculture biologique et assurance récolte). À cet égard, la complexité des règles relatives aux aides en faveur de l'agriculture biologique, tout comme celles des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), a aussi contribué au retard de la mise en œuvre des paiements.

2 - Une plus grande complexité dans la mise en œuvre

Selon les types de production, et en fonction de critères géographiques, une dégressivité ou des formes de bonus peuvent être pris en compte dans la détermination du montant de l'aide.

Les montants d'aides unitaires définitifs, qu'ils soient à l'hectare, à l'animal, au kilo ou au litre, ne sont déterminés qu'en cours de campagne, une fois connues les enveloppes budgétaires. Tous ces taux, fixés par arrêtés, sont enregistrés dans le système d'information des « aides surfaciques » ISIS après validation par le service compétent de l'ASP, la direction des soutiens directs agricoles (DSDA, ex-DIRAP-SIGC).

La réforme de la PAC a modifié en profondeur la gestion des aides SIGC et a nécessité un changement de plus de 60 % des composants de l'outil informatique ISIS. Plusieurs calendriers de paiement des dossiers transmis par l'ASP aux DDT(M) depuis 2015 n'ont pas été respectés. Cette situation a mis en difficulté les exploitants agricoles et les gestionnaires des dossiers.

De plus, parmi les changements introduits par la nouvelle PAC figure également l'obligation d'une déclaration unique pour les « aides surfaciques » du premier et du second pilier, qui impliquait de modifier l'outil Telepac.

Enfin, pour toutes les aides de la PAC liées à des surfaces, les textes communautaires prévoient que les aides sont réservées aux surfaces agricoles. Certains éléments non agricoles (arbres, haies, mares, broussailles, etc.) font toutefois l'objet de dispositions particulières

³⁸ Le règlement européen permet, au plus tard le 1^{er} août de chaque année, de faire une notification modifiant les enveloppes et critères d'éligibilité des aides couplées. La notification du 21 juillet 2016 a modifié l'enveloppe d'aides couplées en la diminuant de 1 095,3 M€ (dont 2 % pour les plantes riches en protéines) en 2015 à 1 085,9 M€ en 2017.

permettant, sous certaines conditions, que la surface correspondante soit incluse dans les surfaces admissibles.

Comme l'indique le ministère de l'agriculture dans sa brochure de présentation de la PAC 2014-2020, toutes les possibilités offertes par les textes communautaires ont été exploitées par la France pour prendre en compte au maximum les éléments non agricoles dans les surfaces admissibles.

Cette délimitation des surfaces admissibles constitue un enjeu majeur, dans la mesure où des erreurs affectent l'intégralité des aides à la surface. Les éléments topographiques (haies, arbres isolés ou alignés, mares, bosquets, fossés, etc.) ne permettent pas directement une production agricole, mais sont concernés par la PAC à plusieurs titres (calcul des surfaces d'intérêt écologique³⁹, conditionnalité⁴⁰, admissibilité des surfaces pour les « aides surfaciques » des premier et second pilier) selon des modalités variables et dont la complexité s'est encore accrue dans le cadre de la nouvelle PAC.

Cette complexité est d'autant plus grande que la France a fait le choix de prendre en compte tous les éléments topographiques prévus par la réglementation européenne⁴¹.

Un règlement dit « Omnibus », qui entérine la révision à mi-parcours de la politique agricole commune, en attendant la prochaine réforme après 2020, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Ce règlement prévoit notamment des mesures de simplification de la PAC : modification de la définition des prairies permanentes, assouplissement du critère de l'agriculteur actif, flexibilité entre piliers, élargissement des dérogations au « verdissement », paiement au bénéfice des jeunes agriculteurs et soutien couplé facultatif.

B - La campagne 2015 : le décalage dans la procédure, de la déclaration au paiement

1 - Des déclarations et des contrôles retardés

La période d'accès à Telepac pour la campagne 2015, sans pour autant changer de durée, a été décalée (1^{er} avril au 15 mai initialement ; 27 avril au 9 juin finalement). En 2016, la date limite pour déposer un dossier (initialement fixée au 17 mai) a été arrêtée au 15 juin et au 31 janvier pour les aides ovins et caprins.

Les données mises à disposition des agriculteurs sur Telepac se limitaient à la démarcation des îlots. La reprise du RPG par l'IGN n'étant pas achevée, les surfaces non admissibles n'étaient pas renseignées.

³⁹ Ils permettent, quand ils sont situés sur des terres arables ou leur sont adjacents, de contribuer à l'atteinte du taux de 5 % de SIE qui est l'un des critères à respecter pour le paiement vert.

⁴⁰ Certains éléments topographiques menacés de destruction sont protégés par la norme relative aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE 7 « *maintien des particularités topographiques* »).

⁴¹ Cf. le 2 de l'article 46 du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.

Il a donc été demandé aux agriculteurs d'indiquer graphiquement, c'est à- dire de dessiner dans leurs demandes d'aides, l'ensemble des éléments de leurs îlots. Le déclarant devait également estimer son prorata d'admissibilité. Dans ce cadre, les codifications utilisées depuis la campagne 2014 avaient l'avantage de séparer ce qui était d'origine naturelle de ce qui était d'origine artificielle, facilitant ainsi les recoupements avec les couches de l'IGN. Le calcul des surfaces admissibles par parcelle était ensuite effectué automatiquement par le système.

Dans son rapport en vue de la certification des comptes 2016 du FEAGA, la CCCOP a constaté que ce nouveau système de déclaration n'était pas conforme au règlement communautaire n° 809/2014 dans son article 17 paragraphe 4⁴² dans la mesure où les agriculteurs devaient déclarer des surfaces.

Par ailleurs, ce mode de déclaration a empêché les agriculteurs de connaître, au moment de leur demande d'aide, la surface déclarée.

Le décalage du calendrier de déclaration et la nécessité de définir, postérieurement à la déclaration, des surfaces non admissibles ont conduit au décalage des contrôles. Or, les paiements au titre de la PAC sont subordonnés à la réalisation des contrôles administratifs et des contrôles sur place.

À titre d'exemple, aucun contrôle n'avait été réalisé depuis 2015, au moment du déplacement de la Cour, dans le périmètre des « aides surfaciques » du second pilier, à l'exception de l'ICHN (trois en 2015 ; quatorze pour 2016) par la DDT(M) du Gard, ce qui empêche toute possibilité de paiement.

2 - Des aides versées sur la base de critères provisoires

La principale difficulté rencontrée par les services du ministère a été l'établissement de la valeur moyenne du droit à paiement de base (DPB) et des portefeuilles de DPB dans la mesure où cette valeur repose sur la détermination pour chaque exploitant de sa surface admissible.

Les retards pris dans l'instruction du RPG puis dans les contrôles sur place ont conduit les autorités françaises à ne pas respecter la date limite du 30 avril 2016 établie par le règlement UE n° 1307/2013 à laquelle les agriculteurs auraient dû connaître leurs portefeuilles de droits.

À cette date, seules les instructions techniques sur les clauses de transferts et de subrogations de droits avaient été rédigées par les services du ministère comme l'a constaté la Commission lors de l'enquête n° AA/2016/011.

La valeur des DPB pour la campagne 2015 a finalement été établie de manière provisoire en août 2016 sur la base d'une « photographie » au niveau national de l'admissibilité des surfaces à cette période afin de diviser l'enveloppe disponible par les surfaces admissibles sur le territoire. Or, les contrôles sur place n'étaient alors pas terminés, de même que l'instruction

⁴² « Les formulaires préétablis fournis au bénéficiaire mentionnent la superficie maximale admissible par parcelle de référence, conformément à l'article 5, paragraphe 2, points a) et b), du règlement délégué (UE) n° 640/2014, ainsi que la surface déterminée au cours de l'année précédente par parcelle agricole aux fins du régime de paiement de base, du régime de paiement unique à la surface et/ou de la mesure de développement rural liée à la surface. »

administrative. Il en a résulté une base légèrement erronée devant être corrigée pour la campagne 2016.

Par ailleurs, les références historiques 2014, qui ont servi de base pour chaque exploitant, devaient également être corrigées puisqu'elles établissaient encore la valeur moyenne des droits au paiement unique (DPU) en retirant, en cas de constat d'écart, d'abord ceux dont la valeur était la plus faible au lieu d'appliquer une réduction à la valeur moyenne des droits pour chaque exploitation.

Toutefois, les aides 2015 ont été versées sur la base de paramètres provisoires fixés avant finalisation de certains chantiers. Cette dernière permettra la fixation définitive des paramètres de la campagne 2015 et la notification à chaque agriculteur de son portefeuille de DPB, préalables conditionnant les paiements définitifs 2016.

3 - Des retards dans les paiements

La mise en œuvre du « plan FEAGA » (cf. *supra*) a décalé fortement le calendrier des paiements pour les campagnes 2015, 2016 et, dans une moindre mesure 2017, comme le montre l'annexe n° 6.

Pour la campagne 2015, la France, comme d'autres États membres, avait anticipé qu'elle serait dans l'incapacité de payer les aides directes avant la date butoir du 30 juin 2016. Face à cette situation, la Commission européenne a accepté le 8 juin 2016 de ne pas appliquer de pénalités aux paiements du premier pilier, qui interviendraient entre le 1^{er} juillet 2016 et le 15 octobre 2016⁴³. Le 28 juillet 2016, la France a demandé à bénéficier de cette dérogation et s'est engagée à payer les aides du premier pilier avant le 15 octobre 2016.

Finalement :

- les aides bovines ont été payées en mai et juin 2016 ;
- les aides découplées ont pour l'essentiel été payées entre septembre et le 15 octobre 2016 ;
- un dépassement a été constaté : 179,5 M€ d'aides n'ont pu être payées aux agriculteurs dans les délais impartis et devront être déduites du remboursement par le budget de l'UE au titre de l'apurement comptable.

C - Les campagnes 2016 et 2017

Concernant la campagne 2016, le calendrier s'est amélioré, avec une ouverture de Telepac au 1^{er} avril mais il n'a pas été possible de rattraper la totalité du retard.

⁴³Article 75 du règlement n° 1306/2013 : « Les paiements au titre des régimes et mesures d'aide visés à l'article 67, paragraphe 2, sont effectués au cours de la période comprise entre le 1^{er} décembre et le 30 juin de l'année civile suivante ». Article 5-2 du règlement n° 907/2014, qui dispose que les dépenses effectuées avec retard font l'objet de pénalités qui sont fonction du nombre de mois de retard (10 % du montant des dépenses effectuées en juillet, 25 % des dépenses effectuées en août, 45 % des dépenses effectuées en septembre, 70 % du montant des dépenses effectuées en octobre et 100 % des dépenses effectuées en novembre).

Le solde des aides découplées a été payé en mai 2017. En ce qui concerne les aides couplées, le paiement du solde est intervenu en décembre 2016 pour les ovins et caprins, février 2017 pour les bovins et juin 2017 pour le végétal.

Concernant les campagnes 2017 et suivantes, le ministère de l'agriculture a indiqué, dans un communiqué du 1^{er} mars 2018, que le versement du solde des aides directes (aides découplées et aides couplées végétales) a été engagé avec une arrivée sur les comptes des agriculteurs entre les 21 et 23 février 2018. Ce solde représentait un montant de 5,3 Md€, au titre des aides découplées, et de 140 M€, au titre des aides couplées végétales. Ce paiement a concerné environ 300 000 exploitations, soit un peu plus de 95 % des bénéficiaires attendus pour ces aides.

Lors des auditions, la secrétaire générale du ministère chargé de l'agriculture a précisé également que le calendrier « habituel » serait rétabli pour les aides du premier pilier de la campagne 2018 de la PAC, avec une avance des paiements directs en octobre 2018 et le paiement du solde en décembre 2018.

II - Les retards de paiement des aides du FEADER

A - La régionalisation du FEADER en 2014

1 - Les régions autorités de gestion

Le transfert aux régions de l'autorité de gestion du FEADER a été essentiellement opéré par les États fédéraux, comme l'Allemagne, l'Espagne ou la Belgique, qui ont une grande expérience en matière de répartition des compétences et de gouvernance partagée. La France est ainsi le seul État membre non fédéral à avoir régionalisé le FEADER.

Les régions avaient déjà, lors de précédentes programmations, une expérience de délégation de gestion des fonds européens structurels. Leur demande de devenir pleinement autorité de gestion du FEADER était ancienne. Elle a été acceptée par un accord politique du 12 septembre 2012 entre le Gouvernement et l'Assemblée des régions de France, dès avant la publication des règlements européens agricoles de 2013 (n° 1305 et 1306) définissant les règles de la programmation 2014-2020.

L'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») consacre le transfert de l'autorité de gestion des programmes de développement rural régionaux (PDRR) aux régions qui le demanderont. À La Réunion, c'est le département et non la région qui devient autorité de gestion et seule Mayotte décide de laisser à l'État l'autorité de gestion, dans la mesure où ce territoire n'a pas encore d'expérience en matière de fonds structurels européens, n'y étant éligible qu'à partir de 2014.

Avec le transfert de l'autorité de gestion, les régions deviennent responsables de la rédaction et de la bonne mise en œuvre des programmes de développement ruraux régionaux (PDRR) pour 2014-2020.

À ce transfert aux régions se sont ajoutés la fusion de certaines régions à compter du 1^{er} janvier 2016 et des transferts de compétences aux régions. Ces évolutions majeures ont correspondu au renouvellement des exécutifs régionaux. Ce contexte nouveau a contribué à allonger les délais de mise en œuvre du FEADER.

Les régions et la réforme territoriale

En application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, l'État confie aux conseils régionaux la gestion d'une partie des fonds européens en France. Jusqu'à la génération de programmes 2007-2013, l'État était autorité de gestion des fonds européens⁴⁴. À partir de 2014, les conseils régionaux deviennent autorités de gestion du FEDER, du FEADER et d'une partie du FSE.

La loi du 16 janvier 2015⁴⁵ procède notamment à un redécoupage des régions. L'article 1 de la loi substitue à compter du 1^{er} janvier 2016 aux 22 régions métropolitaines existantes treize régions constituées par l'addition de régions sans modification des départements qui les composent.

Promulguée le 7 août 2015, la loi NOTRe confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Le renforcement des compétences des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, conjugué au transfert de la gestion du FEADER, consacre leur rôle de pilote des politiques en faveur de l'agriculture et du développement rural à l'échelon régional.

Les textes de nature réglementaire et infra-réglementaire ont été approuvés tardivement, comme le montre l'annexe n° 5. Le décret et l'arrêté d'éligibilité des dépenses, communs à tous les fonds européens structurels et d'investissements (FESI), n'ont été publiés que le 8 mars 2016, soit deux ans après le début de la programmation 2014-2020.

La programmation 2014-2020 a été construite avant la nouvelle organisation territoriale opérée par la loi NOTRe du 7 août 2015⁴⁶. Il existe donc 27 programmes de développement rural régionaux (PDRR) : un pour chacune des 22 anciennes régions métropolitaines et des cinq régions ultrapériphériques (RUP).

Le nombre de PDR est passé de six dans la programmation 2007-2013 à 29⁴⁷ dans la programmation 2014-2020, chaque document comportant environ 1 000 pages en moyenne. Pour les 22 anciennes régions de métropole, ces programmes créent 1 051 types d'opération devant être instrumentées dans les systèmes d'information.

En complément, deux autres documents ont été rédigés. Le premier, de portée nationale, approuvé par l'État et les régions en décembre 2013, fixe les grandes orientations stratégiques pour la mobilisation du FEADER sur la période 2014-2020. Le second, approuvé par la

⁴⁴ Sauf en Alsace (la Région Alsace a expérimenté la gestion des fonds européens depuis 2003) et pour les programmes de coopération territoriale européenne.

⁴⁵ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁴⁶ Pour sa part, l'ASP a fait évoluer son réseau de délégations régionales, qui est passé de 26 à 17 délégations dont les zones de compétences correspondent aux contours des nouvelles régions administratives.

⁴⁷ Dont 27 PDR régionaux, 1 PDR national (Mayotte) et 1 PDR départemental (La Réunion).

Commission européenne en application du 3 de l'article 6 du règlement UE n° 1305/2013 du 17 décembre 2013, est un document de cadrage national précisant les éléments communs aux PDR régionaux (PDRR) et décrivant les dispositions qui doivent figurer en conséquence dans ces derniers.

2 - Une difficile montée en puissance d'OSIRIS

OSIRIS est le système d'information dédié au paiement des aides du FEADER « non surfaciques » (hors SIGC).

La mise en place de ce système d'information OSIRIS a été particulièrement complexe car il a dû concilier deux impératifs. D'une part, les régions autorités de gestion ont souhaité que chacune des mesures soit adaptée aux spécificités régionales, ce qui a conduit à multiplier le nombre de procédures de gestion (environ 1 400 y compris LEADER⁴⁸). D'autre part, l'ASP, organisme payeur, a choisi, dans un contexte de contrôles renforcés et de refus d'apurement massifs, de privilégier la sécurité juridique et de développer un « outil » logiciel par type d'opération, soit quelques 1 400 outils.

Compte tenu de l'ampleur et des délais de ce travail, l'ASP a d'abord mis à disposition des autorités de gestion des « outils simplifiés » permettant d'obtenir 80 % des paiements, puis un outil « complet », ce qui a obligé les services instructeurs et payeurs à saisir deux fois les mêmes dossiers, occasionnant risques d'erreurs et surcoûts (autorités de gestion et ASP ont dû augmenter leurs capacités de développement informatique).

La difficulté pour certaines régions de définir leurs besoins pour chacun des outils a contribué aux retards de développement.

Les régions ont en effet dû exprimer leurs besoins sous forme de descriptifs détaillés de mise en œuvre (DDMO), afin que l'ASP puisse les paramétrer dans ses systèmes d'information. En raison des retards pris par l'approbation des PDR et du nombre de mesures à paramétrer, l'ASP a proposé une solution transitoire « allégée » pour l'outil OSIRIS afin de permettre des premiers engagements en 2015. Néanmoins, la reprise des données saisies dans cet outil minimal au sein de l'outil complet n'est pas assurée et générera un surcroît de travail. Au 2 novembre 2017, l'ASP avait mis en production 708 outils de gestion complets ORD⁵⁰, dont 228 étaient destinés au programme LEADER⁵¹ et 11 outils socle⁵².

En outre, l'ASP doit construire les modalités d'échange de données avec les régions. Dans ce cadre, si l'ASP n'était pas en mesure de proposer rapidement un infocentre dédié aux régions, ces dernières pourraient développer leurs propres outils d'analyse de données, comme c'est déjà

⁴⁸ Programme *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*.

⁵⁰ Les outils de gestion « minimaux » évoluent progressivement en outils de gestion complets « ORD » (ordonnancement).

⁵¹ Les outils concernent principalement la sous-mesure 19.2 *Mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la stratégie locale de développement*. L'outil de gestion du programme LEADER (sous-mesure 19.3 *Préparation et mise en œuvre d'activités de coopération du groupe d'action locale*), dont la trame a été validée au comité opérationnel (COMOP) hors SIGC du 7 septembre 2017 suite à des tests en régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, sera déployée courant 2018.

⁵² L'outil socle se limite aux données de base indispensable au paiement. L'essentiel des données est géré hors outil OSIRIS.

le cas pour la région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple. La délégation de l'autorité de gestion aux régions présente donc un coût d'investissement en termes de systèmes d'information non seulement pour l'ASP mais aussi pour les régions. En réponse à la Cour, l'ASP a indiqué qu'à la suite du lancement en 2017 de la phase d'ouverture des univers « *Business Object* » et de l'intégration des autorités de gestion pilotes dans le dispositif au début de l'année 2018, une généralisation de la mise à disposition des données auprès des régions aurait lieu en 2018. Pour sa part, Régions de France regrette le fait qu'un outil socle de base n'ait jamais été envisagé ni par l'ASP ni par sa tutelle, à des fins de simplification et d'accélération de la mise en œuvre.

OSIRIS, qui a tardé à être livré, n'était pas totalement opérationnel début 2018. Ses modalités d'utilisation diffèrent selon les types d'opération (TO) du PDR. L'outil se révèle aussi très complexe d'utilisation. Des doubles, voire triples saisies, chronophages pour les services instructeurs, sont souvent nécessaires. La sécurisation du calcul des montants à payer reste perfectible malgré les tentatives de déploiement des moteurs de calcul. Aucune édition des différents documents⁵³ n'est encore automatisée. S'agissant des dossiers de 2017, aucun outil d'instruction informatique n'avait été déployé, l'intégration des modifications du PDR au titre de l'année 2016 n'ayant pas été encore finalisée. Les engagements comptables et juridiques n'étaient pas possibles en septembre 2017. En effet, les DDT(M) ne possèdent pas de calendrier de déploiement des outils sous OSIRIS, exposant les gestionnaires à une situation délicate vis-à-vis des usagers⁵⁴.

Les modalités de gestion des dossiers des aides hors SIGC sont définies par le conseil régional, autorité de gestion. Le paramétrage des outils informatiques relève d'un travail commun du conseil régional et de l'ASP, la DDT(M) n'étant concernée, le cas échéant, que pour la phase de test des outils. Du retard a été pris depuis 2014, ce qui a entravé et compliqué le travail d'instruction des DDT(M) : en septembre 2017, aucun dossier n'avait été payé intégralement depuis 2015 par la DDT(M) du Gard par exemple.

Les dysfonctionnements dans le paramétrage et le déploiement des modules d'OSIRIS sont à l'origine de retards importants dans le versement des aides aux exploitants. Ainsi, s'agissant des TO dont la DDT(M) du Gard est service instructeur, 145 exploitants ont vu leur demande de paiement de solde plafonnée à 80 % faute d'outil informatique opérationnel⁵⁵. En effet, le paiement intégral des dossiers suppose que l'outil soit équipé du moteur de calcul instruction (MCI)⁵⁶ pour la phase d'instruction comme pour celle de réalisation ou, à défaut de moteur de calcul de réalisation (MCR), de la feuille de calcul de réalisation (FCR) développée par l'ASP et configurée par l'AG selon le dispositif⁵⁷. En réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère souligne qu'après un lent démarrage entre 2014 et 2016, les principaux

⁵³ Accusé de réception, rapports d'instruction, décisions juridiques, etc.

⁵⁴ Assurer l'interface avec les exploitants et agriculteurs constitue un facteur de démotivation pour les agents des DDT(M) dont l'activité évolue en dents de scie en fonction de la livraison des outils de gestion.

⁵⁵ En septembre 2017, ces 145 exploitants attendaient toujours (certains depuis le début de 2016) le versement des 20 % manquants.

⁵⁶ Ou d'une feuille de calcul d'instruction (FCI) élaborée par la région et validée par l'ASP. Au 8 novembre 2017, 277 MCI opérationnels étaient dénombrés pour un objectif cible de 800 configurations dont 500 MCI d'ici la fin de l'année 2017.

⁵⁷ Ou d'une FCR élaborée par la région et jugée recevable par l'ASP.

retards ont été résorbés tout au long de l'année 2017, la France se situant « *au-dessus de la moyenne européenne, à la 13^{ème} place en pourcentage de consommation de la maquette* ».

Faute d'un outil OSIRIS totalement opérationnel début 2017, des actions ont été entreprises localement par certains services instructeurs. Ainsi, par exemple, la DDT(M) du Gard a dû fonctionner en mode dégradé en mettant notamment en place des fiches d'instruction correspondant aux différents modules fonctionnels d'OSIRIS (complétude du dossier, éligibilité du demandeur ou de la demande par exemple).

À titre d'illustration, le schéma ci-après reprend de manière chronologique les différentes étapes suivies par la région Occitanie à l'occasion de la mise en place des outils de la programmation 2014-2020 dans le cadre d'un type d'opération (TO). Si la date de publication de la partie agricole du règlement financier (17 décembre 2013) relatif au soutien au développement rural par le FEADER sur la programmation 2014-2020 n'a pas permis d'anticiper la rédaction des PDR et l'instrumentation des outils dédiés⁵⁸, la conduite de la transition s'est accompagnée, notamment depuis 2016, d'une importante complexité technique. Le transfert de l'autorité de gestion du FEADER de l'État aux régions n'a pas été suffisamment anticipé en termes d'accompagnement en moyens humains et en outils : le conseil régional d'Occitanie ne détenait ainsi ni la capacité en effectif ni l'expertise technique pour pouvoir paramétrer un descriptif détaillé de mise en œuvre (DDMO) selon la procédure adéquate⁵⁹.

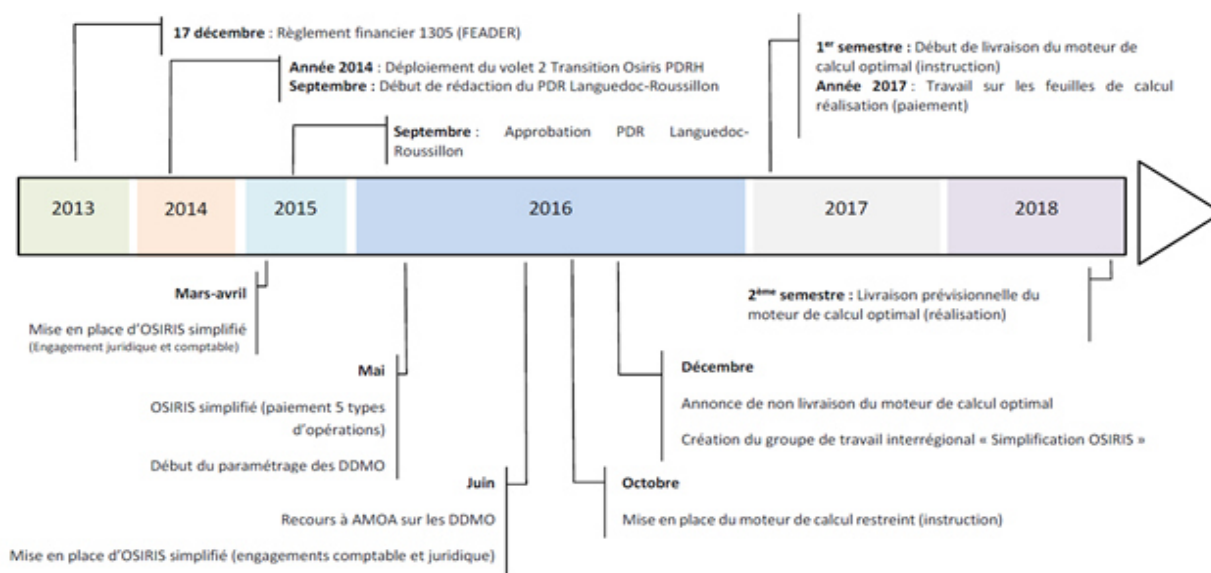
Selon l'ASP, l'activation programmée du moteur de calcul optimal de réalisation de l'outil OSIRIS, initialement prévue au premier semestre 2018, devrait mettre un terme au traitement manuel des feuilles de calcul⁶⁰.

⁵⁸ Dans son rapport spécial n° 16 du 27 septembre 2017 portant sur la programmation du développement rural, la Cour des comptes européenne a examiné « *la procédure de programmation relative à la politique de développement rural de la période 2014-2020 pour tenter de déterminer si elle s'était déroulée de manière à faire débiter la mise en œuvre de ces PDR plus tôt que lors des périodes précédentes et, par suite, à éviter les conséquences négatives d'un démarrage tardif* ». Elle constate que « *la mise en œuvre des PDR n'a pas commencé plus tôt, comme lors du cycle précédent, et que l'exécution des dépenses prévues a débuté plus lentement que lors de la période 2007-2013* » et recommande à la Commission « *d'élaborer en temps utile ses propositions législatives relatives à la politique de développement rural de l'après 2020* ».

⁵⁹ Compte tenu du défaut de compétence nécessaire, le conseil régional a donc choisi de recourir à un prestataire informatique externe, en l'occurrence CGI, prestataire de l'union des groupements d'achats publics (UGAP), déjà mobilisé par l'ASP dans le cadre de l'instrumentation du programme FEADER à travers le système d'information OSIRIS.

⁶⁰ Au 8 novembre 2017, le calendrier prévisionnel d'exécution précise que l'activation du moteur de calcul de réalisation (MCR) configuré par outil pourra finalement débiter dès janvier 2019.

Graphique n° 3 : les étapes de l’instruction et paiement des aides du second pilier de la PAC en région Occitanie



Source : Cour des comptes, à partir des données du conseil régional d'Occitanie.

Les difficultés et retards dans le processus de paiement des aides trouvent également leur origine dans la gestion des arrondis par l'outil OSIRIS. En la matière, les consignes pour la gestion des arrondis dans le cadre du calcul du montant des aides n'ont pas fait l'objet d'une communication suffisamment claire de la part de l'ASP auprès des DDT(M). Des écarts de centimes ont ainsi obligé les services instructeurs à revoir les calculs et les montants mentionnés sur les décisions juridiques, retardant d'autant le paiement final des aides. Dans sa réponse à la Cour, l'ASP indique que les écarts de centimes proviennent de l'utilisation d'outils de calcul d'aide autres que ceux de l'ASP et que les notes opérationnelles à destination des services instructeurs ont intégré les éléments de gestion des écarts dès la mise à disposition des outils complets incluant la solution de calcul intégré.

Le rapport de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) du 2 décembre 2016 préconisait à l'ASP de mettre en place une instrumentation alternative reposant sur « le contrôle de bout en bout des dossiers, d'une manière différente de l'automatisation et l'intégration offerte actuellement à travers un système d'information unique ».

Un retour d'expérience de la part de l'ensemble des autorités de gestion et services instructeurs sur l'instrumentation déployée constitue une démarche à promouvoir d'autant qu'une région (Auvergne-Rhône-Alpes) s'est d'ores et déjà orientée vers une solution informatique propre.

Si les points de situation téléphoniques hebdomadaires ont amélioré la communication entre l'ASP et les utilisateurs d'OSIRIS, de nombreux dysfonctionnements techniques ont

perturbé le travail d’instruction des DDT(M)⁶¹ : redondances de saisie des données, absence de mise en œuvre de télé-procédure, difficultés de passer du volet de demande au volet d’instruction, impossibilité pour un gestionnaire de rattacher des pièces à un dossier (problématique liée au niveau d’habilitation), etc.

La Cour invite l’ASP d’une part, à établir un diagnostic d’ensemble des dysfonctionnements assorti d’un plan d’action et d’autre part, à rationaliser et simplifier les outils pour les faire évoluer, en fonction des besoins identifiés auprès des services instructeurs, notamment en termes d’ergonomie.

B - Le retard et le paiement très partiel des aides hors SIGC

Les dysfonctionnements de paramétrage et de déploiement des modules d’OSIRIS se sont traduits par des retards importants dans le versement des aides aux exploitants et des paiements partiels des aides hors SIGC. Ainsi, des exploitants ont vu leur demande de paiement de solde plafonnée à 80 % faute d’outil informatique opérationnel puis ont dû attendre le versement des 20 % restants. Un calendrier de paiement pour mettre fin aux retards de paiement de la PAC accumulés depuis 2015 a été présenté le 21 juin 2017. Le ministère s’est engagé à initier les paiements en novembre 2017 pour les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l’agriculture biologique pour la campagne 2015, l’ensemble des paiements des MAEC et des aides à l’agriculture biologique de la campagne 2016 devant être payés au plus tard en mars 2018. Quant au paiement des MAEC de la campagne 2017, il devrait être initié dès juillet 2018, ce qui signifie que sur cette catégorie d’aides, le calendrier normal de paiement serait repris.

Au 1^{er} mars 2018, le ministère indiquait que 90 % des dossiers relatifs aux aides à l’agriculture bio et aux MAEC « surfaciques » de la campagne 2015 étaient soldés (environ 39 000 demandes pour 250 M€) et que les paiements des MAEC « non surfaciques » seraient soldés d’ici la fin du premier semestre 2018.

Au total, à cette date, l’objectif du ministère reste de rattraper trois campagnes (2015, 2016 et 2017) en moins d’une année, pour achever le retour à un calendrier de paiement normal pour la campagne 2018. Cela marque bien le dérapage qui a été pris dans la mise en œuvre des aides PAC du second pilier et la priorité donnée aux aides du premier pilier faute d’être en capacité de mener de front l’adaptation du système de gestion à la mise en œuvre de la PAC 2014-2020.

Le paiement des dossiers à 100 % suppose que le système d’information soit équipé, tant pour la phase d’instruction que pour le paiement, des outils de gestion déployés par l’ASP et configurés par l’autorité de gestion selon le dispositif. Ce déploiement nécessite également la mise en place préalable de référentiels techniques standardisés et acceptés par tous les acteurs, ce qui peut constituer une source de ralentissement du processus.

⁶¹ Parallèlement à ces dysfonctionnements techniques, une documentation des procédures d’instruction (mise à jour des manuels) permettrait aux services instructeurs de pouvoir minimiser le niveau de risque d’erreur.

III - Les mesures palliatives

A - Le versement d'apports de trésorerie remboursables

La mise en œuvre du « plan d'action FEAGA » a fortement décalé le calendrier des paiements pour les campagnes 2015, 2016 et, dans une moindre mesure, 2017 (cf. annexe n° 6). Pour en atténuer les effets, l'État a mis en place un dispositif d'apports de trésorerie remboursables (ATR).

Cette avance de trésorerie, sans intérêts à la charge des exploitants, est remboursée par compensation (sans sortie de trésorerie) au moment du paiement du solde des aides de la PAC.

Elle est financée par l'Agence France Trésor, par le biais du programme 821 *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune*. Comme on l'a indiqué, il s'agit du compte de concours financiers qui finance les avances à l'ASP pour permettre le préfinancement de la PAC. Afin de rembourser ces avances, l'ASP a souscrit un emprunt bancaire le 8 janvier 2017, pour un montant de 7,15 Md€. Cet emprunt a été intégralement remboursé le 15 février 2017 à l'aide de remboursements effectués par la Commission et d'une nouvelle avance du Trésor.

Le décret n° 2015-871 du 16 juillet 2015 relatif à un ATR au bénéfice des agriculteurs avait pour but de permettre aux agriculteurs de bénéficier d'un « *apport de trésorerie remboursable sans intérêts* » aux dates habituelles du versement des avances, et d'un montant analogue. Le coût des intérêts relatifs à cet ATR (environ 100 000 €) a été pris en charge par l'État sous la forme d'un équivalent-subvention dans le cadre du régime des aides *de minimis*⁶² aux exploitants agricoles.

Afin de ne pas pénaliser les agriculteurs en redressement judiciaire, qui ne peuvent normalement pas percevoir d'aide *de minimis*, le PDG de l'ASP a accepté de les prendre en compte en procédant à la réquisition de l'agent comptable par lettre du 2 juin 2016⁶³ en application de l'article 38 du décret relatif à la GBCP du 7 novembre 2012⁶⁴. Le ministère a mis en place une solution qui permettait aux agriculteurs de percevoir les mêmes sommes que les années précédentes à la même époque. Les effets de l'ATR étaient strictement identiques à ceux de l'avance mais sous une forme juridique différente.

Cette alternative a permis de régler aux agriculteurs, sans instruction, des sommes correspondant aux avances des demandes d'aides dans les délais habituels. Dans la procédure

⁶² Une aide *de minimis* est une aide publique d'un faible montant octroyée à une entreprise au sein de l'Union européenne, sans qu'il y ait eu de communication de l'aide (montant, bénéficiaire) à la Commission européenne. Le règlement n° 1408/2013 fixe à 15 000 € pour une exploitation agricole le plafond sur la période des trois derniers exercices fiscaux.

⁶³ Le PDG de l'ASP s'est appuyé sur une lettre du ministre de l'agriculture du 19 mai 2016. Une mise en paiement concernant 505 bénéficiaires pour un montant total de 10 613 682,19 € a été réalisée à la suite de la réquisition de l'agent comptable par l'ordonnateur.

⁶⁴ L'article 38 du décret du 7 novembre 2012 dispose que « (...) lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer ».

d'avance réglementaire, les dossiers ne font l'objet d'un paiement qu'à l'issue du contrôle ; le mécanisme de l'apport de trésorerie permet en revanche de verser l'argent aux agriculteurs avant l'issue du contrôle, mais aussi de prolonger la période de contrôle. Les sommes éventuellement dues à l'issue du contrôle sont récupérées par compensation lors du paiement, ce qui peut contribuer à une meilleure gestion du fonds.

L'ATR de chacune des campagnes 2015 et 2016 a été modifiée à de très nombreuses reprises, ce qui a obligé l'ASP à reprendre systématiquement les dossiers.

Au total, six ATR ont été versés, en octobre 2015, décembre 2015, mai 2016, octobre-décembre 2016, mars 2017 et octobre 2017. Celui d'octobre 2015 était égal à 50 % des aides de 2014⁶⁵, les suivants ont été égaux à 80 % ou 90 %, selon le cas, des aides de l'année précédente ou de l'aide attendue selon une simulation. Ils ont couvert les campagnes 2015, 2016 et 2017. Le détail des différents ATR est présenté en annexe n° 6.

S'agissant des trop-perçus des ATR de la campagne 2015, des recouvrements ont été réalisés par l'agent comptable en janvier 2017. Ils avaient provoqué des réactions des organisations syndicales agricoles, l'émission d'ordres de recouvrement étant intervenue alors même que d'autres aides demeuraient dues aux agriculteurs. De ce fait, le ministère avait ensuite précisé qu'il ne fallait pas tenir compte de ces courriers envoyés par l'ASP, la voie de recouvrement privilégiée restant la compensation sur les paiements à venir.

Au 15 mars 2018, les sommes à récupérer de la campagne ATR de 2015 représentent 25 931 026 €, soit 0,36 % des dépenses annuelles totales (au 16 octobre 2017, elles représentaient 196 199 539 €, soit 2,73 % des dépenses annuelles totales). Celles de la campagne ATR de 2016 représentent 257 925 855 €, soit 3,7 % des dépenses annuelles totales (au 16 octobre 2017, elles représentaient 280 515 382 €, soit 4,03 % des dépenses annuelles totales).

Les ordres de recouvrement non encore émis compte tenu de l'absence de paiement des aides européennes relatives aux ATR versées correspondent à 8 985 105 € en 2015 et à 243 128 753 € en 2016 tandis que les restes à recouvrer ne représentent que 16 945 920 € en 2015 et 14 797 102 € en 2016, soit respectivement 65,3 % et 5,7 % des ATR demeurant non remboursées au 15 mars 2018.

Le dispositif ATR a permis de pallier les difficultés de trésorerie des agriculteurs en attendant le versement ultérieur des aides PAC dues, mais au prix d'une charge supplémentaire sur les services, de la prise en charge du coût de la mesure sur le budget de l'État et de l'imputation de l'équivalent subvention sur la capacité d'aide *de minimis* des agriculteurs.

B - Des dispositifs complémentaires

Les ATR ont permis de quasiment neutraliser les retards pour la quasi-totalité des agriculteurs. Toutefois des dispositifs complémentaires ont été mis en place pour faire face à des situations spécifiques.

⁶⁵ 75 % pour l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN).

1 - La mise en place d'un dispositif d'allègement des charges

L'ATR constitue un prêt à taux zéro, octroyé dans le cadre du règlement (UE) n°1408/2013 du 13 décembre 2013⁶⁶. Or, ce règlement interdit l'octroi de tels prêts à des entreprises en procédure collective d'insolvabilité.

Le ministère a donc mis en place « *une mesure d'accompagnement de type Fonds d'allègement des charges (FAC) en faveur des exploitants en procédure de redressement ou de sauvegarde situés sur le territoire métropolitain* »⁶⁷. En effet, le règlement n°1408/2013 précité n'interdit pas d'accorder des subventions aux entreprises placées en procédure collective d'insolvabilité.

Il s'agissait de prendre en charge les intérêts d'emprunt bancaire liés à la prolongation des prêts en cours ou à la souscription d'un nouveau prêt, pour alléger la trésorerie ou payer les fournisseurs dans l'attente du versement des aides directes de la PAC.

Une enveloppe de 1,5 M€ a été ouverte en 2016 pour ce dispositif.

Le ministère de l'agriculture a en outre pris fin 2016⁶⁸ une mesure d'accompagnement, également « *de type Fonds d'allègement des charges financières* », en faveur des exploitants n'ayant pas reçu la totalité de l'ATR mis en place au titre des campagnes 2015 et 2016, ou ayant reçu une aide significativement inférieure à celle attendue à partir d'une simulation pour 2015 et 2016, et qui ont contracté un prêt bancaire pour compenser ce manque.

La mesure s'adressait aux exploitants agricoles qui n'avaient pas reçu leurs paiements de la campagne PAC 2015 au titre des quatre paiements découplés (paiement de base, paiement redistributif, paiement JA, paiement vert) ou de l'ICHN, ou pour lesquels le montant prévisible de paiement des mesures agro-environnementales et climatiques et des aides à l'agriculture biologique au titre de la campagne PAC 2015 et 2016 était significativement supérieur au paiement reçu au titre des ATR 2015 et 2016, qui avaient été calculés sur la base de forfaits.

L'aide versée s'inscrit dans le cadre de la réglementation européenne relative aux aides *de minimis*.

2 - Les solutions mises en œuvre par les services instructeurs

En complément du mécanisme d'ATR, les services instructeurs ont mis en place une série de dispositifs visant à atténuer les effets des retards sur la trésorerie des agriculteurs :

- mise en œuvre d'attestation pour leur permettre de contracter des prêts à court terme auprès de leurs établissements bancaires ;

⁶⁶ Règlement relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture (règlement *de minimis*).

⁶⁷ Instruction technique DGPE/SDC/2015-1071 du 10 décembre 2015.

⁶⁸ Instruction technique DGPE/SDC/2016-1000 du 21 décembre 2016.

- mise en place d'un dispositif d'aide aux exploitations agricoles en difficulté (Agridiff⁶⁹) : une commission spécifique traite des cas difficiles signalés par les partenaires sous la forme de mesures sociales et fiscales (étalement ou prise en charge) ;
- prévision de recrutement et formation de vacataires dès que les outils seront opérationnels afin de traiter le flux d'opérations en retard. À ce titre, 926 vacataires ont été employés selon le ministère en 2017 sur les deux enveloppes prévues (classique et complémentaire « PAC » pour un montant de 24,1 M€), soit une augmentation de 29,7 % par rapport à 2014 (714 vacataires employés pour un montant de 18,6 M€).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Plusieurs raisons expliquent les retards de paiement des aides agricoles des campagnes 2015 et 2016.

S'agissant du premier pilier et de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), le retard lié à la mise en œuvre du plan d'action FEAGA, conjugué à la complexité des nouvelles règles de la PAC tardivement définies, n'a pas permis à l'ASP de respecter les délais réglementaires.

Concernant le second pilier, les retards observés sont particulièrement sensibles dans la mesure où ils concernent des aides dont la gestion a été transférée aux régions et qui symbolisent les nouvelles orientations de la PAC (agriculture bio, mesures agro-environnementales, etc.). Ils trouvent leur origine dans la volonté de l'État de limiter en priorité les retards sur les aides du premier pilier soumises à une date limite de paiement dont le non-respect est sanctionné par des corrections financières. Mais l'insuffisante préparation aux conséquences opérationnelles de la régionalisation, combinée également à un cadre européen défini tardivement, constituent les raisons majeures des retards de paiement. Si l'amélioration de l'instrumentation informatique des aides hors SIGC est impérative, la réduction du nombre de mesures à instrumenter n'est pas moins primordiale pour préparer dans les meilleures conditions la prochaine programmation.

Face à ce contexte délicat, des mesures palliatives ont été mises en place. Le système d'ATR a permis de compenser, vis-à-vis des bénéficiaires, les importants retards de paiement, tandis que l'utilisation provisoire d'outils simplifiés, dans l'attente de la livraison des outils complets, a permis d'instruire les demandes d'aides et de paiement. Bien que nécessaire, la mise en œuvre de ces mesures provisoires n'ayant pas vocation à perdurer a alourdi considérablement la charge de travail de l'ASP et des services instructeurs.

La Cour formule la recommandation suivante :

2. *établir un diagnostic d'ensemble des dysfonctionnements observés dans OSIRIS, assorti d'un plan d'action visant à simplifier les outils.*

⁶⁹ Les exploitants agricoles en difficulté notamment d'endettement, peuvent bénéficier d'aides dans le cadre du dispositif Agridiff, qui, mis en place suite à un pré-diagnostic demandé par l'agriculteur, propose un diagnostic de l'exploitation, un plan de redressement et un suivi.

Chapitre III

Une gouvernance à revoir et des refus d'apurement à maîtriser

I - Simplifier une gouvernance complexe et coûteuse

La mise en œuvre en France de la PAC 2014-2020, avec une intervention importante des services de l'État et le transfert de l'autorité de gestion aux régions, s'est traduite par une imbrication entre les différents acteurs et une grande complexité dans la gestion des fonds de la PAC. Un acteur n'occupe pas toute la place qu'il mérite : l'agence de services et de paiement (ASP).

A - L'ASP, organisme payeur soumis à des contraintes fortes

1 - Les exigences européennes et l'ASP

En vertu du règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, les États membres désignent les organismes payeurs chargés de l'exécution du paiement des aides agricoles. Ce texte définit les conditions d'agrément et de retrait d'agrément par les États membres des organismes payeurs et des organismes de coordination, chargés de la supervision de la comptabilité gérée par les organismes payeurs.

En France, l'ASP est agréée en tant qu'organisme payeur pour les dépenses du FEAGA et du FEADER, mais également en tant qu'organisme de coordination. En pratique, ce second rôle est assuré par la mission de coordination des fonds agricoles (MCFA), rattachée au président directeur général de l'ASP.

L'ASP est compétente pour payer non seulement des aides agricoles, mais aussi celles du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ainsi que des aides à l'emploi dans le domaine des contrats aidés.

Établissement public interministériel à caractère administratif, l'ASP comptait 2 233 ETPT en 2016, dont 1 126 pour la sphère agricole. En 2017, l'ASP a mis en paiement 20,8 Md€ de crédits d'intervention pour le compte de douze ministères (9,6 Md€), de l'Union européenne (8,9 Md€) et des collectivités territoriales et d'autres partenaires (2,3 Md€).

En tant qu'organisme payeur, l'ASP doit respecter les critères fixés par le règlement européen, dont les éléments clés sont :

- l'environnement interne (organisation, séparation des fonctions, supervision, compétences des agents, délégation éventuelle, etc.) ;
- les activités de contrôle (procédures d'ordonnancement des demandes, contrôles administratifs et contrôles « *de terrain* », conformité à la réglementation et respect des conditions d'octroi des aides, procédures de paiement, procédures comptables, incluant le suivi rigoureux des dettes et le recouvrement des créances, etc.) ;
- le système d'information (réactivité dans la mise en œuvre des changements de réglementation, sécurité des systèmes d'information obéissant à des normes internationales, etc.) ;
- le suivi critique et permanent des procédures à travers la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques et d'un service d'audit interne indépendant.

Les responsables des organismes payeurs agréés sont tenus d'établir des déclarations de gestion concernant l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes et le bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

La réglementation européenne exige que les États membres assurent une supervision de leurs organismes payeurs. Un système d'échange d'informations doit ainsi permettre de tenir les autorités compétentes informées des cas de non-respect suspecté. Les États membres doivent aussi élaborer un plan visant à corriger, dans un délai fixé, toutes les insuffisances constatées.

2 - Les services centraux de l'ASP ont été réorganisés en 2016

Au niveau central, la Cour avait constaté lors de son dernier contrôle de l'ASP, en 2016, que la gestion des aides agricoles était confiée à une direction unique : la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (DIRAP), qui concentrait les responsabilités opérationnelles. Au sein de cette direction, les compétences clés de haut niveau reposaient sur un nombre limité de personnes, ce qui constituait un facteur de fragilité.

L'ASP a décidé, en juillet 2016, de scinder la DIRAP en deux : d'un côté, la direction des soutiens directs agricoles (DSDA) est chargée des « *aides surfaciques* » (« *aides SIGC* ») et de l'autre, la direction du développement rural et de la pêche (DDRP) est chargée des « *aides non surfaciques* » du second pilier (aides « *hors SIGC* »). Puis, en février 2017, une direction des opérations OSIRIS a été créée à la DDRP et, en septembre 2017, a été créé un poste de directrice adjointe « *réglementaire/convention* ». De même, à la DSDA, l'équipe dirigeante a été renouvelée, avec l'arrivée d'un nouveau directeur et de deux directrices adjointes. Cette nouvelle organisation s'est accompagnée d'une politique volontariste de recrutement des compétences-clés en lien avec le ministère (référents métier en particulier). Cette nouvelle organisation illustre le caractère très structurant du système d'information de l'ASP. Elle semble également avoir permis d'améliorer les relations avec le ministère.

3 - Le rôle des délégations régionales de l'ASP

L'ASP dispose également d'un réseau de 17 délégations régionales, distinct de celui du ministère de l'agriculture. Ce réseau est chargé de réaliser les contrôles et de suivre les programmes de développement rural (PDR).

Toutefois, l'articulation entre l'échelon central et le réseau régional reste peu optimale du fait de la centralisation de la gestion des aides liées au SIGC du second pilier au siège de l'ASP. Bien que chargées du suivi des PDR, les délégations régionales de l'ASP ne sont pas habilitées à accéder à ISIS en dehors des campagnes de contrôles ponctuels que leurs services réalisent. Cette situation provoque une asymétrie d'information avec leurs interlocuteurs de proximité (région et direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - DRAAF) ; elle peut donner lieu à des dysfonctionnements, dont des exemples concrets ont été donnés lors du contrôle de la Cour :

- dans le cadre de l'établissement des conventions SIGC, le siège de l'ASP a demandé aux délégations régionales d'être les interlocutrices privilégiées des financeurs sans qu'elles soient en mesure d'identifier ces derniers ni les montants nécessaires ;
- après avoir validé au sein d'ISIS le résultat des contrôles qu'ils conduisent, les services régionaux n'ont plus accès, même en simple consultation et alors que la campagne n'est pas encore terminée, aux dossiers afférents. Cela ne leur permet donc pas de vérifier les informations saisies lorsqu'une contestation ou une interrogation survient.

B - Une dilution des responsabilités entre le ministère et l'ASP pour la gestion du premier pilier

Le ministère de l'agriculture a organisé une division des tâches entre ses services déconcentrés et les services de l'ASP, qui est source de complexité et de nature à limiter le rôle d'organisme payeur de l'ASP.

1 - La délégation de l'instruction aux directions départementales des territoires (et de la mer)

Dans la gestion du premier pilier, une relation triangulaire est instituée entre :

- l'organisme payeur (l'ASP) ;
- les services déconcentrés (les DDT(M)), sous le contrôle hiérarchique du ministère de l'agriculture et auxquels l'ASP délègue notamment l'instruction des demandes ;
- le ministère de l'agriculture, à la fois tutelle de l'ASP et autorité hiérarchique des DDT(M).

L'article D. 615-3 du code rural et des pêches maritimes dispose en effet que le préfet de département est chargé, pour le compte de l'ASP, de l'instruction des demandes d'aides et de paiement. Il décide en outre des réductions et sanctions administratives appliquées aux bénéficiaires.

Au niveau territorial, les responsabilités respectives sont définies par une convention de 2010 entre le ministère et l'ASP, relative à la délégation de fonctions de l'organisme payeur pour les aides directes aux exploitants. L'ASP est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs. Elle délègue aux DDT(M) : la réception et l'instruction des demandes de primes ; la sélection des dossiers à contrôler sur place ; la réalisation d'une partie des contrôles au titre de l'éligibilité aux primes animales ; l'application des suites à donner aux contrôles ; pour les aides animales, le contrôle documentaire en abattoir pour ce qui concerne la prime à l'abattage (PAB) dans les DOM.

2 - Une superposition des contrôles

La répartition des compétences est en conséquence particulièrement complexe en matière de contrôles :

- les contrôles administratifs (y compris les visites sur place), c'est-à-dire ceux portant sur le respect des conditions d'admissibilité, sont réalisés par les DDT(M)⁷⁰ ;
- les contrôles sur place⁷¹ sont réalisés par les délégations régionales de l'ASP, mais les dossiers soumis à ces contrôles sont sélectionnés par les DDT(M)⁷² ;
- les contrôles de re-vérification (cf. *infra*) sont effectués par les délégations régionales de l'ASP pour le compte de la CCCOP ;
- jusqu'en 2014, les DDT(M) assuraient certains contrôles pour le compte du comptable de l'ASP.

Il résulte de toutes ces délégations une multiplication des contrôles de supervision, qui sont effectués à la fois par le délégant et par le délégataire. Cette organisation conduit aussi à faire reposer sur le même service tout ou partie de l'instruction et du contrôle. Les règles de procédure veulent que le même agent n'accomplisse pas des actes d'instruction et de contrôle. Toutefois, un rapport d'audit interne a pu relever que « *dans certains cas la saisie et sa vérification sont effectuées par le même agent* ».

En définitive, bien que formellement encadrées, ces délégations conduisent à une dilution des responsabilités ne permettant pas à l'ASP d'assumer pleinement son rôle de supervision sur l'ensemble de la chaîne de paiement. Elle n'a pas une véritable autorité hiérarchique sur les DDT(M) auxquelles elle délègue l'instruction.

3 - L'ASP n'est pas en mesure d'apprécier la conformité des aides sur le plan réglementaire

Les instructions réglementaires relèvent de la responsabilité du ministère de l'agriculture, tandis que l'instruction pratique des demandes d'aides incombe à l'ASP.

⁷⁰ Qui réalisent en outre en interne leurs propres contrôles de supervision hiérarchique.

⁷¹ Si la visite sur place permet de valider la demande de paiement, le contrôle sur place vise à vérifier la réalité et la conformité de l'opération.

⁷² Dans le périmètre de la DDTM du Gard, la vérification des surfaces pastorales pour l'éligibilité des surfaces aux aides PAC s'est traduite par une visite de l'ASP de 405 exploitations : ce travail a conduit à des retards importants de paiement des éleveurs, des situations tendues sur le terrain et des réductions de paiement des aides.

Les attributions de l'organisme payeur recouvrent l'appréciation de la conformité des aides au regard des réglementations européenne et française. Conformément à l'article 59 du règlement n° 1306/2013, l'organisme payeur est responsable des contrôles administratifs et des contrôles sur place. Avec la mise en place de la PAC 2014-2020, ce principe a été rappelé au titre des conditions d'agrément de l'organisme payeur décrites dans le règlement n° 907/2014 qui précise que l'organisme payeur est responsable du contrôle des paiements à travers les contrôles administratifs et les contrôles sur place tant pour les dépenses du FEAGA que celles du FEADER.

La Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 18/2013 sur la fiabilité des résultats des contrôles opérés par les États membres sur les dépenses agricoles indique clairement : « *les dépenses de la PAC sont gérées et réalisées par les organismes payeurs qui doivent vérifier, directement ou par l'intermédiaire d'organismes délégués, l'éligibilité des demandes d'aides adressées par les agriculteurs. La vérification consiste en des contrôles administratifs et en des contrôles sur place. [...] Les contrôles administratifs comprennent l'ensemble des contrôles formels et des contrôles croisés automatisés nécessaires pour vérifier l'éligibilité des demandes et détecter toutes les irrégularités éventuelles* ».

La délégation de l'instruction et des contrôles administratifs aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture, qui reçoivent les instructions réglementaires de leur autorité hiérarchique, et qui peuvent être sensibles aux préoccupations locales ne met pas réellement en mesure les services de l'ASP, plus éloignés du terrain, de vérifier les interprétations de la réglementation européenne qui peuvent intervenir.

4 - Le transfert des personnels des DDT(M) chargés de l'instruction des aides permettrait de simplifier et de sécuriser le dispositif

À l'issue de récents travaux sur l'ASP menés en 2016, la Cour avait recommandé la mise en place d'une organisation simplifiée, renforçant la capacité de l'ASP à exercer une autorité pleine et entière sur les services instructeurs en envisageant notamment le transfert du personnel des DDT(M) impliqués dans la gestion des fonds européens. Cette recommandation a été reprise dans le rapport public thématique de la Cour relatif aux services déconcentrés de l'État⁷³.

Dans son rapport de juillet 2017, la mission IGF-CGAAER a également identifié que le rattachement des équipes dédiées à la PAC en DDT(M) aux délégations régionales de l'ASP simplifierait la gouvernance du premier pilier. Elle a relevé que « *ce transfert permettrait de :*

- *clarifier les liaisons entre les acteurs ;*
- *renforcer l'animation du réseau ;*
- *rapprocher les services de gestion et de contrôle, ce qui permettrait de créer un « interlocuteur unique » à même de mieux conseiller les professionnels ;*
- *harmoniser les processus via une diffusion d'instructions nationales par la direction centrale de l'ASP ;*

⁷³ Cour des comptes. *Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*. La Documentation française, décembre 2017, page 74, disponible sur www.ccomptes.fr.

- *mutualiser les ressources ce qui, dans certaines zones, permettrait d'obtenir une taille critique pour maintenir une compétence agricole.* »

Le ministère chargé de l'agriculture pourrait envisager une telle évolution, qui concernerait de l'ordre de 1 600 agents selon lui, sous réserve qu'elle intervienne après la normalisation du calendrier de paiement des aides et tout en veillant à assurer la cohérence avec les mesures prises dans le cadre du programme Action publique 2022.

Un tel transfert devrait prendre en compte la situation des personnels concernés, notamment en termes d'évolution statutaire, de mobilité et de déroulement de carrière, mais il aurait le mérite de rendre le dispositif plus lisible, de mieux identifier les responsabilités en affectant les moyens à une même chaîne de commandement et de conforter l'indépendance attendue d'un organisme payeur.

C - La régionalisation a accentué la complexité de la gestion du FEADER

1 - L'État conserve de larges prérogatives dans la gestion du second pilier de la PAC

La notion d'autorité de gestion n'existe pas dans le premier pilier : celui-ci est fondé sur des aides directes aux producteurs qui remplissent un certain nombre de conditions. En revanche, s'agissant du second pilier, l'État est autorité de gestion de deux programmes nationaux sur 29 programmes de développement rural, et surtout a défini un cadre national très contraignant pour les régions autorités de gestion. Le ministère est également autorité de coordination du FEADER⁷⁴. À ce titre, il a notamment pour mission de veiller à la concertation avec la Commission européenne sur les sujets généraux liés à la mise en œuvre du FEADER et à la bonne coordination des activités des autorités de gestion et des organismes payeurs.

Les deux programmes nationaux sont le programme national de gestion des risques (607 M€, dont l'assurance récolte pour 578 M€) et le programme réseau rural national (23 M€).

Les programmes nationaux dédiés au réseau rural et à la gestion des risques ont été adoptés respectivement le 17 février et le 8 septembre 2015. L'adoption tardive du cadre national le 2 juillet 2015, alors même que la lettre d'observation de la Commission européenne sur le cadre national avait été communiquée à la France le 31 juillet 2014, a provoqué les retards des PDR majoritairement adoptés entre mai et novembre 2015.

Le cadre national⁷⁵, adopté par la Commission européenne le 2 juillet 2015, vise à assurer la cohérence de certaines politiques nationales, en faveur notamment du soutien aux zones défavorisées, de l'installation des jeunes agriculteurs ou de l'environnement (mise en œuvre de mesures agroenvironnementales et climatiques, gestion des sites Natura 2000, promotion de

⁷⁴ Conformément au 4 de l'article 66 paragraphe 4 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

⁷⁵ Le cadre national prévu à l'article 6.3 du Règlement (UE) n° 1305/2013, qui reprend les éléments communs à tous les programmes régionaux de développement rural de l'hexagone pour les mesures relatives à l'installation, à l'ICHN, aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et à l'agriculture biologique, a été approuvé par la Commission européenne le 2 juillet 2015.

l'agriculture biologique). Il s'applique à la grande majorité des mesures des 22 PDR régionaux (PDRR) de métropole.

Le dispositif approuvé pour l'ICHN permet de cibler cette aide sur les exploitations agricoles qui contribuent à l'entretien et à l'équilibre économique des zones défavorisées.

2 - Le rôle accru des régions dans la gestion du FEADER

L'architecture de gestion, différente de celle des autres fonds structurels, est encadrée par les règlements propres aux fonds européens agricoles, notamment le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER. Aux termes de l'article 66 de ce texte, « *l'autorité de gestion est responsable de la gestion et de la mise en œuvre efficaces, effectives et correctes du programme* ». Si cet article précise les missions particulières des autorités de gestion⁷⁶, il n'éclaire pas le partage de leurs responsabilités avec les organismes payeurs, qu'il revient aux États membres de préciser à leur initiative.

Les autorités de gestion sont soit l'État (dispositifs nationaux), soit les régions (PDRR). S'agissant de ces dernières, les responsabilités sont définies par des conventions tripartites entre l'État, chaque région et l'ASP, organisme payeur (OP). Ces conventions distinguent une organisation des responsabilités différente pour les aides SIGC et hors SIGC.

Concernant les aides SIGC (ICHN, aides à l'agriculture biologique, etc.), l'exercice des responsabilités est similaire à celui du FEAGA : l'ASP porte les responsabilités et délègue certaines tâches aux services instructeurs.

Pour les aides hors SIGC, les responsabilités sont portées par les régions, autorités de gestion, qui peuvent déléguer aux DDT(M) les tâches d'instruction des dossiers et d'attribution des aides ainsi que l'engagement juridique et la certification du service fait.

En application de l'article 78 de la loi MAPTAM, le décret du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des PDR pour la période 2014-2020 a précisé les conditions dans lesquelles les services déconcentrés de l'État peuvent se voir déléguer tout ou partie de ces responsabilités.

Leur périmètre est précisé dans les conventions tripartites ASP/État/Régions et les conventions de délégation de tâches.

Agissant pour le compte et sous la responsabilité de l'autorité de gestion, les DDT(M), en charge de l'instruction et du contrôle, ont un rôle majeur dans le dispositif global de gestion des aides par l'ASP en étant notamment chargés :

- de la réception et de l'instruction des demandes d'aide et des demandes de paiement ;
- de la préparation des actes attributifs de l'aide ;

⁷⁶ L'autorité de gestion est chargée en particulier :

- a) de veiller à ce qu'il existe un système d'enregistrement ;
- b) de s'assurer qu'il existe un système d'information permettant de tracer les opérations ;
- c) de transmettre à la Commission tous les états, indicateurs, informations et évaluations demandées sur la réalisation du programme ;
- f) de veiller à l'information des bénéficiaires et des autres organismes participant à la mise en œuvre des opérations concernant leurs obligations.

- du contrôle de service fait et le cas échéant des visites sur place ;
- de la mise en œuvre des suites des contrôles ;
- de la saisie des informations dans le logiciel de gestion informatisée.

Au sens de l'article 2 du décret susvisé, l'instruction concerne « *le contrôle administratif des demandes d'aides et de paiements, la vérification de l'absence de double financement, l'établissement de la décision d'attribution de l'aide, la réalisation des visites sur place et la demande de paiement à l'organisme payeur* ».

L'ASP ne possédant plus de lien direct avec les DDT(M), services instructeurs, les directives relatives à l'instruction des demandes d'aide sont désormais du ressort des régions⁷⁷.

Les missions réalisées par les DRAAF ont été transférées aux régions. Selon les cas, le ministère a procédé à un transfert d'effectifs ou à une compensation financière.

3 - Des compétences réduites pour l'ASP, facteur de risque juridique

Comme on l'a indiqué, depuis la régionalisation du FEADER, si l'on excepte le cas des dossiers pour lesquels le SIGC est concerné, l'instruction des dossiers est assurée non plus par l'ASP, mais par les régions (qui comme l'ASP peuvent déléguer cette tâche aux DDT(M)).

La conformité du dispositif retenu au droit communautaire ne va donc pas de soi. En effet, l'ASP ne peut pleinement jouer ni son rôle d'ordonnateur, ni son rôle de contrôleur.

a) Les limites rencontrées par l'ASP pour exercer ses responsabilités en tant qu'ordonnateur

Comme l'a indiqué la Cour à l'issue de son dernier contrôle en 2016 sur l'établissement, cette organisation ne permet pas à l'ASP d'assurer ses responsabilités d'ordonnancement en tant qu'organisme payeur agréé. En effet, d'après la réglementation européenne :

- l'autorité de gestion est responsable de la gestion du programme (élaboration du programme, sélection des bénéficiaires et suivi de sa réalisation) ;
- l'organisme payeur est responsable de la gestion des dépenses. Il peut éventuellement déléguer certaines tâches (hormis le paiement), mais en conserve la responsabilité.

Selon la réglementation européenne, l'ordonnancement comprend la réception de la demande d'aide, son enregistrement, son traitement et son contrôle, et dépasse donc l'ordonnancement strict des dépenses (cf. annexe n° 7).

Ainsi, juridiquement l'ASP devrait être responsable des actes d'engagement et de certification du service fait, quand bien même elle a la possibilité de les déléguer.

Il s'agit d'un élément de fragilité du dispositif actuel.

⁷⁷ À l'instar des modes opératoires élaborés par l'ASP à destination des DDT(M) dans le cadre des instructions techniques du ministère relevant des aides SIGC, les régions sont désormais responsables de l'élaboration des manuels de procédure concernant l'instruction des aides hors SIGC.

b) Les limites rencontrées par l'ASP pour exercer ses responsabilités en matière de contrôles

L'article 59 du règlement n° 1306/2013 déjà cité dispose que l'organisme payeur est responsable des contrôles administratifs et des contrôles sur place.

S'agissant plus particulièrement des mesures hors SIGC du FEADER, ce sont les régions, et non l'ASP, qui sont responsables de l'instruction et du contrôle administratif de la demande d'aide et de paiement (cf. supra)⁷⁸.

En effet, le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural (PDR) pour 2014-2020 indique que l'instruction des dossiers de demandes d'aides ou de paiements peut être assurée par les services déconcentrés de l'État sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité de gestion pour les aides hors SIGC. L'instruction est définie comme « *le contrôle administratif des demandes d'aides et de paiements, la vérification de l'absence de double financement, l'établissement de la décision d'attribution de l'aide, la réalisation des visites sur place et la demande de paiement à l'OP* ».

Les modalités de mise en œuvre des suites à donner aux contrôles mériteraient également d'être revues.

Pour les aides SIGC du FEADER, les conventions ASP/État/régions indiquent que l'ASP transmet le rapport du contrôle sur place aux DDT(M) accompagné d'une proposition de suites à donner, que les DDT(M) conduisent la procédure contradictoire et que la région signe la décision défavorable de l'aide FEADER pour certaines mesures. Les tableaux en annexe des conventions maintiennent cette ambiguïté :

- pour les aides concernant les mesures agro-environnementales et climatiques, si la lettre de fin d'instruction, qui vaut décision de réduction, n'est pas contestée, alors la responsabilité des suites relève de l'organisme payeur qui la délègue à la DDT(M) ;
- par contre, s'il y a signature d'un avenant à la décision attributive, en raison des anomalies définitives relevées lors d'un contrôle sur place, alors la responsabilité des suites relève de l'autorité de gestion qui la délègue à la DDT(M) ;
- pour l'ICHN, les conventions ne mentionnent pas les procédures en cas de désaccord.

Les conventions indiquent qu'« *en cas de désaccord entre la DDT(M) et l'ASP sur les suites à donner aux contrôles, la DDT(M) ou l'ASP sollicitent l'avis de la Région. En raison de l'impact de ces contrôles sur le 1er pilier, la Région s'engage à coordonner sa réponse avec le MAAF, qui donnera son interprétation de la réglementation relative au cadre national et de son impact sur le 1^{er} pilier* ».

S'agissant des aides hors SIGC, la responsabilité des suites est attribuée à l'autorité de gestion qui la délègue aux services instructeurs. Or, la responsabilité des suites à donner à un contrôle fait partie du processus du contrôle et relève donc de la responsabilité de l'ASP en tant qu'organisme payeur.

⁷⁸ Dans le cadre du RDR2, l'autorité de gestion était responsable pour toutes les aides du second pilier alors que dans le cadre du RDR3 cette responsabilité est limitée aux aides hors SIGC.

Le ministère de l'agriculture estime que la répartition des responsabilités est claire et souligne qu'elle n'a pas été contestée par les autorités européennes.

Si la conformité du dispositif actuel au droit communautaire était remise en cause, du fait du rôle réduit de l'ASP comme ordonnateur et en matière de contrôles, c'est l'agrément de l'ASP en qualité d'organisme payeur qui pourrait être menacé. La répartition actuelle des fonctions entre les différents acteurs devrait alors être adaptée, le cas échéant en dotant chaque région de son propre organisme payeur.

4 - Une régionalisation inaboutie

Toutes les conséquences n'ont pas été tirées du transfert de l'autorité de gestion aux régions. La décentralisation est donc restée largement inaboutie.

a) Une lisibilité perfectible pour les bénéficiaires

Le partage des responsabilités entre les différents acteurs – autorité de gestion, ASP et services de l'État, chargés de l'instruction – n'est pas, selon les services instructeurs, suffisamment connu ou compris par les bénéficiaires des aides.

Pour les agriculteurs, le responsable de cette complexité croissante est avant tout l'État, car leur interlocuteur direct reste la DDT(M), assumant le rôle de guichet unique service instructeur (GUSI). Régions de France souligne cependant que les régions peuvent aussi être tenues pour responsables, comme cela a été le cas au sujet du paiement des campagnes « MAEC » et relatives à l'agriculture biologique pour 2015, 2016 et 2017.

b) Une faible participation financière des régions

Le FEADER est, contrairement au FEAGA, un fonds faisant appel au cofinancement par l'État membre.

Or, si les régions sont devenues autorités de gestion des PDR, elles ne participent que minoritairement aux cofinancements, qui sont essentiellement constitués de crédits de l'État. Le ministère a ainsi estimé à 65 % le taux de sa participation (cadre national compris) au financement de la mise en œuvre du FEADER sur la totalité de la programmation 2014-2020, sans néanmoins disposer de données détaillées par année ou par PDR. La part résiduelle (35 %) de crédits correspond à l'ensemble des autres financeurs (régions, autres collectivités, agences de l'eau, etc.).

Cette situation déséquilibrée illustre le paradoxe selon lequel le transfert de l'autorité de gestion intervenu en 2014 ne s'est pas accompagné dans les faits du transfert des crédits nationaux⁷⁹ destinés au cofinancement des aides subventionnées sur crédits communautaires.

⁷⁹ Il s'agit notamment des crédits du programme n° 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*, intégré aujourd'hui au programme n° 149 *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières*.

c) Une gestion majoritairement assurée par les services de l'État

La gestion des fonds européens est encore majoritairement assurée par les services de l'État.

L'organisme payeur est un opérateur de l'État ; l'autorité de certification est financée sur le budget de l'État.

Par ailleurs, comme on l'a indiqué supra, la gestion des aides agricoles est fortement structurée autour du système d'information. Les aides SIGC du FEADER ne laissent que peu de marges de manœuvre aux régions, notamment les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), dont les règles sont fixées au plan national.

Il conviendrait qu'un bilan soit dressé de la mise en œuvre de la présente programmation pour permettre de bien mesurer les avantages et les inconvénients de la solution choisie et les leçons qui pourraient en être tirées pour l'avenir.

En tout état de cause, il importe de mieux anticiper le rôle des régions dans le cadre de la future programmation PAC et de clarifier le rôle de chacun des acteurs dans le paiement des aides de la PAC.

5 - Des responsabilités en cas de corrections financières restant encore à préciser

Les régions sont responsables en cas de corrections ou sanctions financières en application de l'article L.1511-1-2 du CGCT. Celui-ci dispose que « *les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État (...)* ».

Toutefois, les conventions tripartites entre l'ASP, le ministère et chacune des autorités de gestion consultées dans les deux régions visitées (Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie) prévoient que « (...) *la Région peut demander à l'État de prendre à sa charge les corrections et sanctions financières dues à des fautes ou des erreurs de l'État ou de l'organisme payeur, dans des conditions qui seront précisées par des dispositions législatives et réglementaires complémentaires (...)* », sans que soit précisée quelle instance déterminera l'éventuelle responsabilité de l'État.

Si le fait de déroger dans une convention à la règle législative selon laquelle les régions supportent la charge des corrections et sanctions financières est contestable, l'enchevêtrement des compétences est tel qu'une situation de contentieux entre l'État et les régions autorités de gestion n'est pas à exclure lorsqu'une décision de la Commission conduira à mettre une correction financière à la charge de la France. La Cour observe que les régions visitées n'avaient pas encore appréhendé leurs responsabilités en matière de contrôle de supervision des actes qu'elles délèguent aux services instructeurs et que la chaîne du contrôle est éclatée entre les

autorités de gestion pour les contrôles administratifs et l'ASP pour les contrôles de conformité, ce qui ne permet pas d'établir clairement les responsabilités⁸⁰.

En outre, la part des aides régies hors du cadre national qui s'applique aux régions hexagonales reste minoritaire. Concernant les PDR en métropole, si les mesures hors du cadre national représentent 2 329 M€ pour la programmation 2014-2020 et sont en hausse, elles représentent seulement 24 % du total des mesures du second pilier.

En raison de la sensibilité de ce sujet et des différences d'interprétation des textes, le ministère a indiqué qu'un groupe de travail associant l'État et les régions avait été constitué pour définir un schéma de répartition des corrections financières opérationnel à l'horizon du second semestre 2018.

D - Un pilotage qui souffre d'une connaissance incomplète du coût de gestion des aides PAC

1 - Des coûts complets de la gestion de la PAC insuffisamment documentés

Le système lié aux paiements des aides est coûteux. D'après le ministère, en 2016, les coûts de gestion supportés par lui et les organismes payeurs (y compris FranceAgriMer et ODEADOM) représentent 2,72 % du total des aides distribuées pour le premier pilier (soit 226,3 M€) et 5,80 % pour le second pilier (soit 116,6 M€). Il ne s'agit là que d'une évaluation basse, puisque ces chiffres n'intègrent ni le coût des refus d'apurement supportés par le budget général, ni le coût assumé par les organismes⁸¹ qui contribuent au cofinancement des aides du second pilier, ni le coût des structures relevant d'autres départements ministériels⁸².

Les coûts de gestion du dispositif de paiement des aides agricoles par l'ASP restent très variables ; ils sont calculés par dossier instruit ou payé. L'analyse de ce ratio montre que les dispositifs les plus onéreux sont ceux dont le nombre de dossiers payés est le plus faible. La présentation par l'ASP d'un coût de gestion prévisionnel par dossier et d'un coût de référence éclairerait donc les décisions de ses donneurs d'ordre lors de la prise en charge de nouveaux dispositifs.

Par ailleurs, l'indicateur *3.1 coûts de gestion des aides PAC* du rapport annuel de performance 2017 du programme 154 *Économie et développement rural de l'agriculture et des territoires* de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR) n'est pas

⁸⁰ À titre d'exemple, un rapport d'audit interne avait signalé des risques liés à des inexactitudes des calculs des incidences financières. Or si la région est responsable des suites et donc du montant des incidences financières, l'ASP est responsable des calculs issus de ses outils (dans ce cas, OSIRIS).

⁸¹ État, agence de l'eau, conseil régional, conseil départemental, autofinancement, etc.

⁸² Le ministère précise que « *compte tenu de difficultés techniques de disponibilité de l'information, cet indicateur n'intègre pas les coûts des structures interministérielles ou relevant d'autres départements ministériels impliqués dans l'élaboration des aides (négociation communautaire) et le contrôle externe de la gestion des mesures (Commission interministérielle de coordination des contrôles, Douanes, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, etc.)* ».

suffisamment détaillé pour suivre l'évolution des coûts de gestion par dispositif ou par montant brut (plutôt que par ratio construit à partir de montants globaux)⁸³.

À titre d'illustration, pour 2017, selon les données définitives fournies par le ministère, le montant des coûts de gestion des aides du premier pilier s'est élevé à 226,3 M€ avec les charges d'intervention et les frais financiers (220 M€ sans). Ces coûts comprennent également ceux de FranceAgriMer, de l'ODEADOM et de l'IGN. Ceux du second pilier totalisent 116,6 M€. Le montant des aides pris en compte pour calculer le ratio était respectivement de 7,7 Md€ pour le FEAGA et les mesures de soutien de marché et de 2,16 Md€ pour le FEADER (y compris le cofinancement national). Il convient d'ailleurs de relever que le périmètre de l'indicateur 3.1 change à compter de 2018. Il ne sera plus distingué le coût de mise en œuvre du premier et du second pilier, mais entre aides du premier pilier et aides surfaces du second pilier, d'une part, et second pilier (hors aides surfaces), d'autre part, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : coût de gestion des aides PAC

INDICATEUR 3.1
Coût de gestion des aides PAC
(du point de vue du contribuable)

	Unité	2015 Réalisation	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision	2020 Cible
Coût de mise en oeuvre des aides du 1er pilier et des aides surfaces du 2nd pilier / montant des soutiens 1er pilier et aides surfaces 2nd pilier reçus.	%	3,08	2,72	2,70	2,7	3,1	2,8
Coût de mise en oeuvre des aides du 2nd pilier (hors aides surfaces) / montant des soutiens 2nd pilier (hors aides surfaces) reçus	%	5,65	5,80	5,70	5,7	7,9	6,7

Source : rapport annuel de performance 2017, ministère (secrétariat général et DGPE).

2 - Les dépenses informatiques supportées par l'ASP

Le montant des dépenses informatiques de l'ASP témoigne de l'importance des systèmes d'information dans la gestion des aides agricoles. Ces dépenses ont globalement progressé de 46,3 % sur la période 2013 à 2015 pour atteindre près de 48 M€ sur ce dernier exercice, dont 35,22 € pour ISIS (+ 38,1 %) et 12,74 M€ pour OSIRIS (+ 75 %).

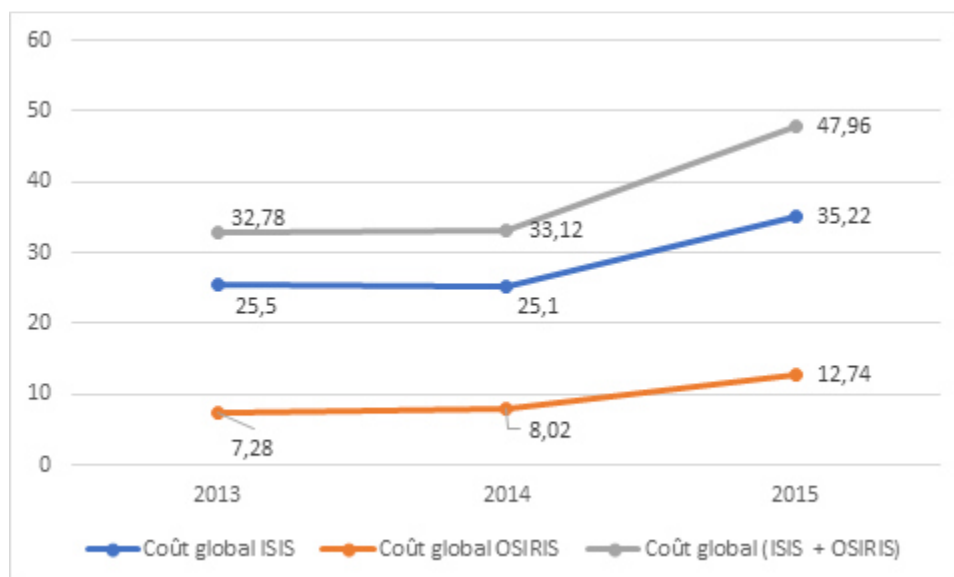
⁸³ Comme l'indique le rapport annuel de performance, « l'indicateur rapporte le coût de mise en œuvre des aides du 1^{er} ou du second pilier au montant des soutiens communautaires reçus pour le 1^{er} pilier ou des soutiens nationaux et communautaires reçus pour le second pilier ».

Tableau n° 6 : répartition par catégorie de dépense des projets ISIS et OSIRIS (en M€)

	2013	2014	2015
Coût global ISIS	25,50	25,10	35,22
<i>Dont masse salariale (hors personnel interne)</i>	0,50	0,55	0,47
<i>Fonctionnement</i>	14,13	13,49	15,35
<i>Investissement</i>	10,87	11,06	19,4
Coût global OSIRIS	7,28	8,02	12,74
<i>Dont masse salariale (hors personnel interne)</i>	0,58	1,01	1,51
<i>Fonctionnement</i>	3,71	2,89	3,66
<i>Investissement</i>	2,99	4,12	7,57
Coût global (ISIS + OSIRIS)	32,78	33,12	47,96

Source : mission IGF-CGAAER à partir de la comptabilité analytique de l'ASP.

L'accroissement des coûts globaux liés aux projets ISIS et OSIRIS tient à l'augmentation de la part dédiée à l'investissement sur la période 2013-2015 (+ 78,5 % pour ISIS et + 153,2 % pour OSIRIS), traduisant ainsi la nécessaire adaptation des outils informatiques à l'évolution des fonds européens agricoles.

Graphique n° 4 : évolution des dépenses informatiques consacrées aux projets ISIS et OSIRIS

Source : mission IGF-CGAAER à partir de la comptabilité analytique de l'ASP.

Par ailleurs, la mission IGF-CGAAER soulignait une exécution supérieure par rapport aux prévisions initiales : elle était de l'ordre de + 10 % pour le projet ISIS et de + 9 % pour le

projet OSIRIS en moyenne sur la période 2013-2015. La mission soulignait également une exécution inférieure par rapport aux derniers budgets rectificatifs : elle était de - 10 % pour OSIRIS et de - 17 % pour ISIS. Cette sous-exécution systématique entre le dernier budget rectificatif et l'exécution réelle témoigne de l'incapacité de l'ASP à avoir une visibilité précise sur ses coûts informatiques et l'absence de contre-expertise des services financiers sur les prévisions produites par les différentes directions métiers.

Les écarts importants entre les budgets prévisionnels et exécutés illustrent les difficultés rencontrées par l'ASP dans le pilotage financier de ses grands projets informatiques des activités agricoles.

Les coûts prévisionnels de développement informatique assumés par l'ASP sont importants, comme le montre le tableau ci-après relatif à la programmation budgétaire sur la période 2016-2022⁸⁶.

Tableau n° 7 : le coût des systèmes d'information (en M€ de mars 2018).

Données actualisées au 23 mars 2018	CF 2016		Prévision 2017		PLF 2018		PLF 2019		PLF 2020		PLF 2021		PLF 2022		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SIGC	8,1	8,5	20	16	9,7	15,2	9,7	9,7	11,7	11,7	12,2	12,2	11,7	11,7	83,1	85
ISIS	4,8	6,8	16	12	5,7	11,2	5,7	5,7	7,6	7,6	8,1	8,1	7,6	7,6	55,5	59
TéléPAC	3,3	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	27,3	25
Hors SIGC	7,8	7,2	13,4	12,4	10,5	11,6	6,7	6,7	11,3	11,3	13,5	13,5	9,5	9,5	72,7	72,2
OSIRIS	7,8	7,2	13,4	12,4	10,5	11,6	6,7	6,7	11,3	11,3	13,5	13,5	9,5	9,5	72,7	72,2
VERDI (Contrôles sur place)	1,9	1,8	1,3	1,8	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0	0	0	5,2	5,6
Informatique transversal	1,7	1,5	2,2	2	2,8	2,8	3,4	0,1	2,3	2,1	2	2,1	1,8	1,9	16,2	12,5
TOTAL investissement informatique	19,5	18,9	27,1	33,5	20,8	20,8	20,3	20,0	25,7	25,5	27,6	27,8	23,0	23,1	177,2	175,3

Source : données de la direction du budget (DB), du ministère et de l'ASP.

Les domaines SIGC et hors SIGC font l'objet d'investissements similaires en volume (85 M€ en CP pour ISIS et Telepac ; 72,2 M€ en CP pour OSIRIS) sur la période 2016-2022. Entre 2016 et 2017, les coûts informatiques consacrés aux « aides surfaciques » (SIGC) augmentent de + 76,4 % (+ 6,5 M€) tandis que ceux liés aux « aides non surfaciques » progressent de + 97,2 % (+ 7 M€).

Comme l'avait constaté la DINSIC, « il n'existe pas une vision consolidée du budget OSIRIS avec les dépenses engagées dans les AG pour soutenir les travaux (ex : assistance à la rédaction des DDMO et support à la recette) ou les moyens mobilisés en AG/DDT(M) (vacataires, renfort de personnel) ». À cet égard, la mission de l'IGF et du CGAAER alertait également « sur les risques d'un dérapage budgétaire significatif au-delà de celui d'ores et déjà constaté sur la période 2014-2016. ». En réponse aux observations provisoires de la Cour, la direction du budget a souligné l'existence de « coûts de gestion croissants essentiellement

⁸⁶ À partir de 2017, les données sont issues du plan quinquennal et sont susceptibles d'évolutions en phase de réalisation.

supportés par l'État dans la mise en œuvre des aides PAC et pointe le niveau de dépenses informatiques à l'ASP » et considéré que « ces dérapages importants sur les dépenses d'investissement montrent un manque d'anticipation des besoins informatiques de l'ASP ».

3 - Des coûts pour les régions mal connues

Les régions soulignent l'accroissement des dépenses de personnel et d'informatique pour piloter et superviser la gestion des aides FEADER. Cependant, une estimation globale de ces surcoûts pour les régions autorités de gestion n'a pu être obtenue.

Une estimation des moyens humains (ETP) mobilisés ou financés par les régions autorités de gestion afin de gérer le FEADER⁸⁷ a été réalisée en 2016 par Régions de France et actualisée à l'occasion de l'audition de son président. Cette estimation figure dans le tableau ci-après. Bien qu'incomplète – elle ne concerne que la France métropolitaine hors Corse et quelques régions n'ont pas répondu – elle fournit un certain nombre d'informations.

Tableau n° 8 : moyens mobilisés par les régions pour la mise en œuvre du FEADER, selon Régions de France (en ETP)

	2015	2016	2017	Evolution 2015-2017
Pilotage- suivi-évaluation (hors instrumentation mais avec RAMO et élaboration - suivi des procédures)				
Effectif total réel (en nombre ETP/an)	69,6	85,7	98,3	41,3%
dont ETP réellement transférés ou compensés	27,2	22,8	21,6	-20,8%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	0,0	315,0	
Instrumentation (paramétrage DDMO+tests+ mises à jour +feuilles de calcul+)				
Effectif total réel (en nombre ETP/an)	11,6	23,7	22,7	95,7%
dont ETP réellement transférés ou compensés	1,0	0,0	0,8	-20,0%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	250,0	975,0	
Instruction pour l'ensemble du périmètre du PDR				
Effectif total réel Région (en nombre ETP/an)	74,8	104,9	154,1	106,0%
dont LEADER	17,9	29,1	54,9	206,7%
Effectif total réel Région mis à disposition en DDT (en nombre ETP/an)	1,5	13,0	21,0	1300,0%
dont ETP réellement transférés ou compensés	7,0	4,0	3,0	-57,1%
Autres (Responsabilité budgétaire/coordination des contrôles, valorisation temps dédié aux missions interfonds)				
Effectif total	14,5	18,0	34,8	139,9%
dont ETP réellement transférés ou compensés	2,0	3,0	5,8	190,0%
Total Régions PDR hexagone (ETP/an)				
dont mise à disposition en DDT	1,5	13,0	21,0	1300,0%
dont ETP réellement transférés ou compensés	37,2	29,8	31,2	-16,3%
dont LEADER	17,9	29,1	54,9	206,7%
Assistance externe (coût annuel en k€)	0,0	250,0	1290,0	
<i>Source : Régions de France</i>				
<i>2015 et 2016 : poids de l'échantillon : 21 PDR hexagonaux sur 23 (représentant 94% du poids national des maquettes hors ICHN)</i>				
<i>2017 : 19 PDR hexagonaux sur 23 représentant 87 % du poids des maquettes hors ICHN</i>				

⁸⁷ Selon Régions de France, il s'agit « des ETPT non compensés et non transférés par l'État, mobilisés en régions et/ou financés par la région au sein des services de l'État ».

Selon cette estimation, les régions auraient mobilisé 331 ETP en 2017, soit un quasi-doublement par rapport à 2015 (172 ETP), pour gérer le FEADER. C'est essentiellement dans le domaine « instruction » que la progression aurait été la plus forte et le nombre d'agents le plus élevé (154, soit 46 % en 2017), suivi du « pilotage » (98, soit 30 %). Les emplois transférés ou compensés seraient de l'ordre de la trentaine et le coût des prestations externes portant sur le pilotage et surtout l'instrumentation serait de 1,3 M€.

L'enquête sur place a effectivement montré que des régions ont consacré des moyens humains et des dépenses d'investissement informatique au développement de solutions palliatives liées à l'instrumentation des aides agricoles du FEADER (notamment en région Auvergne-Rhône-Alpes). À cet égard, le ministère considère que des enseignements des choix stratégiques de la Région Auvergne-Rhône-Alpes seront à tirer en fin de programmation, trois cas de figure coexistant actuellement dans cette région (utilisation de l'outil complet d'OSIRIS, utilisation conjointe de l'outil OSIRIS et d'une feuille de calcul et utilisation d'un modèle régional avec saisie minimale dans l'outil OSIRIS).

Force est de constater l'absence de vision globale sur les moyens mobilisés quant à la mise en œuvre du FEADER entre les différents acteurs sur l'ensemble de la chaîne. La mauvaise connaissance du coût des moyens mis en œuvre ne permet pas un arbitrage éclairé sur l'organisation optimale à mettre en place pour une bonne gestion des aides agricoles.

II - Mieux maîtriser les risques de refus d'apurement

A - Prendre en compte plus rapidement les observations de la Commission

1 - Des actions correctrices ont été réalisées

a) Dans le cas du FEAGA

S'agissant du FEAGA, comme cela a été exposé *supra* à propos de la remise en cause de la gestion des aides surfaciques par la décision *ad hoc* 47, la mise en œuvre du plan d'action correctif mis en place par la France a fait l'objet de remarques récurrentes de la part de la Commission quant aux surfaces payées au titre du paiement unique ou à la compatibilité de dispositions nationales avec la réglementation européenne.

Le ministère gagnerait à se rapprocher des services de la Commission lorsqu'un problème d'interprétation peut se poser préalablement à la mise en œuvre d'une disposition.

b) Dans le cas du FEADER

S'agissant du FEADER, le ministère a élaboré, à la demande de la Commission européenne, un plan d'action, transmis en mars 2013 et dont les principaux axes portent sur les aides hors SIGC :

- modification de la règle nationale rendant inéligible l'ensemble d'un projet quand une partie seulement du projet est antérieure à la date du commencement d'exécution ;
- renforcement du contrôle administratif ;
- renforcement du contrôle interne au sein des services instructeurs.

Les trois lettres ultérieures à la Commission européenne montrent que le renforcement des contrôles administratifs a bien été opéré⁸⁸. Le renforcement du dispositif de contrôle interne a été engagé tardivement⁸⁹. En revanche, la modification de la règle nationale concernant les conditions d'éligibilité accuse du retard depuis la communication du plan d'action à la Commission⁹⁰.

Élaboré à partir des constats d'audit des différents corps de contrôle (Cour des comptes européenne, Commission européenne, CCCOP, etc.), le plan d'action portant sur le taux d'erreur dans le domaine du FEADER fait l'objet d'un suivi par les autorités françaises. Le tableau détaillant ce plan et le suivi de son exécution ont été mis à jour par la France le 20 janvier 2017 en réponse à une demande de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne du 16 décembre 2016.

Les actions correctrices visent à agir sur les causes sous-jacentes qui ont eu une incidence sur le taux d'erreur. Elles abordent notamment l'application des règles de marchés publics et d'appels d'offre, la mise en place de formations à destination du personnel administratif des services instructeurs, la mise en place de groupes de travail (AG, OP et ministère) sur des thématiques spécifiques (élaboration des plans de financement, caractère raisonnable des coûts, contrôles administratifs croisés entre les différentes mesures ou dispositifs du règlement de développement rural (RDR), marchés publics et appels d'offres et avances), la mise en place de procédures de contrôle interne dans le cadre de la sécurisation des procédures de traitement des dossiers et l'élaboration de fiches sur différents thèmes (éligibilité des dépenses, recettes, coûts simplifiés, marchés publics et aides d'État).

C'est dans ce cadre qu'en région Occitanie, des directives ont été données par le conseil régional, autorité de gestion, sur les points d'instruction susceptibles d'être à l'origine d'un refus d'apurement (sélection des dossiers dans le cadre des appels à projet, coûts raisonnables et marchés publics, contrôles croisés, etc.).

Dans le domaine des aides hors SIGC du second pilier, la sélection et la réalisation des contrôles sur place sont effectuées par l'ASP. La DDT(M) valide la sélection, prépare les dossiers et gère les suites à donner. Les étapes de la sélection des dossiers sont mises en œuvre

⁸⁸ Quatre circulaires ont été signées entre décembre 2012 et octobre 2013.

⁸⁹ Cf. note du ministère, 6 novembre 2013.

⁹⁰ Selon le ministère, une telle modification ne serait pas nécessairement compatible avec les lignes directrices agricoles relatives aux aides d'État pour les aides financées uniquement par des crédits nationaux. Le décret n° 2009-1452 du 24 novembre 2009 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes de développement rural s'appuie toujours sur les dispositions du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005, le décret n° 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses dans le cadre des programmes soutenus par les fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020 précisant dans son article 9 que « *sont exclues du champ d'application du présent décret les dépenses éligibles aux programmes soutenus par le FEADER pour les aides du système intégré de gestion et de contrôle défini à l'article 67 du règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013* ».

selon une procédure transitoire définie par l'ASP dans l'attente du fonctionnement du module de contrôle d'OSIRIS.

Dans le cadre du renforcement des contrôles, les directives de l'ASP, en application du plan d'action FEADER, conduisent à des sélections mensuelles avant paiement final des dossiers (au lieu de deux à trois tirages par an).

Durant les exercices 2013 à 2016, des progrès ont été observés notamment en ce qui concerne l'audit interne, dont le fonctionnement a été certifié par l'IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), le suivi continu (contrôle interne) des procédures de contrôles administratifs et de contrôles sur place et la formalisation des procédures (contrôles administratifs, contrôles sur place, exécution des paiements, enregistrements comptables et créances).

Cependant, des insuffisances perdurent et la mise en œuvre des recommandations formulées par l'organisme de certification a tardé comme cela a été signalé *supra*.

2 - Poursuivre le déploiement d'un dispositif global de maîtrise des risques par l'ASP

Les critères d'agrément de l'organisme payeur prévoient que celui-ci dispose d'un service d'audit interne qui vérifie que les procédures sont suffisantes pour garantir le respect des règles de l'Union européenne. C'est dans ce cadre que le service d'audit mène des missions sur le processus de paiement des aides par l'ASP.

Afin d'améliorer la conception et la mise en œuvre des contrôles comme la programmation des missions d'audit, une meilleure connaissance de l'ensemble des risques est nécessaire pour identifier les risques d'anomalie significative. Or, la programmation annuelle d'audit de l'ASP dans le périmètre des aides agricoles des années 2015 et 2016 comprend des missions de nature très hétérogène⁹¹ sans que leur rattachement à des risques significatifs pour l'organisme payeur en termes de régularité (points de vigilance au titre du refus d'apurement, dysfonctionnements révélés par l'organisme de certification ou les corps de contrôle) ou de performance (délai de paiement, qualité, organisation, efficacité et efficience des contrôles) ne soit clairement explicité et partagé par l'ensemble des acteurs internes du traitement des risques.

Ce constat fait également écho à des observations majeures formulées par le service d'audit interne en septembre 2016 selon lesquelles « aucune cartographie des risques n'est formalisée au niveau global de l'agence, prenant en compte les différentes catégories de risque (risques stratégiques et gouvernance, réglementaires, opérationnels, financiers, ressources humaines, fraude, ...) ; les directions auditées ont des difficultés à se saisir du sujet du fait de sa complexité et de leur manque de visibilité sur la démarche à suivre ; le niveau des cartographies des risques obtenues dans le cadre de l'audit est hétérogène en termes de

⁹¹ En 2015, les missions suivantes ont été réalisées : aide à la qualité pour la production de pommes de terre féculières, le contrôle interne de la direction des contrôles pour les aides relatives au domaine SIGC, le contrôle interne au sein de l'agence comptable (SIGC), les contrôles sur place hors SIGC, le soutien à l'élevage de vaches allaitantes, les obligations de déclarations comptables et financières au titre du FEADER. En 2016, les missions ont abordé les thématiques suivantes : les aides ovines et caprines, l'instruction de la déclaration PAC Surfaces pour l'activation de DPB, l'opération 0706 du RDR3 *Protection des troupeaux contre la prédation*, les visites rapides prorata, le management de la gestion des risques (gouvernance et mise en œuvre), l'investissement et la modernisation, le contrôle de la dépense au titre du FEADER hors SIGC et les contrôles par télédétection.

présentation et de méthodologie (les notions de risques bruts et risques inhérents n'apparaissent pas systématiquement, la méthode d'évaluation de la criticité n'est pas explicitée, les risques pris en compte sont essentiellement financiers et réglementaires et ne sont pas catégorisés par typologie, les plans d'actions et mesures correctrices ne sont pas toujours formalisés, notamment pour les risques majeurs) ».

De plus, l'articulation entre le contrôle interne et les processus métier a été renforcée par la désignation de référents dans chaque délégation. Des plans d'action, faisant l'objet d'une validation puis d'un suivi resserré par le comité de contrôle interne, ont également été mis en œuvre.

Il serait souhaitable que le service d'audit interne de l'ASP apprécie le degré de maturité du système de contrôle interne⁹², afin de le renforcer, sur l'ensemble du périmètre de responsabilité de l'organisme payeur (de l'instruction au paiement)⁹³. La réalisation de cette mission s'avère d'autant plus nécessaire que le service d'audit interne avait relevé dans son rapport de septembre 2016 portant sur le management de la gestion des risques que « *les restitutions qui sont présentées au conseil d'administration ne concernent que la maîtrise des risques comptables et financiers, les aspects métiers ne sont que ponctuellement abordés* » et que « *le reporting à destination de la direction générale n'est pas réalisé sur la base de tableaux de bord permettant d'apprécier l'évolution des risques et le niveau de maturité du dispositif de contrôle interne au regard des moyens de maîtrise en place et de l'état d'avancement des plans de mise en conformité* ».

Le résultat de cette mission à fort enjeu devrait permettre au sein de l'ASP de prendre des mesures efficaces afin d'atteindre un taux de conformité des dossiers plus acceptable, compte tenu notamment des exigences de traçabilité imposées à l'organisme payeur. Cet objectif est d'autant plus important que le déploiement du contrôle interne à l'ASP est confronté à la politique menée sur ce champ tant dans le périmètre du ministère concernant les DDT(M) en tant que services instructeurs⁹⁴ que dans celui des régions en tant qu'autorités de gestion.

Dans sa réponse à la Cour, le président directeur général de l'ASP a indiqué qu'une carte des risques majeurs a été validée en comité d'audit au début de l'année 2018. Cette carte apporte

⁹² Le service de contrôle interne au sein de l'inspection générale est en charge d'animer le dispositif. Sous la surveillance d'une instance spécialisée (comité de contrôle interne), les délégations régionales et métiers sont chargées d'appliquer la politique définie au travers de la mise en œuvre de plans d'action.

⁹³ Deux rapports d'audit interne de l'ASP ont abordé l'évaluation du contrôle interne mais leur champ est restreint au périmètre de l'agence comptable pour les activités relatives aux interventions agricoles SIGC (rapport n° 68 de juin 2015) et de la direction des contrôles pour les aides relatives au domaine SIGC (rapport n° 70 d'octobre 2015). Si les différents rapports d'audit abordent systématiquement l'évaluation de l'efficacité du dispositif de contrôle interne au cas par cas, il serait souhaitable d'étendre la démarche de manière globale sur l'ensemble du processus de gestion des aides depuis le dépôt de la demande jusqu'au paiement des aides.

⁹⁴ À cet égard, le ministère a inscrit deux risques sur sa carte ministérielle des risques de 2017 : risque n° 1-1 *problème d'instrumentation des aides SIGC de la PAC* et risque n° 1-2 *articulation entre les compétences du ministère et les nouvelles compétences des autorités de gestion*. Ces deux risques sont placés sur la zone 2 *contrôle interne à améliorer* de la matrice des risques du ministère. Lors du comité ministériel de maîtrise des risques du 6 septembre 2017, le comité a retenu la proposition de la DGPE de relever pour l'année 2017 la fréquence de « *possible* » à « *probable* » du risque n° 1-1, ce qui conduit à relever la criticité du risque de « *majeure* » à « *critique* ».

des éléments complémentaires au service d'audit interne dans le cadre de l'élaboration de sa propre analyse de risques nécessaire à la définition de son programme.

La Cour encourage donc l'ASP à poursuivre le renforcement du dispositif global de contrôle interne sur l'ensemble de la chaîne de paiement.

B - Simplifier les dispositifs d'aides des premier et second piliers

Comme rappelé *supra*, la France a fait le choix, dans le cadre du FEAGA, d'une part, d'augmenter sensiblement le nombre d'aides couplées et d'autre part, de prendre en compte au maximum les éléments non agricoles dans les surfaces admissibles.

Pour ce qui concerne le FEADER, le nombre de programmes de développement ruraux (PDR) est passé de six à 29 sur la programmation 2014-2020. La multiplication des autorités de gestion et des PDR s'est ainsi accompagnée du choix de déclinaisons régionales différentes pour chaque mesure, augmentant de manière importante le nombre des mesures du second pilier.

Chacun des 27 PDRR comporte environ 1 000 pages en moyenne⁹⁵ soit pratiquement autant que le PDR hexagonal (PDRH) de la programmation précédente qui comportait 1064 pages⁹⁶. Dans son rapport spécial n° 16 du 27 septembre 2017 portant sur la programmation du développement rural, la Cour des comptes européenne a « constaté que les PDR approuvés sont des documents longs et complexes présentant des insuffisances qui limitent les possibilités de privilégier davantage la performance et les résultats » et estimé qu'« il incombe à la Commission de mettre en œuvre les règlements, d'éviter d'introduire des éléments complexes et d'encourager la simplification dans la mesure la plus large possible ».

Une telle démarche visant à tirer parti au maximum des dispositifs européens tout en voulant répondre au maximum de demandes émanant des potentiels bénéficiaires, si elle marque une certaine ambition, n'est pas sans risques lorsqu'il s'agit de passer à la mise en œuvre. La complexité réglementaire des mesures se répercute dans la conception des outils informatiques de gestion (extranets, contrôles réglementaires « embarqués », dématérialisation des échanges entre différents acteurs, etc.). Il s'avère donc délicat d'élaborer sur le plan technique un processus simple permettant de traiter des mesures nombreuses et intrinsèquement complexes d'un point de vue réglementaire. À titre d'illustration, selon l'ASP, environ 5 000 mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ont été conçues au profit de près de

⁹⁵ En complément de ce document qui correspond au format exigé par la Commission européenne, ont été aussi rédigés un document de portée nationale qui fixe les grandes orientations stratégiques pour la mobilisation du FEADER sur la période 2014-2020, approuvé par l'État et les régions en décembre 2013 et un document de cadrage national approuvé par la Commission européenne en application du 3 de l'article 6 du R(UE) n° 1305/2013. Ce document précise quels sont les éléments communs aux programmes de développement rural régionaux et décrit les dispositions qui doivent figurer en conséquence dans les programmes de développement ruraux des régions.

⁹⁶ La France a élaboré pour la période 2007-2013 six programmes de développement rural (PDR) : un pour l'hexagone (métropole hors Corse) appelé programme de développement rural hexagonal (PDRH), un pour la Corse et un pour chaque département d'outre-mer. Ces cinq derniers PDR contenaient chacun moins de 1000 pages. Le PDRH était complété d'un document régional de développement rural (DRDR) par région.

25 000 agriculteurs, soit un ratio d'une mesure personnalisée et instrumentée pour cinq agriculteurs.

Par ailleurs, plus les dispositifs se complexifient, plus le risque de refus d'apurement augmente, les règles devenant plus difficiles à respecter.

Ces contraintes devraient être prises en compte le plus en amont possible dans l'élaboration des textes, processus auquel l'ASP pourrait être plus étroitement associée. La Cour incite donc vivement les acteurs et les autorités de gestion à simplifier les règles de certaines mesures⁹⁷ et à en réduire le nombre total.

C - Poursuivre l'adaptation des outils informatiques

Comme on l'a indiqué, au sein de l'ASP, la direction de l'espace rural de l'agriculture et de la pêche (DIRAP) a été scindée, le 1er octobre 2016, en deux directions distinctes, l'une dédiée aux soutiens directs agricoles et l'autre au développement rural et à la pêche :

- d'une part, la direction des soutiens directs agricoles (DSDA) conduit la mise en œuvre des aides directes de la politique agricole commune (PAC). Elle constitue la direction métier en charge de piloter le programme ISIS ;
- d'autre part, la direction du développement rural et de la pêche (DDRP) est chargée de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures du développement rural (hors SIGC) programmées par les régions, autorités de gestion du FEADER, de plusieurs dizaines d'aides nationales agricoles, ainsi que celles liées à la pêche (FEAMP et nationales). Cette activité regroupe près de 80 agents (maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage et déploiement des applications) implantés au siège de l'ASP à Limoges et mobilise également de l'ordre de 70 prestataires. Cette direction métier est chargée notamment de la mise en œuvre du projet OSIRIS⁹⁸ et du déploiement des applicatifs de gestion.

Dans son rapport du 2 décembre 2016 portant sur la sécurisation du projet OSIRIS, la DINSIC avait constaté l'existence d'« *une organisation MOA/MOE avec des responsabilités segmentées (MOA décisionnaire, MOE bridée et prestataires laissés à distance), un fonctionnement séquentiel et sous un dispositif de direction faible* ». Face aux écueils rencontrés en matière de conduite et gestion de projets informatiques⁹⁹ et à la suite du rapport de la DINSIC, l'ASP a clarifié son organisation, au titre de ses rôles et responsabilités dans la conduite en mode projet afin d'améliorer le pilotage MOA/MOE. Le recrutement d'un adjoint au chef de projet orienté sur les missions réglementaires de la maîtrise d'ouvrage et la gouvernance avec les AG devrait également permettre d'améliorer la coordination de ce projet de grande ampleur.

⁹⁷ Comme par exemple les critères de modulation de la dotation aux jeunes agriculteurs (mesure 06 – installation), les critères d'éligibilité ou les taux de financement des projets ou encore les mesures d'investissement (mesure 04).

⁹⁸ Les équipes mobilisées sur le projet OSIRIS sont réparties entre le service à maîtrise d'ouvrage de la DDRP et la direction de l'informatique et des technologies (DIT).

⁹⁹ Selon l'IGF et le CGAAER, les « *difficultés ont été mises en évidence par les retards et surcoûts sur les projets ISIS et OSIRIS, la complète réalisation de ces derniers étant actuellement incertaine* ».

Toutefois, dans leur rapport de juillet 2017, l'IGF et le CGAAER indiquent que « *cette organisation segmente le rôle de chacun des acteurs et, en l'absence de direction des opérations, ne permet pas de disposer d'un pilote unique pour l'ensemble des équipes internes et des prestataires de manière intégrée et transverse. Au surplus, le pilotage du projet est complexifié par le recours à des prestataires à différents niveaux qui conduit in fine à avoir une externalisation à hauteur de 80 % des équipes dédiées* ». Le rapport précise également que « *la nouvelle organisation est trop récente pour pouvoir apprécier sa pleine réussite, l'instrumentation complète des outils à destination des régions demeurant incertaine*¹⁰⁰ ».

En matière de gestion des « *aides non surfaciques* », l'ASP a mis en place en 2017 un comité d'orientation stratégique (COS) OSIRIS rassemblant les autorités de gestion et la DGPE au sein duquel une proposition d'orientation stratégique en matière de développements et d'investissements informatiques a été préparée (feuille de route OSIRIS 2018-2020). Pour sa part, la direction générale de la performance économie et environnementale des entreprises (DGPE) a mis en place des comités opérationnels et des instances nationales de coordination : instance nationale de coordination des autorités de gestion (INCAG), comité technique transversal (CTT) et comité opérationnel (COMOP). Ces comités permettent aux différents acteurs (autorités de gestion, organisme payeur et autorité de coordination) d'échanger mais aussi de construire des positions et interprétations réglementaires communes.

Les moyens humains consacrés au projet OSIRIS ont été renforcés. Ils représentent désormais 150 personnes, dont environ 80 % proviennent d'équipes externes¹⁰³. Paradoxalement, l'ASP ne possède pas une expertise technique suffisante permettant tant de maîtriser que d'évaluer les travaux informatiques de ses prestataires¹⁰¹. À cet égard, le rapport annuel d'activité du service d'audit interne de l'ASP pour l'exercice 2016 présenté au conseil d'administration du 21 novembre 2017 (35ème séance) souligne « *la difficulté à attirer et à fidéliser une compétence informatique au sein de l'établissement du fait des conditions de recrutement ; le niveau de compétence représente pour l'activité d'audit (...) l'une des conditions essentielles pour la qualité des prestations d'audit* ».

Il ressort enfin des travaux de différentes missions qui se sont succédé ces dernières années dans le domaine de l'informatique de l'ASP le constat d'une forte dépendance de l'établissement à l'égard de ses prestataires.

En réponse à la Cour, la direction du budget a indiqué qu'une feuille de route destinée à l'ASP a été mise en place. Elle vise essentiellement une amélioration de la gouvernance ainsi qu'un dialogue renforcé avec la Commission européenne, afin d'obtenir une réduction des facteurs conduisant à des refus d'apurement. Ce plan d'action doit ainsi permettre un meilleur pilotage de l'ASP et une meilleure implication des acteurs. Les services de l'ASP devraient

¹⁰⁰ La mission IGF-CGAAER recommandait que l'ASP évalue « *l'organisation mise en place pour la conduite du projet OSIRIS au cours du 3^{ème} trimestre 2017* ». A la date de novembre 2017, l'organisation n'avait pas fait l'objet d'une évaluation.

¹⁰¹ Le rapport de la DINSIC de décembre 2016 indique, page 37, qu'il existe « *des difficultés rencontrées avec le prestataire informatique (Qualité, délais, pilotage)* ». Le rapport de l'IGF et du CGAAER de juillet 2017 précise que « *cette situation rend de fait l'ASP dépendante de son prestataire* » (annexe III) et que la stratégie de l'ASP devait être évaluée « *en matière d'architecture de son système d'information, d'organisation de sa mise en œuvre (y compris l'étude (...) de sécurisation et d'indépendance de l'ASP vis-à-vis de ses prestataires informatiques)* ».

également être associés aux positions françaises sur la future PAC pour mieux anticiper les évolutions opérationnelles induites.

Pour sa part, le ministère a relevé la nécessité d'expertiser en amont les mesures correctrices nécessaires, en fonction des constats de la Commission, de manière à les mettre en œuvre sans délai, et qu'à cet effet, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) assurait depuis juillet 2017 un suivi des enquêtes à enjeu financier majeur en vue de maîtriser le risque de correction financière par des plans d'action. Il a également confirmé que dans le cadre des négociations relatives à la PAC post-2020, les propositions françaises devront prendre en compte la sécurisation des modalités de mise en œuvre. Enfin, la Commission sera sollicitée afin de se prononcer sur la conformité des dispositions nationales préalablement à la mise en œuvre du premier pilier.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le cadre d'intervention de l'ASP en matière de fonds européens est très contraint, en raison de ses obligations en tant qu'organisme payeur. La mise en œuvre de l'architecture de gestion des fonds européens, avec une intervention importante des services de l'État et le transfert de l'autorité de gestion aux régions, s'est traduite par une imbrication entre les différents acteurs et une grande complexité dans la gestion des aides de la PAC.

L'organisation de la chaîne de paiement des aides agricoles du premier pilier associe d'un côté, le ministère de l'agriculture, qui définit les aides conformément à la réglementation européenne, et de l'autre, l'organisme payeur, qui les instruit, organise les contrôles et assure les paiements. Or l'instruction et certains contrôles sont délégués aux services déconcentrés du ministère, qui relèvent ainsi fonctionnellement de l'ASP et hiérarchiquement de l'administration centrale. Ce mode d'organisation limite la capacité de l'ASP d'apprécier la conformité des aides à la réglementation. Afin d'y remédier, la Cour recommande, comme elle l'a déjà fait dans ses précédents travaux sur l'ASP menés en 2016 et dans le rapport public thématique relatif aux services déconcentrés de l'État¹⁰², la mise en place d'une organisation simplifiée, renforçant la capacité de l'ASP à exercer une autorité pleine et entière sur les services instructeurs, en envisageant le transfert du personnel des DDT(M) impliqués dans la gestion des fonds européens.

La gestion du second pilier est marquée par un processus inabouti de régionalisation, avec une forte imbrication des différents acteurs, qui explique notamment que les responsabilités en cas de corrections financières restent encore à préciser. À l'issue de la présente programmation, un bilan de cette réforme devra être établi.

La Cour relève également que la connaissance du coût de gestion des aides de la PAC reste fragmentaire ; elle ne permet pas suffisamment d'éclairer les choix faits dans la mise en œuvre des aides.

¹⁰² Cour des comptes. Rapport public thématique : Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance. La Documentation française, décembre 2017, page 74, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, la France a fait le choix d'un emploi ambitieux du premier pilier en déclinant toutes les possibilités qui étaient offertes, s'engageant ainsi dans un processus complexe qui n'est pas étranger aux retards rencontrés lorsqu'il a fallu introduire les éléments dans le système d'information. De même, pour le second pilier, les PDRR ont généralement retenu de très nombreuses mesures. Une telle pratique multiplie les difficultés en termes de contrôle et augmente donc les risques de corrections financières. Une plus grande simplicité doit être recherchée à l'avenir, dans le cadre de la prochaine programmation de la PAC.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. associer l'ASP à la préparation de la future PAC afin de mesurer l'impact des mesures et recueillir son expertise dans la déclinaison régionale de la PAC ;*
- 4. renforcer l'autorité de l'ASP sur les personnels des directions départementales des territoires, chargés de l'instruction des aides, le cas échéant en lui transférant ces personnels ;*
- 5. mettre en place un dispositif de suivi du coût de gestion et de contrôle engagé par les différents acteurs ;*
- 6. dans le cas du FEADER, définir des règles de répartition de la sanction financière entre l'État et les régions en cas de refus d'apurement ;*
- 7. mettre en œuvre un plan d'action interministériel visant à réduire les facteurs conduisant à des refus d'apurement : simplifier les dispositifs d'aide ; renforcer l'analyse juridique précédant la définition des dispositifs d'aide afin de s'assurer de leur conformité à la réglementation européenne ; renforcer les contrôles ; mieux prendre en compte les facteurs de risque identifiés par les corps de contrôle.*

Conclusion générale

Premier pays bénéficiaire des aides agricoles européennes, la France est confrontée à des retards de paiement et à des refus d'apurement qui révèlent une organisation de sa chaîne de paiement à la fois trop complexe et déresponsabilisante. Si les retards de paiement des aides sont désormais résorbés, les corrections financières des refus d'apurement pèsent lourdement sur le budget de l'État en exécution et affectent la sincérité de la prévision budgétaire.

L'insuffisante préparation de la France à la mise en place d'un dispositif approprié de paiement des aides de la programmation 2014-2020 doit inciter les autorités françaises à tirer les leçons de cette expérience pour préparer la prochaine programmation 2021-2027.

Dans cette perspective, deux objectifs doivent être poursuivis : la clarification des responsabilités et la simplification des dispositifs d'aide.

L'architecture de gestion et de paiement des aides agricoles doit responsabiliser les différents acteurs et la réglementation européenne doit être appliquée.

Il convient en premier lieu d'intégrer davantage la chaîne de paiement, le cas échéant en transférant à l'ASP les personnels chargés de l'instruction des aides agricoles européennes, afin de permettre à l'organisme payeur de mieux exercer les responsabilités qui lui incombent et, pour ce faire, d'avoir une autorité directe sur les personnels chargés des missions qui sont les siennes. Cela impliquerait le transfert de quelques 1 600 agents des DDT(M) vers l'ASP, qui compte un peu plus de 1 100 ETPT dédiés aux aides agricoles.

En deuxième lieu, une meilleure coopération entre l'organisme payeur et l'organisme de certification est indispensable pour permettre à l'ASP de corriger, dès le début de la chaîne, les irrégularités constatées par la CCCOP et limiter ainsi les corrections financières.

En troisième lieu, une règle claire de répartition des responsabilités entre État et autorités de gestion du FEADER en cas de correction financière doit être mise en œuvre aussi vite que possible. La difficulté à établir les responsabilités en cas de corrections financières pour les aides FEADER est la marque d'une organisation inaboutie qu'il convient de clarifier.

Un suivi plus fin des refus d'apurement, identifiant leurs motifs et les responsabilités en jeu, devrait également être assuré par le ministère chargé de l'agriculture et par l'ASP. La mise en place en LFI 2018 d'une provision pour refus d'apurement est un progrès : il convient, le cas échéant, d'inscrire en LFR le montant définitif, connu dès le mois de juillet de l'année n.

L'amélioration des outils informatiques, s'appuyant notamment sur les retours d'expérience des utilisateurs (services instructeurs, autorités de gestion, organismes de paiement) est souhaitable. En revanche, au moment où les systèmes informatiques commencent à être enfin opérationnels, leur éventuel remplacement ne devrait pas déstabiliser la mise en œuvre de la nouvelle programmation.

Enfin, la principale source d'amélioration viendra d'un réel effort de simplification et de l'abandon, par le ministère de l'agriculture, de l'extrême « sophistication » des règles nationales

de mise en œuvre de la PAC, souvent en réponse à la demande des professionnels. Cette simplification des règles nationales est absolument nécessaire pour éviter que la délicate période de transition entre la fin de gestion de la programmation précédente et la mise en œuvre de la nouvelle programmation ne devienne ingérable.

La simplification doit être recherchée à tous les niveaux. Dès la négociation des textes, les difficultés de mise en œuvre doivent être prises en compte, que ce soit la gestion administrative, les exigences de contrôle sous-jacentes et la juste adéquation entre un dispositif européen lourd, coûteux en frais de gestion et l'impact des mesures à mettre en œuvre. Les fonds européens ne sont pas adaptés à la gestion de mesures trop nombreuses, notamment lorsque leur champ est limité ou leur déclinaison complexe, caractéristiques auxquelles le cadre national, voire des aides nationales ou régionales, sont mieux à même de répondre.

La Commission européenne a récemment présenté ce que pourrait être la prochaine PAC en insistant sur deux points : la réduction de l'enveloppe financière consacrée à cette politique et une plus grande latitude laissée aux États membres pour mettre en œuvre les dispositifs de soutien à l'intérieur d'un cadre fixé au niveau européen. Il y a là un double défi que la France se doit de relever.

Définition des sigles utilisés

ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (une partie des missions reprises dans l'AUP à dissolution fin 2006)
AG	Autorité de gestion
ASP	Agence de services et de paiement
ATR	Apport de trésorerie remboursable (sans intérêts)
AUP	Agence unique de paiement (fusionnée avec le CNASEA au sein de l'ASP en avril 2019)
CER	Comité État-Régions
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CICC	Commission interministérielle de coordination et de contrôle
CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMP	Code des marchés publics
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COMOP	Comité opérationnel
DDMO	Descriptif détaillé de mise en œuvre (système d'information OSIRIS)
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DG AGRI	Direction générale de l'agriculture et du développement rural (de la Commission européenne)
DJA	Dotation aux jeunes agriculteurs
DSGC	Descriptif du système de gestion et de contrôle
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (a remplacé la DGPAAT – politique agricole, agro-alimentaire et forêt)
DINSIC	Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État
DIRM/ DM	Directions interrégionales de la mer [en métropole et Corse] et Directions de la Mer [dans les RUP]
DPB	Droit au paiement de base
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DPU	Droit au paiement unique
FEADER	Fonds européen de développement rural, dit « <i>second pilier</i> » de la PAC
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie, dit « <i>premier pilier</i> » de la PAC
FAM	FranceAgriMer
FESI	Fonds européens structurels et d'investissements
GAL	Groupe d'action locale
HSIGC	Hors Système intégré de gestion et de contrôle

ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels (mesure FEADER)
IGF	Inspection générale des finances
IGN.....	Institut géographique national
LEADER.....	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques (mesures FEADER)
MCFA	Mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles (dans l'ASP)
MEEM.....	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
ODARC.....	Office du développement agricole et rural de la Corse
ODEADOM..	Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer
OP.....	Organisme de paiement
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PDR(R).....	Programme de développement rural (régional)
PO.....	Programme opérationnel
RDR3	Règlement de développement rural pour la période 2014-2020
RPG.....	Registre parcellaire graphique
RUP.....	Région ultrapériphérique
SIGC.....	Système intégré de gestion et de contrôle
SIPA.....	Système d'identification des parcelles agricoles
TO	Type d'opérations
UE	Union européenne

Annexes

Annexe n° 1 : la lettre de saisine du Sénat	88
Annexe n° 2 : les lettres du Premier président précisant le calendrier et le périmètre	89
Annexe n° 3 : quelques notions sur les aides européennes	92
Annexe n° 4 : la chaîne de paiement des aides agricoles européennes	95
Annexe n° 5 : les règlements européens relatifs à la PAC 2014-2020	96
Annexe n° 6 : le calendrier de paiements des « aides surfaciques » depuis 2015	98
Annexe n° 7 : les responsabilités de l'organisme payeur en tant qu'ordonnateur.....	100
Annexe n° 8 : les principales dispositions relatives au FEADER	102
Annexe n° 9 : les refus d'apurement de conformité.....	103

Annexe n° 1 : la lettre de saisine du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A1607866 KZZ
20/12/2016Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 19 décembre 2016

MICHÈLE ANDRÉ

N/Réf. : XV/16-269

 PRÉSIDENTE
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la chaîne de paiement des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement (ASP),
- le soutien aux énergies renouvelables,
- le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale,
- les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation),
- le programme « Habiter mieux ».

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre janvier et mars 2018.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Michèle ANDRÉ

15, RUE DE VAUGIRARD - 75291 PARIS CEDEX 06 - TÉLÉPHONE : 01 42 34 29 76

Annexe n° 2 : les lettres du Premier président précisant le calendrier et le périmètre

Cour des comptes



Le Premier président

1700138

Le 11 JAN. 2017

Madame la Présidente,

En réponse à votre courrier en date du 19 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Les enquêtes sur *la chaîne des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement*, préparée par la septième chambre, présidée par Mme Evelyne Ratte, et sur *le soutien aux énergies renouvelables*, réalisée par la deuxième chambre de la Cour, présidée par M. Guy Piolé, pourront être transmises au mois de janvier 2018.

Les communications relatives aux *personnels contractuels dans l'éducation nationale*, préparée par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati, et au *programme Habiter mieux*, réalisée par la cinquième chambre de la Cour, présidée par M. Pascal Duchadeuil, vous seront remises au mois de février 2018.

Le rapport sur *les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation)* sera réalisé par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia, et vous sera remis en mars 2018.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération


Didier Migaud

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

Cour des comptes



Le 09 JUIN 2017

Le Premier président

Madame la Présidente,

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier du 11 janvier 2017, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'agence de services et de paiement (ASP) que vous avez demandée en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

La réunion de travail qui s'est tenue au Sénat le 14 mars dernier entre les rapporteurs de la septième chambre de la Cour chargés de l'enquête et MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, sénateurs, rapporteurs spéciaux, a permis d'en préciser le champ.

Au vu de ces échanges, la Cour se propose donc d'aborder tout d'abord l'organisation de la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'ASP. Ce premier volet de l'enquête permettra d'identifier les objectifs assignés à l'ASP par la réglementation européenne et par les tutelles, d'évaluer l'efficacité de l'organisation de la chaîne de paiements (notamment le partage des responsabilités entre l'ASP, le ministère chargé de l'agriculture, ses services déconcentrés et les différents organismes de contrôle ; la conformité de cette organisation au droit applicable ; les conséquences du transfert aux régions de l'autorité de gestion du FEADER) et d'évaluer les moyens mis en œuvre par l'ASP, le ministère chargé de l'agriculture et les régions.

Elle examinera ensuite la problématique du retard de paiement des aides agricoles. Ce deuxième axe permettra de réaliser une cartographie des retards de paiement et d'identifier les facteurs à l'origine de ces retards. Il évaluera l'efficacité et le coût des solutions mises en œuvre pour pallier ces retards (avances de trésorerie, utilisation de systèmes d'informations simplifiés, fonds d'allègement de charges, etc.)

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75 006 Paris

Elle traitera enfin du refus d'apurement des aides européennes. Ce volet permettra d'actualiser les données relatives aux corrections financières supportées par la France ou susceptibles de l'être à court et moyen termes, de dresser des comparaisons européennes, d'identifier les facteurs à l'origine de ces refus d'apurement et d'évaluer les plans d'actions mis en œuvre par la France pour les réduire.

Outre les investigations en cours, les rapporteurs s'appuieront sur des relevés d'observations récents (notamment le contrôle organique de l'ASP) et sur les travaux, actuellement en cours, de la mission conjointe IGF-CGAAER sur les refus d'apurement relatifs aux aides versées par l'ASP.

Une réunion d'étape se tiendra avec les rapporteurs spéciaux à l'automne pour faire le point sur l'avancée des travaux.

Comme convenu entre nos services, le rapport pourra vous être remis au mois d'avril 2018.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Annexe n° 3 : quelques notions sur les aides européennes

Les aides couplées et découplées du premier pilier de la PAC

1. Les aides couplées

Une aide couplée consiste à aider une ou plusieurs productions spécifiques dans une exploitation agricole à certaines conditions. Ainsi, des aides couplées peuvent être accordées à tout secteur « en difficulté économique », à condition de figurer dans la liste prévue par le règlement UE n° 1307/2013. De plus, le soutien couplé ne peut être accordé que dans la mesure où il est nécessaire pour créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production dans les secteurs ou régions concernées.

La quasi-totalité des aides couplées sont accordées en appliquant un principe de dégressivité et/ou de plafonnement, l'aide étant réduite ou aucune aide n'étant versée au-delà d'un certain nombre d'animaux.

2. Les aides découplées

L'aide découplée qui existait en 2014, appelée droit au paiement unique (DPU), a été remplacée en 2015 par une aide en quatre parties : le paiement de base, appelé DPB (droit au paiement de base), le paiement vert, le paiement redistributif et le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs.

Le paiement « de base » est versé en fonction des surfaces détenues par les agriculteurs. Ces nouveaux droits à aide sont attribués sur les surfaces de l'exploitation quel que soit le niveau de production (voire sans production). En 2015, sa valeur est liée aux paiements historiquement reçus en 2014 et converge progressivement pour que l'aide par hectare apportée à chaque agriculteur se rapproche de la valeur moyenne nationale, réduisant ainsi les disparités entre agriculteurs. Cette convergence a permis de quitter un système d'aide qui s'appuyait sur des références datant de plus de vingt ans et qui ne correspondaient plus aux réalités d'aujourd'hui.

Le paiement vert est un paiement découplé, payé en complément des droits à paiement de base ou DPB. Il vise à rémunérer des actions spécifiques en faveur de l'environnement et contribue à soutenir leurs revenus.

Le paiement redistributif est un paiement découplé, d'un montant à l'hectare fixe au niveau national et payé en complément des DPB de l'exploitation dans la limite de 52 ha. Il a pour objectif de valoriser les productions à forte valeur ajoutée ou génératrices d'emploi, sur de petites exploitations.

Le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs est un paiement découplé, d'un montant fixe au niveau national, payé en complément des DPB dans la limite de 34 ha/exploitation comportant un jeune agriculteur

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)

Les États membres sont tenus de mettre en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour veiller à ce que les paiements soient correctement effectués, à ce que les irrégularités soient évitées, détectées lors des contrôles, fassent l'objet d'un suivi et à ce que les sommes indûment versées soient recouvrées. Les règles juridiques concernant le SIGC sont fixées dans le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs et le règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission fixant les modalités d'application.

Le SIGC s'applique aux régimes d'aide directe ainsi qu'aux mesures de développement rural qui sont accordées sur la base du nombre d'hectares ou d'animaux détenus par l'agriculteur. Il se compose d'un ensemble de bases de données informatisées et interconnectées, utilisées pour recevoir, traiter et vérifier les demandes d'aide. Il garantit une identification unique de chaque agriculteur, de toutes les parcelles agricoles et des animaux déclarés.

En France, il repose sur :

- un système de gestion des droits : droits à paiement de base à partir de 2015 (DPB) et droits à primes animales ;
- un système d'identification des parcelles, le registre parcellaire graphique (RPG) ;
- une base de données nationale d'identification (BDNI), notamment utilisée pour déterminer les animaux éligibles aux aides ;
- un dispositif de modulation par tranche de montants des aides et un système de réduction des aides en cas de non-respect des règles de la conditionnalité ;
- ISIS, l'outil de saisie et d'instruction administrative développé par l'Agence de services et de paiement ;
- TelepacTelepac, l'outil d'administration électronique de la PAC qui permet aux agriculteurs de télé-déclarer leurs demandes d'aide et aux services gestionnaires, de transmettre les informations réglementaires aux bénéficiaires.

Les aides du FEADER

Les programmes de développement rural nationaux

1. Le programme national « gestion des risques »

La France a fait le choix d'activer certains dispositifs de gestion des risques dans le cadre d'un programme national à partir de 2015. Ce programme national de gestion des risques (PNGR) vise à mettre en œuvre, pour la période 2015-2020, deux types de soutien définis à l'article 37 du règlement UE n° 1305/2013 qui sont basés sur le principe de la mutualisation des risques et couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs : les participations financières aux fonds de mutualisation et celles pour le paiement des primes d'assurance récolte.

Le Comité national de la gestion des risques en agriculture (CNGRA) institué en application de l'article L. 361-8 du code rural et de la pêche maritime, est compétent en matière de gestion des aléas climatiques, sanitaire, et environnementaux.

2. Le programme spécifique réseau rural national

Le programme spécifique du réseau rural national (PSRRN) envisagé par la France en application de l'article 54 du règlement de développement rural pour la programmation 2014-2020 (RDR 3) vise une mise en œuvre de qualité des 27 programmes de développement rural régionaux (PDRR) et une bonne circulation de l'information entre tous les acteurs de la politique de développement rural. Il est à noter que l'ensemble de ses actions s'articule à la fois avec les PDRR, tout particulièrement avec leur volet assistance technique, avec Europ'Act, le programme national d'assistance technique inter-fonds, avec Horizon 2020 et le ou les réseaux du Partenariat Européen d'Innovation. Un Comité de suivi (CS) et un comité exécutif sont institués et chargés de la mise en œuvre des orientations du réseau et de la prise des décisions opérationnelles avec une fonction de programmation des activités du PSRRN en lien avec le Comité de suivi et les comités consultatifs de programmation.

Les programmes de développement rural régionaux

Les aides relevant des PDR régionaux concernent les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les aides en faveur de l'agriculture biologique, des jeunes agriculteurs, de la qualité alimentaire, du respect des normes, du bien-être animal et de la forêt.

Un cadre national permet d'assurer la cohérence nationale de certaines politiques concernant : l'installation des jeunes agriculteurs et la transmission en agriculture, le soutien aux zones défavorisées (indemnité compensatoire de handicaps naturels – ICHN), l'amélioration de l'environnement (mesures agro-environnementales et climatiques – MAEC) et le soutien à l'agriculture biologique, la protection des troupeaux contre la prédation, les mesures liées à la gestion du réseau Natura 2000.

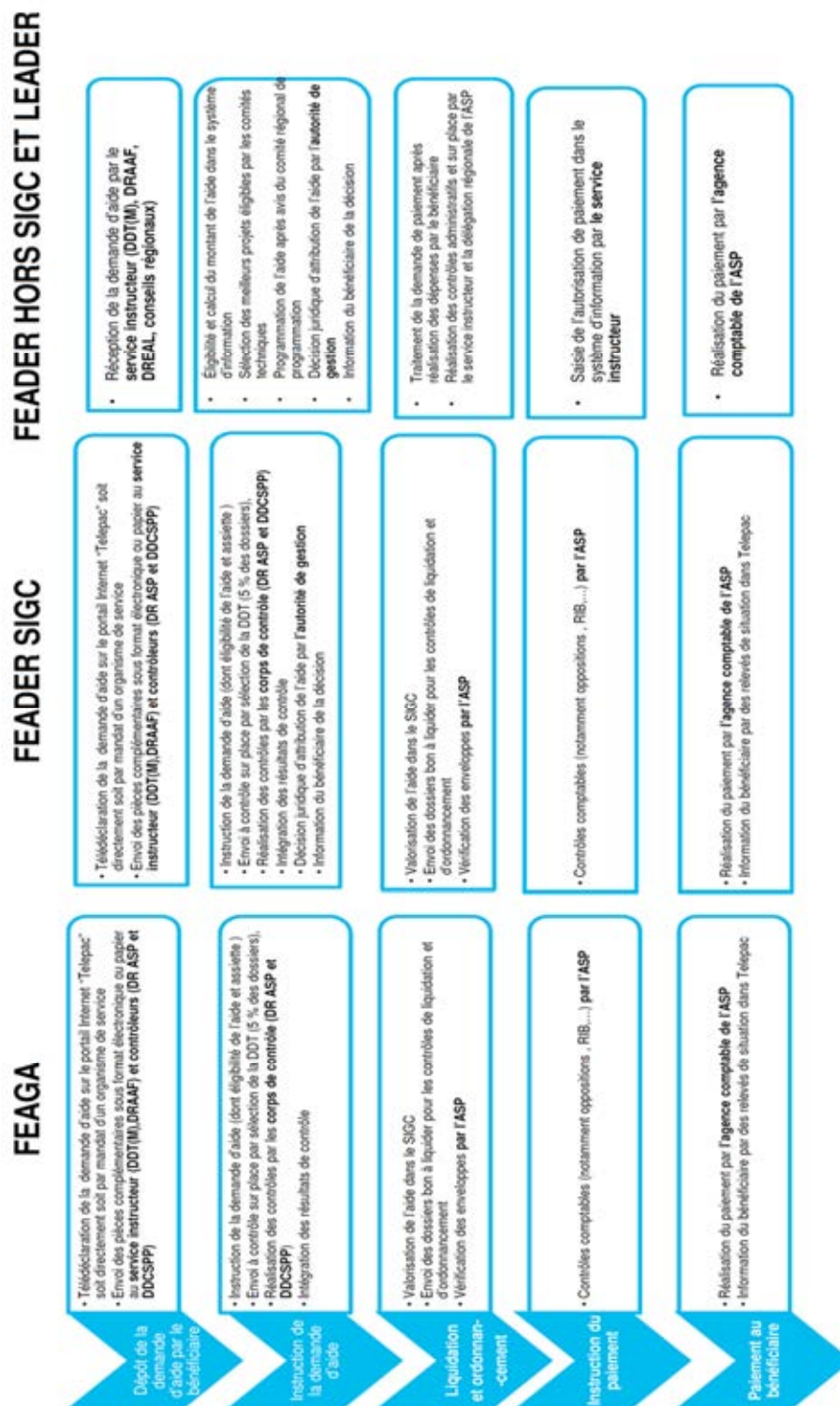
Le FEADER comporte lui-même deux volets gérés différemment selon le type d'aide :

- Les trois quarts des aides du FEADER (près de 10 Md€ pour la présente programmation), appelées « surfaciques » ou « SIGC », reposent sur la surface exploitée et sont gérées selon le système d'information de gestion et de contrôle (SIGC), comme les aides du FEAGA. Il s'agit en particulier des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à l'agriculture biologique.

- Les autres mesures (1,4 Md€) dites « non surfaciques » ou « hors SIGC », relèvent de financement de projets : par exemple la modernisation des exploitations, la promotion du tourisme rural, la formation des agriculteurs ou encore les aides à l'installation des jeunes agriculteurs.

Les aides non surfaciques du second pilier ne sont pas soumises au SIGC et sont gérées par le système d'information OSIRIS.

Annexe n° 4 : la chaîne de paiement des aides agricoles européennes



Source : Cour des comptes à partir des données de l'ASP.

Annexe n° 5 : les règlements européens relatifs à la PAC 2014-2020

Questions transversales

Règlement UE n° 1306/2013 du parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil ;

Règlement délégué UE n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité ;

Règlement délégué UE n° 907/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro ;

Règlement d'exécution UE n° 809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité ;

Règlement d'exécution UE n° 908/2014 de la Commission du 6 août 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence ;

Règlement d'exécution UE n° 2016-1394 de la Commission du 16 août 2016 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité.

Soutiens directs (FEAGA)

Règlement UE n° 1307/2013 du Parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ;

Règlement délégué UE n° 639/2014 de la commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 (...) et modifiant l'annexe X dudit règlement ;

Règlement d'exécution UE n° 641/2014 de la commission du 16 juin 2014 fixant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1307/2013.

Développement rural (FEADER)

Règlement UE n° 1305/2013 Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

Règlement d'exécution UE n° 808/2014 de la commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;

Règlement UE n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE)n° 1083/2006 du Conseil ;

Règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 ;

Règlement d'exécution UE n° 2015/207 de la Commission du 20 janvier 2015 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les modèles de rapport d'avancement, de présentation des informations relatives aux grands projets, de plan d'action commun, de rapport de mise en œuvre pour l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », de déclaration de gestion, de stratégie d'audit, d'avis d'audit et de rapport annuel de contrôle ainsi que la méthode d'analyse coûts-avantages et, en application du règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne le modèle de rapport de mise en œuvre pour l'objectif « Coopération territoriale européenne ».

Mesures de marché (OCM)¹⁰³

Règlement UE n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

¹⁰³ Aides versées par FranceAgriMer.

Annexe n° 6 : le calendrier de paiements des « aides surfaciques » depuis 2015

	Aide versée	Campagne 2015	Campagne 2016	Campagne 2017
<i>1^{er} pilier</i>				
<i>Aides découplées</i>	Avance	-	-	-
	ATR	1 ^{er} ATR : octobre 2015 (50 % aides 2014)		
		2 ^{ème} ATR : décembre 2015 (90 % aides 2014)	4 ^{ème} ATR (90 % aides 2015) : oct. à décembre 2016	6 ^{ème} ATR (90 % des aides 2016) : octobre 2017
	Solde	De septembre 2016 à décembre 2016	Février à juin 2017	Février 2018
	FAC	Janvier 2017		
<i>Aides couplées bovines (vaches allaitantes et vaches laitières)</i>	Avance	-	-	
	ATR	1 ^{er} ATR : octobre 2015 (50 % des aides 2014)		
		2 ^{ème} ATR : décembre 2015 (90 % aides 2014)	4 ^{ème} ATR (90 %) : Octobre 2016	6 ^{ème} ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017
	Solde	Mai-juin 2016	Février 2017	Janvier 2018
<i>Aides couplées ovines et caprines</i>	Avance	Novembre 2015	15 octobre 2016	16 octobre 2017
	ATR	1 ^{er} ATR : octobre 2015 (50 % des aides 2014)	Pas d'ATR	Pas d'ATR
	Solde	Décembre 2015	Décembre 2016	Décembre 2017
<i>Aides couplées végétales</i>	Avances	-	-	
	ATR	3 ^{ème} ATR : mai 2016 (80 %)	-	16 octobre 2017
	Solde	Octobre 2016	Juin 2017	Février 2018
<i>Aide couplée lait de montagne</i>	Avances	-	-	
	ATR	2 ^{ème} ATR : décembre 2015 (90 % des aides 2014)	-	-
	Solde	-	-	-

	Aide versée	Campagne 2015	Campagne 2016	Campagne 2017
2nd pilier				
<i>ICHN</i>	Acompte	-	-	-
	ATR	1 ^{er} ATR : octobre 2015 (75 % aides 2014)		
		2 ^{ème} ATR : décembre 2015 (90 % aides 2014)	4 ^{ème} ATR (90 %) : Octobre 2016 à décembre 2016	6 ^{ème} ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017
	Solde	Novembre - décembre 2016 (4 500 dossiers)	Juillet 2017	Décembre 2017
	FAC	Janvier 2017	-	-
<i>Assurance récolte</i>	Acompte	-	-	
	ATR	3 ^{ème} ATR : mai 2016 (80 %)		
	Solde	22 décembre 2016	Janvier 2018	Juillet 2018
<i>MAEC</i>	Acompte	-	-	-
	ATR	3 ^{ème} ATR : mai 2016 (80 %)	-	-
	avec augmentation des plafonds en janvier 2017	5 ^{ème} ATR : mars 2017	6 ^{ème} ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017	-
	FAC	Janvier 2017	-	-
	Solde	3 Novembre 2017	Mars 2018	Juillet 2018
<i>Aides à l'agriculture biologique</i>	Acompte	-	-	-
	ATR	3 ^{ème} ATR : mai 2016 (80 %)	5 ^{ème} ATR : mars 2017	6 ^{ème} ATR (90 % des aides 2016) : 16 octobre 2017
	FAC	Janvier 2017		
	Solde	3 Novembre 2017	Mars 2018	Juillet 2018

Source : ASP

Annexe n° 7 : les responsabilités de l'organisme payeur en tant qu'ordonnateur

Article 7 du règlement UE n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune :

1. Les organismes payeurs (OP) sont [...] chargés de gérer et de contrôler les dépenses visées à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 5 [FEAGA et FEADER]. À l'exception du paiement, l'exécution de ces tâches peut être déléguée.

6. Les organismes payeurs gèrent et assurent le contrôle des opérations liées à l'intervention publique qui relèvent de leur responsabilité et conservent une responsabilité globale dans ce domaine.

Règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 portant modalités d'application du règlement (UE) N°1306/2013 :

(22) Conformément à l'article 58 du règlement (UE) no 1306/2013, les États membres par l'intermédiaire de leurs organismes payeurs sont responsables de la gestion et du contrôle de la légalité des dépenses des Fonds.

Annexe 1 du Règlement délégué (UE) n° 907/2014 complétant le règlement n° 1306/2013 en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro :

1. ENVIRONNEMENT INTERNE : la structure organisationnelle de l'OP lui permet d'assurer en ce qui concerne les dépenses du FEAGA et du FEADER [...] l'ordonnancement et le contrôle des paiements, qui a pour finalité d'établir, au travers notamment des contrôles administratifs et contrôles sur place, si les montants à payer aux bénéficiaires sont bien conformes à la réglementation de l'Union.

2. ACTIVITÉS DE CONTRÔLE : Procédures d'ordonnancement des demandes. L'organisme payeur adopte les procédures présentées ci-après :

i) L'organisme payeur établit les modalités de la réception, de l'enregistrement et du traitement des demandes, ainsi qu'un descriptif de tous les documents à utiliser.

ii) Tout agent chargé de l'ordonnancement dispose d'une liste de contrôle détaillée des vérifications à effectuer et atteste dans les justificatifs accompagnants la demande que ces contrôles ont été réalisés. [...].

iii) Une demande n'est ordonnancée qu'après la réalisation d'un nombre suffisant de contrôles garantissant qu'elle est conforme à la réglementation de l'Union

Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) :

Art. 10. – Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses

Art. 29. – Les opérations de dépenses sont successivement l'engagement, la liquidation, le cas échéant l'ordonnancement, ainsi que le paiement.

Art. 30. – L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale [...] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

Art. 31. – La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte la certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation ; la détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers.

Art. 32. – L'ordonnancement est l'ordre, quelle qu'en soit la forme, donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense.

Annexe n° 8 : les principales dispositions relatives au FEADER

Tableau n° 9 : les textes pris en application de l'article 78 de la loi MAPTAM

<i>Décrets, arrêtés et instructions relatifs aux FESI</i>	Principales dispositions
<i>Décret 2014-580 du 3 juin 2014 sur gestion des fonds européens pour la période 2014-2020</i>	Le décret définit les modalités par lesquelles l'État confie aux Régions la gestion des fonds.
<i>Instruction des ministres de l'intérieur et des finances du 11 février 2015 relative au traitement budgétaire et comptable des opérations relatives aux fonds européens pour la programmation 2014 à 2020</i>	Cette note d'information aux préfets décrit l'organisation décentralisée de la gestion des fonds européens, la comptabilisation des fonds européens.
<i>Décret 2015-229 du 27 février 2015 relatif au comité national État-régions pour les FESI et au comité État-région pour la période 2014-2020</i>	En application de loi MAPTAM, institue un comité national composé de trois formations : Inter fonds, FEADER et FEAMP. Le comité État-Région est coprésidé par le préfet et le président du conseil régional et se réunit au moins une fois par an.
<i>Décret 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020</i>	Fixe les orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre des programmes hexagonaux et DOM (pas Corse), les dispositions qui doivent être identiques dans toutes les régions, prévoit les montants minimaux du FEADER par région à consacrer aux mesures du Cadre national. Il précise les cas dans lesquels l'instruction des dossiers pourrait être assurée par les services déconcentrés de l'État.
<i>Décret 2015-783 du 29 juin 2015 relatif au transfert des services de l'État aux autorités de gestion des FESI</i>	Art.1 ^{er} - 3 ^o : En application de l'art.81 de la loi MAPTAM sont transférés aux régions ou au département de La Réunion les services ou parties de services de l'État qui participent aux missions de l'autorité de gestion du FEADER.
<i>Décret 2016-126 du 8 février 2016 mise en œuvre des programmes cofinancés par les FESI 2014-2020</i>	Le CGET assure la mission de coordination des FESI et est autorité de coordination du FEDER. La DGPAAT (MAA) est désignée autorité de coordination du FEADER.
<i>Décret 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des FESI 2014-2020</i>	Ne s'applique pas aux aides SIGC du FEADER.
<i>Arrêté du 8 mars 2016 fixant les règles d'éligibilité des dépenses des programmes européens 2014-2020</i>	Détaille les coûts éligibles et les pièces justificatives ; un tableau annexé précise les règles particulières de certaines dépenses éligibles (personnel, etc.).

Source : Cour des comptes, à partir des données du CGET

Annexe n° 9 : les refus d'apurement de conformité

Tableau n° 10 : Les refus d'apurement de conformité sur le périmètre de l'ASP, depuis le 1^{er} janvier 2010

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine¹⁰⁴	Type d'anomalie¹⁰⁵	Responsabilité¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
<i>Ad hoc 32 2010/152/UE du 11.03.2010</i>	2003/03 et suivantes	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2002-2005	Certification des comptes	ASP ¹⁰⁷	National	Ponctuelle	0,78
	AP/2005/04	FEAGA	Aides animales	2003-2006	Insuffisance ou absence de sanctions	État	Haute-Corse	Ponctuelle	3,76
		FEAGA	Aides animales	2003-2006	Déficiences du contrôle	Partagée	Haute-Corse	Forfaitaire [5-25 %]	4,82
<i>Ad hoc 34 2010/668/UE du 05.11.10</i>	AA/2006/11	FEAGA	« Aides surfaciques »	2005-2006	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2 %)	7,95
<i>Ad hoc 35 2011/244/UE du 15.04.11</i>	AA/2008/11	FEAGA	DPU/DPB	2007-2009	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Calculée	2,33
<i>Ad hoc 37 notifiée le 2012/89/UE du</i>	RD1/2008/013	Feader	Investissements	2007-2009	Déficiences du contrôle	ASP	Rhône-Alpes	Forfaitaire (5 %)	0,76

¹⁰⁴Au sens de l'exercice financier. On observe ainsi notamment un décalage d'un an entre l'année de demande des « aides surfaciques » et l'exercice financier correspondant. À titre d'exemple, la campagne 2008 des « aides surfaciques » est comptabilisée au titre de l'exercice financier 2009.

¹⁰⁵Catégorisation effectuée par la mission à partir des informations disponibles et qu'il convient d'interpréter avec prudence.

¹⁰⁶Rubrique renseignée à l'aide du tableau tenu par la MCFA.

¹⁰⁷Certaines corrections portent sur la période antérieure à la création de l'ASP, auquel cas le terme « ASP » renvoie au CNASEA et à l'AUP, structures ayant fusionné pour constituer l'ASP.

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine¹⁰⁴	Type d'anomalie¹⁰⁵	Responsabilité¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
<i>14.02.12</i>									
<i>Ad hoc 38 notifiée le 25.06.12 2012/336/UE du 22.06.12</i>	AP/2006/07	FEAGA	Aides animales	2005-2007	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2 %)	62,92
<i>Ad hoc 40 notifiée le 09.03.13 2013/123/UE du 26.02.13</i>	NAC/2008/201	FEAGA	Aides animales	2007-2009	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2%)	4,46
	RD1/2008/10	Feader	ICHN et MAEC	2008-2009	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (5 %)	28,96
	RD1/2008/16	Feader	Prêts bonifiés	2007-2009	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (5%)	6,45
<i>Ad hoc 42 notifiée le 13.08.13 2013/433/UE du 5.08.13</i>	NAC/2010/103	FEAGA	Aides animales	2010	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2 %)	1,32
<i>Ad hoc 43 notifiée le 17.12.13 2013/763/UE du 12.12.13</i>	XC/2009/03	FEAGA et Feader	Conditionnalité	2008-2011	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Calculée	40,18
		FEAGA et Feader	Conditionnalité	2008-2011	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (2 % et 5 %)	101,31
	FA/2010/055	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2009	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	0,06
<i>Ad hoc 44 notifiée le 04.04.14 2014/191/UE du 04.04.14</i>	DPU/2007/009	FEAGA	DPU/DPB	2007-2010	Mauvaise application des règles communautaires pour la	État	National	Ponctuelle	190,51

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine ¹⁰⁴	Type d'anomalie ¹⁰⁵	Responsabilité ¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
					définition de l'aide				
		FEAGA	DPU/DPB	2007-2010	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (10%)	48,40
	RD1/2010/802	Feader	Dotation jeunes agriculteurs	2007-2011	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (5 %)	7,90
	RD1/2010/815	Feader	Prêts bonifiés	2007-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Extrapolée	2,13
<i>Ad hoc 45 notifiée le 12.07.14 2014/458/UE du 09.07.14</i>	NAC/2011/201	FEAGA	DPU/DPB	2010-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Ponctuelle	7,75
		FEAGA	DPU/DPB	2010-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (10 %)	12,29

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine ¹⁰⁴	Type d'anomalie ¹⁰⁵	Responsabilité ¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
<i>Ad hoc 47 notifiée le 16.01.2015 (C2015/53) UE/2015/103 du 23.01.2015</i>	AA/2009/111 AA/2010/08 AA/2012/402	FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	État	Haute-Corse	Forfaitaire (100 %)	27,03
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	34,63
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	1,52
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	315,84
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (5 %)	0,36
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2009-2011	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Calculée	1,48
		FEAGA	DPU/DPB	2011-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Ponctuelle	140,90
	NAC/2012/10	FEAGA	Aides animales	2008-2012 .	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Calculée	123,32

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine ¹⁰⁴	Type d'anomalie ¹⁰⁵	Responsabilité ¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
	NAC/2009/104	FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	30,47
	AA/2011/10 AA/2012/06	FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	Haute-Corse	Forfaitaire (100 %)	24,35
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	1,34
		FEAGA et Feader	« Aides surfaciques »	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	277,73
		FEAGA et Feader	DPU/DPB	2011-2013	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Calculée	1,40
		RD1/2011/858	Feader	Prêts bonifiés	2010-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Mixte
	RD2/2011/03	Feader	ICHN et MAEC	2010-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2 %)	3,98
	RD2/2011/03	Feader	ICHN et MAEC	2010-2011	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	31,56
<i>Ad hoc 48 notifiée le 22.06.2015 (C(2015)4076</i>	CEB/2012/48	Feader	Certification des comptes	2011	Certification des comptes	ASP	National	Extrapolée	2,18
	CEB/2012/48	FEAGA	Certification des comptes	2011	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	0,34

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine¹⁰⁴	Type d'anomalie¹⁰⁵	Responsabilité¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
<i>UE/2015/1119 du 10.07.2015</i>	NAC/2011/001	FEAGA	Aides animales	2011-2012	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (25 %)	1,44
		FEAGA	Aides animales	2011-2012	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Ponctuelle	1,04
	NAC/2012/001	FEAGA	Aides animales	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2 %).	16,39
		FEAGA	Aides animales	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	National	Ponctuelle	26,54
	RD2/2012/005	Feader	ICHN et MAEC	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire (5 %)	98,28
<i>Ad hoc 49 notifiée le 13.11.2015 € (2015)7716 UE/2015/2098 du 13.11.2015</i>	NAC/2013/001	FEAGA	Aides animales	2013-2014	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (10 %)	0,84
	RD2/2014/001	Feader	Investissements	2012-2014	Déficiences du contrôle	État	National	Forfaitaire(2 %)	0,10
<i>Ad hoc 50 notifiée le 17.03.2016 €(2016)1509 UE/2016/417 du 22.03.2016</i>	XC/2012/01	FEAGA et Feader	Conditionnalité	2010-2013	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Forfaitaire (2 %)	75,27
	RD1/2012/805	Feader	Investissements	2010-2013	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (5%)	13,62
	IR/2009/005	FEAGA	Certification des comptes	2009	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	3,03
	CEB/2011/48	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2010	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	6,76
<i>Ad hoc 51 notifiée le 20.08.2016 C(2016)3763</i>	NAC/2014/001	FEAGA	DPU/DPB	2013-2014	Mauvaise application des règles communautaires	État	National	Forfaitaire (10 %)	190,60

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine¹⁰⁴	Type d'anomalie¹⁰⁵	Responsabilité¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
<i>UE/2016/1059 du 30.06.2016</i>					pour la définition de l'aide				
<i>Ad hoc 53 notifiée le 14.02.2017 C(2017)766 UE/2017/264 du 16.02.2017</i>	NAC/2015/008	FEAGA	Aides animales	2014-2015	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Ponctuelle	4,10
	RD3/2014/012	Feader	Dotation jeunes agriculteurs	2013-2016	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Ponctuelle	3,98
<i>Ad hoc 54 notifiée le 28.06.2017 C(2017) 4136 UE/2017/1144 du 26.06.2017</i>	CEB/2013/048	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2012	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	16,96
	CEB/2014/048	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2013	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	10,50
	RD1/2015/806	Feader	Investissements	(ND)	ND	ND	ND	Forfaitaire (5 % et 10 %)	15,29
<i>Ad hoc 55 notifiée le 08.11.2017¹⁰⁸</i>	AA/2014/008	FEAGA	« Aides surfaciques »	ND	Déficiences du contrôle	État	National	Calculée	117,44
	CEB/2016/047	Feader	Certification des comptes	2015	Certification des comptes	ND	ND	Ponctuelle	3,21
	CEB/2016/047	FEAGA	Certification des comptes	2015	Certification des comptes	ND	ND	Ponctuelle	12,83
<i>Corrections</i>	RD2/2015/017	Feader	ICHN MAE PHAE	2014-2015	ND	ND	ND	Calculée	14,26

¹⁰⁸ Cf. décision définitive *ad hoc* 55 du 8 novembre 2017 : ASP FEAGA : - 120 647 753,58 € ASP Feader : - 13 130 421,77 €.

<i>Décision ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine¹⁰⁴	Type d'anomalie¹⁰⁵	Responsabilité¹⁰⁶	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
<i>quasi-définitives¹⁰⁹</i>	RD3/2016/003 ¹¹⁰	Feader	Leader	2014-2016	ND	ND	ND	Forfaitaire (10 %)	14,70
<i>Remboursements de la Commission suite à recours et annulations de doubles comptes</i>									- 33,11
<i>Total</i>									2 171,7

Source : à partir des données de l'IGF et de l'ASP/MCFA

¹⁰⁹ Corrections ayant fait l'objet d'une notification formelle par la Commission, après tenue de la réunion bilatérale, en attente de la notification de la décision d'exécution à la date du 17 février 2017. D'autres corrections, relatives à des enquêtes de conformité en cours, pourraient également être prononcées au cours de l'année 2017.

¹¹⁰ L'enquête RD3/2016/003 a fait l'objet d'une décision « *ad hoc* 56 » adoptée le 27 février 2018.