

## REVUES DE DÉPENSES

La gestion des aides de la politique  
agricole par l'agence de services  
et de paiement



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

### **Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle**

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

### **Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget**

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

**Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre**. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.

Inspection générale  
des finances  
N° 2016-M-106

Conseil général de  
l'alimentation, de l'agriculture  
et des espaces ruraux  
N° 16106

## RAPPORT

# REVUE DE DÉPENSES LA GESTION DES AIDES DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE PAR L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT

Établi par

**Jérôme DIAN**  
Inspecteur des finances

**Rémi TARDIVO**  
Inspecteur des finances

Sous la supervision de  
l'inspecteur général des  
finances

**Jérôme FOURNEL**

**Yves GEFROY**  
Inspecteur général de santé  
publique vétérinaire

**Paul REICHERT**  
Ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts

**François COLAS-BELCOUR**  
Ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts

Sous la supervision de  
l'ingénieur général des  
ponts, des eaux et des  
forêts

**Sophie VILLERS**

- JUILLET 2017 -



## SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 12 octobre 2016, les ministres de l'économie et des finances et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, ainsi que le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, ont demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de réaliser une mission conjointe relative à la gestion des aides de la politique agricole commune (PAC) par l'Agence de services et de paiement (ASP).

La mission a, dans un premier temps, réalisé un **retour d'expérience détaillé sur les causes et effets de l'ensemble des événements survenus au cours de la période récente**, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre du plan FEAGA et l'augmentation du niveau des corrections financières subies par la France depuis 2015. Cette phase de constat a amené la mission à s'interroger sur la complexité de la gouvernance des aides de la PAC et la pertinence des procédures employées en termes d'apurement.

En outre, en raison des effets importants liés aux retards pris en termes d'instrumentation sur l'ensemble du processus de la PAC, la mission a procédé à **une étude complète de la conduite des deux principaux outils informatiques de l'ASP sur le champ agricole**<sup>1</sup>.

L'ensemble de ces travaux a mis en exergue plusieurs points de vigilance :

**une gouvernance complexe tant au niveau national qu'europpéen ;**

**une procédure d'apurement perfectible ;**

**un ensemble de facteurs conjoncturels, qui ont conduit à de hauts niveaux de corrections et font toujours peser sur la France des risques de refus d'apurement importants ;**

**des faiblesses structurelles minimisées ou niées par les autorités françaises.**

Dans un second temps, et en miroir à ces constats, **la mission s'est attachée à formuler un nombre limité de propositions afin d'améliorer l'efficience du système actuel de gestion de la PAC et de circonscrire les risques futurs de refus d'apurement**. À ce sujet, **la mission souligne l'importance pour la France de conduire des actions à plusieurs niveaux afin de réduire les risques financiers tant en amont qu'en aval des corrections**.

En outre, si à la date de remise de ce rapport, **la situation globale s'est sensiblement améliorée** en comparaison de celle qui prévalait début 2016, **plusieurs points d'attention méritent d'être signalés** :

l'instrumentation des outils informatiques n'est pas achevée<sup>2</sup>;

les risques financiers potentiels qui pèsent sur la France sont encore significatifs<sup>3</sup> ;

des choix structurants devront être faits au cours de la période 2017-2019.

Le *benchmark* réalisé par la mission n'a pas permis de dégager un modèle d'organisation permettant d'abaisser le risque d'erreur. La réalisation d'objectifs ambitieux et ciblés implique que les règles applicables sont souvent complexes. L'équilibre entre la simplicité des déclinaisons des mesures agricoles, qui permet de réduire le risque de corrections financières, et la volonté de maintenir une politique agricole diversifiée apparaît ainsi délicat à trouver.

Ce point est notamment débattu au sein des instances européennes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Gouvernance, conception, gestion, et pilotage fonctionnel, juridique et financier des deux principaux outils de gestion de la PAC au sein de l'ASP : ISIS et OSIRIS.

<sup>2</sup> Ce qui est susceptible de générer de nouvelles tensions fortes, notamment avec les Régions.

<sup>3</sup> Dans une fourchette haute, et avant toute négociation, le montant pourrait atteindre 4 Md€.

<sup>4</sup> Cf. notamment communication de la Commission eu Conseil et au Parlement européen sur les « Causes profondes des erreurs et mesures prises à cet égard ».



## SOMMAIRE

<b>1. LA GOUVERNANCE DE LA PAC EST AUJOURD'HUI COMPLEXE TANT AU NIVEAU NATIONAL QU'AU NIVEAU EUROPÉEN.....</b>	<b>3</b>
1.1. Au niveau national, la gouvernance est « circulaire » en ce qui concerne le premier pilier et s'est complexifiée pour le second.....	3
1.2. Au niveau européen, le renforcement récent du rôle du Parlement a alourdi un processus décisionnel déjà complexe.....	6
<b>2. LA PROCÉDURE D'APUREMENT DES COMPTES EST PERFECTIBLE.....</b>	<b>7</b>
2.1. Les délais en cas de refus d'apurement demeurent longs malgré une réforme récente de la procédure.....	7
2.2. Le rôle des organismes de certification est amené à s'amplifier ce qui est susceptible de poser des difficultés.....	9
2.3. Le processus actuel de contrôle présente un risque de surcroît d'exigence de la Commission en fonction des constats de la Cour.....	10
2.4. La Cour des comptes européenne a fait le choix de retenir un seuil de tolérance d'erreur unique pour le FEAGA et le FEADER malgré des recommandations de différenciation émises par la Commission.....	11
<b>3. AU COURS DE LA PÉRIODE RÉCENTE, LA FRANCE A CONNU UNE AUGMENTATION DU NIVEAU DES CORRECTIONS FINANCIÈRES SOUS L'EFFET DE PLUSIEURS ÉLÉMENTS CONJONCTURELS .....</b>	<b>13</b>
3.1. La France a connu un pic de corrections financières en 2015 lié à la conclusion de nombreuses enquêtes portant sur la période 2008-2013 .....	13
3.2. La mise en œuvre du « plan FEAGA » a généré des retards sur les paiements et sur l'adaptation de l'instrumentation avec des conséquences fortes sur le niveau des corrections financières .....	15
3.2.1. <i>La révision du registre parcellaire graphique a été lancée tardivement par les autorités françaises et la sous-estimation de son ampleur a entraîné un retard de près d'un an sur le paiement des aides de la PAC 2015.....</i>	<i>16</i>
3.2.2. <i>La conduite des deux principaux programmes informatiques des outils de gestion de la PAC a été fortement perturbée par des facteurs exogènes.....</i>	<i>17</i>
3.2.3. <i>Les retards de paiement ont mécaniquement engendré une augmentation significative des corrections financières prononcées dans le cadre de l'apurement comptable.....</i>	<i>20</i>
3.2.4. <i>La France risque d'être dans l'incapacité de contrôler certaines aides du 2<sup>nd</sup> pilier ce qui l'expose à des sanctions lors des enquêtes à venir de la Commission.....</i>	<i>21</i>

## Rapport

3.3. Au 15 mai 2017, les procédures d'apurement non closes font peser des risques financiers importants mais dont les montants devraient <i>in fine</i> être réduits .....	22
<b>4. PROPOSITIONS DE LA MISSION ET LISTE DES PRINCIPAUX CHANTIERS À CONDUIRE.....</b>	<b>24</b>
4.1. À court terme, la finalisation de l'instrumentation des outils informatiques et la responsabilisation des acteurs en cas de sanctions financières sont des axes prioritaires.....	24
4.1.1. <i>Le suivi de la conduite des deux principaux projets informatiques demeure une priorité immédiate pour les pouvoirs publics afin d'éviter de nouveaux dérapages techniques ou financiers.....</i>	<i>24</i>
4.1.2. <i>La maîtrise des risques futurs de refus d'apurement repose sur une réactivité accrue, une connaissance plus fine des sanctions antérieures, et une responsabilisation plus forte des acteurs concernés.....</i>	<i>25</i>
4.2. Au cours de la période 2017-2019, les autorités françaises auront à engager des chantiers structurants tant au niveau national qu'europpéen pour simplifier la gouvernance de la PAC et se prémunir d'éventuelles corrections financières.....	28
4.2.1. <i>Au niveau national, la clarification du rôle des acteurs et la fluidité de leurs relations sont des facteurs clés d'amélioration de la gouvernance.....</i>	<i>28</i>
4.2.2. <i>La France pourrait engager des discussions au niveau national et européen pour mieux se prémunir d'éventuelles sanctions financières et, à défaut, les circonscrire .....</i>	<i>34</i>
4.3. Synthèse des propositions de la mission et récapitulatif des chantiers à conduire sur la période 2017-2019.....	35
4.3.1. <i>Synthèse des propositions.....</i>	<i>35</i>
4.3.2. <i>Chantiers à conduire sur la période 2017-2019.....</i>	<i>36</i>



## INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 12 octobre 2016, les ministres de l'économie et des finances et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, ainsi que le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, ont demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de réaliser une mission conjointe relative à gestion des aides agricoles de la politique agricole commune (PAC) par l'Agence de services et de paiement (ASP).

La mission confiée consistait à l'origine à documenter des pistes d'économie sur les frais de fonctionnement et d'investissement de l'ASP. Au regard des éléments de contexte, en particulier du risque récurrent lié aux refus d'apurement, et en accord avec les représentants des cabinets des ministres commanditaires<sup>5</sup>, les objectifs de la mission ont été réorientés afin de :

- ◆ **réaliser un retour d'expérience détaillé sur le plan FEAGA** : causes, mise en œuvre et effets ;
- ◆ **réaliser un retour d'expérience détaillé sur le versement des aides de la PAC 2015** permettant :
  - d'identifier les dysfonctionnements internes ou externes ;
  - proposer des mesures à même d'éviter qu'à l'avenir l'ASP rencontre à nouveau de telles difficultés, notamment lors du déploiement de la prochaine PAC ;
- ◆ **dresser un bilan des actions restant à mettre en œuvre** pour finaliser le versement des aides 2015<sup>6</sup> et pour assurer le versement des aides 2016 dans les délais impartis et le respect du cadre juridique en vigueur ;
- ◆ **évaluer la stratégie de l'ASP en matière d'architecture de son système d'information, d'organisation de sa mise en œuvre (y-compris l'étude de la conduite des investissements, des marchés publics associés, de conception et de réalisation de son programme d'investissement informatique, de sécurisation et d'indépendance de l'ASP vis-à-vis de ses prestataires informatiques) ;**
- ◆ **évaluer l'organisation et la gouvernance actuelles** des dispositifs de gestion des aides de la PAC, en particulier suite à la régionalisation du FEADER ;
- ◆ **identifier des pistes potentielles de simplification des dispositifs de la PAC ;**
- ◆ **évaluer l'efficacité du dispositif de gestion de la PAC et la pertinence de son mode de financement.**

La mission s'est organisée en deux phases.

En premier lieu, elle a procédé à **une évaluation** de l'organisation, des responsabilités, du pilotage, des procédures et des moyens notamment en termes de système d'information mis en place pour assurer la gestion des aides agricoles par l'ASP. Cette évaluation a résulté des **entretiens avec les parties prenantes au niveau national<sup>7</sup> comme au niveau local<sup>8</sup> et de l'étude de la documentation.**

---

<sup>5</sup> Notamment lors de la réunion du 7 décembre 2016.

<sup>6</sup> Y-compris pour les aides du second pilier.

<sup>7</sup> ASP, secrétariat général du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et directions techniques, IGN, CCCOP, Régions de France et prestataires informatiques.

<sup>8</sup> La mission a rencontré à l'occasion de ses déplacements les agents des directions régionales de l'ASP, des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), et des représentants des Régions.

## Rapport

À l'aune de ce premier diagnostic, la mission a présenté une liste de mesures à conduire pour assurer, en 2017, le versement des aides du premier pilier dans les délais impartis et le respect du cadre juridique en vigueur<sup>9</sup>.

**Dans une seconde phase, la mission a procédé à des approfondissements** thématiques sur la base d'entretiens ciblés et d'une analyse documentaire *ad hoc* notamment :

- ◆ en matière de refus d'apurement, qu'il soit comptable ou de conformité, la mission s'est intéressée à l'inventaire des motifs de refus, au déroulement des procédures d'enquête, aux méthodes d'estimation des montants de correction, aux responsabilités dans le cadre de l'organisation passée et actuelle de la PAC ;
- ◆ en matière de gouvernance des aides de la PAC, la mission a analysé l'articulation entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur en matière de planification, de pilotage, de suivi, de réalisation et de gestion des aides ;
- ◆ sur le second pilier, la mission a étudié l'organisation pratique de la décentralisation et la conduite du projet mise en œuvre.

À l'issue de l'ensemble de ces travaux, la mission formule des préconisations permettant d'améliorer l'efficacité de la gestion des aides et de circonscrire les risques de refus d'apurement.

**Les travaux de la mission ont été clôturés au 15 juin 2017.**

---

<sup>9</sup> Cf. points d'étapes réalisés entre la fin du mois de mars et la mi-avril auprès des cabinets de ministres commanditaires ainsi qu'auprès de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE).

## 1. La gouvernance de la PAC est aujourd'hui complexe tant au niveau national qu'au niveau européen

### 1.1. Au niveau national, la gouvernance est « circulaire » en ce qui concerne le premier pilier et s'est complexifiée pour le second

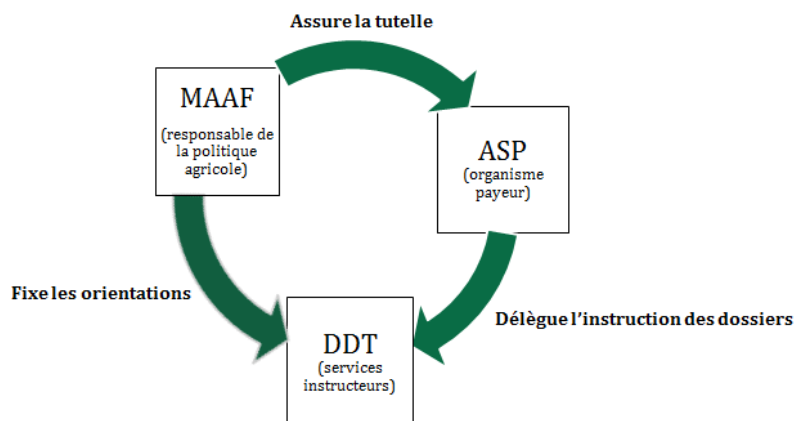
L'article R. 313-13 du code rural et de la pêche maritime dispose que l'Agence de services et de paiement (ASP) est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture et de l'emploi. Le code rural et de la pêche maritime fixe également les modalités de fonctionnement opérationnel et financier de l'ASP<sup>10</sup>. En particulier, l'article D.313-14 désigne l'ASP comme coordinateur des organismes payeurs (OP).

En pratique, s'agissant des aides du premier pilier de la politique agricole commune (PAC), le préfet de département est chargé, pour le compte de l'OP, de l'instruction des demandes d'aides et de paiement. Il décide en outre des réductions et sanctions administratives appliquées aux bénéficiaires<sup>11</sup>. C'est dans ce cadre que les directions départementales des territoires (DDT) interviennent pour le compte de l'ASP.

Ainsi, alors même que l'ASP est placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, une partie des travaux est déléguée aux services déconcentrés du ministère. **Les instructions réglementaires relèvent de la responsabilité du ministère et celles relatives à l'instruction pratique des dossiers de l'ASP.**

**Il en résulte une « gouvernance circulaire » de la gestion des dossiers relatifs aux aides du premier pilier de la PAC.**

Graphique 1 : Gouvernance des aides du 1<sup>er</sup> pilier



*Source : Mission.*

S'agissant du FEADER, depuis 2015 et la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>12</sup> (MAPTAM), le rôle des régions a été renforcé et les principes de la gouvernance se fondent sur un ensemble de dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles :

<sup>10</sup> Cf. articles L. 313-1 à L.313-13 et R. 313-13 à R. 313-44.

<sup>11</sup> Article. D. 615-3 du code rural et de la pêche.

<sup>12</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

## Rapport

- ◆ **deux décrets** ont été pris en application de l'article 78 de la loi MAPTAM afin de préciser le fonctionnement du Comité national État-régions et les modalités de mise en œuvre des programmes de développement rural (PDR)<sup>13</sup> ;
- ◆ **un vade-mecum de gouvernance État-régions** interfonds précise l'organisation des relations entre, d'une part, les autorités françaises et les institutions européennes et, d'autre part, entre l'État et les régions au niveau national et régional ;
- ◆ **une convention tripartite ASP/État/Régions** qui vise à organiser la gestion opérationnelle et la programmation du développement rural et à préciser les rôles de l'autorité de gestion (AG), de l'organisme payeur (OP) et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) dans la gestion opérationnelle du FEADER<sup>14</sup>.

Au niveau national, depuis la loi MAPTAM, **la gouvernance du second pilier s'est complexifiée du fait de la coexistence de multiples instances** (cf. encadré 1) **et de l'intervention de nombreux acteurs** (cf. encadré 2).

En outre, malgré un cadre juridique en apparence normé, **la question de la responsabilité financière effective des régions reste ouverte** (cf. 4.2.1.3).

### Encadré 1 : Les instances de gouvernance du FEADER

**Le comité État-régions FEADER** : se réunit au moins une fois par an. Il est coprésidé par le ministre de l'agriculture et la président de Régions de France (RF) et le secrétariat du comité est assuré par le MAAF. Il a en charge de :

- ◆ définir les grandes orientations pour le 2<sup>nd</sup> pilier ;
- ◆ assurer la cohérence entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> pilier ;
- ◆ assurer la mise en cohérence des programmes régionaux avec les objectifs de l'accord de partenariat et les objectifs nationaux ;
- ◆ assurer la concertation sur les actions assurées par l'État au niveau national ;
- ◆ veiller à l'harmonisation des actions mises en œuvre par les régions ;
- ◆ assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du cadre national.

**L'instance de coordination des AG**, présidée par la DGPE, se compose d'un représentant de chaque AG, de la RF, des OP et de la CCCOP. Elle traite de l'ensemble des questions stratégiques de la programmation 2014-2020 (négociation communautaire, mises en œuvre des programmes, suivi des programmes, coordination des AG).

**Le comité technique transversal (CTT)** : traite des questions de mise en œuvre de la programmation du FEADER. Il a en charge de valider les instructions transversales nécessaires à l'atteinte des objectifs liés à la protection des intérêts financiers de l'Union. Ces instructions transversales sont élaborées par la DGPE, l'ASP et les régions **au sein de comités opérationnels (COMOP), déclinaisons opérationnelles du CTT**. Ces COMOP sont au nombre de trois :

- ◆ **COMOP hors SIGC** (mesures non liées aux surfaces ou aux animaux) : piloté par l'ASP, il traite d'instrumentation d'OSIRIS et de procédures (manuels, formulaires, modes opératoires, conventions de paiement, etc.) ;
- ◆ **COMOP SIGC** : piloté par l'ASP, il traite d'instrumentation d'ISIS et des aspects de mise en œuvre opérationnelle des mesures SIGC qui y sont liées ;
- ◆ **Comité opérationnel audits et contrôles** est animé par le MAAF (bureau des audits et des contrôles, BAC) qui rédige et diffuse les comptes rendus des réunions. Il élabore des instructions relatives aux modalités de contrôles administratifs de la demande d'aide et de paiement et mutualise les recommandations des corps de contrôle et les suites à donner aux audits.

*Source : DGPE, note gouvernance RDR 3.*

<sup>13</sup> Décret n° 2015-229 du 27 février 2015 relatif au fonctionnement du comité national État-régions et au comité État-région régional et décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des PDR.

<sup>14</sup> Ces conventions tripartites sont localement complétées par des conventions de délégation de tâches qui précisent les missions déléguées par les conseils régionaux aux services instructeurs (dont les DRAAF et/ou les DDT).

## Rapport

### Encadré 2 : Procédures et circuit de gestion et de contrôle des aides du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC 2014-2020

#### **Pour les aides SIGC du 2<sup>nd</sup> pilier** (chapitre 4 de la convention cadre) :

- ◆ le **préfet de région et les préfets de département** prennent, chacun selon leurs attributions, les arrêtés préfectoraux relatifs à l'encadrement local de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Pour les MAEC, conformément à l'article D 341-7 du code rural et de la pêche maritime et en cohérence avec l'avis de la Commission Régionale Agroenvironnementale et climatique (CRAEC), le préfet de région prend l'arrêté préfectoral régional d'ouverture des dispositifs pour la campagne 2014 ;
- ◆ le **conseil régional** peut reprendre les mêmes éléments dans une délibération qui lui est propre. Par ailleurs, il crée les enveloppes de répartitions des crédits FEADER et des financeurs autres que le MAAF ;
- ◆ la **DRAAF** crée dans OSIRIS les enveloppes de répartition des crédits du MAAF ;
- ◆ les **DDT** assurent, sous réserve d'une délégation de l'autorité de gestion, la fonction de guichet unique et de service instructeur des aides définies ci-dessus, qui sont gérées selon les circuits de gestion définis par la réglementation nationale<sup>15</sup> ;
- ◆ le **président de la région** signe ou délègue aux chefs des services déconcentrés la signature de la décision d'attribution de l'aide FEADER pour les MAE ;
- ◆ l'**ASP**<sup>16</sup>, en tant qu'organisme payeur, assure le versement des aides, la supervision des tâches réalisées par les DDT, les contrôles sur place, et la communication à destination des bénéficiaires.

#### **Pour les aides hors SIGC du FEADER** (chapitre 5 de la convention cadre) :

- ◆ les guichets uniques et les services instructeurs sont les mêmes que ceux désignés par la MAAF ou le préfet de région pour la mise en œuvre du plan de développement rural hexagonal (PDRH ou mesures nationales du FEADER) c'est-à-dire que lorsque la région disposait, dans le cadre du PDRH, d'une délégation de fonctions de l'autorité de gestion sur l'une ou plusieurs des mesures, elle est le guichet unique service instructeur des opérations mises en œuvre dans le cadre de ces mesures ;
- ◆ la **région**, en tant qu'autorité de gestion : définit les critères d'attribution des aides et les critères pour la sélection des dossiers au sein de chaque mesure dans le respect du cadre national et met en place un comité de programmation. Par ailleurs, il crée les enveloppes de répartitions des crédits FEADER et des financeurs autres que le MAAF ;
- ◆ le **président de la région** : signe ou délègue la signature aux chefs des services déconcentrés de la décision d'attribution de l'aide FEADER ;
- ◆ la **DRAAF** : crée dans OSIRIS les enveloppes de répartition des crédits du MAAF ;
- ◆ l'**ASP** : assure le paiement des aides et pilote la campagne de contrôles sur place des aides.

*Source : Convention cadre.*

<sup>15</sup> Pour l'ICHN les articles D 113-18 à D 113-26 du code rural et de la pêche maritime et l'arrêté ministériel du 30 juillet 2010 – NOR AGRT1019822A, pour les MAEC les articles D 341-7 à D 341-20 du code rural et de la pêche maritime et l'arrêté ministériel du 12 septembre 2007 modifié – NOR AGRF0763230A.

<sup>16</sup> En vertu de l'article 74.1 du règlement (UE) n° 1306/2013.

## 1.2. Au niveau européen, le renforcement récent du rôle du Parlement a alourdi un processus décisionnel déjà complexe

Le traité de Rome avait fixé la procédure pour l'élaboration et la mise en œuvre de la PAC, qui reposait sur une proposition de la Commission, l'avis du Parlement européen et, éventuellement, du Comité économique et social européen, et la décision du Conseil, à la majorité qualifiée. Il s'agissait donc pour le Parlement européen d'une procédure de simple consultation, qui n'a jamais été modifiée avant 2010. À cette date, **le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>17</sup> a reconnu la codécision comme «procédure législative ordinaire» de la PAC en remplacement de la procédure de consultation** ce qui a consacré le rôle de co-législateur du Parlement européen dans le domaine de l'agriculture. La réforme de la PAC pour la période 2014-2020 est la première à laquelle le Parlement a participé en tant que co-législateur.

En outre, le traité sur le fonctionnement de l'Union classe les compétences de cette dernière en trois catégories :

- ◆ compétences exclusives ;
- ◆ compétences partagées ;
- ◆ compétences de coordination, d'appui et de complément des actions des États membres.

Dans ce contexte, l'article 4, établit une **compétence partagée entre l'Union et les États membres dans le domaine de l'agriculture**. Sur cette base, les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif agricole.

**Une fois les règlements de base publiés, il revient à la Commission de rédiger les actes délégués et d'exécution**, qui sont des actes non législatifs de portée générale complétant ou modifiant certains éléments non essentiels des actes de base. Les actes délégués sont ensuite transmis au Conseil et au Parlement pour examen et ne peuvent entrer en vigueur que si, dans un délai de deux mois (renouvelable une fois), ni le Parlement, ni le Conseil n'expriment d'objections<sup>18</sup>.

Au niveau européen, depuis la réforme de 2010, le nombre d'acteurs impliqués directement dans la gouvernance de la PAC s'est ainsi accru et le processus décisionnel, déjà complexe, s'est alourdi de même que le panel des mesures évoquées est susceptible d'être démultiplié. **L'accord sur la réforme de la PAC obtenu en 2013 a ainsi été le fruit de trois années de réflexion, de discussions et de négociations.**

La réforme de 2013 se caractérise par l'élargissement du périmètre de subsidiarité de mise en œuvre laissée aux États membres : la PAC 2014-2020 implique des choix nationaux nombreux aussi bien sur le 1<sup>er</sup> pilier que sur le 2<sup>nd</sup>. Le temps nécessaire à la prise de décision et au cadrage de ces dispositions a retardé la mise en œuvre de la nouvelle PAC qui n'est donc intervenue officiellement qu'en 2015.

---

<sup>17</sup> Articles 42 et 43.

<sup>18</sup> Articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

## 2. La procédure d'apurement des comptes est perfectible

Alors que le premier règlement du Conseil européen<sup>19</sup> fixant les modalités de financement de la politique agricole commune (PAC) ne contenait aucune disposition relative aux contrôles, ces derniers ont été progressivement formalisés au point que le paiement des dépenses agricoles communautaires s'inscrit désormais dans un cadre procédural complet. Ce cadre repose sur plusieurs règlements<sup>20</sup>. Il est ainsi établi un système de gestion et de contrôle afin :

- ◆ d'obtenir l'assurance nécessaire que les opérations sont réalisées conformément aux diverses règles en vigueur et aux exigences de bonne gestion financière ;
- ◆ de prévenir, détecter et corriger la survenance d'irrégularités, au besoin en excluant du financement européen les paiements entachés de telles irrégularités.

Pour la PAC, ce système s'articule autour de quatre niveaux de contrôle :

- ◆ un organisme payeur, faisant l'objet d'un agrément et qui doit mettre en œuvre un dispositif de contrôles administratifs et sur place ;
- ◆ un organisme de certification national chargé de réaliser un audit externe de l'organisme payeur (critères d'agrément) et de ses comptes ;
- ◆ une supervision générale du système par la Commission européenne, notamment *via* des travaux d'audit sur l'ensemble des composantes de ce système, et la mise en œuvre éventuelle de corrections financières ;
- ◆ un examen de la régularité des comptes du FEAGA et du FEADER et, plus largement, des intérêts financiers de l'Union, par la Cour des comptes européenne.

### 2.1. Les délais en cas de refus d'apurement demeurent longs malgré une réforme récente de la procédure

En application de l'article 47 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement et du Conseil, la Commission peut organiser des contrôles sur place dans les États membres susceptibles d'engendrer des sanctions financières en cas de refus d'apurement ou de décisions relatives à la suspension de certains paiements<sup>21</sup>. Or, malgré une tendance à la baisse, le délai moyen des procédures reste supérieur à deux ans (cf. graphique 2) ce qui signifie que les décisions définitives interviennent alors qu'une ou plusieurs campagnes d'aides sont déjà clôturées **d'où une démultiplication du risque de corrections financières**<sup>22</sup>.

Si depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le déroulement des procédures d'apurement de conformité est encadré par l'article 34 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission<sup>23</sup>, la procédure actuelle, hors contentieux introduit auprès des juridictions, peut s'étaler sur plus d'un an, sans compter les délais d'intervention sur place des équipes de la Commission (cf. tableau 1).

---

<sup>19</sup> Règlement n° 65 du 20 avril 1962.

<sup>20</sup> Cf. règlement CE n° 1287/95, du mai 1995, règlement CE n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005, règlement CE n° 885/2006 de la Commission du 21 juin 2006 et règlement n° 1306/2013.

<sup>21</sup> Cf. Annexe I du présent rapport relative au descriptif de la PAC.

<sup>22</sup> Ce risque avait déjà été mis en avant en 2008 dans le rapport relatif aux refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France remis au Sénat le 13 novembre 2008 par le sénateur M. Joël Bourdin.

<sup>23</sup> Auparavant, la tenue de la réunion bilatérale, ainsi que la diffusion de son procès-verbal, n'étaient enfermées dans aucun délai. Selon un rapport d'information du Sénat, sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France, présenté en novembre 2008, six années étaient en moyenne nécessaires pour connaître les conclusions définitives de la Commission.



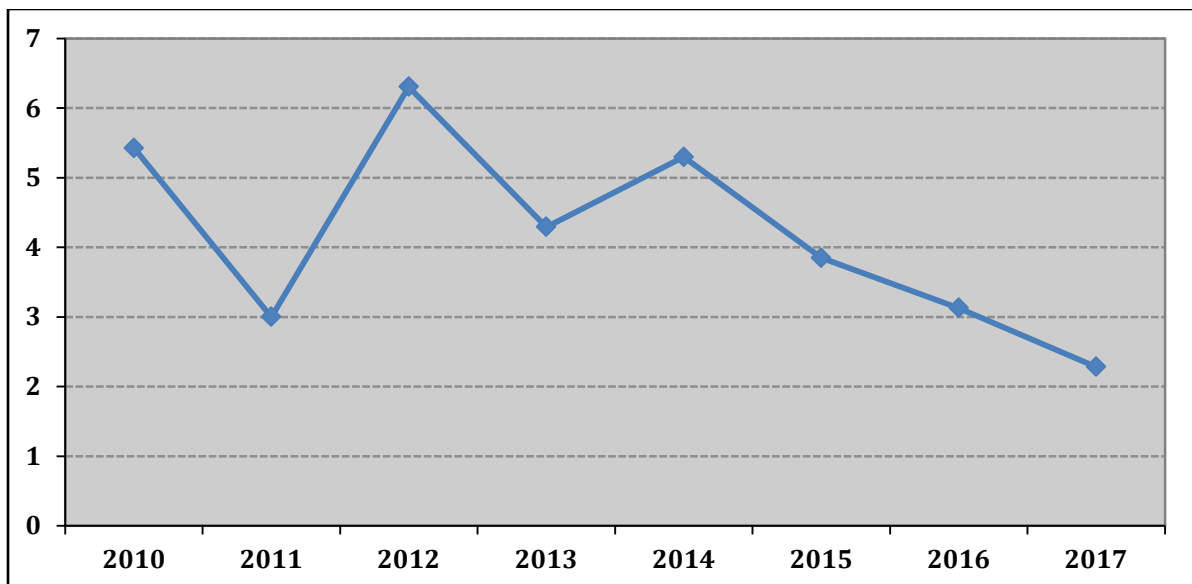
## Rapport

**Tableau 1 : Principales étapes d'une procédure d'apurement de conformité engagée par la Commission à l'encontre d'un État membre**

Étapes	Délais
Notification de l'ouverture d'une mission, communication de la liste des pièces requises, visite des équipes sur place	Pas de délai fixe mais plusieurs mois peuvent s'avérer nécessaires
Premières conclusions rendues au cours d'une réunion de restitution	N.A.
Communication officielle des constatations de la Commission avec indication du niveau provisoire de correction	N.A.
Réponse de l'État membre	2 mois <i>maximum</i> (prorogeable de deux mois <sup>24</sup> )
Réunion bilatérale entre les représentants de la Commission et ceux de l'État membre	4 mois <i>maximum</i> après l'expiration du délai de réponse de la part de l'État membre
Rédaction et transmission du procès-verbal de la réunion bilatérale	30 jours ouvrables à compter de la réunion bilatérale
Communication des observations de l'État membre à la Commission	15 jours ouvrables à compter de la réception du procès-verbal
En cas de désaccord, saisine potentielle d'un organe de conciliation par l'État membre.	30 jours ouvrables suivant la réception de la communication des observations de la Commission
Procédure de conciliation	4 mois maximum (au-delà, la conciliation est réputée avoir échoué)
Communication des conclusions définitives de la Commission	Dans les 6 mois suivant l'envoi du procès-verbal de la réunion bilatérale ou de la réception du rapport de l'organe de conciliation
Saisine potentielle du Tribunal de première instance, puis de la Cour de justice de l'Union européenne	N.A.

*Source : Articles 34 et 40 du règlement CE n° 908/2014.*

**Graphique 2 : Délai moyen pondéré, en années, entre l'exercice financier d'origine et l'année de notification de la correction financière**



*Source : Mission, à partir des données ASP (hors remboursements par la Commission et hors corrections quasi-définitives).*

<sup>24</sup> Dans des cas justifiés et sur demande motivée de l'État membre.



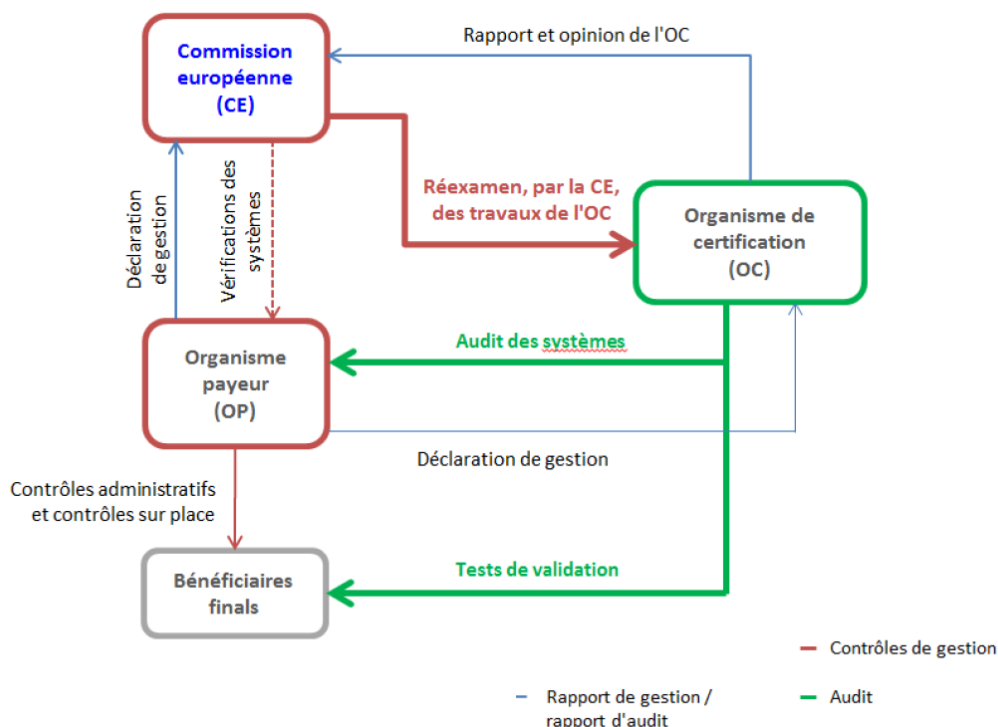
## 2.2. Le rôle des organismes de certification est amené à s'amplifier ce qui est susceptible de poser des difficultés

En application de l'article 9 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement et du Conseil, chaque État membre désigne un organisme d'audit public ou privé comme organisme de certification (OC). L'OC s'appuie sur des travaux d'audit qu'il réalise pour chaque exercice budgétaire<sup>25</sup> et les constatations font l'objet d'un rapport de certification incluant ses recommandations et un avis sur la conformité des dépenses et sur la déclaration de gestion des responsables des organismes payeurs.

Les OC, désignés par les États membres, se sont vu confier le rôle d'auditeurs indépendants des organismes payeurs en 1996. Depuis l'exercice 2015, ils sont également chargés d'exprimer une opinion, élaborée conformément aux normes d'audit internationalement reconnues, indiquant si les dépenses dont le remboursement a été demandé à la Commission sont légales et régulières. **L'exercice 2015 a donc été le premier pour lequel la Commission a pu utiliser les travaux approfondis des organismes de certification sur la légalité et la régularité.**

Dans un rapport spécial<sup>26</sup>, la Cour des Comptes européenne dresse un premier bilan de cette nouvelle organisation. La Cour pointe des « *faiblesses significatives* » dans le cadre conçu par la Commission pour la première année de mise en œuvre des nouveaux travaux des OC et formule des recommandations. La Cour estime toutefois que « **le nouveau rôle des organismes de certification en ce qui concerne la légalité et la régularité des dépenses de la PAC constitue une avancée vers un modèle de contrôle unique** » (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Modèle de contrôle unique pour la PAC envisagé par la Cour des comptes européenne



Source : Cour des comptes européenne.

<sup>25</sup> En vertu des principes et des méthodes définis aux articles 5 à 7 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014.

<sup>26</sup> Rapport publié le 22 mars 2017 intitulé « *Nouveau rôle des organismes de certification concernant les dépenses de la PAC : une avancée vers un modèle de contrôle unique, malgré d'importantes faiblesses à surmonter* ».

## Rapport

Dans sa réponse à ce rapport, la Commission estime que le modèle décrit par la Cour n'est que l'un des nombreux modèles possibles. Toutefois, la Commission envisage « *une réorientation progressive des audits de la DG AGRI vers les OC au lieu des OP à moyen et à long termes* ».

**Ce changement de positionnement de l'OC est susceptible de poser des difficultés à plusieurs niveaux :**

- ◆ le montant des corrections au moment de la certification pourrait sensiblement s'accroître ;
- ◆ les observations de l'OC s'inscrivent dans un processus temporel encadré<sup>27</sup> ce qui limite de fait la durée de la phase contradictoire.

### 2.3. Le processus actuel de contrôle présente un risque de surcroît d'exigence de la Commission en fonction des constats de la Cour

En application de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, **la Cour des comptes européenne « fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union »**. Pour ce faire, **elle diligente des contrôles qui ont lieu « sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de l'Union, dans les locaux de tout organe ou organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget »**.

À l'issue de ces audits, **la Cour des comptes européenne formule dans son rapport annuel des recommandations à destination de la Commission** pour la protection des intérêts financiers de l'Union. Ces recommandations, qui font l'objet d'un suivi par la Cour dans les rapports suivants, orientent les axes d'investigation de la Commission.

Le montant des corrections financières prononcées à l'encontre des États membres permet ensuite à la Commission et à la Cour d'évaluer quelle part du taux d'erreur est « couverte » par ces corrections *a posteriori*. **La prononciation de corrections financières constitue ainsi une façon de diminuer le taux d'erreur « net » dans la gestion des fonds agricoles.**

Dans son rapport annuel d'activité (RAA) 2015, la DG AGRI évalue les dépenses exposées à un risque pour les principaux domaines de dépenses :

- ◆ cette évaluation se fonde au départ sur les niveaux d'erreur communiqués par les États membres (pour chaque organisme payeur) dans leurs statistiques de contrôle ;
- ◆ par la suite, la Commission ajuste ces niveaux d'erreur en se fondant essentiellement sur les audits réalisés par elle-même ou par la Cour pendant les trois dernières années ainsi que sur les opinions des organismes de certification en matière de légalité et de régularité ;
- ◆ les taux d'erreur ajustés qui en résultent sont ensuite agrégés et utilisés pour calculer le montant total des dépenses à risque, c'est-à-dire le niveau d'erreur affectant le budget de l'UE selon la Commission.

---

<sup>27</sup> Le rapport de l'OC doit être remis à la Commission européenne au plus tard le 15 février de l'année N+1.

## Rapport

La DG AGRI fait également état des corrections financières exécutées au titre de l'apurement de conformité. Elle y définit la « **capacité de correction** » comme un mécanisme destiné à corriger les erreurs commises et à protéger le budget de l'UE. La capacité de correction est calculée sur la base d'une moyenne, sur trois ans, des corrections financières imposées aux États membres et des recouvrements effectués par les États membres auprès des bénéficiaires. Dans son rapport annuel pour l'exercice 2015, la Cour des comptes européenne rapproche ainsi le taux d'erreur ajusté agrégé calculé par la Commission pour les fonds FEAGA et FEADER de la capacité de correction associée à ces fonds.

Il en résulte que **les corrections financières prononcées par la Commission à l'issue des apurements de conformité lui permettent de justifier auprès de la Cour de la bonne protection des intérêts financiers de l'Union ce qui est susceptible de créer un effet d'entraînement en termes de sanctions**. Ainsi, selon les représentants de la DG AGRI, l'augmentation du niveau d'erreur du FEAGA calculé par la Cour des comptes européenne a conduit la Commission à revoir sa méthodologie de contrôle<sup>28</sup>.

### 2.4. La Cour des comptes européenne a fait le choix de retenir un seuil de tolérance d'erreur unique pour le FEAGA et le FEADER malgré des recommandations de différenciation émises par la Commission

Au-delà des corrections financières qui peuvent être prononcées directement lors de l'apurement des comptes, les travaux de l'organisme de certification, sont utilisés par la Commission pour déterminer les suites à donner à la procédure d'apurement comptable.

**La Cour des Comptes européenne a fixé un seuil de signification uniforme de 2 %** pour les erreurs estimées par l'organisme de certification sur chacun des fonds FEAGA et FEADER. Ce seuil de signification correspond au risque tolérable<sup>29</sup>. La Cour des Comptes européenne s'appuie sur ce seuil de signification pour élaborer sa déclaration d'assurance, auprès du Parlement européen, sur la légalité et la régularité des fonds européens.

**Le niveau de 2 % est inspiré des normes d'audit financier du secteur privé**. Il a été initialement choisi comme critère de référence par la Cour en l'absence d'une norme internationale comparable pour l'audit des opérations sous-jacentes ou de toute indication contraire au niveau politique. **Le principe d'un seuil uniforme pour l'ensemble des politiques de l'Union a été remis en question, de façon argumentée, par la Commission en 2008 et 2010, mais cette démarche demeure infructueuse à ce jour** (cf. encadré 3).

**Or, la définition initiale de ce seuil de signification revêt un caractère essentiel car :**

- ◆ la taille des échantillons retenus par la Cour pour définir les niveaux d'erreur correspond à une estimation large de l'intervalle de confiance<sup>30</sup> ;
- ◆ le dépassement de ce seuil déclenche des mesures correctives.

---

<sup>28</sup> Cf. Annexe II relative aux refus d'apurement.

<sup>29</sup> Défini comme le risque d'erreur non détecté accepté ou toléré, une fois le risque inhérent atténué par des contrôles présentant un bon rapport coût-efficacité.

<sup>30</sup> Pour l'exercice 2015, la Cour des comptes européenne a retenu un échantillon de 180 opérations pour le FEAGA et de 159 opérations pour le FEADER pour des intervalles de confiance compris entre 0,8 % et 3,6 % pour le FEAGA et 2,7 % et 7,9 % pour le FEADER.

## Rapport

### Encadré 3 : Communications de la Commission visant à remettre en cause le principe d'un seuil de signification uniforme pour l'ensemble des politiques de l'Union

Dans son rapport annuel 2007, la Cour des Comptes européenne a recommandé à l'autorité législative et à la Commission de progresser dans l'élaboration du concept de risque tolérable. Puis, dans une communication du 16 décembre 2008 à destination du Parlement européen, du Conseil et de la Cour, la Commission européenne a fait part de ses premières réflexions :

- ◆ définir le risque tolérable : niveau auquel on peut raisonnablement attendre de la Commission et de ses partenaires qu'ils ramènent le taux d'erreur par des moyens présentant un bon rapport coût/efficacité. C'est une décision qui doit relever du niveau politique ;
- ◆ le coût du contrôle des mesures agroenvironnementales est estimé à 13 % du montant des dépenses publiques consenties, alors que le coût du contrôle des autres mesures agricoles est d'environ 4 % ;
- ◆ pour ramener le taux d'erreur des mesures agroenvironnementales au seuil de signification retenu par la Cour (soit 2 %), il faudrait porter le coût du contrôle à presque 30 % du montant des aides associées ;
- ◆ étant donné qu'il serait économiquement inefficace d'augmenter les contrôles, le niveau de risque tolérable pour les mesures de développement rural se situe clairement au-dessus de 2 % et pourrait même dépasser 5 % ;
- ◆ **en conclusion, le seuil de signification de 2 % ne configure pas un bon rapport coût/efficacité de la stratégie de contrôle dans certains domaines politiques. Le risque d'erreur tolérable devrait donc être analysé et déterminé séparément pour chaque domaine politique au niveau communautaire.**

La Commission européenne a approfondi ses réflexions et développé ses propositions dans une seconde communication, datée du 26 mai 2010 :

- ◆ les règles sectorielles applicables aux régimes de subvention sont destinées à permettre la réalisation d'objectifs des politiques qui sont souvent très spécifiques, ce qui suppose en général une certaine complexité. Cette complexité peut induire une mauvaise compréhension ou interprétation des conditions d'éligibilité par les bénéficiaires, qui présentent alors des demandes de financement erronées : ces erreurs d'ordre financier sont dans la plupart des cas involontaires et dénuées d'intention frauduleuse ;
- ◆ le risque varie d'une activité gérée à l'autre, la Commission juge essentiel de se doter de référentiels à la fois raisonnables et stricts à l'aune desquels apprécier sa gestion du risque dans le cadre d'une analyse coût-bénéfice ;
- ◆ **aucune simplification envisagée dans le cadre de la réforme de la PAC ne sera suffisante pour réduire le taux d'erreur dans le secteur du développement rural en-dessous du seuil de 2 % sans risquer de compromettre les objectifs des politiques ;**
- ◆ s'agissant du FEADER, toute augmentation des contrôles sur place au-delà de leur niveau actuel serait inefficace en termes de coûts ;
- ◆ la Commission propose, pour les dépenses du FEADER, un niveau de risque d'erreur tolérable compris entre 2 % et 5 %, un seuil autour de 3,5 % constituerait un taux acceptable et justifié.

Ces travaux n'ont pas été repris dans les textes communautaires. Toutefois, dans le cadre de la discussion du règlement dit « omnibus », le Parlement européen étudie un rehaussement du seuil de signification à 4 %.

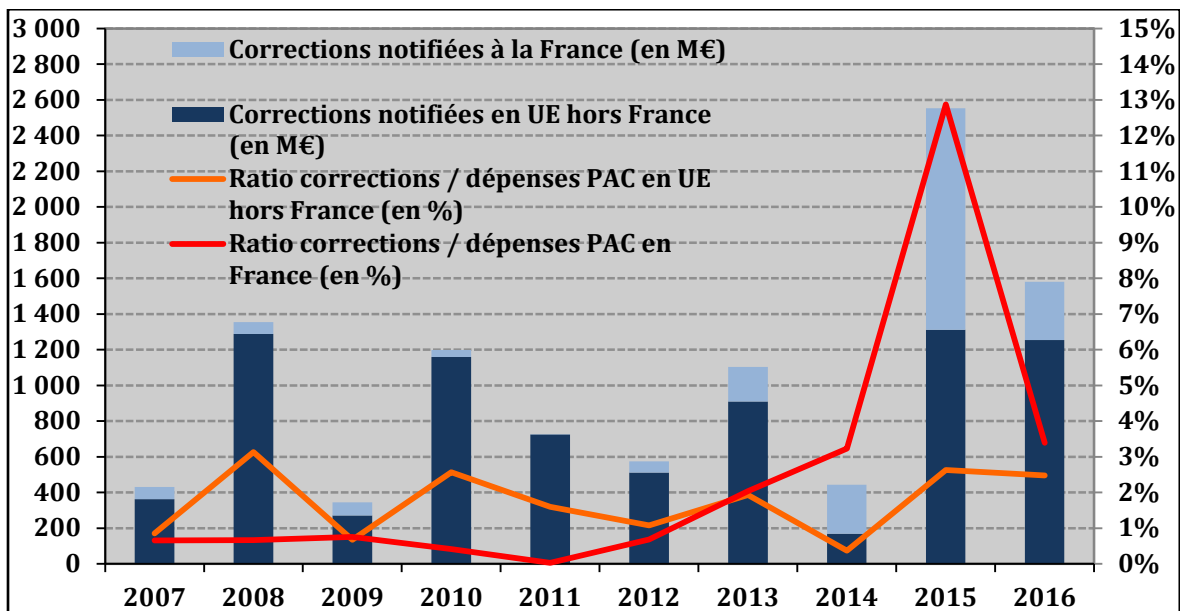
*Source : Communications de la Commission européenne du 16 décembre 2008 (COM(2008)866) et du 26 mai 2010 (COM(2010)261).*

### 3. Au cours de la période récente, la France a connu une augmentation du niveau des corrections financières sous l'effet de plusieurs éléments conjoncturels

#### 3.1. La France a connu un pic de corrections financières en 2015 lié à la conclusion de nombreuses enquêtes portant sur la période 2008-2013

Jusqu'en 2012, le montant des corrections financières notifiées à la France était annuellement inférieur à 1 % du montant des dépenses de la PAC et le ratio français était inférieur à celui calculé au niveau européen pour les autres pays (moyenne). Depuis 2013, la France a connu une augmentation significative du montant de ses corrections financières (cf. graphique 4), qui s'explique principalement par les corrections prononcées à l'encontre de l'Agence des services et de paiements (ASP).

**Graphique 4 : Corrections financières notifiées entre 2007 et 2016 (en M€), rapportées aux dépenses annuelles de la PAC (en %)**

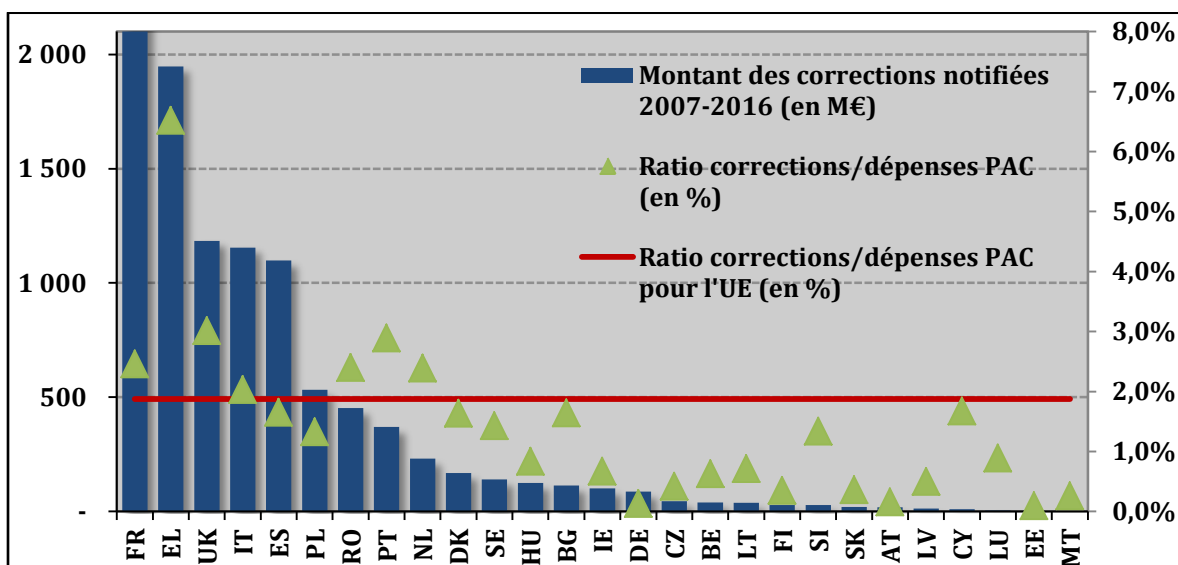


Source : Direction du budget, à partir des corrections notifiées (hors échelonnement).

Les corrections financières notifiées à la France entre 2013 et 2015 ont fait l'État membre ayant subi le montant le plus élevé de corrections financières entre 2007 et 2016 (cf. graphique 5). Sur cette période, le montant des corrections notifiées à la France rapportées aux dépenses de la PAC atteint 2,5 %, la moyenne européenne étant de 1,9 %. Seuls trois États membres ont connu un ratio plus élevé : la Grèce (6,5 %), le Royaume-Uni (3,0 %), et le Portugal (2,9 %).

## Rapport

**Graphique 5 : Corrections financières notifiées sur la période 2007-2016 pour chacun des États membres (en M€), rapportées aux dépenses de la PAC (en %)**

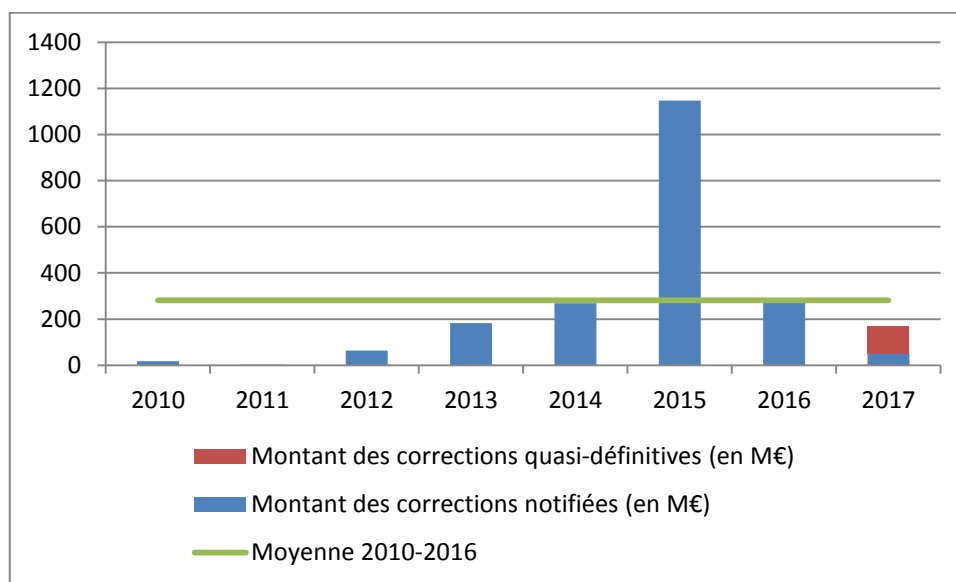


Source : Direction du budget, à partir des corrections notifiées (hors échelonnement).

De par sa fonction d'organisme de coordination, l'ASP, à travers sa mission de coordination des fonds agricoles (MCFA) tient un tableau de suivi exhaustif des corrections financières prononcées par la Commission dans le cadre de l'apurement de conformité.

Le montant des corrections financières sur le périmètre ASP a connu un pic en 2015 résultant de la conclusion de nombreuses enquêtes (cf. graphique 6).

**Graphique 6 : Corrections financières notifiées annuellement sur le périmètre de l'ASP depuis 2010**

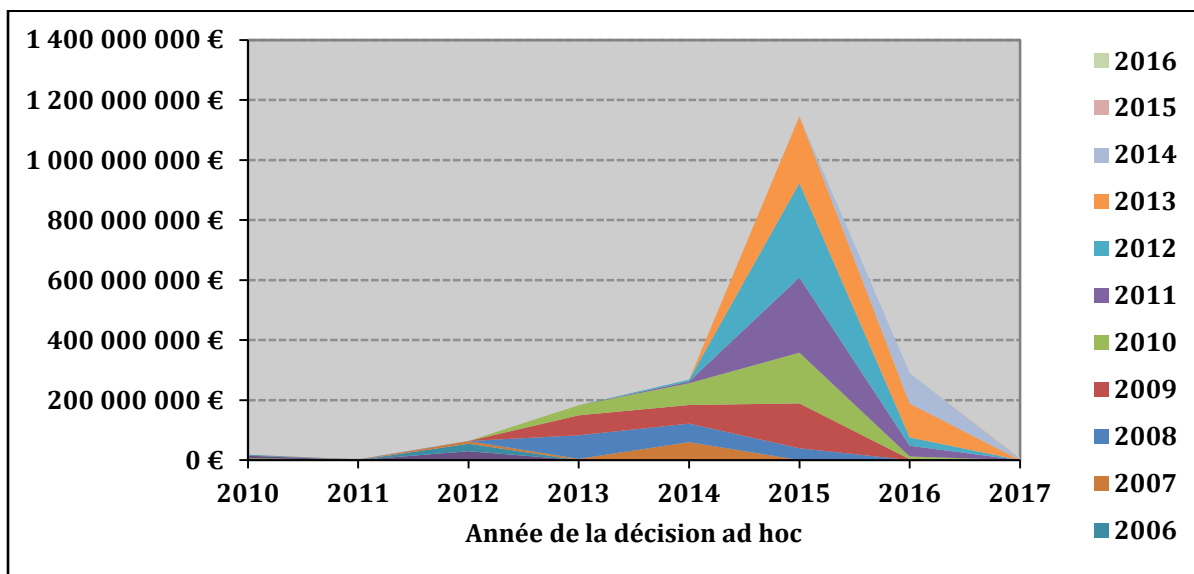


Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission).

**La hausse significative des corrections financières notifiées à l'encontre de l'ASP, en particulier en 2015, résulte de l'achèvement de plusieurs enquêtes de conformité portant sur les exercices antérieurs.** Les décisions *ad hoc* notifiées en 2015 comprenaient ainsi des corrections significatives portant sur les exercices financiers 2009 à 2013 (cf. graphique 7).

## Rapport

Graphique 7 : Exercice financier d'origine des corrections financières notifiées sur le périmètre de l'ASP



Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission et hors corrections quasi-définitives).

### 3.2. La mise en œuvre du « plan FEAGA » a généré des retards sur les paiements et sur l'adaptation de l'instrumentation avec des conséquences fortes sur le niveau des corrections financières

#### Encadré 4 : Historique des motifs de mise en œuvre du plan FEAGA

Au cours de l'année 2013, la Commission européenne (CE) a rendu ses conclusions suite à une série d'audits visant à apprécier la régularité des versements de la PAC sur la période 2008-2012. Ces audits, réalisés d'une part par la Cour des comptes européenne dans le cadre des rapports sur l'exécution des budgets 2010 et 2012 de l'Union européenne (UE), et, d'autre part, par la CE dans le cadre des audits de conformité, ont mis en évidence des **défaillances dans le système de gestion et de contrôle des aides financées par le FEAGA** concernant :

- ◆ les modalités de calcul des droits à paiement unique (DPU) ;
- ◆ la grille de sanctions relatives à la conditionnalité applicables aux agriculteurs ;
- ◆ les insuffisances du **registre parcellaire graphique (RPG)** de la France en raison :
  - de l'ancienneté des ortho-photographies aériennes qui constituent la base du RPG ;
  - de l'absence de photo-interprétation préalable des ortho-photographies mises à disposition des agriculteurs pour établir leur déclaration PAC ;
  - de l'absence d'utilisation du RPG mis à jour en fin de campagne pour les déclarations de la campagne suivante.

**Ces insuffisances ont initialement amené la Commission à annoncer un refus d'apurement des dépenses engagées sur la période 2008-2012 à hauteur de 3,5 Md€.**

La Commission européenne a alors demandé à la France, en mai 2013, d'engager un plan d'action correctif pour mettre en conformité les pratiques nationales avec la réglementation communautaire. **Le plan d'actions dit « plan FEAGA » présenté par la France le 21 octobre 2013 en réponse aux observations de la Commission et validé par la Commission le 28 novembre 2013 comportait trois volets à titre principal :**

- ◆ la révision des modalités de calcul des droits à paiement unique (DPU) ;
- ◆ la révision de la grille de sanctions relatives à la conditionnalité ;



## Rapport

- ◆ le renouvellement et la mise en conformité du RPG France<sup>31</sup>.

**C'est le troisième volet sur la mise à niveau du RPG qui a nécessité les travaux les plus importants. Sa réalisation était toutefois indispensable pour réduire le montant des corrections financières** liées au non-respect des dispositions communautaires, dans la mesure où :

- ◆ en l'absence de données suffisantes et objectives permettant d'établir le montant des aides indûment versées, la Commission applique des sanctions forfaitaires ou est conduite à extrapoler le taux d'erreur constaté sur la base d'un échantillon à l'ensemble des aides concernées ;
- ◆ un RPG plus précis permet au contraire de circonscrire les erreurs commises et de déterminer le préjudice financier subi par l'Union européenne ; la correction financière appliquée correspond alors aux montants indûment dépensés, limitant ainsi le recours aux extrapolations ou aux sanctions forfaitaires<sup>32</sup> ;
- ◆ la persistance de la « *non-conformité* » du RPG aurait généré des refus d'apurement annuels récurrents.

La mise en œuvre du plan FEAGA, ainsi que les négociations menées avec la Commission européenne sur la base d'un travail d'analyse des taux effectifs d'erreurs, ont permis de **ramener *in fine* le montant de la correction financière à 1,1 Md€ pour la période 2008-2012.**

*Source : Mission.*

### **3.2.1. La révision du registre parcellaire graphique a été lancée tardivement par les autorités françaises et la sous-estimation de son ampleur a entraîné un retard de près d'un an sur le paiement des aides de la PAC 2015**

Alors que dès 2008<sup>33</sup> la Commission européenne pointait les défaillances sur les mises à jour du registre parcellaire graphique (RPG), la France n'a entrepris d'ouvrir ce chantier qu'en 2013 lorsqu'elle a été confrontée à un refus d'apurement de 3,5 Md€ (cf. encadré 4).

En particulier, la décision de confier, sans étude d'impact préalable, à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) le soin de photo-interpréter les ortho-images les plus récentes sur tout le territoire métropolitain a eu de multiples conséquences opérationnelles.

En effet, cette démarche a créé une nouvelle étape en amont de la mise à disposition aux agriculteurs des informations nécessaires à leur déclaration. Or, les différentes phases d'une campagne PAC sont obligatoirement séquentielles, ce qui signifie que chacune ne peut débuter que si les précédentes ont été conduites préalablement.

Dès lors, du fait :

- ◆ de la sollicitation tardive de l'IGN<sup>34</sup> ;
- ◆ de l'ampleur du chantier de mise à jour du RPG<sup>35</sup> ;

<sup>31</sup> Initialement, les DDTM ont réalisé des mises à jour manuelles, mais ce procédé a été critiqué par la CE qui a, en revanche accepté que ces actualisations soient confiées à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

<sup>32</sup> Article 52 du règlement n° 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique.

<sup>33</sup> Dans son rapport annuel de l'exercice 2007, publié en novembre 2008, **la Cour des comptes européenne estime que** : « *en France et aux Pays-Bas, les organismes payeurs ne déduisent pas de la surface éligible enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles une partie suffisante de la superficie correspondant aux éléments constituant une cause d'inéligibilité visibles sur les orthophotos et n'actualisent pas leur système d'identification des parcelles agricoles sur la base des résultats des inspections sur place. [...] La France et la Suède utilisent des orthophotos, dont certaines datent de plus de cinq ans* ».

<sup>34</sup> La convention cadre signée entre l'ASP, le MAAF et l'IGN est datée du 24 octobre 2014.

<sup>35</sup> Sur le plan quantitatif, l'IGN a dû livrer les photo-interprétations de 6,1 millions d'îlots de culture et de 45 millions de surfaces non agricoles. À titre de comparaison, la base de données interne de l'IGN, qui regroupe



## Rapport

- ◆ du degré de complexité des photo-interprétations<sup>36</sup> ;
- ◆ de la défaillance de certains prestataires de l'IGN qui ont réalisé des travaux qualitativement insuffisants ;

le chantier de mise à jour du RPG a pris près d'un an de retard avec, en répercussion, un blocage des outils informatiques liés (programme ISIS). Ces constats ont d'ailleurs conduit l'ASP à demander « *une année blanche* » dans l'intégration des mises à jour de l'IGN (c'est-à-dire un stockage de travail de l'IGN et le report de son utilisation d'un an)<sup>37</sup>.

### **La concomitance du lancement de ce chantier avec la mise en œuvre des règles de la nouvelle PAC a été un facteur de complexification supplémentaire.**

En outre, en application des règlements européens, le non-respect de la date de paiement au 30 juin de l'année N d'au moins 95 % des aides financées par le FEAGA induit mécaniquement une pénalité de 10 % sur les aides payées le premier mois de retard, de 25 % le deuxième, pour aller jusqu'à 100 % au-delà du quatrième mois. La France n'étant pas en mesure de procéder au paiement des aides directes de la PAC 2015 avant le 30 juin 2016, elle s'exposait à un refus d'apurement d'un montant supérieur à 1 Md€.

Par ailleurs, le Gouvernement a dû mettre en place un dispositif national pour compenser les effets de ce décalage de calendrier sur la trésorerie des exploitants agricoles : trois **apports de trésorerie remboursable**<sup>38</sup> (ATR) ont ainsi été versés aux agriculteurs, correspondant à 90 % du montant des aides de la PAC versées en 2014. L'apport était remboursé par compensation à concurrence des aides de la PAC demandées par les exploitants agricoles. **Le versement et le suivi des compensations de ces ATR ont constitué un travail supplémentaire pour les services de gestion des aides.** Au surplus, les sommes versées au-delà des délais réglementaires ont représenté une perte financière nette pour la France (cf. 3.2.3).

**Au final, le retard de prise en compte des exigences de la Commission et la sous-estimation de l'ampleur du chantier de mise à jour du RPG a engendré un retard d'un an sur le développement des outils informatiques de gestion des aides (cf. 3.2.2) et lourdement impacté les travaux de tous les acteurs impliqués dans le processus.**

### **3.2.2. La conduite des deux principaux programmes informatiques des outils de gestion de la PAC a été fortement perturbée par des facteurs exogènes**

Dans le cadre de sa mission d'organisme payeur, **l'ASP joue également le rôle d'opérateur informatique** pour la mise en place opérationnelle de la campagne des aides :

- ◆ gérées dans le **système intégré de gestion et de contrôle** (SIGC), *via* l'outil de gestion ISIS, pour le FEAGA et une partie des mesures du FEADER<sup>39</sup> ;
- ◆ gérées dans l'outil de gestion OSIRIS pour les autres mesures du FEADER.

Elle est en charge de la maîtrise d'ouvrage des outils informatiques nécessaires à la gestion des aides distribuées.

---

tous les objets topographiques (routes, voies ferrées, cours d'eau, bâtiments, végétation, etc.), les adresses et points d'intérêts contient 123,4 millions d'objets fin 2016. Sa production a démarré il y a 30 ans et, pendant l'année 2016, 10,6 millions d'objets ont été mis à jour.

<sup>36</sup> Le dictionnaire des données, qui spécifie le contenu de la base de données pour les classes îlot, parcelles, zone de densité homogène, surface artificialisée, végétation, autres éléments naturels et signallement localisé comprend 106 pages.

<sup>37</sup> Cf. note adressée le 11 septembre 2015 par l'ASP au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

<sup>38</sup> Décret n° 2015-871 du 16 juillet 2015.

<sup>39</sup> Notamment les mesures dites « *surfaciées* » financées par le FEADER comme les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ou les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique.

## Rapport

**La mission a mené une analyse sur la conduite de chacun de ces deux programmes informatiques fondée sur une évaluation de plus de 50 critères** (tableau 2 et tableau 3).

Il ressort de cette analyse plusieurs faiblesses tenant à<sup>40</sup> :

- ◆ des causes extérieures à l'agence :
  - la mise en place, à la demande de la Commission européenne, du **plan FEAGA** (cf. encadré 4) ;
  - la réforme de la PAC ;
  - **le transfert du rôle d'autorité de gestion aux régions** en décembre 2013<sup>41</sup> ;
- ◆ des causes internes, résultant de son mode d'organisation et de gestion :
  - **l'organisation de l'agence n'a pas permis d'éviter les principaux écueils rencontrés par l'État en matière de gestion et de conduite de projets** informatiques de moyenne ou grande ampleur (cf. *infra*)<sup>42</sup> ;
  - **le risque de dérive financière est avéré** en raison de la faible prise en compte de la contrainte budgétaire par les chefs de projet informatique et d'une absence de contre-expertise réelle par les services financiers ;
  - des risques juridiques ont pesé sur certains marchés passés par l'agence en matière de SI alors que ceux-ci représentent pourtant des montants significatifs et présentent des spécificités complexes. Ceci s'explique notamment par **l'absence de volonté réelle des décideurs de supprimer le quasi-monopole du prestataire actuel** en présence d'un risque de dérapage calendaire du programme ISIS.

**Malgré ces faiblesses récurrentes pour lesquelles la mission formule une série de propositions (cf. partie 4), la mission souligne que des progrès importants ont été récemment réalisés ou engagés dans la conduite de chacun de ces deux projets. La mission observe néanmoins que plusieurs axes d'amélioration attendus au travers de cette réorganisation restent à concrétiser.**

---

<sup>40</sup> Cf. annexe III relative aux systèmes d'information.

<sup>41</sup> Cadre national du partenariat État-Régions, version définitive du 24 décembre 2013.

<sup>42</sup> Ces 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.

## Rapport

**Tableau 2 : Synthèse de l'analyse conduite sur le programme ISIS<sup>43</sup>**

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

*Source : Mission.*

<sup>43</sup> Chacun des critères est évalué entre 0 et 1. Ces notes ont été attribuées après échanges au sein de la mission et ont été présentées à l'ASP afin de croiser les regards et ainsi réduire leur caractère subjectif.

## Rapport

**Tableau 3 : Synthèse de l'analyse conduite sur le programme OSIRIS**

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

*Source : Mission.*

### 3.2.3. Les retards de paiement ont mécaniquement engendré une augmentation significative des corrections financières prononcées dans le cadre de l'apurement comptable

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 (OP) de l'exercice concerné. Cette décision couvre l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis par les OP<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Cf. annexe I.

## Rapport

Pour la France, la mission de coordination des fonds agricoles (MCFA), rattachée au président directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP), joue le rôle d'organisme de coordination et constitue à ce titre l'interlocuteur de la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement comptable. À l'issue de cette procédure, **soit les comptes sont apurés (avec ou sans conséquence financière), soit ils sont disjoints, c'est-à-dire que l'apurement comptable est suspendu** (cf. encadré 5).

### Encadré 5 : Procédure d'apurement comptable en France

Chaque année, dans le cadre de la procédure d'apurement comptable :

- ◆ la MCFA établit, à destination des OP français (ASP, ODARC, ODEADOM, FranceAgriMer), une note de cadrage pour l'élaboration des comptes annuels ;
- ◆ les OP élaborent leurs comptes annuels, dont leurs responsables attestent de la qualité dans une déclaration de gestion ;
- ◆ la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) élabore son rapport de certification des comptes et rend son avis sur la conformité des comptes et la déclaration de gestion des responsables des OP ;
- ◆ avant le 15 février, la MCFA transmet à la Commission européenne, sous forme dématérialisée, les comptes annuels des OP ainsi que les rapports et avis de la CCCOP ;
- ◆ avant le 30 avril, le cas échéant après échanges bilatéraux avec la MCFA, la Commission européenne communique les résultats de ses vérifications, accompagnés d'éventuelles propositions de corrections financières ;
- ◆ avant le 31 mai, la Commission prononce, par décision, l'apurement ou la disjonction des comptes de chacun des organismes payeurs, pour chacun des fonds FEAGA et FEADER. Soit les comptes sont apurés (avec ou sans conséquence financière), soit ils sont disjoints, c'est-à-dire que l'apurement comptable est suspendu, en général dans l'attente de travaux complémentaires des organismes de certification ou d'informations supplémentaires de la part des OP. Une décision d'apurement comptable ultérieure doit alors être adoptée pour les OP dont les comptes ont été disjoints.

*Source : MCFA (ASP).*

Alors que sur la période 2008-2015, l'ASP avait connu un total de 18 M€ de corrections financières directes dans le cadre de la procédure d'apurement comptable, **l'exercice comptable 2016 a été marqué par une correction exceptionnelle de 174 M€**. En effet, la campagne 2015 de la PAC a été marquée par des retards importants, résultant de la mise en œuvre du plan FEAGA concomitante à la réforme de la PAC. Malgré un report de la date limite de paiement des aides directes du 30 juin 2016 au 15 octobre 2016<sup>45</sup>, **174 M€ d'aides n'ont pu être payées aux agriculteurs dans les délais impartis**. Il en résulte mécaniquement que, dans le cadre de l'apurement comptable au titre de l'exercice 2016, cette somme sera restituée au budget de l'Union.

### 3.2.4. La France risque d'être dans l'incapacité de contrôler certaines aides du 2<sup>nd</sup> pilier ce qui l'expose à des sanctions lors des enquêtes à venir de la Commission

**La Commission a ouvert une nouvelle enquête, n° RD2/2017/004, portant sur les aides surfaciques du FEADER (ICHN, MAEC et Bio principalement)**. Cette mission, qui doit se dérouler en Languedoc-Roussillon a été reportée du fait du retard pris par les autorités françaises pour le paiement de ces aides.

<sup>45</sup> Au regard de ces difficultés, communes à plusieurs États membres, la Commission européenne a décidé de ne sanctionner que les paiements postérieurs au 15 octobre 2016. La France n'a pas été en mesure de procéder à l'ensemble des versements au 15 octobre 2016.

## Rapport

Les aides surfaciques du second pilier présentent des risques significatifs :

- ♦ étant basées sur le **même référentiel de surfaces que les aides surfaciques du premier pilier**, la Commission pourrait estimer que les anomalies identifiées dans le cadre de l'enquête de conformité en cours sur les aides surfaciques premier pilier ont aussi une incidence sur les aides surfaciques du second pilier ;
- ♦ le **retard très important pris pour l'instruction des aides « mesures agro-environnementales et climatiques » (MAEC) et Bio de la campagne 2015<sup>46</sup> pourrait générer des difficultés de contrôle**. Ces aides étant conditionnées au respect de divers engagements par l'exploitant agricole<sup>47</sup>, la Commission pourrait juger que le contrôle du respect de ces engagements avec un retard de près de deux ans ne peut être effectué dans des conditions satisfaisantes.
- ♦ l'instruction et les contrôles sur place des aides MAEC et Bio des campagnes 2015 et 2016 n'ont pas encore été réalisés. En prévision de la prochaine mission d'audit de la Commission<sup>48</sup>, **la stratégie de contrôle sur place devra permettre d'assurer à la Commission que le risque attaché au retard pris est maîtrisé**.

### 3.3. Au 15 mai 2017, les procédures d'apurement non closes font peser des risques financiers importants mais dont les montants devraient *in fine* être réduits

À la date du 15 mai 2017, seize enquêtes de conformité concernant l'ASP sont ouvertes (en excluant l'enquête AA/2014/008, portant sur les campagnes 2013 et 2014 des aides surfaciques, pour laquelle le montant de correction a été notifié à la France mais n'a pas encore fait l'objet d'une décision *ad hoc*<sup>49</sup>).

En hypothèse haute, ces enquêtes de conformité représentent un montant potentiel de corrections de 4,2 Md€. Toutefois, il convient de noter que pour trois d'entre elles, portant sur les aides surfaciques du premier pilier et les aides couplées, **le montant pourrait être revu significativement à la baisse** en fonction des éléments de justification fournis par les autorités françaises à la Commission. À ce stade, **la fourchette basse est d'environ 140 M€**. À l'inverse, ne sont pas inclus dans ce montant les éventuelles corrections relatives à la campagne 2016 des aides surfaciques du premier pilier ni celles portant sur la programmation 2014-2020 du FEADER.

Par ailleurs, ce tableau n'inclut pas non plus :

- ♦ les corrections directes résultant de l'apurement des comptes de l'exercice financier 2016, d'un montant de 174 M€ (cf. 3.2.3) ;
- ♦ le montant de 175 M€ suspendu au titre du non-respect du plan FEAGA, qui devrait être réduit voire annulé, une enquête de conformité spécifique étant conduite sur les aides surfaciques de la campagne 2015.

---

<sup>46</sup> Non payées à la date du 19 mai 2017.

<sup>47</sup> Par exemple limitation des traitements phytosanitaires, diversité des cultures, etc.

<sup>48</sup> Qui devraient être réalisés en 2017.

<sup>49</sup> Cf. annexe relative aux procédures d'apurement.

## Rapport

■ Tableau 4 : Enquêtes de conformité relatives à l'ASP, en cours à la date du 15 mai 2017, et risques associés

Pilier concerné	Mesures concernées	Campagnes concernées	Référence de l'enquête	Hypothèse basse de la correction (en M€)	Hypothèse haute de la correction (en M€)	Avancement de la procédure
FEAGA	Droits à paiement de base	2015 et suivantes	NAC/2016/013	NC	1 000,00 <sup>50</sup>	Bilatérale prévue le 11/07/2017
	Mesures de soutien couplé facultatif	2015 et suivantes	NAC/2016/021	NC	2 200,00 <sup>51</sup>	Bilatérale prévue le 07/09/2017
	Aides à la surface du 1 <sup>er</sup> pilier	2015 et suivantes	AA/2016/011	NC	611,75 <sup>52</sup>	En attente du chiffrage complet des autorités françaises, pour le 17/06/2017
FEAGA et FEADER	POSEI (Martinique et Guadeloupe) <sup>53</sup>	2012-2014	INT/2014/003	20,99	20,99	Bilatérale le 08/07/2015
	Conditionnalité	2014	XC/2015/013	11,64	82,22	Bilatérale le 16/02/2017
	Conditionnalité	2015	XC/2016/001	3,52	75,83	Bilatérale le 15/11/2016
	Certification des comptes 2014 <sup>54</sup>	NA	CEB/2015/048	7,37	7,37	Organe de conciliation prévu le 09/06/2017
	Certification des comptes 2015	NA	CEB/2016/143 et CEB/2016/047	68,81	86,60	Bilatérale le 19/01/2017
FEADER	Certification des comptes 2016	NA	CEB/2017/047	NC	69,89	Bilatérale prévue le 11/10/2017
	PDR 2007-2013 - Leader	2014-2015	RD3/2016/003	12,95	32,38	Bilatérale le 17/01/2017
	PDR 2007-2013 - Assistance technique	2014-2015	RD3/2016/008	0,71	0,99	Bilatérale le 07/03/2017
	PDR 2007-2013 - Investissements	2015-2016	RD1/2016/811	0,00	25,53	Bilatérale prévue le 08/06/2017
	PDR 2007-2013 - ICHN et MAE	2014-2015	RD2/2015/017	14,26	14,26	Organe de conciliation le 15/02/2017
PDR 2014-2020 - Hors SIGC <sup>55</sup>	NC	RD1/2017/805	NC	NC	Mission prévue le 12-16 juin 2017	
	PDR 2014-2020 Languedoc Roussillon - MAEC, Bio, Natura 2000 et ICHN	2015-2016	RD2/2017/004	NC	NC	Mission reportée

Source : Mission, à partir des données de la MCFA.

<sup>50</sup> Ordre de grandeur calculé par la mission, en cas d'application de taux forfaitaires pour les exercices 2015 et 2016.

<sup>51</sup> Ordre de grandeur calculé par la mission, en cas d'application d'un taux forfaitaire de 100 %, pour les exercices 2015 et 2016.

<sup>52</sup> Chiffrage de la MCFA, pour la seule campagne 2015.

<sup>53</sup> Concerne également l'ODEADOM.

<sup>54</sup> Ces enquêtes portant sur la certification des comptes concernent également les autres organismes payeurs.

<sup>55</sup> Ainsi que la clôture PDRH 2007-2016, les bonifications d'intérêts, les contrôles *ex post* des investissements et les transactions contrôlées par l'organisme de coordination.



## 4. Propositions de la mission et liste des principaux chantiers à conduire

En miroir aux différents constats décrits ci-dessus, la mission formule une série de propositions en termes de gouvernance, d'organisation, ou de suivi opérationnel.

La mission établit également la liste de principaux chantiers structurants à venir, dont certains relèvent de négociations au niveau européen, et fournit un calendrier des décisions devant être prises à moyen terme.

### 4.1. À court terme, la finalisation de l'instrumentation des outils informatiques et la responsabilisation des acteurs en cas de sanctions financières sont des axes prioritaires

#### 4.1.1. Le suivi de la conduite des deux principaux projets informatiques demeure une priorité immédiate pour les pouvoirs publics afin d'éviter de nouveaux dérapages techniques ou financiers

Bien que la conduite des deux principaux projets informatiques se soit récemment sensiblement améliorée, la mission relève que :

- ◆ s'agissant du programme ISIS :
  - le pilotage par le cabinet du Premier ministre, qui prévalait jusqu'à la fin du mois d'avril 2017, est dysfonctionnel. La direction générale de la performance économique et environnementale (DGPE) du ministère de l'agriculture doit désormais reprendre son positionnement de tutelle. Dans cette optique, la mise en place d'un **plan complet du projet, régulièrement mis à jour et accessible à l'ensemble des acteurs** aussi bien en amont (cabinet du ministre, DGPE) qu'en aval (DRAAF, DDT et régions) **apparaît indispensable et demeure l'un des points faibles du projet**<sup>56</sup> ;
  - **si le recours à l'externalisation n'est pas, en lui-même, critiquable, il impose de conserver des compétences internes suffisantes**, y-compris métier, pour piloter de façon satisfaisante le projet ;
- ◆ s'agissant du programme OSIRIS, à la date de rendu du présent rapport, la nouvelle organisation est trop récente pour pouvoir apprécier sa pleine réussite, l'instrumentation complète des outils à destination des régions demeurant incertaine. Une évaluation de la nouvelle organisation au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre 2017 doit donc être envisagée.

Enfin, la mission a pu constater que le suivi budgétaire des deux projets informatiques n'était pas optimal. En effet, la comparaison entre les budgets prévisionnels, rectificatifs<sup>57</sup> et exécutés fait ressortir, pour chacun des deux projets des différences significatives quasi-systématiques. **Ces différences importantes entre les prévisions et l'exécution illustrent, au plan budgétaire, les difficultés de pilotage des projets informatiques que rencontre l'agence pour les SI des activités agricoles.**

---

<sup>56</sup> À la date du rendu du rapport, le document de suivi du projet ISIS de l'ASP n'est pas un *planning* complet permettant d'apprécier les imbrications du projet (cf. annexe III relative aux systèmes d'information). Toutefois, au 31 mai 2017, les principaux chantiers à conduire concernent quasi-exclusivement les aides MAEC et Bio.

<sup>57</sup> Dernier budget rectificatif, c'est-à-dire budget rectificatif du 4<sup>ème</sup> trimestre.



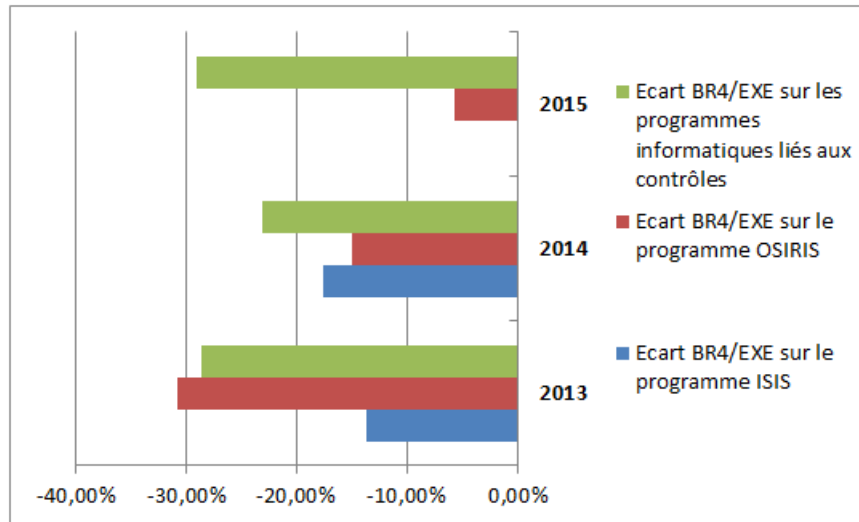
## Rapport

### Encadré 6 : Précision méthodologique

Pour permettre la comparaison de l'exécution avec la budgétisation, les données présentées sont circonscrites aux investissements, aux dépenses directes sur des SI exclusivement dédiées au domaine agricole et aux coûts externalisés (il n'intègre ni la masse salariale ni la production immobilisée).

Source : Mission.

**Graphique 8 : Comparaison des écarts constatés entre le dernier budget rectificatif et l'exécution sur la période 2013-2015 pour les SI des activités agricoles (en %)**



Source : Mission, sur la base des éléments communiqués par l'ASP.

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

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

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

**4.1.2. La maîtrise des risques futurs de refus d'apurement repose sur une réactivité accrue, une connaissance plus fine des sanctions antérieures, et une responsabilisation plus forte des acteurs concernés**

**4.1.2.1. La réactivité de la France dans la prise en compte des observations de la Commission joue un rôle important dans la réduction des risques**

La mise en œuvre complexe du « plan FEAGA », qui a résulté en grande partie d'un manque d'anticipation par les autorités françaises, a démontré l'importance de mieux prendre en compte les observations de la Commission.

En cas de désaccord, la stratégie actuelle déployée par les autorités françaises est souvent de maintenir les dispositifs afin de ne pas « fragiliser » la position de la France dans les négociations.

Confrontée à l'augmentation du niveau des corrections financières et compte tenu du nombre de procédures encore en cours, la France doit aujourd'hui réagir plus rapidement aux observations de la Commission, y-compris en cas de désaccord.

## Rapport

Ainsi, la stratégie consistant à ne prendre en compte les observations de la Commission qu'une fois toutes les voies de recours utilisées<sup>58</sup>, a largement montré ses limites et expose la France à des corrections importantes en raison du caractère répété sur plusieurs exercices des infractions constatées.

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

### 4.1.2.2. L'analyse de la nature et des motifs des corrections financières passées permet d'envisager une meilleure maîtrise des risques futurs

À partir d'une analyse détaillée des sanctions prononcées à l'encontre de la France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la mission a procédé à une classification et une hiérarchisation des catégories d'aides rectifiées par type de mesure et d'anomalie<sup>59</sup> (cf. tableau 5).

**Tableau 5 : Montant des corrections financières prononcées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 à l'encontre de l'ASP (en M€), par type de mesure et d'anomalie**

Types de mesures	Déficiences du contrôle	Insuffisance ou absence de sanctions	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	Type d'anomalie non connu	Total <sup>60</sup>
Aides surfaciques	838,7	0,0	0,0	0,0	838,7
DPU/DPB	0,0	0,0	595,7	0,0	595,7
Aides animales	246,2	4,8	0,0	0,0	251,0
ICHN et MAEC	162,8	0,0	0,0	0,0	162,8
Conditionnalité	101,3	115,5	0,0	0,0	216,8
Autres	27,2	0,0	7,9	55,9	94,8
<b>Total</b>	<b>1 380,1</b>	<b>120,3</b>	<b>603,6</b>	<b>55,9</b>	<b>2 159,8</b>

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

**Cette analyse atteste de la très forte concentration des corrections sur certaines catégories d'aides et fournit les axes pour mieux maîtriser les risques futurs s'agissant :**

- ♦ de la détermination des surfaces éligibles : les progrès réalisés grâce à la mise en œuvre du plan FEAGA et la « normalisation » des échanges avec l'IGN doivent permettre de circonscrire les risques ;
- ♦ de l'allocation des droits à paiement unique (DPU) et des droits à paiement de base (DPB), les divergences d'interprétation pourraient être circonscrites par une sollicitation plus en amont de prise de position de la Commission (cf. 4.2.3.1) ;
- ♦ des aides couplées animales : les observations formulées par la Commission fournissent des axes d'amélioration pour la réalisation des contrôles futurs ;
- ♦ de la conditionnalité : le renforcement récent des mesures dans ce domaine devrait permettre de réduire les corrections correspondantes ;

<sup>58</sup> Aujourd'hui, en cas de désaccord, les mesures peuvent être maintenues pour ne pas « fragiliser » la position française.

<sup>59</sup> Cf. annexe II relative aux refus d'apurement pour l'analyse complète.

<sup>60</sup> Hors remboursements par la Commission et annulations des doubles comptes.

## Rapport

- ◆ enfin, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et les MAEC constituent une zone de fragilité importante compte tenu de l'absence de contrôle sur la période 2015-2016 du fait des retards pris dans l'instrumentation et le paiement des aides. **Il conviendrait dès lors de procéder à une évaluation du risque financier correspondant.**

### *4.1.2.3. Un meilleur suivi des différentes catégories de corrections financières permettrait de responsabiliser les acteurs et ainsi de réduire les refus d'apurement ultérieurs*

Jusqu'au 31 décembre 2006, l'Agence de coordination des fonds agricoles (ACOFA) était l'organisme de coordination des différents organismes payeurs français.

Sur la période 2004-2006, un rapport sénatorial avait souligné que l'ACOFA avait procédé à une analyse des refus d'apurement selon trois critères<sup>61</sup> : le type d'erreur sanctionnée, le service responsable, et le type de comportement ayant conduit à la correction<sup>62</sup>.

Selon ce rapport, **l'autorité définissant les modalités d'application était responsable de 86,2 % des corrections financières notifiées entre 2004 et 2006.** Par ailleurs, il apparaît que les corrections résultaient à 54,6 % de choix délibérés et à 44,0 % de négligences.

**La mission trouve dommageable que ce travail d'analyse ait été abandonné** lorsque les missions de coordination de l'ACOFA ont été reprises par l'Agence unique de paiement (AUP), puis l'ASP. En effet, **la maîtrise des risques futurs d'apurement passe par une meilleure connaissance des zones de fragilités déjà constatées et par une responsabilisation des différents acteurs.**

La MCFA tient actuellement un recensement de l'ensemble des corrections notifiées sur le périmètre de l'ASP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 en dissociant :

- ◆ les corrections liées à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures (dont la responsabilité relève plutôt de l'ASP) ;
- ◆ les corrections liées à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes (dont la responsabilité relève plutôt de l'État).

**Ce tableau est connu de la DGPE mais n'est pas véritablement exploité et reste relativement informel.** La MCFA a indiqué que la diversité des types de corrections rend complexe l'identification des responsabilités<sup>63</sup>, mais a néanmoins procédé à une classification des corrections financières sur le périmètre ASP depuis 2010 par typologie d'erreur et par niveau de responsabilité dont il ressort que plus de 80 % relèverait de la seule responsabilité de l'État.

La classification opérée par la MCFA est fragilisée par le fait que la catégorisation est effectuée de façon assez générale et ne résulte pas d'une véritable procédure contradictoire avec la DGPE. Les analyses qui en résultent doivent donc être interprétées avec précaution même si la mission relève la quasi-concordance de la répartition des différents niveaux de responsabilité au regard de la classification opérée par la MCFA avec celle antérieurement constatée par l'ACOFA.

---

<sup>61</sup> Cf. rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France, présenté le 13 novembre 2008.

<sup>62</sup> Choix délibéré de ne pas respecter la réglementation communautaire, négligence (comprise comme le fait de ne pas s'être donné les moyens de mettre en place des mesures correctrices nécessaires), ou mésinterprétation de la réglementation.

<sup>63</sup> Cf. annexe II relative aux refus d'apurement.

**La formalisation d'une catégorisation des typologies d'erreurs plus ambitieuse<sup>64</sup>, permettrait d'améliorer le retour d'expérience sur les corrections financières notifiées par la Commission.** Il serait en particulier pertinent d'identifier les corrections qui résultent de choix politiques assumés, malgré le risque de contradiction avec la réglementation communautaire.

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

#### **4.2. Au cours de la période 2017-2019, les autorités françaises auront à engager des chantiers structurants tant au niveau national qu'eupéen pour simplifier la gouvernance de la PAC et se prémunir d'éventuelles corrections financières**

##### **4.2.1. Au niveau national, la clarification du rôle des acteurs et la fluidité de leurs relations sont des facteurs clés d'amélioration de la gouvernance**

###### ***4.2.1.1. L'association, le plus en amont possible, de l'ASP et des DDT aux prises de décision au niveau national est un élément essentiel pour le bon fonctionnement de la gouvernance***

Le retour d'expérience sur la période récente atteste de l'importance de maintenir les liens entre l'ASP et le MAAF à chaque étape de l'élaboration de la PAC, **en particulier au moment des prises de décision au niveau national.**

La « rupture » des relations entre le MAAF et l'ASP sur la période allant de janvier 2016 à juin 2016 et les différends constatés sur cette période<sup>65</sup> ont gravement nui au pilotage de l'instrumentation des outils informatiques. Cette dégradation est à l'origine des difficultés constatées pour le versement des aides des campagnes 2015 et 2016. De même, l'association des DDT à l'ensemble des instances de décisions en charge de l'instrumentation des outils de la PAC a permis une mutualisation des informations stratégiques nécessaire pour améliorer la planification des travaux de terrain<sup>66</sup>.

Dès lors, **l'amélioration de la gouvernance actuelle repose en grande partie sur une meilleure fluidité des relations entre l'ASP et le ministère de l'agriculture** et suppose que :

- ◆ le ministère maintienne des liens avec l'ASP en toutes circonstances, y-compris en cas de désaccord sur des choix stratégiques et exerce ainsi sa responsabilité de tutelle ;
- ◆ les choix pris au moment de la déclinaison opérationnelle de la PAC au niveau national soient concertés avec l'ASP afin qu'elle puisse apporter son expertise de terrain ;
- ◆ les DDT soient associées en amont aux décisions stratégiques de l'instrumentation des outils de gestion de la PAC.

---

<sup>64</sup> Par exemple sur le modèle de celle réalisée antérieurement par l'ACOFA.

<sup>65</sup> Notamment après que l'IGN ait été choisie pour la mise à jour du RPG.

<sup>66</sup> Cf. annexe III relative aux systèmes d'information.

## Rapport

La mission recommande également d'éviter les situations où l'expertise métier, notamment en termes d'instrumentation, serait uniquement détenue au sein de l'ASP ce qui suppose d'encourager la formalisation de certains processus internes afin qu'ils puissent faire l'objet d'une diffusion auprès de l'ensemble des acteurs concernés et, le cas échéant, d'une contre-expertise<sup>67</sup>.

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

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

### **4.2.1.2. Le rattachement des équipes dédiées à la PAC en DDT au niveau des directions régionales de l'ASP simplifierait la gouvernance du premier pilier**

La « gouvernance circulaire » décrite *supra* induit une complexité du fait de la coexistence de trois niveaux d'acteurs d'où :

- ◆ un sentiment d'éloignement ressenti par certains agents des DDT vis-à-vis du MAAF ;
- ◆ une confusion potentielle dans les liaisons entre les acteurs<sup>68</sup>.

En pratique le transfert des agents des DDT en charge de la gestion de la PAC aux directions régionales de l'ASP s'opèrerait sous deux contraintes :

- ◆ le souhait exprimé par certains agents de conserver un rattachement direct au MAAF ;
- ◆ la nécessité de garder un maillage territorial suffisant pour maintenir une proximité avec les agriculteurs<sup>69</sup>.

*In fine*, 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 agricole unique » à même de mieux conseiller les professionnels ;
- ◆ harmoniser les processus *via* une diffusion d'instructions nationales par la direction centrale de l'ASP<sup>70</sup> ;
- ◆ mutualiser les ressources ce qui, dans certaines zones, permettrait d'obtenir une taille critique pour maintenir une compétence agricole.

Les gains de productivité demeureraient néanmoins faibles.

---

<sup>67</sup> Cf. également annexe III relative aux systèmes d'information et propositions formulées par la mission sur le pilotage des projets informatiques.

<sup>68</sup> En cas de questionnement des agents des DDT, les questions relatives à la réglementation doivent être adressées au MAAF alors que celles relatives au traitement des dossiers concernent l'ASP alors que la distinction entre ces deux notions n'est parfois pas claire.

<sup>69</sup> Notamment au regard de la sensibilité politique du sujet.

<sup>70</sup> Aujourd'hui, il existe un risque de « pression » au niveau local sur les services agricoles en cas de sensibilité particulière dans certains départements.

## Rapport

**Tableau 6 : Avantages et inconvénients d'un transfert des agents des DDT en charge de la PAC au sein des directions régionales de l'ASP**

	Impacts RH	Impacts sur la gestion opérationnelle
Avantages/opportunités	Faciliter les mobilités entre les agents de l'ASP et du MAAF	Clarification des circuits de transmission d'instruction et/ou de remontée d'interrogation Renforcement de la prise en compte des besoins des services instructeurs et de l'animation du réseau Rapprochement des services de gestion et de contrôle avec la création d'un « interlocuteur agricole unique » Harmonisation des processus Mutualisation des ressources Meilleure mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne prévus par l'OP
Inconvénients/contraintes	Certains agents souhaitent conserver un rattachement direct au ministère de l'agriculture	Nécessité de conserver un maillage territorial suffisant

*Source : Mission.*

### **4.2.1.3. La gouvernance du second pilier doit rapidement être clarifiée et plusieurs pistes sont envisageables**

#### **4.2.1.3.1. La régionalisation du FEADER suppose de définir précisément les responsabilités respectives des régions, de l'État et de l'ASP en cas de notification de corrections financières**

En application de l'article L.1511-1-2 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi rendant possible la régionalisation du FEADER, « **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 par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause** ».

Pour autant, les conventions tripartites entre l'ASP, le MAAF et chacune des régions autorités de gestion du FEADER 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** ». Depuis lors, aucun texte n'est venu expliciter ce point.

## Rapport

Cette absence de clarification des responsabilités a plusieurs conséquences :

- ◆ lors de l'élaboration des PDR ou de leur révision, **les autorités de gestion risquent de ne pas intégrer suffisamment le risque réglementaire dans la définition des mesures**<sup>71</sup> ;
- ◆ lorsque des premières corrections seront prononcées par la Commission, **le risque de contentieux entre État et autorités de gestion sera élevé**. La programmation du FEADER connaît d'importantes difficultés de mise en œuvre, en raison principalement de retards de l'outil informatique, que les autorités de gestion imputeront à l'ASP.

En outre, la mission souligne que le montant des corrections financières pourrait être significatif en comparaison du budget des régions.

Enfin, **la volonté de la Commission d'extrapoler, quand cela sera possible, les constats réalisés dans une région à l'ensemble des régions de l'État membre vont encore complexifier le régime de responsabilités**. S'agissant du cas français, **de telles extrapolations conduiraient à ce qu'une région puisse être sanctionnée à l'issue d'un audit réalisé dans une autre région**<sup>72</sup>. S'il n'existe pas aujourd'hui de doctrine établie par la Commission quant aux possibilités d'extrapolation, les membres de la Commission rencontrés par la mission ont confirmé que des réflexions sont en cours sur ce sujet. **Il conviendrait donc d'anticiper ces éventuelles évolutions dans la définition du régime de responsabilités entre les régions, l'ASP et l'État**.

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

### *4.2.1.3.2. La re-concentration des aides du second pilier au niveau du MAAF simplifierait sa gouvernance en réduisant le nombre d'autorités de gestion*

Il s'agirait en pratique de mettre fin au transfert de l'autorité de gestion des régions sur le FEADER. Cette re-concentration de la gouvernance des aides du 2<sup>nd</sup> pilier présenterait de nombreux avantages :

- ◆ une diminution du nombre d'autorités de gestion d'où une meilleure lisibilité de la gouvernance ;
- ◆ une clarification des responsabilités des acteurs<sup>73</sup> ;
- ◆ une possible réduction du nombre de dispositifs financés avec une possibilité de concentrer plus de moyens sur ceux qui sont essentiels et une simplification de l'instrumentation ;
- ◆ maintien d'un organisme payeur unique pour l'ensemble du territoire métropolitain<sup>74</sup>.

Si ces avantages sont importants, ils se heurteront en pratique aux oppositions des exécutifs régionaux dont certains envisagent plutôt une tendance inverse avec un transfert complet aux régions de l'autorité de gestion des fonds du FEADER.

---

<sup>71</sup> L'examen des PDR approuvés par la Commission en 2015 montre que les autorités de gestion y ont prévu des mesures nombreuses et dont la contrôlabilité peut poser des difficultés.

<sup>72</sup> Cf. annexe II relative à l'analyse des apurements.

<sup>73</sup> Notamment en cas de refus d'apurement ou en matière de diffusion d'instructions aux services de gestion.

<sup>74</sup> Hors Corse et outre-mer.



## Rapport

**Tableau 7 : Avantages et inconvénients d'une re-concentration de l'ensemble des aides du FEADER au niveau du MAAF**

	Enjeux politiques	Impacts sur la gestion opérationnelle
Avantages/opportunités	Diminution des risques de tension en cas de refus d'apurement	Diminution du nombre d'autorités de gestion Clarification des responsabilités des acteurs Possible concentration des dispositifs Maintien d'un organisme payeur unique
Inconvénients/contraintes	Risque d'opposition de certains exécutifs régionaux	Néant

*Source : Mission.*

### 4.2.1.3.3. La régionalisation totale des aides du second pilier clarifierait sa gouvernance

Une régionalisation complète des aides du second pilier permettrait d'aller au bout de la logique de déconcentration défendue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>75</sup>. Elle simplifierait sensiblement la gouvernance des aides du second pilier en responsabilisant totalement les autorités de gestion régionales et apparaît plus réaliste, au plan politique, qu'une re-concentration au niveau du MAAF. En outre, elle permettrait de rapprocher les aides du second pilier des spécificités locales.

En pratique, elle pourrait toutefois s'avérer moins efficiente que l'organisation actuelle car :

- ◆ la question du maintien d'orientations nationales serait posée ;
- ◆ la multiplication du nombre des organismes payeurs démultiplierait les ressources nécessaires<sup>76</sup> ;
- ◆ le danger d'une prolifération des dispositifs serait réel avec, en corollaire, un accroissement du risque de refus d'apurement<sup>77</sup>.

**Tableau 8 : Avantages et inconvénients d'une régionalisation totale des aides du FEADER**

	Enjeux politiques	Impacts sur la gestion opérationnelle
Avantages/opportunités	Répond aux aspirations des régions de disposer de plus de marges de manœuvre Cohérence avec le rôle des régions AG du FEDER/FSE Définition des dispositifs d'aides au plus près des agriculteurs	Clarification des responsabilités des acteurs, notamment en cas de refus d'apurement Réduction probable des difficultés d'instrumentation
Inconvénients/contraintes	Question du maintien d'orientations nationales	Accroissement du risque de multiplication du nombre des organismes payeurs Risque de prolifération des dispositifs et, par suite, augmentation du risque de refus d'apurement

*Source : Mission.*

<sup>75</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

<sup>76</sup> Les régions les plus volontaristes en termes de maîtrise de l'ensemble de la chaîne de versement des aides, depuis l'instruction jusqu'au paiement, pourraient vouloir disposer de leur propre organisme payeur.

<sup>77</sup> L'expérience sur la PAC actuelle montre que certaines régions ont mis en place des dizaines de dispositifs parfois complexes à instrumenter et/ou dont la contrôlabilité est difficile.



## Rapport

### 4.2.1.4. Plusieurs choix stratégiques devront être opérés au cours de la période 2017-2019 afin d'éviter de reproduire les mêmes écueils qu'au cours de la période récente

Les difficultés rencontrées au cours de la période 2014-2016 ont illustré **l'importance d'une anticipation suffisante en cas de mise en œuvre d'une nouvelle politique agricole** ou de changements sur la gouvernance, notamment en termes d'instrumentation<sup>78</sup>.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le tableau ci-dessous reprend le calendrier des principaux points d'attention.

**Tableau 9 : Calendrier des principaux points d'attention**

Point d'attention	Calendrier
<b>Commun 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> pilier</b>	
Négociations de la future PAC	2018 <sup>79</sup>
Éventuel choix sur le rattachement des DDT	N.A.
<b>1<sup>er</sup> pilier</b>	
En fonction des négociations avec la Commission : <ul style="list-style-type: none"> <li>• si le maintien de certains dispositifs ayant fait l'objet d'observations, voire de refus d'apurement, par la Commission devait être décidé, anticipation des mesures correctrices à mettre en œuvre ;</li> <li>• si de nouvelles mesures d'aide devaient être décidées, anticipation le plus en amont possible des conséquences opérationnelles en termes de mise en œuvre en associant les équipes de l'ASP aux décisions.</li> </ul>	Au fur et à mesure de l'avancée des négociations
Anticipation d'une mise en concurrence d'un nouvel opérateur informatique pour le développement des outils du 1 <sup>er</sup> pilier	Fin 2018
<b>2<sup>nd</sup> pilier</b>	
Décision éventuelle sur des changements en matière de gouvernance du second pilier	2017
En fonction de la gouvernance choisie, consultation des régions afin de connaître leur positionnement sur le choix de leur futur organisme payeur	Fin 2017-début 2018
Concertation, avec les régions et l'État, sur les choix techniques informatiques en fonction des orientations envisagées par les autorités de gestion	Mi-2018
Lancement du processus de sélection du (ou des) prestataire(s) informatique(s)	Fin 2018
Association de l'ASP (et des DDT) aux décisions prises en matière de plans de développement ruraux (y-compris éventuellement le PDR national) afin d'anticiper la contrôlabilité des mesures, la charge de travail en matière d'instrumentation, et, le cas échéant, la charge de travail en termes de diffusion d'instructions	2019-2020

*Source : Mission.*

<sup>78</sup> Cf. annexe III relative aux systèmes d'information de l'ASP.

<sup>79</sup> Sur la base du délai de négociation de trois ans constaté pour la PAC 2014-2020.

#### 4.2.2. La France pourrait engager des discussions au niveau national et européen pour mieux se prémunir d'éventuelles sanctions financières et, à défaut, les circonscrire

##### 4.2.2.1. En amont aux corrections financières, la France doit poursuivre ses efforts pour obtenir des « prises de position » auprès des services de la DG AGRI chaque fois que cela est nécessaire

Au cours des échanges avec les membres de la Commission européenne, ces derniers ont rappelé qu'ils étaient ouverts à des échanges bilatéraux avec les États membres lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés dans l'interprétation de textes européens.

Les États membres peuvent ainsi se prémunir d'éventuelles sanctions en demandant aux services de la Commission de « prendre position » sur des points d'interprétation.

À titre d'illustration, la Commission a reconnu que les débats complexes actuels sur la notion « d'agriculteur actif » auraient pu faire l'objet d'échanges plus en amont afin de moins exposer les États membres. Les services de la Commission ont indiqué à la mission qu'ils avaient perçu une intensification des échanges avec la France depuis 18 mois.

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

##### 4.2.2.2. La méthode statistique utilisée par l'organisme certificateur est aujourd'hui prudente ce qui majore le niveau d'erreur constaté

Le rôle des organismes certificateurs est amené à être amplifié (cf. 2.2).

**La CCCOP utilise actuellement la méthode statistique « monetary unit sampling » (MUS) en approche prudente.** Selon elle, il s'agit de la méthode recommandée par la Commission<sup>80</sup>. De façon schématique, le calcul de l'erreur probable selon cette méthode peut être ainsi décrit :

- ◆ le nombre de dossiers à contrôler est calculé à partir d'une formule mathématique fonction du montant de dépenses brutes, du « niveau de confiance » choisi (90 % pour ce qui concerne le FEAGA et le FEADER) et du taux d'erreur estimé ;
- ◆ l'intervalle d'échantillonnage est égal au montant des dépenses brutes divisé par le nombre de dossiers contrôlés ;
- ◆ pour chacun des dossiers contrôlés, un taux d'erreur est calculé en rapportant le montant qui aurait dû être payé au montant effectivement payé par l'ASP ;
- ◆ **l'erreur la plus probable est égale au produit de l'intervalle d'échantillonnage et de la somme des taux d'erreur de chacun des dossiers contrôlés.**

La méthode statistique aujourd'hui utilisée conduit donc à donner un poids considérable à des dossiers individuels de montant parfois relativement modeste. En outre, l'intervalle de confiance résultant de la méthode statistique actuellement utilisée (dénommé « précision ») a été, pour l'exercice 2016 du FEAGA, plus élevé que le seuil de déclenchement des sanctions. En conséquence, sur la base de ces travaux de la CCCOP, la Commission envisage de prononcer une correction financière d'un montant de 62 M€ au titre de l'erreur la plus

---

<sup>80</sup> Cf. page 31 du rapport de la CCCOP relatif à l'exercice 2016 du FEADER. La partie 5 du guide de la Commission précité décrit effectivement les méthodes statistiques qui paraissent les plus adaptées en fonction des caractéristiques de la population à étudier.

## Rapport

probable<sup>81</sup>. Or, si la borne supérieure du niveau d'erreur estimé avait été inférieure au seuil de signification, aucune correction financière n'aurait été prononcée à ce titre.

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

### **4.2.2.3. La définition d'un seuil de signification différencié pour le FEAGA et le FEADER est souhaitable**

Comme mentionné au paragraphe 2.3, la Cour des comptes européenne a fait le choix de retenir un seuil de signification unique et ce malgré des recommandations de la Commission. Cette décision est discutable et la mission relève que la différenciation des seuils pour chacun des deux fonds avec un relèvement pour le FEADER serait conforme aux recommandations de la Commission et permettrait un desserrement de sa contrainte financière et donc, en cascade, de celle qui pèse sur les États membres.

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

## **4.3. Synthèse des propositions de la mission et récapitulatif des chantiers à conduire sur la période 2017-2019**

### **4.3.1. Synthèse des propositions**

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>81</sup> Courrier du 27 avril 2017 portant sur l'enquête CEB/2017/047.

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

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

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

#### 4.3.2. Chantiers à conduire sur la période 2017-2019

En matière d'informatique :

- ◆ maintenir une vigilance sur le respect des échéances arrêtées dans les plans complets des projets informatiques ISIS et OSIRIS ;
- ◆ anticiper la mise en concurrence des prestataires pour le développement des outils du 1<sup>er</sup> pilier.

En matière de gouvernance :

- ◆ conduire les chantiers de simplification de la gouvernance des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> piliers ;
- ◆ en fonction de l'option retenue pour la gouvernance du 2<sup>nd</sup> pilier, consulter les autorités régionales pour connaître leur positionnement sur le choix de leur futur organisme payeur ;
- ◆ une fois la position des autorités régionales connue, entamer une concertation sur les choix techniques<sup>82</sup> à opérer pour la prochaine campagne.

En matière de maîtrise des risques d'apurement :

- ◆ améliorer le suivi et l'analyse des corrections financières et responsabiliser davantage les acteurs concernés (proposition n° 5) ;
- ◆ se prémunir, ou circonscrire, les risques de refus d'apurement en :
  - obtenant des prises de positions de la Commission (proposition n° 9) ;
  - expertisant la méthode statistique utilisée par l'organisme certificateur (proposition n° 10) ;
  - défendant l'idée d'une différenciation des seuils de signification pour le FEAGA et le FEADER (proposition n° 11).

Négociation sur la future PAC :

- ◆ entamer dès 2018 les négociations ;
- ◆ en fonction des orientations prises, anticiper les conséquences opérationnelles (propositions n° 6 et 7).

---

<sup>82</sup> Dont choix informatiques.

## CONCLUSION

La France a récemment connu une période complexe en matière de gestion de la PAC sous l'effet de plusieurs facteurs conjoncturels comme la mise en œuvre du plan FEAGA.

À l'origine centrée sur l'ASP, les constats de la mission ont rapidement porté sur l'organisation générale de la gestion de la PAC dans notre pays.

Ainsi, les difficultés rencontrées récemment reflètent en fait plus largement des problèmes organisationnels structurels : complexité des processus décisionnels, défaillances dans la gestion de la crise et absence d'anticipation.

À la date de remise de ce rapport, toutes les incertitudes ne sont pas levées, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des aides du FEADER qui constitue une zone de risque à court terme.

La France doit également désormais œuvrer à plusieurs niveaux afin de remédier aux faiblesses identifiées :

- ◆ au niveau national :
  - simplification de la gouvernance et meilleure association des acteurs de terrain ;
  - meilleure connaissance et suivi des motifs de corrections et responsabilisation des acteurs ;
  - réactivité face aux observations de la Commission ;
  - respect des délais dans les choix stratégiques à opérer au cours de la période 2017-2019 en fonction des orientations retenues ;
- ◆ au niveau européen :
  - poursuite des démarches visant à obtenir des prises de position de la Commission ;
  - réflexions à conduire sur la méthodologie retenue pour définir et calculer les taux d'erreur ;
  - réflexion pour la préparation de la future PAC, avec le souci de concilier satisfaction d'objectifs politiques et capacité à mettre en œuvre les dispositifs associés.

**Les travaux de la mission se sont clôturés le 15 juin 2017.**

**Rapport**

À Paris, le 26 juillet 2017

Jérôme FOURNEL  
Inspecteur général des  
finances



Jérôme DIAN  
Inspecteur des finances



Rémi TARDIVO  
Inspecteur des finances



Sophie VILLERS  
Ingénieur général des  
ponts, des eaux et des  
forêts



François COLAS-BELCOUR  
Ingénieur général des  
ponts, des eaux et des  
forêts



Yves GEFROY  
Inspecteur général de  
santé publique  
vétérinaire



Paul REICHERT  
Ingénieur général des  
ponts, des eaux et des  
forêts



# **ANNEXES**





# **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE I : LA RÉGLEMENTATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)**

**ANNEXE II : REFUS D'APUREMENT**

**ANNEXE III : L'ACTIVITÉ DE SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'ASP**

**ANNEXE IV : PRÉSENTATION DE LA GOUVERNANCE DE LA PAC**

**ANNEXE V : COMPARAISONS EUROPÉENNES**

**ANNEXE VI : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**



## **ANNEXE I**

### **La réglementation de la politique agricole commune (PAC)**



# SOMMAIRE

<b>1. LES DIFFÉRENTES AIDES DE LA PAC .....</b>	<b>1</b>
1.1. Cadre général de la PAC.....	1
1.2. Les paiements directs (premier pilier).....	2
1.2.1. <i>Les paiements découplés</i> .....	3
1.2.2. <i>Les aides couplées</i> .....	5
1.3. Les mesures de développement rural (second pilier).....	6
1.3.1. <i>Le cadre communautaire</i> .....	6
1.3.2. <i>L'organisation de la gestion du FEADER retenue par la France</i> .....	8
1.3.3. <i>Le cadre national établi par la France</i> .....	10
<b>2. LE DISPOSITIF DE GESTION ET DE CONTRÔLE DE LA PAC .....</b>	<b>12</b>
2.1. L'ASP est le principal organisme payeur de la PAC en France .....	12
2.1.1. <i>L'ASP est agréée par la France comme organisme payeur</i> .....	12
2.1.2. <i>L'ASP doit mettre en œuvre des dispositifs de contrôle</i> .....	14
2.1.3. <i>L'ASP doit rendre compte de sa gestion et de son activité</i> .....	22
2.2. La CCCOP, organisme de certification, joue le rôle d'auditeur externe de l'ASP.....	22
2.3. La Commission européenne effectue une supervision générale du système et met en œuvre, le cas échéant, des corrections financières.....	23
2.3.1. <i>La Commission européenne est dotée du pouvoir de réaliser des contrôles sur place</i> .....	23
2.3.2. <i>La Commission peut mettre en œuvre des corrections financières dans le cadre d'un refus d'apurement</i> .....	24
2.3.3. <i>La Commission peut également prononcer des suspensions des paiements en cas de soumission tardive, par les États membres, des informations demandées sur les contrôles</i> .....	27
<b>3. SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTES AIDES DE LA PAC PAYÉES PAR L'ASP.....</b>	<b>29</b>



## 1. Les différentes aides de la PAC

### 1.1. Cadre général de la PAC

En application des articles 38 à 44 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « l'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche ». Cette politique agricole commune (PAC) a fait l'objet de nombreuses évolutions depuis sa création en 1962 (cf. encadré 1). **La dernière réforme de la PAC est intervenue en 2013, pour les années 2015 à 2020.**

#### Encadré 1 : Historique de la politique agricole commune (PAC)

En application du Traité de Rome (1957), l'Union européenne se dote d'une politique agricole commune (PAC) le 14 janvier 1962. Cette politique commune vise à améliorer la productivité dans la chaîne alimentaire, afin d'assurer de bonnes conditions de vie à la communauté agricole, une stabilisation des marchés et afin de garantir la disponibilité de ressources alimentaires à prix raisonnable pour les consommateurs européens. Les incitations à la production agricole consistaient en la combinaison d'une politique de soutien des prix pour les agriculteurs, d'une protection douanière et d'un soutien à l'exportation.

En 1992, la réforme MacSharry vise à transformer la PAC d'une politique de soutien à la production en une politique de soutien aux producteurs, dans un contexte de stabilisation des dépenses. Des paiements directs sont introduits pour compenser la diminution des prix garantis. Par ailleurs, la réforme poursuit l'objectif d'améliorer la protection de l'environnement et la diversification de la production.

*Source : Commission européenne.*

Le règlement n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil, adopté le 17 décembre 2013, définit les modalités de financement, de gestion et de suivi de la PAC. Il prévoit, en son article 3, le financement des différentes mesures de la PAC par deux fonds relevant du budget général de l'UE :

- ◆ **le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) dont l'objet est de financer les dépenses suivantes, dites du « premier pilier » :**
  - les paiements directs aux agriculteurs prévus dans le cadre de la PAC (cf. partie 1.2) ;
  - les mesures régissant ou soutenant les marchés agricoles (prévues par le règlement n 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles) ;
  - d'autres dépenses portant notamment sur les actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles ;
- ◆ **le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) dont l'objet est de contribuer aux programmes de développement rural (dépenses dites du « second pilier », cf. partie 1.3).**

Un cadre financier pluriannuel définit les montants alloués aux deux piliers de la PAC pour les années 2014 à 2020 (cf. tableau 1). Les paiements directs du premier pilier représentent 71 % du montant total des aides de la PAC tandis que les mesures de développement rural du second pilier en représentent 24 %. Pour ces deux catégories d'aides, des plafonds nationaux sont définis par les règlements européens. Toutefois, les États membres ont la faculté de transférer jusqu'à 15 % des enveloppes nationales entre les piliers, afin de mieux cibler les dépenses en fonction de leurs priorités spécifiques.

## Annexe I

**Tableau 1 : Cadre financier pluriannuel de la PAC, modifié en 2015**

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

*Source : Commission européenne.*

### 1.2. Les paiements directs (premier pilier)

Les **paiements directs de la PAC** constituent une aide aux revenus pour les agriculteurs. Ils constituent l'essentiel des dépenses du premier pilier, financées par le FEAGA. Les paiements directs, définis par le règlement n 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, sont de plusieurs types<sup>1</sup> :

- ◆ les **paiements découplés**, versés à tout agriculteur actif et dont le montant est établi en fonction de la surface agricole, indépendamment de la production (cf. partie 1.2.1) ;
- ◆ les **aides couplées**, qui ciblent un nombre limité de secteurs agricoles et dont le montant est établi selon la surface agricole ou selon le nombre d'animaux (cf. partie 1.2.2) ;
- ◆ les **programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)** comportant des mesures spécifiques dans le domaine agricole pour remédier aux difficultés causées par l'ultrapériphéricité, notamment l'éloignement, l'isolement, la faible superficie, le relief, le climat difficile et la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits des régions ultrapériphériques<sup>2</sup>.

Le bénéfice de ces aides est soumis à des règles de conditionnalité définies aux articles 91 à 95 du règlement 1306/2013. Par ailleurs, des textes communautaires<sup>3</sup> et réglementaires<sup>4</sup> précisent les critères d'admissibilité des surfaces, pour le calcul du montant des aides surfaciques.

Les plafonds nationaux applicables à l'ensemble des paiements directs sont fixés à l'annexe II du règlement n 1307/2013 :

**Tableau 2 : Plafonds des paiements directs du premier pilier**

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

*Source : règlement européen 1307/2013 dans sa version consolidée le 5 décembre 2016.*

<sup>1</sup> Le titre V du règlement 1307/2013 donne également la possibilité aux États membres de prévoir un régime spécifique pour les petits agriculteurs mais la France a fait le choix de ne pas recourir à cette option.

<sup>2</sup> Dont les modalités sont fixées par le règlement 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

<sup>3</sup> Article 4 du règlement 1307/2013.

<sup>4</sup> Articles D.615-10 à D.615-17 du code rural et de la pêche maritime et arrêté du 9 octobre 2015 relatif aux modalités d'application concernant le système intégré de gestion et de contrôle, l'admissibilité des surfaces au régime de paiement de base et l'agriculteur actif dans le cadre de la politique agricole commune à compter de la campagne 2015.



## Annexe I

Les paiements directs ont fait l'objet de nombreuses évolutions à l'occasion de la réforme de la PAC au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (cf. tableau 3 et précisions *infra*).

**Tableau 3 : Évolution des aides du premier pilier de la PAC à l'occasion de la réforme de 2015**

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

*Source : Mission.*

### 1.2.1. Les paiements découplés

Jusqu'à la réforme de la PAC 2015-2020, il existait un unique paiement découplé : le droit au paiement unique (DPU). Cette aide avait été instituée à la suite de la réforme de la PAC, menée en 2003, qui introduisait le découplage des aides. Le montant des DPU était calculé à partir du montant des aides perçues par chaque agriculteur au cours de la période de référence 2000-2002<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Cf. question écrite n° 24627 de M<sup>me</sup> Odette Herviaux au Sénat (12<sup>ème</sup> législature).

**À l'occasion de la réforme de la PAC 2015-2020, le régime du DPU est remplacé par quatre régimes de paiements découplés<sup>6</sup> :**

- ◆ le **régime des droits à paiement de base (DPB)<sup>7</sup>**. Ce paiement de base est versé en fonction des surfaces admissibles détenues par les agriculteurs. Pour la première année d'application de la réforme, en 2015, le montant des DPB perçus par un agriculteur est proportionnel au montant des DPU antérieurement perçus. Une double convergence sera opérée entre 2015 et 2019, afin d'harmoniser la valeur des DPB au niveau communautaire :
  - au niveau européen, les plafonds nationaux des paiements directs évoluent de façon variable entre les différents États membres (entre 2015 et 2019, le plafond diminue par exemple de 6,5 % aux Pays-Bas et de 1,5 % en France tandis qu'il augmente de 5,9 % au Portugal et de 0,7 % au niveau communautaire) ;
  - au niveau national ou régional<sup>8</sup>, la valeur unitaire des DPB perçus par chaque agriculteur doit se rapprocher de la valeur moyenne nationale ou régionale. Pour la France, « *les droits au paiement dont la valeur unitaire initiale est inférieure à la valeur unitaire régionale en 2019 voient leur valeur unitaire augmentée de 70 % de la différence entre leur valeur unitaire initiale et la valeur unitaire régionale en 2019* » (cf. II de l'article D.615-24 du code rural et de la pêche maritime) ;
- ◆ le **paiement redistributif<sup>9</sup>**. Ce paiement constitue un régime facultatif du droit communautaire qui vise à soutenir les petites exploitations et qui ne peut excéder 30 % du plafond national des paiements directs. Ce régime consiste en un paiement découplé attribué sur les premiers hectares de chaque exploitation agricole, en complément des DPB attribués. La France a fait le choix d'appliquer ce régime facultatif, dans la limite de 52 hectares<sup>10</sup> par exploitation, pour une valeur de 25 € en 2015<sup>11</sup>.
- ◆ le **paiement « vert »<sup>12</sup>**. Ce paiement constitue une obligation communautaire, chaque État membre devant y consacrer 30 % de son plafond national des paiements directs. L'enveloppe du paiement vert est attribuée, selon un montant fixe par hectare, à chaque agriculteur respectant trois conditions cumulatives<sup>13</sup> :

---

<sup>6</sup> Le chapitre 4 du titre III du règlement 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 (cf. partie 1.3).

<sup>7</sup> Encadré par le chapitre 1 du titre III du règlement 1307/2013 et par les articles D.615-19 à D.615-29 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>8</sup> Le règlement européen laisse la faculté aux États membres de définir une convergence à l'échelle nationale ou régionale. La France a fait le choix de retenir deux régions : « *Corse* » et « *Hexagone* » (cf. article D.615-20 du code rural et de la pêche maritime).

<sup>9</sup> Encadré par le chapitre 2 du titre III du règlement 1307/2013 et par l'article D.615-30 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>10</sup> La surface de 52 hectares correspond à la surface moyenne des exploitations agricoles françaises et constitue la surface maximale pouvant ouvrir droit au paiement redistributif, au titre du 4 de l'article 41 du règlement 1307/2013.

<sup>11</sup> Cf. article 2 de l'arrêté du 24 août 2016 fixant le paiement national moyen et le montant unitaire de certains paiements découplés.

<sup>12</sup> Encadré par le chapitre 3 du titre III du règlement 1307/2013 et par les articles D.615-31 à D.615-36 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>13</sup> Le règlement 1307/2013 prévoit que ces conditions n'ont pas à être justifiées dans le cas où l'agriculteur respecte des pratiques équivalentes précisées dans le même règlement. Pour la France, l'arrêté du 12 novembre 2015 fixant certaines dispositions relatives au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « *paiement vert* » prévu par la politique agricole commune définit un schéma de certification maïs.

## Annexe I

- contribuer au maintien au niveau régional d'un ratio de prairies permanentes par rapport à la surface admissible totale de la région et ne pas retourner certaines prairies permanentes, dites « sensibles » ;
  - respecter un principe de diversification des cultures (au moins deux cultures différentes pour les surfaces comprises entre 10 et 30 hectares et au moins trois cultures différentes pour les surfaces supérieures à 30 hectares) ;
  - pour les exploitations de plus de quinze hectares, disposer de surfaces d'intérêt écologique (SIE), sur les terres arables ou leur étant adjacentes, correspondant à au moins 5 % de la surface en terres arables et SIE. Le 2 de l'article 46 du règlement 1307/2016 définit l'ensemble des surfaces pouvant être considérées comme des surfaces d'intérêt écologique. La France a fait le choix de retenir l'ensemble de ces surfaces (cf. article 5 de l'arrêté du 12 novembre 2015 fixant certaines dispositions relatives au paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement dit « *paiement vert* » prévu par la politique agricole commune) ;
- ◆ le **paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs**<sup>14</sup>. Ce paiement constitue un régime facultatif du droit communautaire et qui ne peut excéder 2 % du plafond national des paiements directs. Ce régime consiste en l'octroi aux jeunes agriculteurs (âgés de moins de 40 ans et qui s'installent pour la première fois à la tête d'une exploitation agricole) d'un paiement additionnel au DPB. 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 par exploitation.

### 1.2.2. Les aides couplées

Le chapitre 1 du titre IV du règlement 1307/2013 laisse la **possibilité aux États membres d'accorder un soutien couplé aux agriculteurs dans une liste limitative de secteurs agricoles**, lorsque ces secteurs agricoles « *qui sont particulièrement importants pour des raisons économiques, sociales ou environnementales rencontrent des difficultés* ». Le règlement européen précise par ailleurs que « *le soutien couplé ne peut être accordé que dans la mesure nécessaire pour créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production dans les secteurs ou régions concernés* » et doit être « *cohérent avec les autres mesures et politiques de l'Union* ». Enfin, l'article 53 du règlement 1307/2013 fixe un plafond au montant des aides couplées à un niveau compris entre 8 % et 15 % du plafond national des paiements directs.

**La France a fait le choix d'utiliser les aides couplées au maximum des possibilités offertes par le texte communautaire, soit au total 15 % de son plafond national des paiements directs.** Les mesures de soutien couplé sont de trois types<sup>15</sup> :

- ◆ les mesures en faveur des productions animales : vaches allaitantes, vaches laitières, ovins, caprins, veaux sous la mère et veaux issus de l'agriculture biologique. Le montant des aides est fixé en fonction du nombre d'animaux. Selon les types de production, des critères géographiques, une dégressivité ou des formes de bonus peuvent également être pris en compte dans la détermination du montant de l'aide ;

---

<sup>14</sup> Encadré par le chapitre 5 du titre III du règlement 1307/2013 et par l'article D.615-37 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>15</sup> Définies aux articles D.615-38 à D.615-43 du code rural et de la pêche maritime.

## Annexe I

- ◆ les mesures en faveur des productions de plantes riches en protéines : légumineuses fourragères, pures ou en mélange, produites par (ou pour) des éleveurs, protéagineux (pois, féverole, lupin), légumineuses fourragères déshydratées, soja, semences de légumineuses fourragères. Le montant des aides est fixé en fonction de la surface cultivée. Les aides couplées en faveur de ces productions, lorsqu'elles atteignent au moins 2 % du plafond national des paiements directs, permettent de rehausser le plafond global applicable aux soutiens couplés de 13 % à 15 % de ce plafond national, en application du 3 de l'article 53 du règlement 1307/2013 ;
- ◆ les mesures en faveur des autres productions végétales : blé dur de qualité, fruits transformés, féculé, houblon, chanvre, semences de graminées. Le montant des aides est fixé en fonction de la surface cultivée.

### 1.3. Les mesures de développement rural (second pilier)

#### 1.3.1. Le cadre communautaire

Les mesures de développement rural constituent le second pilier de la PAC, financé par le FEADER. Elles sont encadrées par le règlement européen 1305/2013 relatif au FEADER<sup>16</sup>. L'article 4 de ce règlement fixe trois objectifs à ces mesures :

- ◆ favoriser la compétitivité de l'agriculture ;
- ◆ garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat ;
- ◆ assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants.

Le FEADER agit dans les États membres à travers des programmes de développement rural. Ces programmes mettent en œuvre une stratégie visant à répondre aux priorités de l'Union pour le développement rural par l'intermédiaire de différentes mesures. Les États membres peuvent faire le choix de présenter un programme unique couvrant tout leur territoire ou bien une série de programmes régionaux. Dans le cadre de la réforme de la PAC 2015-2020, **la France a fait le choix de présenter des programmes régionaux, dont les régions sont autorités de gestion (cf. paragraphe 1.3.2)**. Chaque programme de développement rural doit comprendre des éléments définis à l'article 8 du règlement 1305/2013 puis est approuvé par la Commission au moyen d'un acte d'exécution. Une évaluation *ex ante* doit démontrer le caractère vérifiable et contrôlable des mesures prévues dans le programme<sup>17</sup>.

Le règlement 1305/2013 définit les mesures pouvant être prévues dans un programme de développement rural :

- ◆ transfert de connaissances et actions d'information (article 14) ;
- ◆ services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation (article 15) ;
- ◆ systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires (article 16) ;
- ◆ investissements physiques (article 17) ;
- ◆ reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques et mise en place de mesures de prévention appropriées (article 18) ;

---

<sup>16</sup> Le règlement européen 1303/2013 portant dispositions communes pour plusieurs fonds européens comprend également des dispositions s'appliquant au FEADER.

<sup>17</sup> Cf. article 62 du règlement 1305/2013.

## Annexe I

- ◆ développement des exploitations agricoles et des entreprises (article 19). Cette mesure est mise en œuvre en France (cf. partie 1.3.3) ;
- ◆ services de base et rénovation des villages dans les zones rurales (article 20) ;
- ◆ investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts (article 21) ;
- ◆ boisement et création de surfaces boisées (article 22) ;
- ◆ mise en place de systèmes agroforestiers (article 23) ;
- ◆ prévention et réparation des dommages causés aux forêts par des incendies de forêt, des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques (article 24) ;
- ◆ investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers (article 25) ;
- ◆ investissements dans les techniques forestières et dans la transformation, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers (article 26) ;
- ◆ mise en place de groupements et d'organisations de producteurs (article 27) ;
- ◆ agroenvironnement – climat (article 28). L'intégration de cette mesure dans les programmes de développement rural est obligatoire (cf. partie 1.3.3) ;
- ◆ agriculture biologique (article 29). Cette mesure est mise en œuvre en France (cf. partie 1.3.3) ;
- ◆ paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau (article 30). Cette mesure est mise en œuvre en France (cf. partie 1.3.3) ;
- ◆ paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (articles 31 et 32). Cette mesure est mise en œuvre en France sous le terme d'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN, cf. partie 1.3.3) ;
- ◆ bien-être des animaux (article 33) ;
- ◆ services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts (article 34) ;
- ◆ coopération (article 35) ;
- ◆ gestion des risques (articles 36 à 39). Cette mesure est mise en œuvre en France dans le cadre d'un programme national spécifique (cf. partie 1.3.2) ;
- ◆ financement des paiements directs nationaux complémentaires pour la Croatie (article 40).

Selon les mesures, les bénéficiaires peuvent être des agriculteurs mais aussi d'autres organismes publics ou privés. **L'autorité de gestion du programme de développement rural définit les critères de sélection des opérations financées, à la suite d'une consultation avec le comité de suivi du programme**<sup>18</sup>. Pour être admissibles, les dépenses doivent être effectuées après la présentation d'une demande d'aide à l'autorité de gestion et doivent être attestées par des factures et des preuves de paiement<sup>19</sup>.

Par ailleurs, en application du 2 de l'article 51 du règlement 1305/2013, un montant pouvant atteindre 4 % du montant d'un programme de développement rural peut être consacré notamment à sa préparation, à sa gestion, à son évaluation, ainsi qu'au contrôle et à l'audit. Dans cette même limite de 4 %, un montant est réservé pour la mise en place et le fonctionnement du réseau rural national dont l'une des fonctions est d'améliorer la qualité de la mise en œuvre des programmes de développement rural<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Comité de suivi de programme dont la création est prévue à l'article 47 du règlement 1303/2013.

<sup>19</sup> Cf. article 60 du règlement 1305/2013.

<sup>20</sup> Cf. article 54 du règlement 1305/2013.

## Annexe I

**Le FEADER intervient en cofinancement d'autres interventions publiques.** Chaque programme de développement rural doit fixer un taux de participation du FEADER parmi l'ensemble des dépenses publiques admissibles. Ce taux de participation du FEADER est supérieur ou égal à 20 % du montant et est inférieur à un taux maximal fixé en fonction de différents paramètres.

Il est par ailleurs prévu que<sup>21</sup> :

- ♦ au moins 30 % de l'enveloppe nationale du FEADER soit consacrée aux mesures dites environnementales ;
- ♦ au moins 5 % de l'enveloppe de l'enveloppe nationale du FEADER soit consacrée à la liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER)<sup>22</sup>.

Les plafonds nationaux applicables à l'ensemble des mesures de développement rural financées par le FEADER sont fixés à l'annexe I du règlement n° 1305/2013 :

**Tableau 4 : Plafonds des aides au développement rural (2<sup>nd</sup> pilier)**

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

Source : règlement européen 1305/2013 dans sa version consolidée le 5 décembre 2016.

### 1.3.2. L'organisation de la gestion du FEADER retenue par la France

L'État français et la Commission européenne ont établi, le 8 août 2014, un accord de partenariat 2014-2020 sur les fonds structurels, en application de l'article 14 du règlement n° 1303/2013 portant dispositions communes à des fonds structurels européens. Cet accord acte en particulier le principe d'une **régionalisation de la gestion des fonds européens**<sup>23</sup>.

L'accord de partenariat précise que, pour le FEADER, il a été décidé, d'un commun accord entre l'État et les Régions, la nécessité d'ouvrir certaines mesures de manière harmonisée dans tous les programmes de développement rural régionaux (PDRR) hexagonaux. Afin de mettre en œuvre cette stratégie, **la France a choisi d'élaborer un cadre national** tel que prévu par le 3 de l'article 6 du règlement 1305/2013 qui définit le contenu minimum de ces mesures. L'accord de partenariat précise le périmètre de ce cadre national :

- ♦ la Corse et les régions d'outre-mer ne sont pas concernées par le cadre national (excepté pour la méthode d'élaboration du zonage pour les zones défavorisées et pour les éléments financiers qui concernent toutes les régions de France) « *car elles nécessitent une approche ciblée du fait de leurs spécificités : la plupart des mesures du cadre national seront également ouvertes dans leur PDRR mais avec des dispositions qui leur sont propres* » ;

<sup>21</sup> Cf. article 59 du règlement 1305/2013.

<sup>22</sup> Les aides au titre de LEADER sont des aides au développement de certains territoires ruraux sélectionnés par les Régions, dans lesquels un Groupe d'action locale (GAL) assure l'animation du territoire et la sélection des projets.

<sup>23</sup> Inscrit en droit français par 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.

## Annexe I

- ◆ par ailleurs et parce que leur efficacité repose sur une mise en œuvre à l'échelle géographique la plus large possible, 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. En effet, le mode de gestion de ces dispositifs relève d'une logique nationale : les fonds de mutualisation sont gérés par un organisme unique au niveau national et les assurances sont distribuées par des entreprises qui, pour la plupart, ont un champ d'action national ou supra-régional.

Ainsi, il a été décidé que la programmation du FEADER 2015-2020 serait organisée de la manière suivante :

- ◆ **un cadre national de périmètre principalement hexagonal qui propose un ensemble de dispositions communes aux PDRR hexagonaux** (cf. partie 1.3.3) ;
- ◆ **27 programmes de développement rural régionaux (PDRR) :**
  - 21 PDRR hexagonaux<sup>24</sup>, pour lesquels les Conseil régionaux sont autorités de gestion, et qui s'inscrivent dans le cadre national ;
  - 1 PDRR pour la Corse, pour lequel la Collectivité territoriale de Corse est autorité de gestion ;
  - 4 PDRR pour la Réunion, la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane, pour lesquels les Conseil régionaux sont autorités de gestion (le Conseil général pour la Réunion) ;
  - 1 PDRR pour Mayotte, pour lequel l'État (le préfet de Mayotte) est autorité de gestion ;
- ◆ **2 programmes nationaux pour lesquels le ministère chargé de l'agriculture est autorité de gestion :**
  - 1 programme national de gestion des risques (PNGR). Ce programme vise à mettre en œuvre, pour la période 2015-2020, deux types de soutien définis à l'article 37 du règlement 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. Ce programme a fait l'objet d'une approbation par la Commission à la date du 8 septembre 2015<sup>25</sup>. Le montant qui y sera consacré sur les années 2015-2020 est de 607,75 M€ ;
  - 1 programme national spécifique relatif au réseau rural national. La constitution de ce réseau, qui regroupe les organisations et les administrations travaillant dans le domaine du développement rural, est imposée par l'article 54 du règlement 1305/2013. Ce programme a fait l'objet d'une approbation par la Commission à la date du 17 février 2015. Le montant qui y sera consacré sur les années 2015-2020 est de 23 M€.

---

<sup>24</sup> Les PDRR sont validés pour la période 2015-2020 et ne seront donc *a priori* pas revus dans le cadre de la nouvelle carte des régions.

<sup>25</sup> Le fonds de mutualisation pour les risques agricoles est défini aux articles R.361-50 et suivants du code rural et de la pêche maritime.



### 1.3.3. Le cadre national établi par la France

**Le cadre national** (France – National framework programme) **a fait l'objet d'une approbation par la Commission à la date du 2 juillet 2015**. Il résulte notamment du cadre national État-régions, élaboré le 24 décembre 2013 en concertation avec l'association des régions de France et qui définit « *des orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre des programmes* » du FEADER, notamment les dispositions communes à l'ensemble des régions et les montants minimaux à y consacrer<sup>26</sup>.

Ce cadre national prévoit des mesures à mobiliser obligatoirement dans les PDRR des régions hexagonales :

- ◆ **l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)<sup>27</sup> :**
  - l'ICHN est une aide en faveur des agriculteurs exerçant leur activité dans des zones défavorisées par l'altitude, de fortes pentes et d'autres caractéristiques physiques du territoire, qui vise à compenser la perte de revenu résultant de ces contraintes ;
  - cette aide, versée annuellement, dépend principalement du nombre d'hectares admissibles. Les montants unitaires à l'hectare varient d'une zone défavorisée à une autre pour tenir compte de l'importance du handicap. Ces montants sont dégressifs : l'aide est plus forte sur les 25 premiers hectares et plafonnée à 75 hectares ;
  - les éléments de cahier des charges de l'ICHN, à savoir le type de bénéficiaires, les surfaces éligibles et les modalités de calcul de l'aide, sont fixés dans le cadre national approuvé par la Commission. Toutefois, une subsidiarité est laissée à l'échelon régional afin d'adapter au sein des PDRR, dans certaines limites, quelques paramètres de l'aide ;
- ◆ **les mesures en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs<sup>28</sup> :**
  - en complément du paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs du 1<sup>er</sup> pilier (cf. partie 1.2.1), deux aides en faveur des jeunes agriculteurs doivent obligatoirement être mises en œuvre dans les PDRR :
    - la **dotation jeunes agriculteurs (DJA)** ;
    - le dispositif des **prêts bonifiés** ;
  - les PDRR définissent les conditions d'accès à ces aides ainsi que leurs caractéristiques, dans le respect du cadre national. Le montant de la DJA est notamment modulé selon la zone géographique, le caractère agro-écologique ou encore en fonction du caractère générateur de valeur ajoutée et d'emploi. Il est augmenté en cas d'installation hors cadre familial ;
- ◆ **les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)<sup>29</sup> :**
  - chaque région identifie dans son PDRR les enjeux environnementaux de son territoire et y définit les zones dans lesquelles les MAEC peuvent être ouvertes au regard de ces enjeux, dans le respect du cadre national ;

---

<sup>26</sup> Ce document a fait l'objet d'une approbation par le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015, pris en application du III de l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

<sup>27</sup> Mesure 13 du cadre national approuvé par la Commission, prise en application de l'article 31 du règlement 1305/2013.

<sup>28</sup> Mesures 6 du cadre national approuvé par la Commission, prises en application de l'article 19 du règlement 1305/2013.

<sup>29</sup> Mesures 10 du cadre national approuvé par la Commission, prises en application de l'article 28 du règlement 1305/2013.



## Annexe I

- au sein de ces zones, des appels à projets sont lancés pour que des opérateurs de territoire manifestent leur intérêt de mettre en place des MAEC (Chambre d'agriculture par exemple). Ces opérateurs élaborent des projets agroenvironnementaux et climatiques (PAEC) qui détaillent notamment les MAEC proposées aux agriculteurs ;
- les MAEC sont des mesures souscrites volontairement pour une durée de cinq ans. La rémunération annuelle versée aux agriculteurs est fixée en fonction de la surface des parcelles éligibles ;
- ◆ les **mesures en faveur de l'agriculture biologique**<sup>30</sup> :
  - l'aide à la conversion est accessible à tout agriculteur souhaitant s'engager dans un mode de production biologique, pour une durée de cinq ans. Le montant de l'aide est déterminé en fonction de la catégorie de couvert (de 44 à 900 €/ha/an) ;
  - l'aide au maintien est destinée aux agriculteurs maintenant un mode de production biologique. Les PDRR ont la possibilité de mettre en œuvre cette mesure de manière ciblée, en s'appuyant sur des critères de priorisation des dossiers. Le montant de l'aide est également déterminé en fonction de la catégorie de couvert (de 35 à 600 €/ha/an) ;
- ◆ les **paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau**<sup>31</sup> :
  - ce dispositif vise à indemniser les coûts supplémentaires et pertes de revenu subies par un exploitant agricole dès lors que certaines pratiques agricoles lui sont imposées en raison de la mise en œuvre des directives « *habitat* » et « *oiseaux* » (92/43/CEE, 2009/147/CE) et de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE) ;
  - le paiement au titre de Natura 2000 et de la DCE est dégressif au cours du temps afin d'accompagner les exploitants qui doivent intégrer de nouvelles pratiques à leur système d'exploitation ;
  - les montants d'aide unitaires maximaux ainsi que les règles de cumul avec les MAEC et les mesures en faveur de l'agriculture biologique sont fixés par le cadre national ;
- ◆ des **mesures relatives à la gestion du réseau Natura 2000**<sup>32</sup> ;
- ◆ une **mesure de protection des troupeaux contre le risque de prédation**<sup>33</sup> :
  - l'objectif de la mesure est de financer des mesures de protection des troupeaux et les actions de sensibilisation, de formation et de communication pour faciliter la cohabitation dans l'objectif premier de maintenir l'activité agropastorale et agricole ;

Le décret n° 2015-445 prévoit également des **mesures non obligatoires**, qui ne figurent pas dans le cadre national approuvé par la Commission mais qui peuvent faire l'objet d'un accompagnement avec des crédits État :

---

<sup>30</sup> Mesures 11 du cadre national approuvé par la Commission, prises en application de l'article 29 du règlement 1305/2013.

<sup>31</sup> Mesure 12 du cadre national approuvé par la Commission, prise en application de l'article 30 du règlement 1305/2013.

<sup>32</sup> Mesures 7 et 8 du cadre national approuvé par la Commission.

<sup>33</sup> Mesure 7 du cadre national approuvé par la Commission, prise en application de l'article 20 du règlement 1305/2013.

## Annexe I

- ◆ **modernisation des exploitations agricoles** : dans le cadre du Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles, lancé conjointement par l'État et l'association des régions de France, le FEADER sera mobilisé pour financer des investissements de modernisation des exploitations agricoles ;
- ◆ d'autres mesures : en faveur de la forêt, de l'octroi de crédits à FranceAgriMer, aux agences de l'eau ou au compte d'affectation spéciale « *développement agricole et rural* ».

## 2. Le dispositif de gestion et de contrôle de la PAC

**Les fonds FEAGA et FEADER, qui financent les aides de la PAC, sont mis en œuvre en gestion partagée entre la Commission européenne et les États membres<sup>34</sup>.** Ainsi, la Commission européenne n'effectue pas elle-même les paiements des aides communautaires aux agriculteurs, mais confie cette mission aux États membres, qui agissent par l'intermédiaire d'organismes payeurs nationaux. Les aides communautaires sont préfinancées par les États membres, puis remboursées par le budget communautaire, via le FEAGA et le FEADER.

Dans ce cadre, il est établi un système de gestion et de contrôle afin d'une part d'obtenir l'assurance nécessaire que les opérations sont réalisées conformément aux diverses règles en vigueur et aux exigences de bonne gestion financière et d'autre part de prévenir, détecter et corriger la survenance d'irrégularités, au besoin en excluant du financement européen les paiements entachés de telles irrégularités. Pour la PAC, ce système s'articule autour de quatre niveaux de contrôle :

- ◆ **un organisme payeur, faisant l'objet d'un agrément** et qui doit mettre en œuvre un dispositif de contrôles administratifs et sur place (cf. partie 2.1) ;
- ◆ **un organisme de certification national** chargé de réaliser un audit externe de l'organisme payeur (cf. partie 2.2) ;
- ◆ **une supervision générale du système par la Commission européenne**, notamment *via* des travaux d'audit sur l'ensemble des composantes de ce système, et la mise en œuvre éventuelle de corrections financières (cf. partie 2.3) ;
- ◆ **un examen de la régularité des comptes du FEAGA et du FEADER par la Cour des comptes européenne**, en application de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (cf. annexe II).

### 2.1. L'ASP est le principal organisme payeur de la PAC en France

#### 2.1.1. L'ASP est agréée par la France comme organisme payeur

En application de l'article 7 du règlement 1306/2013, seuls des organismes payeurs agréés par les États membres sont autorisés à gérer et payer les aides de la PAC. L'article premier du règlement délégué 907/2014 dispose que les organismes payeurs agréés « *offrent, en ce qui concerne les paiements qu'ils effectuent ainsi que pour la communication et la conservation des informations, suffisamment de garanties pour que* :

- ◆ *l'admissibilité des demandes et, dans le cadre du développement rural, la procédure d'attribution des aides, ainsi que leur conformité avec les règles de l'Union, soient contrôlées avant l'ordonnement du paiement ;*
- ◆ *les paiements effectués soient comptabilisés de manière exacte et exhaustive ;*

---

<sup>34</sup> Cf. articles 4 et 5 du règlement 1306/2013. La gestion partagée est définie à l'article 59 du règlement 966/2012.

## Annexe I

- ◆ *les contrôles prévus par la législation de l'Union soient entrepris ;*
- ◆ *les documents requis soient présentés dans les délais et sous la forme définis par les règles de l'Union ;*
- ◆ *les documents soient accessibles et conservés de façon à garantir leur intégrité, leur validité et leur lisibilité dans le temps, y compris pour les documents électroniques au sens des règles de l'Union. »*

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

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

**La France compte quatre organismes payeurs** (cf. tableau 4) :

- ◆ FranceAgriMer, pour la gestion et le contrôle des mesures de marché (aides du FEAGA hors paiements directs) ;
- ◆ l'Office de développement agricole et rural de la Corse (ODARC) pour les dépenses des programmes au titre du FEADER en Corse ;
- ◆ l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) pour la plupart des paiements directs en outre-mer ;
- ◆ l'Agence de services et de paiement (ASP).

Par arrêté du 28 octobre 2016, **l'ASP a été agréée comme organisme payeur pour :**

- ◆ **les paiements directs du premier pilier (aides découplées et couplées) en France métropolitaine** (Corse comprise) ;
- ◆ **les dépenses des programmes au titre du second pilier (FEADER), à l'exception des paiements relevant de l'ODARC ;**
- ◆ dans les départements d'outre-mer (DOM), l'aide à la production de riz irrigué en Guyane, aux aides à la production des filières végétales et animales de Mayotte et aux primes animales aux éleveurs de ruminants.

**Le même arrêté agréé l'ASP comme organisme de coordination des quatre organismes payeurs français.** En pratique, le rôle d'organisme de coordination est assuré par la mission de coordination des fonds agricoles (MCFA), rattachée au président directeur général de l'ASP.

Tableau 5 : Champ d'intervention des organismes payeurs de la PAC

Types de mesures de la PAC	France métropolitaine hors Corse	Corse	DOM
Paiements directs (FEAGA)	ASP	ASP	ODEADOM <sup>35</sup>
Autres mesures du FEAGA (mesures de marché)	FranceAgriMer	FranceAgriMer	FranceAgriMer
Mesures du FEADER	ASP	ODARC	ASP

*Source : Mission.*

## 2.1.2. L'ASP doit mettre en œuvre des dispositifs de contrôle

### 2.1.2.1. Les principes généraux applicables aux contrôles

L'article 58 du règlement 1306/2013 dispose que « les États membres prennent, dans le cadre de la PAC, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que toute autre mesure nécessaire pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union ».

En application de l'article 59 du règlement 1306/2013, **le système de contrôle mis en place par les États membres comprend :**

- ◆ **le contrôle administratif systématique**, sauf disposition contraire, de toutes les demandes d'aide et de toutes les demandes de paiement ;
- ◆ **des contrôles sur place réalisés sur un échantillon**, lequel est constitué en partie de manière aléatoire et en partie sur la base du niveau de risque :
  - en fonction du type d'aide, un taux de contrôle est défini par les textes communautaires ;
  - lorsque des contrôles sur place relèvent des cas de non-conformité importants pour un type d'aide, l'État membre doit relever le taux de contrôle associé ;
  - en application de l'article 41 du règlement d'exécution 908/2014, un État membre peut décider de réduire le niveau minimal de contrôles sur place uniquement si les conditions minimales suivantes sont remplies :
    - l'organisme de certification a émis un avis (non rejeté par la Commission) validant à la fois que le système de contrôle interne fonctionne de manière satisfaisante et que le taux d'erreur pour la population concernée est inférieur au seuil de signification de 2 % pendant au moins les deux exercices qui précèdent ;
    - la Commission n'a pas informé l'État membre, dans le cadre d'un apurement de conformité, des faiblesses relevées dans le système de contrôle de la mesure ou, le cas échéant, est satisfaite des actions correctives prises par l'État membre.

Les caractéristiques des contrôles à effectuer ainsi que les modalités des sanctions administratives associées dépendent du type de mesure :

- ◆ les paiements directs du premier pilier et les aides surfaciques du second pilier, qui font l'objet d'un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC, cf. parties 2.1.2.2 et 2.1.2.3) ;
- ◆ les autres aides au développement rural (cf. partie 2.1.2.4) ;

<sup>35</sup> Hors aide à la production de riz irrigué en Guyane, aides à la production des filières végétales et animales de Mayotte et primes animales aux éleveurs de ruminants, payées par l'ASP.

## Annexe I

- ◆ la conditionnalité (cf. partie 2.1.2.5).

### 2.1.2.2. *Les aides du premier pilier et les aides surfaciques du second pilier sont gérées dans le cadre d'un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)*

En application de l'article 67 du règlement 1306/2013, chaque État membre établit et gère un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). **Le SIGC s'applique :**

- ◆ **à l'ensemble des paiements directs du premier pilier ;**
- ◆ **à certaines aides au développement rural du second pilier :**
  - aide aux investissements visant au boisement, la création de surfaces boisées et la mise en place de systèmes agroforestiers<sup>36</sup> ;
  - mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ;
  - agriculture biologique ;
  - paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau ;
  - paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (ICHN en France) ;
  - bien-être des animaux ;
  - services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts ;
  - la mise en œuvre des opérations relevant de la stratégie de développement local mené par les acteurs locaux et la préparation et l'exécution des activités de coopération du groupe d'action locale<sup>37</sup> ;
- ◆ au contrôle de la conditionnalité, dans la mesure nécessaire.

En application de l'article 68 du règlement 1306/2013, le SIGC comprend :

- ◆ **une base de données informatisée :**
  - en application de l'article 69, cette base de données doit permettre de consulter les données relatives aux dix dernières années de campagnes PAC. La consultation doit être « *directe et immédiate* » pour les données concernant les quatre dernières années ;
- ◆ **un système d'identification des parcelles agricoles :**
  - en application de l'article 70, le système d'identification des parcelles agricoles est établi sur la base de plans, de documents cadastraux ou d'autres références cartographiques. Les techniques utilisées s'appuient sur un système d'information géographique informatisé comprenant une couverture d'ortho-imagerie aérienne ou spatiale, avec des normes homogènes garantissant une précision au moins équivalente à celle de la cartographie à une échelle de 1:10 000 et, à partir de 2016, à une échelle de 1:5 000<sup>38</sup>, tout en tenant compte de la configuration et de l'état de la parcelle ;
  - en application de l'article 5 du règlement délégué 640/2014 :
    - ce système d'identification des parcelles agricoles est appliqué au niveau des parcelles de référence, lesquelles sont définies comme une unité de terre agricole représentant une surface agricole ;
    - les États membres délimitent la parcelle de référence de manière à garantir qu'elle soit mesurable, qu'elle permette la localisation unique et univoque

<sup>36</sup> Cf. a) et b) du 1 de l'article 21 du règlement 1305/2013.

<sup>37</sup> Cf. b) et c) du 1 de l'article 35 du règlement 1303/2013.

<sup>38</sup> L'échelle de 1:10 000 peut être conservée après 2016 dans le cas où l'ortho-imagerie est réalisée sur la base de contrats à long terme qui ont été conclus avant novembre 2012.

## Annexe I

- de chaque parcelle agricole déclarée annuellement et qu'elle soit, par principe, stable dans le temps ;
- les États membres veillent également à ce que les parcelles agricoles déclarées soient identifiées de manière fiable. Ils exigent en particulier que les demandes d'aide et de paiement fournissent certaines informations ou soient accompagnées de documents spécifiés par l'autorité compétente, afin que chaque parcelle agricole puisse être localisée et mesurée. Pour chaque parcelle de référence, la superficie maximale admissible est ainsi déterminée, ainsi que les caractéristiques (surfaces d'intérêt écologique, etc.) ouvrant droit au paiement vert ou à certaines aides au développement rural ;
  - une marge maximale de 2 % est accordée dans la quantification de la superficie maximale admissible ;
  - en application de l'article 6 du règlement délégué 640/2014, les États membres évaluent annuellement la qualité du système d'identification des parcelles agricoles :
    - l'évaluation porte sur la proportion de superficies non admissibles prises en compte (« *faux positif* ») et de superficies agricoles non prises en compte (« *faux négatif* ») ;
    - en cas de lacunes identifiées, l'État membre prend les mesures correctives qui s'imposent ;
    - l'évaluation est réalisée sur la base d'un échantillon de parcelles fourni par la Commission et doit s'appuyer sur des données permettant d'évaluer la situation sur le terrain ;
    - un rapport d'évaluation, et le cas échéant les mesures correctives associées, sont communiqués à la Commission pour le 31 janvier qui suit l'année civile considérée ;
  - les articles 9 et 10 du règlement délégué 640/2014 définissent les possibilités offertes aux États membres pour la prise en compte des particularités topographiques et des arbres. Pour la France, la prise en compte de ces particularités est précisée par l'article D.610-11 du code rural et de la pêche maritime ;
- ◆ un **système d'identification et d'enregistrement des animaux**<sup>39</sup> ;
  - ◆ un **système d'identification et d'enregistrement des droits au paiement** permettant la vérification des droits et les contrôles croisés avec les demandes d'aide et le système d'identification des parcelles agricoles<sup>40</sup> ;
  - ◆ les **demandes d'aide et les demandes de paiement**<sup>41</sup> :
    - en application du 1 de l'article 72 du règlement 1306/2013, les États membres déterminent la taille minimale des parcelles agricoles pouvant faire l'objet d'une demande, cette taille minimale ne pouvant excéder 0,3 hectare. La France a fait le choix de retenir une taille minimale de 0,01 hectare ;
    - en application du 4 du même article, la France a fait le choix d'une demande unique pour les aides surfaciques relevant du SIGC ;

---

<sup>39</sup> Dans le cas où des mesures de soutien couplé pour l'élevage sont mises en œuvre par l'État membre.

<sup>40</sup> Cf. article 71 du règlement 1306/2013 et article 7 du règlement délégué 640/2014.

<sup>41</sup> Cf. articles D.615-1 à D.615-4-1 du code rural et de la pêche maritime et arrêté du 9 octobre 2015 relatif aux modalités d'application concernant le système intégré de gestion et de contrôle, l'admissibilité des surfaces au régime de paiement de base et l'agriculteur actif dans le cadre de la politique agricole commune à compter de la campagne 2015.



## Annexe I

- en France, la demande unique est effectuée sur le site des téléservices des aides de la politique agricole commune (TéléPAC) et doit notamment comprendre :
  - la demande d'aides ;
  - le descriptif des surfaces ;
  - la déclaration des effectifs animaux ;
  - le registre parcellaire graphique mis à jour ;
- conformément au 3 du même article, complété par les 4 et 5 de l'article 17 du règlement d'exécution 809/2014, les États membres mettent à disposition des agriculteurs des formulaires préétablis qui se fondent sur les superficies déterminées l'année précédente ainsi que des documents graphiques localisant ces superficies ;
- en France, la date limite de dépôt est fixée au 15 juin pour la campagne 2016<sup>42</sup> et au 15 mai pour les campagnes suivantes ;
- ◆ un **système unique pour enregistrer l'identité de chaque demandeur**, garantissant que toutes les demandes d'aide présentées par un même bénéficiaire soient identifiées comme telles<sup>43</sup> ;
- ◆ un **système intégré de contrôle** comprenant<sup>44</sup> :
  - des contrôles administratifs portant sur la totalité des demandes d'aide ;
  - des contrôles dits « *sur place* », portant sur un échantillon de demandes d'aide :
    - ces contrôles peuvent être réalisés par des techniques de télédétection ;
    - lorsque la télédétection ne permet pas de conclure, ces contrôles sur place s'accompagnent d'inspections physiques sur le terrain.

### 2.1.2.3. Les contrôles réalisés dans le cadre du SIGC

Les **contrôles administratifs** réalisés dans le cadre du SIGC ont pour objet de vérifier si les conditions d'admissibilité d'une demande d'aide sont remplies :

- ◆ en application de l'article 28 du règlement d'exécution 809/2014, ces contrôles administratifs permettent la détection de cas de non-conformité, en particulier la détection automatisée par voie informatique. Les contrôles administratifs garantissent que :
  - les critères d'admissibilité, les engagements et autres obligations sont respectés ;
  - il n'y a aucun double financement par d'autres régimes de l'Union ;
  - la demande d'aide est complète et présentée dans le délai prescrit ;
  - le cas échéant, la conformité avec les engagements à long terme est assurée.
- ◆ en application de l'article 29 du même règlement d'exécution, les contrôles administratifs comprennent des contrôles croisés. En particulier, lorsque le système intégré prévoit des formulaires de demande d'aide géospatiale<sup>45</sup>, les contrôles croisés sont effectués au moyen d'une intersection spatiale avec la surface numérisée déclarée et le système d'identification des parcelles agricoles (par l'intermédiaire de l'application informatique **ISIS** dans le cas de la France) ;

---

<sup>42</sup> Dérogation à l'article 13 du règlement d'exécution 809/2014, obtenue du fait des difficultés rencontrées pour la campagne 2016.

<sup>43</sup> Cf. article 73 du règlement 1306/2013 et article 8 du règlement délégué 640/2014.

<sup>44</sup> Cf. article 74 du règlement 1306/2013.

<sup>45</sup> Cf. article 17 du règlement d'exécution 809/2014. Les États membres doivent, de façon progressive jusqu'à 2018, mettre à disposition de l'ensemble des demandeurs un formulaire de demande d'aide géospatiale permettant de délimiter et d'identifier chacune des parcelles agricoles et des SIE.

## Annexe I

- ◆ conformément au 4 de l'article 24 du même règlement d'exécution, des inspections physiques sur le terrain sont effectuées au cas où la photo-interprétation d'orthophotographies (aériennes ou par satellite) ne fournit pas de résultats permettant de tirer des conclusions définitives quant à l'admissibilité ou la dimension correcte de la surface ;
- ◆ en France, conformément à l'article D.615-3 du code rural et de la pêche maritime, les services déconcentrés de l'État sont chargés, pour le compte de l'ASP, de l'instruction des demandes d'aide relevant du SIGC (cf. annexe IV).

Ces contrôles sont complétés par des **contrôles sur place** :

- ◆ ces contrôles sont réalisés sur un échantillon de bénéficiaires :
  - l'échantillon de contrôle pour les contrôles sur place effectués chaque année couvre, dans le cas général<sup>46</sup>, au moins 5 % de tous les bénéficiaires de chaque type d'aide ;
  - l'échantillon de contrôle est composé en partie de façon aléatoire et en partie sur la base d'une analyse des risques<sup>47</sup> ;
  - le taux de contrôle peut être réduit dans certaines conditions spécifiques<sup>48</sup>, qui s'ajoutent aux conditions générales mentionnées en partie 2.1.2.1 :
    - pour le régime de paiement de base et le paiement redistributif, le taux de contrôle peut être abaissé à 3 % si un système d'intersection spatiale des demandes d'aide avec le système d'identification des parcelles agricoles est mis en place ;
    - pour le régime de paiement de base et le paiement redistributif, le taux de contrôle peut être abaissé à 1 % si des contrôles reposant sur les orthophotographies utilisées pour la mise à jour du système d'identification des parcelles agricole sont effectués. La mise à jour systématique du système d'identification des parcelles agricoles et le contrôle de l'ensemble des bénéficiaires doit être effectué dans un délai maximal de trois ans, en contrôlant chaque année au moins 25 % des hectares admissibles ;
    - pour les mesures du second pilier relevant du SIGC, le taux de contrôle peut être abaissé à 3 % ;
- ◆ les contrôles sur place des aides surfaciques portent sur l'ensemble des parcelles agricoles faisant l'objet d'une demande d'aide relevant du SIGC. À ce titre, les contrôles couvrent :
  - le mesurage des superficies : celui-ci peut être limité, hors SIE, à un échantillon aléatoire d'au moins 50 % des parcelles agricoles faisant l'objet d'une demande d'aide. La détermination des superficies des parcelles agricoles s'effectue notamment par le système de positionnement par satellites (GPS et/ou GNSS), le mesurage sur ortho-photos aériennes et/ou satellitaires et dans certains cas par le topofil<sup>49</sup> ;
  - la vérification des conditions d'admissibilité, qui peuvent inclure notamment la vérification de la culture, les obligations à respecter par le bénéficiaire dans le cadre du paiement vert, la prise en compte des particularités topographiques, etc. ;

---

<sup>46</sup> Les taux de contrôle sont définis précisément aux articles 30 à 33 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>47</sup> Cf. article 34 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>48</sup> Cf. article 36 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>49</sup> Cf. article 8 de l'arrêté du 9 octobre 2015.



## Annexe I

- ◆ les contrôles sur place des aides surfaciques peuvent être réalisés par télédétection<sup>50</sup>. Dans ce cadre, l'autorité compétente :
  - procède à la photo-interprétation des orthophotographies de toutes les parcelles agricoles afin de reconnaître les types de couverture des sols et, le cas échéant, le type de cultures, et de mesurer les superficies ;
  - réalise des inspections physiques si la photo-interprétation ne permet pas de conclure ;
  - effectue tous les contrôles nécessaires pour vérifier les autres obligations relatives aux parcelles agricoles ;
- ◆ les contrôles sur place des aides liées aux animaux visent à vérifier l'exactitude des informations renseignées dans la base de données informatisée pour les animaux, et en particulier le nombre d'animaux admissibles.

En application des articles 15 à 34 du règlement délégué 640/2014, **le non-respect par le bénéficiaire des critères d'admissibilité, des engagements ou des autres obligations entraîne :**

- ◆ la **réduction du montant de l'aide**, avec le retrait de tout ou partie de l'aide indue :
  - pour les aides hors paiement vert, le montant de l'aide est ramené au montant correspondant à la surface ou au nombre d'animaux réellement admissible ;
  - pour le paiement vert, le montant de l'aide est réduit dans le cas où l'un des trois critères requis pour le bénéfice du paiement vert n'est pas rempli ;
- ◆ le cas échéant, des **sanctions administratives**, en particulier :
  - lorsque la différence entre les déclarations du bénéficiaire et les surfaces ou le nombre d'animaux réellement déterminés est significative ;
  - lorsque le bénéficiaire a produit de fausses preuves.

### 2.1.2.4. Les aides non surfaciques du second pilier

Les **contrôles administratifs** portant sur les aides non surfaciques du second pilier :

- ◆ sont réalisés en deux temps<sup>51</sup> :
  - les contrôles administratifs des demandes de soutien assurent la conformité de l'opération avec les obligations établies par la législation de l'Union, la législation nationale et le programme de développement rural ;
  - les contrôles administratifs concernant les demandes de paiement visent à vérifier que l'opération achevée a été réalisée conformément au contenu de la demande de soutien ;
- ◆ ils comportent également des procédures permettant d'éviter un double financement irrégulier ;
- ◆ lorsqu'ils concernent des opérations d'investissement, ils comportent au moins une visite sur les lieux de l'opération subventionnée, sauf exception dûment justifiée.

Les **contrôles sur place** portant sur les aides non surfaciques du second pilier :

- ◆ sont réalisés sur la base d'un échantillon de dépenses<sup>52</sup> :
  - l'échantillon de contrôle pour les contrôles sur place doit permettre de couvrir au moins 5 % des dépenses supportées par le FEADER chaque année civile ;

---

<sup>50</sup> Cf. article 40 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>51</sup> Cf. article 48 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>52</sup> Cf. article 50 du règlement d'exécution 809/2014.

## Annexe I

- l'échantillon de contrôle est constitué de façon à couvrir des opérations de nature et d'ampleur variées, de facteurs de risque et, pour 30 à 40 % des dépenses, de façon aléatoire ;
- le taux de contrôle peut être réduit à 3 % lorsque les conditions générales requises sont remplies (cf. partie 2.1.2.1) ;
- ◆ ils sont effectués autant que possible avant que soit réalisé le dernier paiement pour une opération ;
- ◆ ils sont effectués par des inspecteurs distincts de ceux ayant pris part aux contrôles administratifs de la même opération ;
- ◆ les contrôles sur place visent à vérifier que l'opération a été mise en œuvre conformément aux règles applicables et couvre tous les critères d'admissibilité, les engagements et les autres obligations en ce qui concerne les conditions d'octroi du soutien, qu'il est possible de contrôler au moment de la visite<sup>53</sup>. Ils garantissent que l'opération est admissible au bénéfice d'un soutien du FEADER. Les contrôles sur place visent ainsi à vérifier :
  - l'exactitude des données déclarées par le bénéficiaire par rapport aux documents justificatifs ;
  - que la destination effective ou prévue de l'opération correspond aux objectifs décrits dans la demande soutien ;
- ◆ sauf circonstances exceptionnelles, les contrôles sur place comportent une visite sur le lieu de mise en œuvre de l'opération.

En outre, des **contrôles ex post** sont effectués sur des opérations d'investissement encore subordonnées à des engagements et pour lesquelles le FEADER a effectué le paiement final<sup>54</sup>. Ces contrôles couvrent, chaque année, au moins 1 % des dépenses financées par le FEADER au titre de l'ensemble des opérations d'investissement. L'échantillon des opérations à contrôler est fondé en partie sur une analyse des risques et avec 20 à 25 % d'opérations sélectionnées aléatoirement.

Le paiement de l'aide est calculé sur la base des montants jugés admissibles lors des contrôles administratifs. Lorsque la demande de paiement formulée par le bénéficiaire est d'un montant supérieur de plus de 10 % au montant réellement admissible, une **sanction administrative** correspondant à la différence entre ces deux montants est mise en œuvre<sup>55</sup>.

Pour la France, l'article 2 du décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 précise que les services déconcentrés de l'État sont chargés de l'instruction de certaines de ces aides (cf. annexe IV).

### 2.1.2.5. La conditionnalité

Dans le cadre de la politique agricole commune, **des règles dites de conditionnalité sont imposées à l'ensemble des bénéficiaires des aides relevant du SIGC**<sup>56</sup>.

Les règles de conditionnalité sont les suivantes<sup>57</sup> :

- ◆ **le respect des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) prévues par le droit de l'Union** dans les domaines suivants :

---

<sup>53</sup> Cf. article 51 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>54</sup> Cf. article 52 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>55</sup> Cf. article 63 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>56</sup> Cf. article 92 du règlement 1306/2013.

<sup>57</sup> Cf. article 93 et annexe II du règlement 1306/2013.

## Annexe I

- environnement : protection des eaux contre la pollution par les nitrates, conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels ;
- santé publique, santé animale et santé végétale : sécurité des denrées alimentaires, identification et enregistrement des animaux, maladies animales, produits phytopharmaceutiques ;
- bien-être des animaux ;
- ◆ le **respect des normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE), établies au niveau national**. En France, ces règles sont définies par les articles D.615-46 à D.615-51 du code rural et de la pêche maritime et par l'arrêté du 24 avril 2015 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Les normes ainsi définies sont :
  - BCAE 1 : établissement de bandes tampons le long des cours d'eau (article D.615-46) ;
  - BCAE 2 : lorsque l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation est soumise à autorisation, respect des procédures d'autorisation (article D.615-49) ;
  - BCAE 3 : protection des eaux souterraines contre la pollution (article D.615-50-2) ;
  - BCAE 4 : couverture minimale des sols (article D.615-50) ;
  - BCAE 5 : gestion minimale de la terre reflétant les conditions locales spécifiques en vue de limiter l'érosion (article D.615-51) ;
  - BCAE 6 : maintien des niveaux de matière organique des sols par des pratiques idoines (article D.615-47) ;
  - BCAE 7 : maintien des particularités topographiques (article D.615-50-1).

Le contrôle de la conditionnalité est assuré par des « *organismes spécialisés en matière de contrôle* »<sup>58</sup>. Pour la France métropolitaine, ces organismes sont<sup>59</sup> :

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

Ces organismes doivent procéder à des contrôles sur place portant sur au moins 1 % du nombre total de bénéficiaires<sup>60</sup>. Cet échantillon est constitué pour partie sur la base d'une analyse des risques et pour partie de façon aléatoire<sup>61</sup>.

**Le non-respect des règles de la conditionnalité conduit à une réduction du montant des aides.** Le taux de réduction varie en fonction du type de non-conformité, de leur éventuel caractère répété ou intentionnel et de leur gravité<sup>62</sup>. Après une phase contradictoire, la DDT transmet à l'ASP les taux de réduction à appliquer aux aides<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Cf. article 64 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>59</sup> Cf. article D.615-52 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>60</sup> Cf. article 68 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>61</sup> Cf. article 69 du règlement d'exécution 809/2014.

<sup>62</sup> Cf. article D.615-59 du code rural et de la pêche maritime, pris en application des articles 38 à 41 du règlement délégué 640/2014.

<sup>63</sup> Cf. article D.615-61 du code rural et de la pêche maritime.

### 2.1.3. L'ASP doit rendre compte de sa gestion et de son activité

Dans le cadre de la procédure d'apurement comptable (cf. partie 2.3.2.1), le responsable de l'ASP, comme de tout organisme payeur, doit, avant le 15 février de l'année suivant un exercice financier, établir :

- ◆ les **comptes annuels** pour les dépenses effectuées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées, selon les modalités fixées à l'article 29 du règlement délégué 908/2014 ;
- ◆ une **déclaration de gestion** concernant l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes et le bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne, sur la base de critères objectifs, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Le modèle de cette déclaration de gestion est fixé à l'annexe I du règlement d'exécution 908/2014 ;
- ◆ un **résumé annuel des rapports finaux d'audit et des contrôles effectués**, y compris une analyse de la nature et de l'étendue des erreurs et des faiblesses relevées dans les systèmes, ainsi que les mesures correctrices à prendre ou à prévoir.

Par ailleurs, en application de l'article 9 du règlement d'exécution 809/2014, **les États membres doivent communiquer à la Commission, au plus tard le 15 juillet, « des données et des statistiques de contrôle relatives à l'année civile précédente et, notamment, les éléments suivants :**

- ◆ *les données relatives aux différents bénéficiaires en termes de demandes d'aide et de paiement, de surfaces et d'animaux déclarés et/ou pour lesquels une aide est demandée, et de résultats des contrôles administratifs, des contrôles sur place et des contrôles ex post ;*
- ◆ *le cas échéant, les résultats des contrôles liés à la conditionnalité, notamment les réductions et exclusions applicables ».*

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

### 2.2. La CCCOP, organisme de certification, joue le rôle d'auditeur externe de l'ASP

En application de l'article 9 du règlement 1306/2013, **chaque État membre désigne un organisme d'audit public ou privé comme organisme de certification.** Cet organisme de certification « émet un avis, formulé conformément aux normes d'audit internationalement admises, sur :

- ◆ *l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels de l'organisme payeur ;*
- ◆ *le bon fonctionnement de son système de contrôle interne ;*
- ◆ *la légalité et la régularité des dépenses dont le remboursement a été demandé à la Commission.*

*Cet avis indique également si l'examen met en doute les affirmations figurant dans la déclaration de gestion ».*

L'organisme de certification s'appuie pour ce faire sur des travaux d'audit qu'il réalise pour chaque exercice budgétaire en vertu des principes et des méthodes définis aux articles 5 à 7 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 et des lignes directrices élaborées par les services de la Commission :

- ◆ ligne n°1 sur l'agrément des OP ;
- ◆ ligne n°2 sur la certification annuelle ;
- ◆ ligne n°3 sur le rapport et l'avis sur la certification.

## Annexe I

Les constatations font l'objet d'un rapport de certification incluant ses recommandations et d'un avis sur la conformité des dépenses et sur la déclaration de gestion des responsables des organismes payeurs.

Par rapport aux missions qui étaient confiées à l'organisme de certification avant la réforme de la PAC 2015-2020, **l'avis porté sur la légalité et la régularité des dépenses de l'organisme payeur (les « revérifications ») constitue une nouveauté.**

L'organisme de certification doit être fonctionnellement indépendant à la fois de l'organisme payeur (ASP pour la France) et de l'autorité ayant agréé cet organisme payeur (MAAF pour la France). Par le décret n° 2007-805, **la France a désigné comme organisme de certification la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP).** Cette commission est composée de cinq membres nommés par le Premier ministre, sur proposition conjointe du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'agriculture, parmi les membres des corps d'inspection et de contrôle de leur département ministériel. Elle joue ainsi un rôle similaire à celui que joue la Commission interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC) pour les fonds structurels européens.

Par manque de moyens humains, la CCCOP délègue toutefois à l'ASP, par convention, la réalisation des revérifications sur place dans le domaine SIGC. Dans le domaine hors SIGC, la CCCOP réalise elle-même ces revérifications ou bien les fait réaliser par la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (COSA<sup>64</sup>) du contrôle général économique et financier (CGEfi).

### 2.3. La Commission européenne effectue une supervision générale du système et met en œuvre, le cas échéant, des corrections financières

#### 2.3.1. La Commission européenne est dotée du pouvoir de réaliser des contrôles sur place

En application de l'article 47 du règlement 1306/2013, **la Commission peut organiser des contrôles sur place dans les États membres** dans le but de vérifier notamment :

- ◆ la conformité des pratiques administratives avec les règles de l'Union ;
- ◆ l'existence des pièces justificatives nécessaires et leur concordance avec les opérations financées par le FEAGA ou le FEADER ;
- ◆ les conditions dans lesquelles sont réalisées et vérifiées les opérations financées par le FEAGA ou le FEADER ;
- ◆ le respect ou non par l'organisme payeur des critères d'agrément qui lui sont fixés.

En application de l'article 49, la Commission a par ailleurs accès aux documents justificatifs des paiements effectués et aux documents relatifs à l'exécution des contrôles administratifs et physiques détenus par l'ASP.

---

<sup>64</sup> La mission COSA a également pour mission la réalisation des contrôles *ex post*, dits « contrôles des opérations », qui s'appliquent aux dépenses du FEAGA hors SIGC et qui sont prévues par le chapitre III du titre V du règlement 1306/2013. Or, depuis la réforme de la PAC en 2015, l'ASP ne procède plus au paiement d'aides hors SIGC financées par le FEAGA. Ces contrôles des opérations ne portent donc plus que sur les mesures de marché gérées par FranceAgriMer.

### 2.3.2. La Commission peut mettre en œuvre des corrections financières dans le cadre d'un refus d'apurement

Chargée de protéger les intérêts financiers de la Communauté, la Commission vérifie la sincérité des comptes des organismes payeurs et la conformité à la réglementation européenne des aides versées aux bénéficiaires finaux. **En cas d'irrégularités, la Commission procède à une réfaction sur les remboursements qu'elle octroie aux États membres, dite « refus d'apurement ».**

Ce refus d'apurement s'analyse donc comme la sanction de contrôles insuffisants ou de paiements irréguliers. Il résulte, soit d'un refus de certification des comptes (apurement comptable, cf. partie 2.3.2.1), soit de la constatation d'irrégularités dans le paiement des dépenses agricoles communautaires (apurement de conformité, cf. partie 2.3.2.2).

#### 2.3.2.1. La Commission réalise un apurement comptable annuel sur la base des comptes présentés par l'organisme payeur

En application de l'article 38 du règlement 1306/2013, l'exercice financier agricole couvre les dépenses encourues et les recettes perçues et inscrites dans la comptabilité budgétaire des fonds par les organismes payeurs pour l'exercice financier « N » commençant le 16 octobre de l'année « N-1 » et se terminant le 15 octobre de l'année « N ».

En application de l'article 51 du même règlement et de l'article 33 du règlement délégué 908/2014, avant le 30 avril qui suit la fin de l'exercice financier, la Commission communique à l'État membre les résultats de ses vérifications. **Avant le 31 mai, la Commission prend une décision sur l'apurement comptable des organismes payeurs agréés.** Le cas échéant, en cas d'erreur significative, la Commission notifie un refus d'apurement et ouvre une procédure d'audit de conformité<sup>65</sup>.

La décision d'apurement des comptes couvre l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis. **La procédure de l'apurement comptable consiste donc à vérifier que les comptes annuels des organismes payeurs sont bien tenus et que les procédures internes de contrôle ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.**

Elle s'appuie sur les éléments suivants, portant sur les actions afférents aux opérations financées par les fonds FEAGA et FEADER, qui doivent être transmis par les États membres avant le 15 février<sup>66</sup> :

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

---

<sup>65</sup> Cf. chapitre 10 de la communication C(2015)3475 de la Commission. Cette communication expose les lignes directrices de la Commission sur l'interprétation des bases juridiques pour le calcul des corrections financières dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité et d'apurement des comptes. Élaborée à des fins d'orientation générale, cette communication n'est toutefois pas juridiquement contraignante.

<sup>66</sup> Cf. article 102 du règlement 1306/2013 et article 30 du règlement délégué 908/2014.



## Annexe I

La décision d'apurement comptable fixe le montant des dépenses effectuées dans l'État membre au cours de l'exercice concerné qui est reconnu imputable aux fonds FEAGA et FEADER après application, le cas échéant, des réductions et suspensions imposées par la Commission. En application de l'article 41 du règlement 1306/2013, ces réductions et suspensions peuvent porter sur :

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

En particulier, **le non-respect des délais de paiement fixés par le droit de l'Union constitue donc un motif de refus d'apurement comptable**. Les dates de paiement aux bénéficiaires sont en effet encadrées par l'article 75 du règlement 1306/2013 :

- ◆ les aides directes du premier pilier, qui sont toutes incluses dans le SIGC, doivent être payées entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 30 juin de l'année civile suivante. Des avances peuvent néanmoins être versées entre le 16 octobre et le 1<sup>er</sup> décembre ;
- ◆ à compter de l'année de demande 2018, les aides versées au titre du second pilier et incluses dans le SIGC devront respecter les mêmes dates de paiement que les aides directes du premier pilier (le mécanisme des avances peut néanmoins d'ores et déjà être mis en œuvre) ;
- ◆ les dates de paiement des autres aides du second pilier ne sont pas encadrées. Toutefois, en application de l'article 38 du règlement 1306/2013, un dégagement d'office est effectué lorsqu'un engagement budgétaire, pour une aide au développement rural, ne donne pas lieu à un paiement avant le 31 décembre de la troisième année suivant celle de l'engagement.

L'article 5 du règlement délégué 907/2014 définit les réductions de paiement applicables en cas de dépenses effectuées avec retard. Lorsque les dépenses effectuées avec retard représentent jusqu'à concurrence de 5 % des dépenses effectuées en respectant les délais, aucune réduction des paiements mensuels n'est à appliquer. Lorsque des dépenses effectuées avec retard dépassent la marge de 5 %, toute dépense supplémentaire effectuée avec retard est réduite selon les modalités suivantes :

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

En application du 4 du même article, la Commission peut toutefois appliquer un échelonnement différent et/ou des taux de réductions inférieurs ou nuls « *si des conditions particulières de gestion se présentent pour certaines mesures, ou si des justifications fondées sont apportées par les États membres* ».

### **2.3.2.2. La Commission réalise une procédure pluriannuelle d'apurement de conformité, sur la base de ses propres contrôles**

En application de l'article 52 du règlement 1306/2013, **lorsqu'elle considère, à la suite de ses propres audits, que des dépenses relevant du FEAGA et du FEADER n'ont pas été effectuées conformément au droit de l'Union<sup>67</sup>, la Commission adopte des actes d'exécution déterminant les montants à exclure du financement de l'Union.** Ces refus de financement ne peuvent porter sur des dépenses effectuées plus de 24 mois auparavant, sauf exceptions<sup>68</sup>. En application du 7 de l'article 34 du règlement délégué 908/2014, la Commission peut poursuivre des procédures d'apurement de conformité consécutives jusqu'à ce que l'État membre ait effectivement mis en œuvre les mesures correctives.

La Commission évalue les montants à exclure au vu, notamment, de l'importance de la non-conformité constatée. La Commission tient compte de la nature de l'infraction, ainsi que du préjudice financier causé à l'Union (principe de proportionnalité). La méthodologie pour déterminer le montant des corrections financières est la suivante<sup>69</sup> :

- ◆ **la Commission fonde l'exclusion sur la mise en évidence des montants indûment dépensés uniquement si ceux-ci peuvent être déterminés en déployant des efforts proportionnés.** Lorsque la Commission ne peut déterminer les montants indûment dépensés dans ces conditions, les États membres peuvent soumettre des données relatives à la vérification de ces montants sur la base d'un examen des différents cas potentiellement concernés par la non-conformité. La vérification couvre l'ensemble des dépenses effectuées en violation de la législation applicable et imputées au budget de l'Union ;
- ◆ **lorsque les montants indûment dépensés ne peuvent être mis en évidence directement, la Commission peut déterminer les montants à exclure en appliquant des corrections extrapolées.** Pour permettre à la Commission de déterminer les montants correspondants, les États membres peuvent soumettre un calcul du montant à exclure du financement de l'Union en extrapolant par des moyens statistiques les résultats des contrôles effectués sur un échantillon représentatif de ces cas. L'échantillon est prélevé dans le groupe dans lequel la non-conformité constatée peut raisonnablement se produire. En pratique, les États membres peuvent s'appuyer sur les statistiques de contrôle de l'organisme payeur, confirmées par l'organisme de certification ou bien sur l'évaluation du niveau d'erreur effectuée par l'organisme de certification dans le cadre de son audit ;
- ◆ **lorsque les montants ne peuvent pas être chiffrés d'une manière suffisamment fiable sur la base d'un échantillon statistique représentatif, la Commission applique des corrections forfaitaires appropriées,** en tenant compte de la nature et de la gravité de l'infraction et de sa propre estimation du risque de préjudice financier pour l'Union. Le niveau de correction forfaitaire est établi en tenant compte notamment du type de non-conformité constatée<sup>70</sup>.

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

- ◆ l'éventuelle correction financière n'excède pas 50 000 € et n'excède pas 2 % des dépenses concernées ou des montants à recouvrer ;

---

<sup>67</sup> Pour les dépenses du FEADER, les dépenses doivent également être effectuées conformément au droit de l'État membre.

<sup>68</sup> Cf. paragraphes 4 et 5 de l'article 52 du règlement 1306/2013.

<sup>69</sup> Cf. article 12 du règlement délégué 907/2014 et communication C(2015)3475 de la Commission.

<sup>70</sup> Cf. chapitre 3 de la communication C(2015)3475 de la Commission qui définit des taux forfaitaires de correction financière.



## Annexe I

- ◆ les dépenses considérées font déjà l'objet d'une procédure de refus d'apurement comptable.

Préalablement à l'adoption de toute décision de refus de financement, les résultats des vérifications de la Commission ainsi que les réponses de l'État membre concerné font l'objet de notifications écrites, à l'issue desquelles les deux parties tentent de parvenir à un accord sur les mesures à prendre<sup>71</sup>. À ce stade de la procédure, les États membres se voient accorder la possibilité de démontrer que l'ampleur réelle de la non-conformité est moindre que ne l'évalue la Commission.

Si aucun accord ne peut être dégagé, **l'État membre peut demander l'ouverture d'une procédure destinée à concilier la position de chaque partie** dans un délai de quatre mois<sup>72</sup>. Un rapport sur l'issue de la procédure est présenté à la Commission. La Commission tient compte des recommandations du rapport avant de se prononcer sur un refus de financement et si elle décide de ne pas suivre ces recommandations, elle en indique les raisons.

Les montants *in fine* écartés du financement de l'UE au motif de non-conformité sont soustraits, par la Commission, des paiements dus à l'État membre, au titre du FEAGA et du FEADER, qui suivent la décision d'exécution<sup>73</sup>. Toutefois, à la demande de l'État membre, **la Commission peut autoriser un remboursement échelonné lorsque l'importance de la correction financière le justifie**<sup>74</sup>.

### 2.3.3. La Commission peut également prononcer des suspensions des paiements en cas de soumission tardive, par les États membres, des informations demandées sur les contrôles

En application de l'article 42 du règlement 1305/2013, la Commission peut suspendre une fraction des remboursements des dépenses relatives aux fonds FEAGA et FEADER lorsque l'État membre ne respecte pas les délais de transmission d'informations sur le nombre et le résultat des contrôles réalisés (cf. partie 2.1.3). La suspension de remboursement porte sur une fraction des dépenses pour lesquelles les informations correspondantes n'ont pas été envoyées en temps utile<sup>75</sup> :

- ◆ pour les dépenses au titre du FEAGA :
  - si les résultats des contrôles n'ont pas été communiqués pour le 15 octobre, le taux de suspension est de 1 % ;
  - si les résultats des contrôles n'ont pas été communiqués pour le 1<sup>er</sup> décembre, le taux de suspension est de 1,5 % ;
- ◆ pour les dépenses au titre du FEADER :
  - si les résultats des contrôles n'ont pas été communiqués pour le 15 octobre, le taux de suspension est de 1 % ;
  - si les résultats des contrôles n'ont pas été communiqués pour le 15 janvier, le taux de suspension est de 1,5 %.

---

<sup>71</sup> Cf. article 34 du règlement délégué 908/2014.

<sup>72</sup> Cf. article 40 du règlement délégué 908/2014.

<sup>73</sup> Cf. 8 de l'article 52 du règlement 1306/2013.

<sup>74</sup> À la page 71 du rapport annuel 2015 de la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne, il est précisé que cet échelonnement peut être demandé par l'État membre lorsque le montant de la correction excède 0,01 % de son PIB.

<sup>75</sup> Cf. article 10 du règlement délégué 907/2014.

## **Annexe I**

**La Commission rembourse les montants suspendus à l'État membre lorsqu'elle reçoit les informations statistiques requises dès lors que leur réception ne soit pas postérieure au 31 janvier de l'année suivante.**

### 3. Synthèse des différentes aides de la PAC payées par l'ASP

Pilier	Type d'aides	Aide	Montant pour la campagne 2015 (en M€)	SIGC et conditionnalité (O/N)	Autorité décisionnaire
1 <sup>er</sup> (FEAGA)  Montant : 7 117 M€ en 2015	Paiements découplés	Droit au paiement de base (DPB)	3 520	0	État (dispositions réglementaires)
		Paiement vert	2 139	0	État (dispositions réglementaires)
		Paiement redistributif	363	0	État (dispositions réglementaires)
		Paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs	46	0	État (dispositions réglementaires)
	Aides couplées (élevage)	Vaches allaitantes	918	0	État (dispositions réglementaires)
		Vaches laitières			
		Ovins Caprins Veaux sous la mère et veaux bio			
	Aides couplées (protéines végétales)	Légumineuses fourragères, pures ou en mélange, produites par (ou pour) des éleveurs	106	0	État (dispositions réglementaires)
		Protéagineux : pois, féverole, lupin Légumineuses fourragères déshydratées Soja Semences de légumineuses fourragères			
	Aides couplées (autres végétaux)	Blé dur de qualité	25	0	État (dispositions réglementaires)
Fruits transformés					
Fécule					
Houblon					
Chanvre Semences de graminées					

Annexe I

Pilier	Type d'aides	Aide	Montant pour la campagne 2015 (en M€)	SIGC et conditionnalité (O/N)	Autorité décisionnaire	
2 <sup>nd</sup> (FEADER)  Enveloppe annuelle moyenne : 1 626 M€	Aides surfaciques au développement rural	Indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)	Non applicable <sup>76</sup>	0	Région (dans le respect du cadre national)	
		Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)		0	Région (dans le respect du cadre national)	
		Aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique		0	Région (dans le respect du cadre national)	
		Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau		0	Région (dans le respect du cadre national)	
	Autres aides au développement rural	Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles			N	Région
		Aides à l'installation de jeunes agriculteurs			N	Région (dans le respect du cadre national)
		Lutte contre la prédation			N	Région (dans le respect du cadre national)
		Gestion des risques			N <sup>77</sup>	État (plan de développement rural national)
		Réseau rural national			N	État (plan de développement rural national)
		LEADER			N	Région
Autres aides du second pilier			N	Région		

<sup>76</sup> La programmation du FEADER est pluriannuelle. En outre, du fait des difficultés d'instrumentation d'ISIS et d'OSIRIS (cf. annexe III), le montant des crédits engagés en 2015 n'est pas représentatif des enveloppes globales sur la période de programmation 2014-2020.

<sup>77</sup> Bien que l'action « *gestion des risques* » ne relève pas du SIGC, dans le droit communautaire, elle est instrumentée par l'ASP au travers de l'application ISIS, dédiée aux aides relevant du SIGC.

## **ANNEXE II**

### **Refus d'apurement**



## SYNTHÈSE

Afin de protéger le budget de l'Union, la Commission européenne met en œuvre :

- ◆ une procédure annuelle d'apurement comptable, permettant de juger de l'exactitude des comptes annuels soumis par les organismes payeurs ;
- ◆ une procédure ponctuelle d'apurement de conformité, qui fait suite à des enquêtes de conformité et qui peut donner lieu à l'exclusion de dépenses agricoles du budget de l'Union.

Si la procédure d'apurement comptable n'a entraîné, jusqu'en 2015, que des corrections financières de montant limité, les enquêtes de conformité réalisées par la Commission sur le périmètre de l'ASP ont généré des corrections financières d'un montant total de 2,1 Md€ entre 2007 et 2016 (dont 1,1 Md€ pour la seule année 2015). L'examen de ces corrections montre que les principales catégories d'aides sanctionnées sont les aides surfaciques, le régime des droits à paiement, les aides couplées animales ainsi que le respect de la conditionnalité.

Le montant élevé de corrections financières en 2015 s'explique notamment par l'aboutissement d'enquêtes de conformité portant sur les campagnes 2008 à 2012 des aides surfaciques de la PAC. La lenteur de la procédure d'apurement de conformité, ainsi que l'absence, jusqu'en 2013, de plan d'actions visant à remédier aux déficiences identifiées par la Commission, expliquent l'application de corrections d'un montant si élevé.

À la date de conclusion de la mission, de nombreuses enquêtes de conformité en cours font encore peser des risques significatifs sur le budget national :

- ◆ la remise en cause, par la Commission européenne, de l'ensemble des aides couplées animales fait peser un risque majeur, de l'ordre de 2,2 Md€ ;
- ◆ de nombreuses enquêtes ouvertes sur les aides surfaciques des campagnes 2015 et suivantes pourraient conduire à de nouvelles corrections financières.

La mission estime que le montant significatif et en augmentation des corrections financières nécessite de clarifier le rôle de chacun des acteurs :

- ◆ plus de 80 % des corrections financières semblent reposer plutôt sur la responsabilité de l'État que sur celle de l'ASP. Des corrections peuvent ainsi être notifiées pour cause de divergences, entre autorités françaises et Commission européenne, sur la réglementation communautaire. La catégorisation des typologies d'erreurs donnant lieu à corrections permettrait d'améliorer le retour d'expérience et de limiter les risques futurs ;
- ◆ les responsabilités financières respectives des régions, autorités de gestion du FEADER, de l'État et de l'ASP, en cas de correction prononcée par la Commission européenne, ne sont aujourd'hui pas définies. Or une enquête de conformité portant sur la nouvelle programmation du FEADER vient d'être ouverte par la Commission ;
- ◆ enfin, depuis la réforme de la PAC en 2015, le rôle de la CCCOP en tant qu'organisme de certification s'est accru. L'estimation du niveau d'erreur des fonds agricoles, réalisée par la CCCOP à partir de ses revérifications, sont utilisées par la Commission européenne pour prononcer le cas échéant des corrections financières. Par conséquent, un enjeu fort est attaché à la qualité de la phase contradictoire entre l'ASP et la CCCOP ainsi qu'aux méthodes statistiques retenues par la CCCOP.





# SOMMAIRE

<b>1. SUR LE PÉRIMÈTRE DE L'ASP, LES CORRECTIONS FINANCIÈRES SONT ESSENTIELLEMENT PRONONCÉES À L'ISSUE D'ENQUÊTES DE CONFORMITÉ ET ONT ATTEINT DES MONTANTS SIGNIFICATIFS.....</b>	<b>1</b>
1.1. L'apurement comptable se traduit par des corrections financières de montant limité et parfois par l'ouverture d'enquêtes de conformité .....	1
1.1.1. <i>Les motifs de correction financière directe dans le cadre de l'apurement comptable se limitent aux dépassements des plafonds financiers et des délais de paiement ainsi qu'au non-recouvrement des créances .....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>En fonction des constats réalisés à l'occasion de l'apurement comptable, la Commission européenne peut ouvrir des enquêtes de conformité .....</i>	<i>4</i>
1.2. La Commission diligente de nombreuses enquêtes de conformité, qui se sont traduit pour la France par des corrections financières significatives.....	8
1.2.1. <i>La Cour des comptes européenne estime annuellement les niveaux d'erreur des fonds agricoles, avec un intervalle de confiance large.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>La Commission et la Cour examinent le taux d'erreur dans la gestion des fonds agricoles, après déduction des corrections financières prononcées à l'encontre des États membres.....</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>L'encadrement de la procédure d'apurement de conformité a été renforcé depuis 2015 .....</i>	<i>13</i>
1.2.4. <i>Sur la période 2007-2016, la France s'est vu notifier plus de 2 Md€ de corrections financières, soit le montant le plus élevé parmi l'ensemble des États membres .....</i>	<i>15</i>
1.2.5. <i>Le montant des corrections financières sur le périmètre de l'ASP a connu un pic en 2015, résultant de la conclusion de nombreuses enquêtes .....</i>	<i>17</i>
1.2.6. <i>Les aides surfaciques constituent les principales aides faisant l'objet de corrections financières sur le périmètre de l'ASP, le principal motif étant la déficience des contrôles.....</i>	<i>25</i>
<b>2. DES ENQUÊTES DE CONFORMITÉ DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LES AIDES SURFACIQUES, ENTRE 2009 ET 2012, ONT CONDUIT À UNE CORRECTION FINANCIÈRE SIGNIFICATIVE ET À LA MISE EN ŒUVRE PAR LA FRANCE D'UN PLAN D' ACTIONS « FEAGA » .....</b>	<b>28</b>
2.1. Dès 2008, la Commission européenne et la Cour des comptes européenne ont pointé des déficiences dans la gestion du registre parcellaire graphique (RPG) français .....	28
2.2. Des enquêtes de conformité portant sur les campagnes 2008 à 2010 des aides surfaciques ont conduit à une correction financière de 381 M€, à l'issue de longues négociations avec la Commission européenne .....	29
2.2.1. <i>Les premiers échanges de courriers relatifs à ces enquêtes de conformité ne permettent pas de rapprocher les points de vue entre autorités françaises et Commission.....</i>	<i>29</i>
2.2.2. <i>Une réunion bilatérale commune aux deux enquêtes est organisée en 2011 et les autorités françaises n'y apportent une réponse qu'en 2013 .....</i>	<i>31</i>
2.2.3. <i>Suite à une menace de sanction d'un montant de 1,16 Md€, en 2013, les autorités françaises réalisent un chiffrage approfondi qui permet de ramener la correction à 380 M€.....</i>	<i>32</i>

2.3.	Des enquêtes de conformité portant sur les campagnes 2011 et 2012 des aides surfaciques ont conduit à une nouvelle correction financière.....	34
2.4.	Afin de répondre aux exigences de la Commission européenne, la France a mis en œuvre, entre 2013 et 2016, un plan d'action « FEAGA » visant à corriger durablement les anomalies constatées lors des enquêtes de conformité .....	35
2.5.	Une enquête de conformité menée sur les campagnes 2013 et 2014 des aides surfaciques va prochainement aboutir à une nouvelle correction financière de 117,44 M€.....	38
<b>3.</b>	<b>LES ENQUÊTES DE CONFORMITÉ NON CLOSES À LA DATE DE LA MISSION FONT PESER SUR LA FRANCE UN RISQUE DE CORRECTION FINANCIÈRE DIFFICILEMENT MESURABLE MAIS POTENTIELLEMENT IMPORTANT .....</b>	<b>40</b>
3.1.	Les aides surfaciques de la campagne 2015 vont encore faire l'objet de corrections financières .....	40
3.1.1.	<i>Une enquête de conformité a été ouverte sur les aides surfaciques de la campagne 2015, qui a connu des retards importants à cause de la mise en œuvre du plan « FEAGA ».....</i>	<i>40</i>
3.1.2.	<i>La même enquête de conformité pourra également porter sur les campagnes 2016 et 2017, avec le risque que la Commission retienne un motif de récurrence .....</i>	<i>42</i>
3.1.3.	<i>Une autre enquête de conformité est conduite en parallèle sur les aides surfaciques, en particulier sur la définition de l'agriculteur actif.....</i>	<i>43</i>
3.1.4.	<i>Les aides surfaciques du second pilier (ICHN, MAEC et Bio notamment) vont faire l'objet d'une enquête de conformité spécifique.....</i>	<i>44</i>
3.2.	La Commission a ouvert une enquête de conformité remettant en cause le bien-fondé des aides couplées mises en œuvre en France depuis 2015 .....	44
3.3.	Des enquêtes restent ouvertes sur les mesures hors SIGC du FEADER, une seule enquête portant sur la nouvelle programmation .....	45
3.4.	Synthèse des enquêtes de conformité en cours et des risques associés .....	48
<b>4.</b>	<b>LE MONTANT IMPORTANT ET EN HAUSSE DES CORRECTIONS FINANCIÈRES NÉCESSITE DE CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DE CHACUN DES ACTEURS .....</b>	<b>50</b>
4.1.	Une part importante des corrections financières semble plutôt relever de la responsabilité de l'État que de celle de l'ASP .....	50
4.1.1.	<i>L'ancien organisme de coordination, l'ACOFA, tenait, jusqu'en 2006, une catégorisation des corrections financières selon trois critères, notamment le service responsable.....</i>	<i>50</i>
4.1.2.	<i>Désormais, la MCFA tient de façon informelle un tableau établissant les responsabilités associées aux corrections notifiées sur le périmètre de l'ASP .....</i>	<i>51</i>
4.1.3.	<i>Le tableau tenu par la MCFA fait apparaître une responsabilité de l'État pour plus de 80 % du montant des corrections financières notifiées depuis 2010 sur le périmètre de l'ASP.....</i>	<i>52</i>
4.2.	La régionalisation du FEADER suppose de définir les responsabilités respectives des régions, de l'État et de l'ASP en cas de notification de corrections financières .....	54
4.2.1.	<i>Pour le FEADER, les responsabilités respectives des régions, autorités de gestion, et de l'ASP, organisme payeur, ne sont pas définies aujourd'hui.....</i>	<i>54</i>
4.2.2.	<i>Le montant des corrections financières pourrait être significatif en comparaison du budget des régions.....</i>	<i>55</i>

4.3. Le rôle croissant de la CCCOP dans le dispositif de contrôle de la PAC nécessite de fluidifier ses relations avec l'ASP .....	56
4.3.1. <i>Les nouvelles missions confiées aux organismes de certification visent à avancer vers un « modèle de contrôle unique »</i> .....	56
4.3.2. <i>L'ASP fait part de désaccords avec la CCCOP quant au respect du contradictoire et à l'interprétation de la réglementation communautaire</i> .....	58
4.3.3. <i>La méthode statistique de calcul des taux d'erreur utilisée par la CCCOP pourrait faire l'objet de travaux approfondis</i> .....	59



## **1. Sur le périmètre de l'ASP, les corrections financières sont essentiellement prononcées à l'issue d'enquêtes de conformité et ont atteint des montants significatifs**

Chargée de protéger les intérêts financiers de l'Union, la Commission européenne vérifie les comptes des organismes payeurs et la conformité à la réglementation européenne des aides versées aux bénéficiaires finaux. En cas d'irrégularités, la Commission procède à une réfaction sur les remboursements qu'elle octroie aux États membres, dite « refus d'apurement ».

Ce refus d'apurement s'analyse donc comme la sanction de contrôles insuffisants ou de paiements irréguliers. Il résulte, soit d'un refus de certification des comptes (apurement comptable, cf. partie 1.1), soit de la constatation d'irrégularités dans le paiement des dépenses agricoles communautaires (apurement de conformité, cf. partie 1.2).

### **1.1. L'apurement comptable se traduit par des corrections financières de montant limité et parfois par l'ouverture d'enquêtes de conformité**

#### **1.1.1. Les motifs de correction financière directe dans le cadre de l'apurement comptable se limitent aux dépassements des plafonds financiers et des délais de paiement ainsi qu'au non-recouvrement des créances**

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 (OP) de l'exercice concerné. Cette décision couvre l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis par les OP (cf. annexe I).

Pour la France, la mission de coordination des fonds agricoles (MCFA), rattachée au président directeur général de l'Agence de services et de paiement (ASP), joue le rôle d'organisme de coordination (cf. annexe I) et constitue à ce titre l'interlocuteur de la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement comptable. À l'issue de cette procédure, **soit les comptes sont apurés (avec ou sans conséquence financière), soit ils sont disjoints, c'est-à-dire que l'apurement comptable est suspendu** (cf. encadré 1).

#### **Encadré 1 : Procédure d'apurement comptable en France**

Chaque année, dans le cadre de la procédure d'apurement comptable :

- la MCFA établit, à destination des OP français (ASP, ODARC, ODEADOM, FranceAgriMer, cf. annexe I), une note de cadrage pour l'élaboration des comptes annuels ;
- les OP élaborent leurs comptes annuels, dont leurs responsables attestent de la qualité dans une déclaration de gestion ;
- la CCCOP élabore son rapport de certification des comptes et rend son avis sur la conformité des comptes et la déclaration de gestion des responsables des OP ;
- avant le 15 février, la MCFA transmet à la Commission européenne, sous forme dématérialisée, les comptes annuels des OP ainsi que les rapports et avis de la CCCOP ;
- avant le 30 avril, le cas échéant après échanges bilatéraux avec la MCFA, la Commission européenne communique les résultats de ses vérifications, accompagnés d'éventuelles propositions de corrections financières ;
- avant le 31 mai, la Commission prononce, par décision, l'apurement ou la disjonction des comptes de chacun des organismes payeurs, pour chacun des fonds FEAGA et FEADER. Soit les comptes sont apurés (avec ou sans conséquence financière), soit ils sont disjoints, c'est-à-dire que

## Annexe II

l'apurement comptable est suspendu, en général dans l'attente de travaux complémentaires des organismes de certification ou d'informations supplémentaires de la part des OP. Une décision d'apurement comptable ultérieure doit alors être adoptée pour les OP dont les comptes ont été disjoints.

*Source : MCFA (ASP).*

Au-delà de l'ajustement de trésorerie entre les montants remboursés par la Commission tout au long de l'exercice et le montant final des dépenses de l'État membre, **l'apurement des comptes peut s'accompagner des corrections financières directes suivantes** (cf. graphique 1) :

- ◆ **dépassements des délais de recouvrement en matière d'irrégularités** au-delà de quatre ans (procédures administratives) et au-delà de huit ans (procédures judiciaires) et prise en charge à 100 % des créances admises en non-valeur par l'État membre dans ces délais<sup>1</sup> :
  - ce motif de non-recouvrement des créances dans les délais requis est responsable de 67 %, en montant, de l'ensemble des corrections financières imposées entre les exercices comptables 2003 et 2015. Sur les quatre derniers exercices, ce ratio s'élève à 92 % ;
- ◆ **dépassements de dates limites de paiement** :
  - les règlements européens disposent que les aides directes du premier pilier doivent être payées entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 30 juin de l'année civile qui suit l'année de demande. Lorsque les dépenses effectuées avec retard représentent jusqu'à concurrence de 5 % des dépenses effectuées en respectant les délais, aucune réduction des paiements mensuels n'est à appliquer. Lorsque des dépenses effectuées avec retard dépassent la marge de 5 %, toute dépense supplémentaire effectuée avec retard fait l'objet d'une réduction du remboursement par le budget de l'UE (cf. annexe I) ;
  - entre les exercices 2005 et 2015, les corrections financières imposées aux organismes payeurs français (ASP et FranceAgriMer) au titre du dépassement des dates limites de paiement étaient en moyenne de 0,43 M€, le montant maximal étant de 1,37 M€ pour l'exercice 2011<sup>2</sup> ;
- ◆ **dépassements de plafonds financiers** :
  - les règlements européens fixent des plafonds financiers pour différentes aides directes du premier pilier (cf. annexe I). Les sommes payées par l'OP et excédant ces plafonds ne font pas l'objet d'un remboursement par le budget européen ;
  - entre les exercices 2003 et 2015, seuls quatre exercices comptables ont connu des corrections financières pour dépassements des plafonds financiers, pour un total de 2,62 M€ ;
  - entre les exercices comptables 2011 et 2015, aucune correction financière n'a été imposée à la France pour ce motif. Toutefois, un désaccord juridique a émergé entre la Commission et les autorités françaises au sujet du caractère normatif de plafonds financiers applicables à des aides ovines. Selon l'ASP, l'enjeu porte sur un montant de 7 M€ ;
- ◆ corrections sur certaines catégories de dépenses inéligibles :

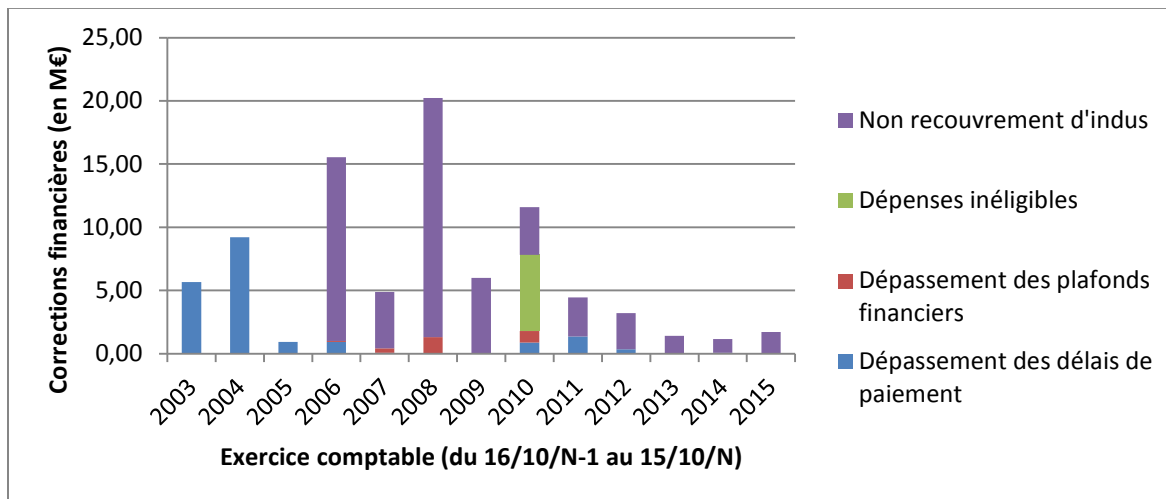
<sup>1</sup> Cf. article 54 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

<sup>2</sup> Il convient toutefois de noter que certaines irrégularités décelées lors de l'apurement comptable peuvent être traitées dans le cadre d'un apurement de conformité. Ainsi, pour l'exercice 2015, une correction de 201 k€ résultant du non-respect des délais de paiement est traitée dans le cadre de l'enquête de conformité CEB/2016/047 (dont la correction n'a pas encore été notifiée à la date du 15 mai 2017).

## Annexe II

- la seule correction de ce type portée entre les exercices 2003 et 2015 a été d'un montant de 6,04 M€ au titre de l'exercice 2010. Cette correction correspondait au non-respect, par l'ASP, d'un plafond de versement d'une avance.

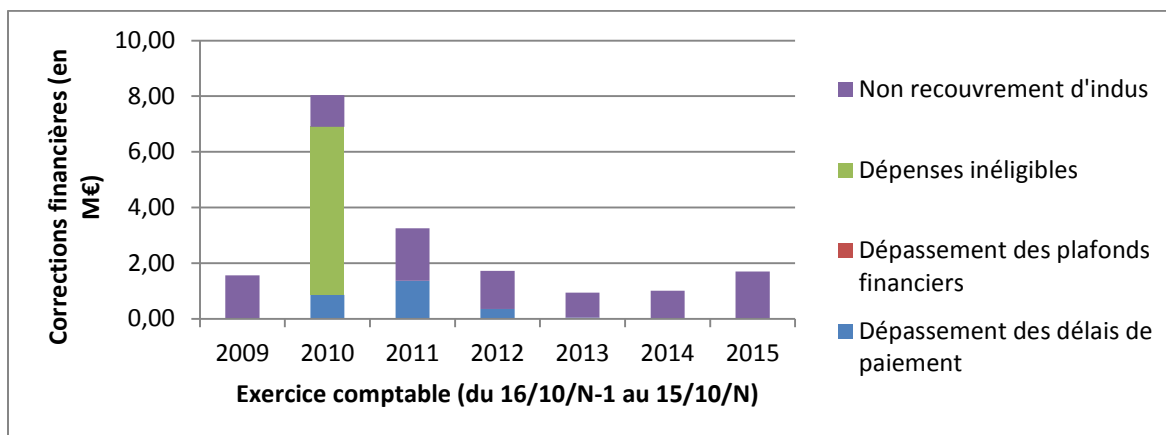
**Graphique 1 : Corrections financières directes imposées à l'ensemble des organismes payeurs français au titre de l'apurement comptable, entre les exercices 2003 et 2015**



Source : Mission de coordination des fonds agricoles (MCFA).

Jusqu'à l'exercice comptable 2015, l'ASP a connu un total de 18 M€ de corrections financières directes dans le cadre de la procédure d'apurement comptable, soit une **moyenne de 2,6 M€ par exercice**. Depuis l'exercice 2012, ces corrections portent à **92 % sur le non recouvrement d'indus** (cf. graphique 2). Au regard de ces éléments, le processus de tenue des comptes des fonds agricoles par l'ASP paraît maîtrisé

**Graphique 2 : Corrections financières directes imposées sur le périmètre de l'ASP, au titre de l'apurement comptable, de la création de l'ASP à l'exercice 2015**



Source : Mission de coordination des fonds agricoles (MCFA).

Toutefois, **l'exercice comptable 2016 a été marqué par des corrections exceptionnelles :**

- la campagne 2015 de la PAC a été marquée par des retards importants, résultant de la mise en œuvre du plan FEAGA (cf. partie 2.4) concomitante à la réforme de la PAC. Malgré un report de la date limite de paiement des aides directes du 30 juin 2016 au 15 octobre 2016, **174 M€ d'aides n'ont pu être payées aux agriculteurs dans les délais impartis**. Par conséquent, dans le cadre de l'apurement comptable au titre de l'exercice 2016, cette somme sera restituée au budget de l'Union ;

## Annexe II

- ◆ dans le cadre de la clôture de la programmation 2007-2013 du FEADER, des dépassements des plafonds d'un montant total de **3,62 M€ ont été identifiés et feront l'objet d'une correction dans le cadre de l'apurement comptable.**

### **1.1.2. En fonction des constats réalisés à l'occasion de l'apurement comptable, la Commission européenne peut ouvrir des enquêtes de conformité**

Au-delà des corrections financières qui peuvent être prononcées directement lors de l'apurement des comptes, les travaux de l'organisme de certification, la CCCOP, sont utilisés par la Commission pour déterminer les suites à donner à la procédure d'apurement comptable.

**La Cour des Comptes européenne a fixé un seuil de signification de 2 %** pour les erreurs estimées par l'organisme de certification sur chacun des fonds FEAGA et FEADER. Ce seuil de signification correspond au risque tolérable (défini comme le risque d'erreur non détectée accepté ou toléré, une fois le risque inhérent atténué par des contrôles présentant un bon rapport coût-efficacité). La Cour des Comptes européenne s'appuie sur ce seuil de signification pour élaborer sa déclaration d'assurance, auprès du Parlement européen, sur la légalité et la régularité des fonds européens.

**Le niveau de 2 % est inspiré des normes d'audit financier du secteur privé.** Il a été initialement choisi comme critère de référence par la Cour en l'absence d'une norme internationale comparable pour l'audit des opérations sous-jacentes ou de toute indication contraire au niveau politique. **Le principe d'un seuil uniforme pour l'ensemble des politiques de l'Union a été remis en question par la Commission en 2008 et 2010, sans succès** (cf. encadré 2).

#### **Encadré 2 : Communications de la Commission visant à remettre en cause le principe d'un seuil de signification uniforme pour l'ensemble des politiques de l'Union**

Dans son rapport annuel 2007, la Cour des Comptes européenne a recommandé à l'autorité législative et à la Commission de progresser dans l'élaboration du concept de risque tolérable. Dans une communication du 16 décembre 2008 à destination du Parlement européen, du Conseil et de la Cour, la Commission européenne a fait part de ses premières réflexions :

- définir le risque tolérable équivaudrait à définir le niveau auquel on peut raisonnablement attendre de la Commission et de ses partenaires de mise en œuvre, en ce compris les États membres, qu'ils ramènent le taux d'erreur par des moyens présentant un bon rapport coût/efficacité. C'est une décision qui doit relever du niveau politique ;
- le coût du contrôle des mesures agroenvironnementales est estimé à 13 % du montant des dépenses publiques consenties, alors que le coût du contrôle des mesures agricoles en général est d'environ 4 % de la dépense publique totale ;
- pour ramener le taux d'erreur des mesures agroenvironnementales au seuil de signification retenu par la Cour (soit 2 %), il faudrait porter le coût du contrôle à presque 30 % du montant des aides associées ;
- étant donné qu'il serait économiquement inefficace d'augmenter les contrôles, le niveau de risque tolérable pour les mesures de développement rural se situe clairement au-dessus de 2 % et pourrait même dépasser 5 % ;
- en conclusion, le seuil de signification de 2 % ne configure pas un bon rapport coût/efficacité de la stratégie de contrôle dans certains domaines politiques. Le risque d'erreur tolérable devrait donc être analysé et déterminé séparément pour chaque domaine politique au niveau communautaire.

La Commission européenne a approfondi ses réflexions et développé ses propositions dans une seconde communication, datée du 26 mai 2010 :

- les règles sectorielles applicables aux régimes de subvention sont destinées à permettre la réalisation d'objectifs des politiques qui sont souvent très spécifiques, ce qui suppose en général une certaine complexité. Cette complexité peut induire une mauvaise compréhension ou



## Annexe II

interprétation des conditions d'éligibilité par les bénéficiaires, qui présentent alors des demandes de financement erronées : ces erreurs d'ordre financier sont dans la plupart des cas involontaires et dénuées d'intention frauduleuse ;

- le risque varie d'une activité gérée à l'autre, la Commission juge essentiel de se doter de référentiels à la fois raisonnables et stricts à l'aune desquels apprécier sa gestion du risque dans le cadre d'une analyse coût-bénéfice ;
- aucune simplification envisagée dans le cadre de la réforme de la PAC ne sera suffisante pour réduire le taux d'erreur dans le secteur du développement rural en-dessous du seuil de 2 % sans risquer de compromettre les objectifs des politiques ;
- la valeur ajoutée tirée de la dépense publique doit être préservée : une dépense qui ne remplit pas ses objectifs n'a qu'un intérêt limité, même si elle est parfaitement contrôlée. Il est en conséquence clair que les impératifs d'ordre politique doivent être intégrés au débat sur les risques d'erreur tolérable, notamment les bénéfices attendus d'une politique et les aspects réputationnels ;
- s'agissant du FEADER, toute augmentation des contrôles sur place au-delà de leur niveau actuel serait inefficace en termes de coûts ;
- la Commission propose, pour les dépenses du FEADER, un niveau de risque d'erreur tolérable compris entre 2 % et 5 %, un seuil autour de 3,5 % constituerait un taux acceptable et justifié. L'objectif cible du premier pilier de la PAC resterait de 2 %.

Malgré la proposition de la Commission d'intégrer le concept de risque d'erreur tolérable à la révision triennale du règlement financier, ces travaux n'ont pas été repris dans les textes communautaires.

*Source : Communications de la Commission européenne du 16 décembre 2008 (COM(2008)866) et du 26 mai 2010 (COM(2010)261).*

Dans le cadre de la procédure d'apurement comptable, l'organisme de certification calcule deux indicateurs :

- ◆ **l'erreur la plus probable (ELPP)** : il s'agit du taux d'erreur calculé par extrapolation, à partir d'un échantillonnage statistique. Il s'agit donc d'un taux d'erreur moyen calculé à partir d'un échantillon statistique (cf. partie 4.3.3) ;
- ◆ **la limite supérieure de l'erreur (ou erreur totale)** : il s'agit de la somme de l'erreur la plus probable et de l'intervalle de précision. La limite supérieure de l'erreur constitue ainsi le niveau maximal auquel est situé le taux d'erreur réel, sous une probabilité de X % (par exemple 95 %).

Le positionnement du niveau de l'erreur la plus probable et du niveau de la limite supérieure de l'erreur par rapport au seuil de signification détermine le processus décisionnel qui suit la remise du rapport de l'organisme de certification (cf. graphique 3) :

- ◆ aucune erreur matérielle ou erreurs inférieures au seuil de 2 % :
  - l'apurement comptable est prononcé ;
  - le cas échéant, renvoi en apurement de conformité si le montant de l'erreur dépasse 50 000 € ou 2 % des dépenses concernées ou des montants à recouvrer<sup>3</sup> ;
- ◆ erreur totale supérieure à 2 % et erreur extrapolée totale (erreur la plus probable, ELPP) inférieure à 2 % avec avis de l'organisme de certification sans réserve :
  - l'apurement comptable peut très probablement être prononcé en fonction des problématiques sous-jacentes identifiées ;
  - renvoi le cas échéant en apurement de conformité ;
- ◆ erreur totale supérieure à 2 % et ELPP inférieure à 2 % ou erreur totale supérieure et ELPP supérieures à 2 % ou anomalies significatives ou système de contrôle interne ne fonctionnant pas, avec avis de l'organisme de certification avec réserve et OP n'ayant pris aucune mesure correctrice ou OP en désaccord avec les constats :

<sup>3</sup> Seuil défini à l'article 35.1 du règlement (UE) n° 908/2014.

## Annexe II

- l'apurement comptable ne peut être prononcé qu'à l'issue de l'apurement de conformité ;
- ◆ erreur totale supérieure à 2 % et ELPP inférieure à 2 % ou erreur totale supérieure et ELPP supérieures à 2 % avec avis de l'organisme de certification avec réserve et OP ayant pris les mesures correctives avant la présentation des comptes annuels :
  - en fonction des éléments du dossier, l'apurement comptable peut être prononcé avec ou non renvoi en apurement de conformité ;
- ◆ anomalies significatives ou système de contrôle interne ne fonctionnant pas, avec avis de l'organisme de certification avec réserves et OP ayant pris les mesures correctrices avant la présentation des comptes annuels :
  - en fonction des éléments du dossier, l'apurement comptable peut être proposé avec renvoi en apurement de conformité obligatoire au moins sur l'agrément de l'OP.

**Les montants proposés pour correction, à l'issue de la procédure d'apurement comptable, sont définis en fonction de l'erreur totale au niveau du fonds.** Lorsque l'erreur totale est inférieure au seuil de signification de 2 %, l'erreur la plus probable déterminée par extrapolation ne fait pas l'objet de correction (cf. tableau 1).

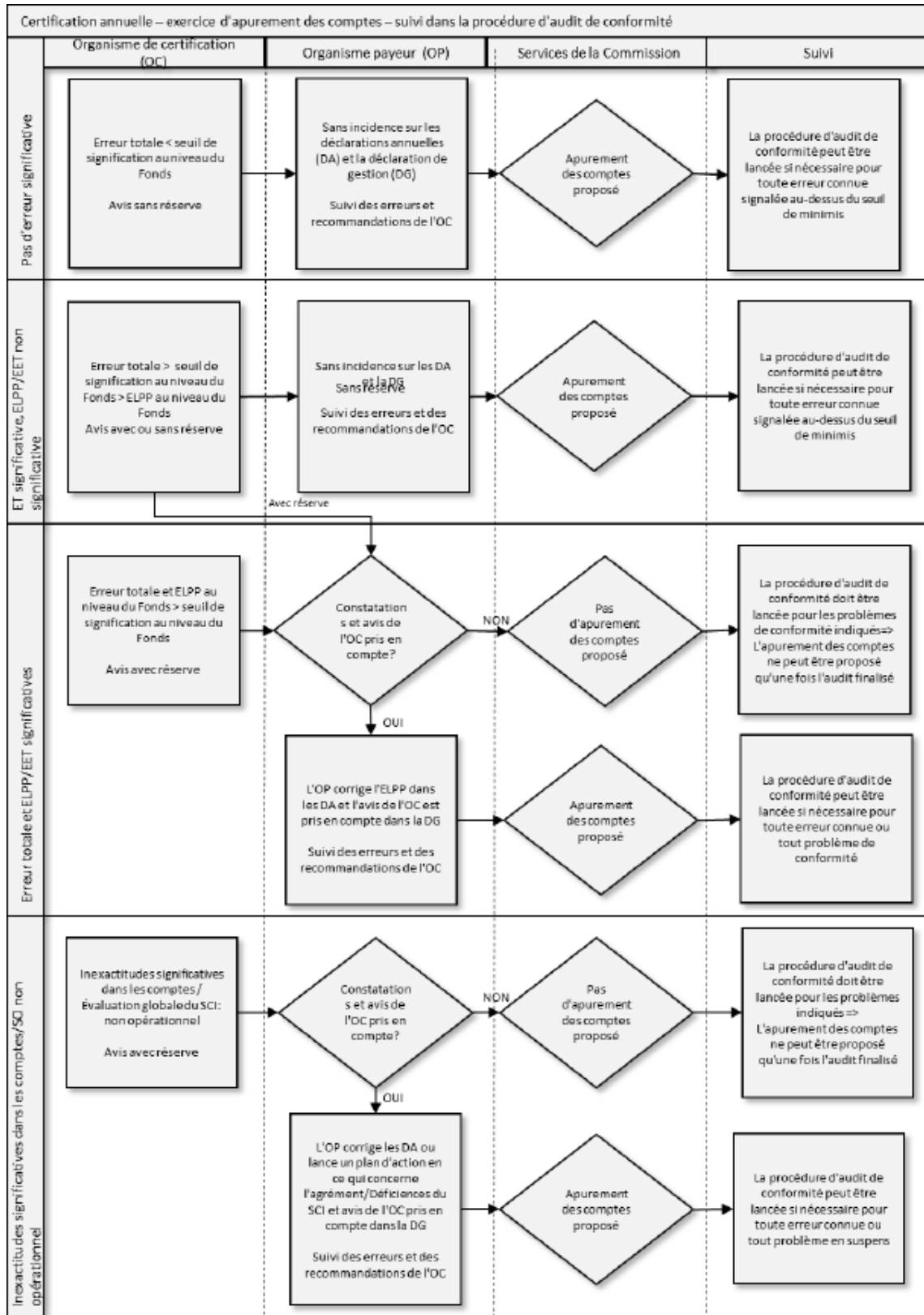
**Tableau 1 : Détermination de l'erreur totale et du montant de la correction**

Étapes de l'audit	Erreurs identifiées	Montants pris en compte dans le calcul de l'erreur totale au niveau du fonds	Montants pris en compte pour déterminer le montant de la correction
Examen du système de contrôle interne	Erreurs financières provenant des tests de conformité ou de l'évaluation du système de contrôle interne	Erreurs connues (sans extrapolation)	
Validation de la légalité et de la régularité des dépenses	Erreurs financières provenant des tests de validation	Limite supérieure de l'erreur (= erreur la plus probable + intervalle de précision)	- si l'erreur totale au niveau du fonds dépasse le seuil de 2 % : erreur la plus probable - sinon : néant
		Erreurs connues (sans extrapolation)	- si l'erreur totale au niveau du fonds dépasse le seuil de 2 % : erreurs connues - sinon : néant
	Autres erreurs financières	Erreurs ponctuelles (sans extrapolation)	
Validation des comptes	Erreurs financières constatées lors des rapprochements comptables	Erreurs connues (sans extrapolation)	

*Source : Mission, à partir de la communication C(2015)3475 de la Commission européenne (lignes directrices relatives au calcul des corrections financières dans le cadre des procédures d'apurement de conformité et d'apurement des comptes).*

Annexe II

Graphique 3 : Processus de décision à l'issue du rapport rendu par l'organisme de certification



Source : Communication C(2015)3475 de la Commission européenne (lignes directrices relatives au calcul des corrections financières dans le cadre des procédures d'apurement de conformité et d'apurement des comptes).

## 1.2. La Commission diligente de nombreuses enquêtes de conformité, qui se sont traduit pour la France par des corrections financières significatives

### 1.2.1. La Cour des comptes européenne estime annuellement les niveaux d'erreur des fonds agricoles, avec un intervalle de confiance large

En application de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, **la Cour des comptes européenne « fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union »**. Pour ce faire, **elle diligente des contrôles qui ont lieu « sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de l'Union, dans les locaux de tout organe ou organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget »**.

Dans le domaine de la PAC, la Cour des comptes européenne réalise chaque année, au sein de différents États membres, des audits qui visent à déterminer le niveau d'erreur estimé des fonds agricoles<sup>4</sup>. Ces audits portent sur un échantillon d'opérations.

Ainsi, la Cour a retenu pour son audit de l'exercice 2015 :

- ◆ un **échantillon de 180 opérations pour le FEAGA** portant sur 18 États membres dont la France ;
- ◆ un **échantillon de 159 opérations pour le FEADER** provenant de 17 États membres dont la France.

Il résulte de la taille de ces échantillons, lesquels, qui plus est, portent sur des États membres dont la qualité de gestion et de contrôle peut être relativement variable, que **les niveaux erreurs sont estimés dans un intervalle de confiance large**.

Ainsi, suite à son audit de l'exercice 2015, la Cour a estimé :

- ◆ un **niveau d'erreur de 2,2 % pour les opérations relatives au FEAGA**, avec un **intervalle de confiance compris entre 0,8 % et 3,6 %**<sup>5</sup> ;
- ◆ un niveau d'erreur de 5,3 % pour le groupe de politiques « *développement rural, environnement, action pour le climat et pêche* » (qui comprend majoritairement les opérations relatives au FEADER), avec un intervalle de confiance compris entre 2,7 % et 7,9 %.

Depuis l'exercice 2009, l'intervalle de confiance des estimations de la Cour est toujours supérieur à 2,8 % pour les opérations relatives au FEAGA et à 5,2 % pour le groupe de politiques « *développement rural, environnement, action pour le climat et pêche* ».

Entre les exercices 2010 et 2012, le niveau d'erreurs estimé, pour le FEAGA, par la Cour des comptes européenne a augmenté significativement (passant de 2,3 % à 3,8 %). Selon les représentants de la DG AGRI, aucun facteur identifié par la Cour ne permet d'expliquer l'ampleur de cette augmentation.

Depuis l'exercice 2012, les niveaux d'erreurs estimés par la Cour des comptes européenne sont en baisse, tant pour le FEAGA que pour le FEADER (cf. graphique 4). Ils restent néanmoins supérieurs au seuil de signification fixé à 2 %.

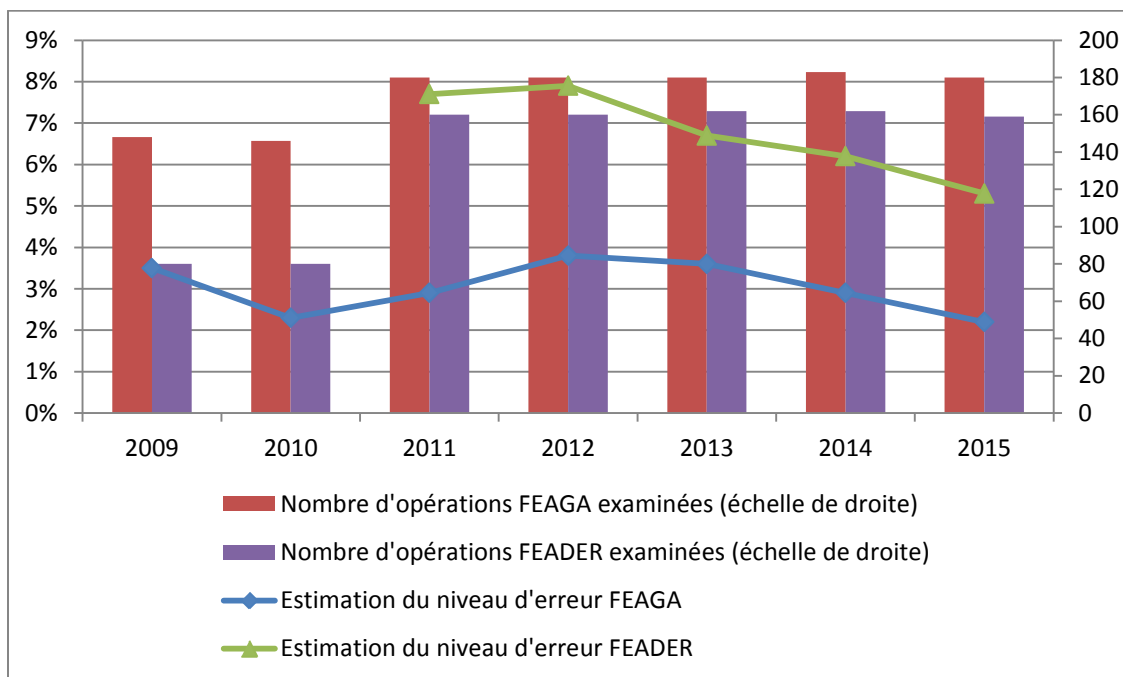
---

<sup>4</sup> Le niveau d'erreur s'entend de l'ensemble des erreurs pouvant être identifiées lors de ces audits, qu'elles relèvent plutôt de l'apurement comptable ou de l'apurement de conformité.

<sup>5</sup> L'intervalle de confiance est de 95 %, tant pour le FEAGA que pour le FEADER.

## Annexe II

**Graphique 4 : Estimation du niveau d'erreur des fonds agricoles par la Cour des comptes européenne**



*Source : Rapports annuels de la Cour des comptes européenne ; mission.*

Pour l'exercice 2015, ces niveaux d'erreur estimée s'expliquent :

- ◆ pour les opérations relevant du FEAGA :
  - à 97 % par la surdéclaration du nombre d'hectares éligibles ;
  - à 3 % par d'autres motifs ;
- ◆ pour les opérations relevant du développement rural, de l'environnement, de l'action pour le climat et de la pêche :
  - à 50 % par l'inéligibilité des bénéficiaires, des activités, des projets ou des dépenses ;
  - à 28 % par le non-respect des règles des marchés publics ;
  - à 8 % par le non-respect des engagements agroenvironnementaux ;
  - à 6 % par la surdéclaration du nombre d'hectares éligibles ;
  - à 9 % par d'autres motifs.

À l'issue de ces audits, la **Cour des comptes européenne formule dans son rapport annuel des recommandations à destination de la Commission** pour la protection des intérêts financiers de l'Union (cf. encadré 3). Ces recommandations, qui font l'objet d'un suivi par la Cour dans les rapports suivants, orientent les axes d'investigation de la Commission.

### Encadré 3 : Exemples de recommandations formulées par la Cour et acceptées par la Commission

▪ Dans le rapport annuel 2015 :

Recommandation n° 1 : « Poursuivre ses efforts pour donner une suite aux cas dans lesquels la législation nationale n'est pas conforme à la législation de l'UE, en recourant à tous les moyens légaux disponibles, notamment la suspension des paiements »

▪ Dans le rapport annuel 2014 :

Recommandation n° 1 : « Les États membres devraient consentir des efforts supplémentaires pour inclure, dans leurs bases de données SIPA, des informations fiables et actualisées concernant la surface et

## Annexe II

*l'éligibilité des terres agricoles, en particulier des prairies permanentes, ainsi que systématiquement analyser et utiliser toutes les informations disponibles dans le contexte des contrôles administratifs, y compris des orthophotos à jour, afin d'éviter des paiements pour des terres inéligibles »*

▪ Dans le rapport annuel 2013 :

Recommandation n° 1 : « La Commission et les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour garantir la pleine exploitation du SIGC. À cet effet, des efforts particuliers devront être déployés afin de faire en sorte :

- que l'éligibilité et la taille des parcelles agricoles, en particulier des prairies permanentes, soient correctement déterminées et enregistrées par les États membres sur la base des critères applicables au niveau de l'UE, au moyen d'une analyse détaillée des orthophotos les plus récentes ;

- que les États membres prennent sans délai des mesures correctrices lorsqu'il apparaît que le SIGC est affecté par des erreurs systémiques, en particulier en ce qui concerne le traitement administratif incorrect des demandes d'aide »

▪ Dans le rapport annuel 2012 :

Recommandation n° 2 : « Faire en sorte que des mesures correctrices soient prises sans délai lorsqu'il apparaît que les systèmes administratifs et de contrôle et/ou les bases de données du SIGC ne sont pas satisfaisants ou sont obsolètes »

*Source : Rapports annuels de la Cour des comptes européenne.*

### 1.2.2. La Commission et la Cour examinent le taux d'erreur dans la gestion des fonds agricoles, après déduction des corrections financières prononcées à l'encontre des États membres

À partir de leurs audits, la Commission européenne et la Cour des comptes européenne estiment chaque année le taux d'erreur des États membres pour la gestion des fonds FEAGA et FEADER. Le montant des corrections financières prononcées à l'encontre des États membres permet ensuite à la Commission et à la Cour d'évaluer quelle part du taux d'erreur est « couverte » par ces corrections *a posteriori*. **La prononciation de corrections financières constitue ainsi une façon de diminuer le taux d'erreur « net » dans la gestion des fonds agricoles.**

Dans son rapport annuel d'activité (RAA), la DG AGRI évalue les dépenses exposées à un risque pour les principaux domaines de dépenses :

- ◆ cette évaluation se fonde au départ sur les niveaux d'erreur communiqués par les États membres (pour chaque organisme payeur) dans leurs statistiques de contrôle ;
- ◆ par la suite, la Commission ajuste ces niveaux d'erreur en se fondant essentiellement sur les audits réalisés par elle-même ou par la Cour pendant les trois dernières années ainsi que sur les opinions des organismes de certification en matière de légalité et de régularité pour l'exercice 2015 ;
- ◆ les taux d'erreur ajustés qui en résultent sont ensuite agrégés et utilisés pour calculer le montant total des dépenses à risque, c'est-à-dire le niveau d'erreur affectant le budget de l'UE selon la Commission.

**Pour l'exercice 2015, l'ASP s'est ainsi vue attribuer par la DG AGRI un taux d'erreur sensiblement supérieur à la moyenne européenne, tant pour les paiements directs du FEAGA que pour le FEADER (cf. graphique 5 et graphique 6) :**

- ◆ pour les paiements directs du FEAGA, le taux d'erreur estimé par la DG AGRI pour l'ASP est de 2,35 %<sup>6</sup> en 2015 (soit le huitième plus élevé parmi l'ensemble des organismes payeurs), alors qu'il était de 4,22 % en 2014 ;

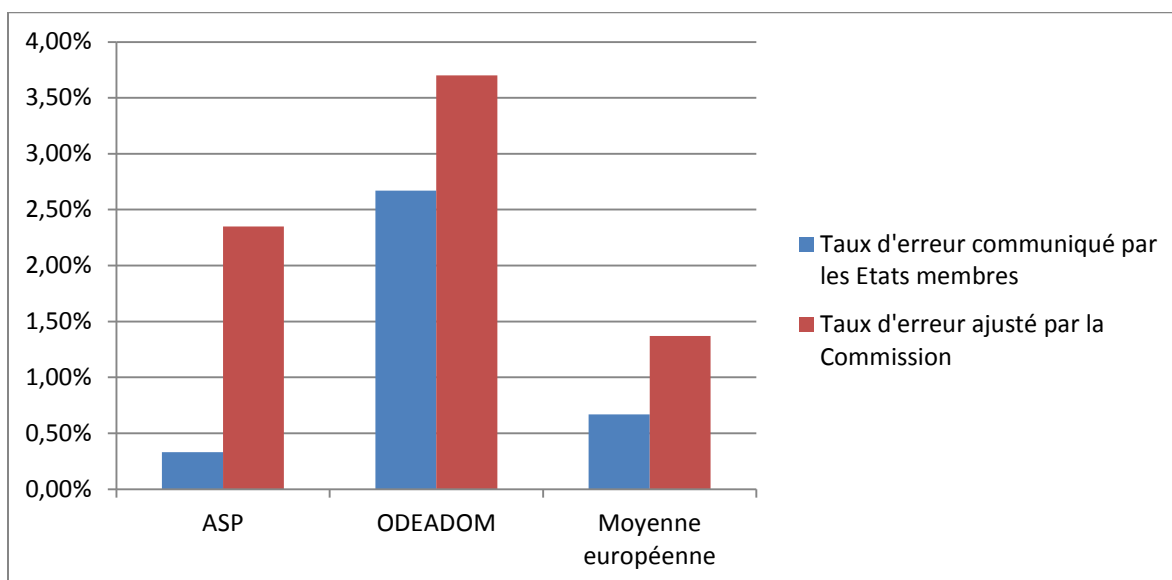
<sup>6</sup> L'augmentation du taux d'erreur de 0,33 % (estimation de l'ASP) à 2,35 % (taux d'erreur ajusté par la Commission) est justifiée par la DG AGRI par les retards et déficiences identifiés dans la mise en œuvre du plan FEAGA (cf. partie 2.4).

## Annexe II

- ◆ pour le FEADER, le taux d'erreur estimé par la DG AGRI pour l'ASP est de 15,59 % en 2015 (soit un taux supérieur à celui de l'ODARC et le deuxième plus élevé, après la région de Madrid, parmi l'ensemble des organismes payeurs), alors qu'il était de 7,26 % en 2014.

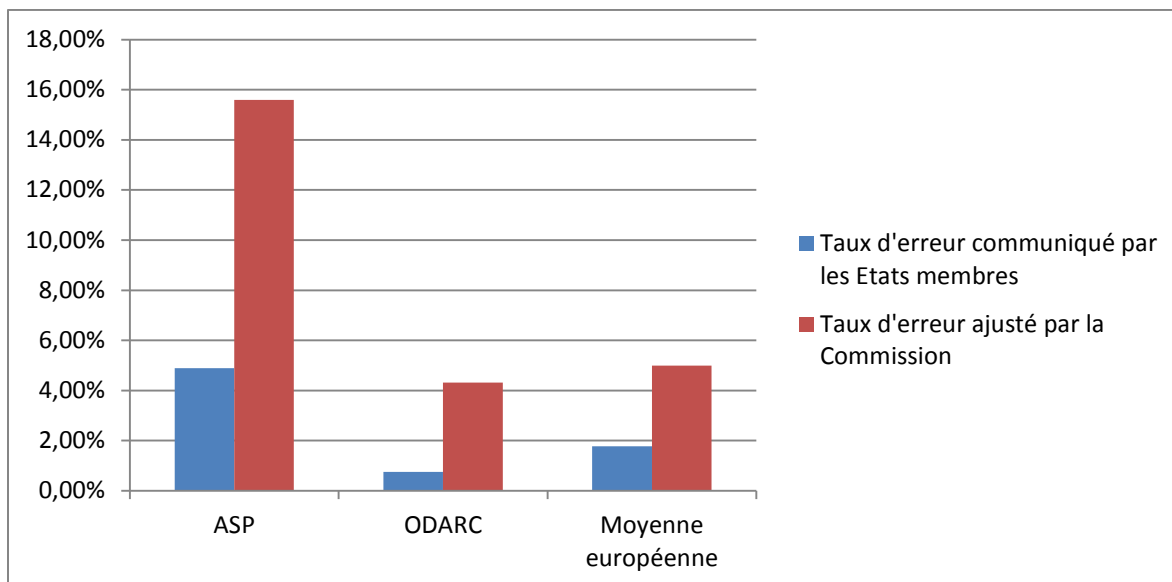
Ces taux d'erreur ont amené la DG AGRI à porter, pour l'exercice 2015, une **réserve sur la gestion des aides du FEAGA et du FEADER par l'ASP**, comme elle l'avait fait pour l'exercice 2014.

**Graphique 5 : Taux d'erreur estimé sur les paiements directs du FEAGA pour l'exercice 2015**



*Source : Rapport annuel d'activité de la DG AGRI pour l'exercice 2015.*

**Graphique 6 : Taux d'erreur estimé sur le FEADER pour l'exercice 2015**



*Source : Rapport annuel d'activité de la DG AGRI pour l'exercice 2015.*



## Annexe II

Dans son rapport annuel d'activité, la DG AGRI fait également état des corrections financières exécutées au titre de l'apurement de conformité. Elle y définit la « **capacité de correction** » comme un mécanisme destiné à corriger les erreurs commises et à protéger le budget de l'UE. Pour l'exercice 2015, la capacité de correction est calculée sur la base d'une moyenne, sur trois ans, des corrections financières imposées aux États membres et des recouvrements effectués par les États membres auprès des bénéficiaires.

Dans son rapport annuel pour l'exercice 2015, la Cour des comptes européenne rapproche le taux d'erreur ajusté agrégé calculé par la Commission pour les fonds FEAGA et FEADER de la capacité de correction associée à ces fonds (cf. tableau 2).

**Tableau 2 : Comparaison du taux d'erreur et de la capacité de correction calculés par la Commission**

Principal domaine de dépenses	RAA (exercice)	Dépenses 2015 (millions d'euros)	Niveau d'erreur moyen communiqué par les États membres	Taux d'erreur ajusté agrégé	Capacité de correction				
					Moyenne des corrections financières sur les trois dernières années (millions d'euros)		Moyenne des recouvrements sur les trois dernières années (millions d'euros)		Total
FEAGA	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	1,49 %
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
Feader	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

*Source : Cour des comptes européenne, à partir des rapports annuels d'activité de la DG AGRI pour les exercices 2014 et 2015.*

Selon la MCFA, la Cour protège les intérêts financiers de l'Union en adoptant le raisonnement suivant :

- ◆ estimer, à partir de ses propres audits, les niveaux d'erreur associés à chacun des fonds agricoles, malgré les limites induites par la taille réduite des échantillons (large intervalle de confiance) ;
- ◆ les comparer aux niveaux d'erreur calculés par la Commission ;
- ◆ puis soustraire les taux de capacité de correction pour en déduire des taux « net » de perte pour les fonds (bien que ces taux ne soient pas directement comparables car ne portant pas sur les mêmes exercices comptables) et juger notamment du dépassement ou non du seuil de signification de 2 %.

Ce raisonnement se retrouve notamment dans une **observation portée par la Cour dans son rapport annuel pour l'exercice 2014** : « *Le niveau moyen des corrections financières sur les trois dernières années correspond à 1,2 % des dépenses concernées pour le FEAGA et à 1 % pour le FEADER. Cela montre que, globalement, la Commission a appliqué des corrections financières couvrant un peu moins de la moitié du taux d'erreur ajusté pour le FEAGA. Cependant, pour le FEADER, le niveau de couverture était d'environ un cinquième. Ce pourcentage nettement inférieur pour le FEADER s'explique notamment par la multitude de systèmes différents* ».

Il en résulte que les corrections financières prononcées par la Commission à l'issue des apurements de conformité lui permettent de justifier auprès de la Cour de la bonne protection des intérêts financiers de l'Union. Selon l'ASP, **cela peut conduire la Commission à adopter des positions de négociations fermes dans le cadre des procédures d'apurement de conformité**. Ainsi, selon les représentants de la DG AGRI, l'augmentation du niveau d'erreur du FEAGA calculé par la Cour entre les exercices 2010 et 2012 (cf. partie 1.2.1) a conduit la Commission à revoir en conséquence sa méthodologie de contrôle.



### 1.2.3. L'encadrement de la procédure d'apurement de conformité a été renforcé depuis 2015

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le déroulement des procédures d'apurement de conformité est encadré par l'article 34 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014<sup>7</sup> :

- ◆ la Commission effectue des missions de contrôle sur place dans les États membres ciblées par type d'aide sur les exercices clôturés ou en cours ;
- ◆ les conclusions de ses vérifications (« lettre de conclusions ») sont communiquées à l'État membre<sup>8</sup>. **La notification de cette lettre de conclusions constitue la première étape de la procédure contradictoire.** Cette lettre doit préciser en outre :
  - les mesures correctives qui s'imposent afin d'assurer à l'avenir le respect de la réglementation ;
  - le niveau provisoire de correction financière qu'elle considère approprié par rapport à ses conclusions à ce stade de la procédure. Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Commission n'était pas tenue de communiquer le niveau provisoire de correction financière, ce qui explique que les premiers chiffrages pouvaient intervenir très tard dans la procédure (cf. partie 2) ;
  - la date de tenue d'une réunion bilatérale entre l'État membre et les services de la Commission, dans un délai de quatre mois après l'expiration du délai de réponse par l'État membre ;
- ◆ l'État membre répond dans un délai de deux mois (prolongeable de deux mois pour les cas justifiés et motivés) ;
- ◆ lors de la **réunion bilatérale**, les deux parties s'efforcent de parvenir à un accord sur les mesures à prendre ainsi que sur l'évaluation de la gravité de l'infraction et du préjudice financier causé au budget de l'Union ;
- ◆ la Commission dispose alors d'un délai de 30 jours ouvrables à compter de la réunion pour envoyer le procès-verbal (PV) de la réunion auquel l'État membre doit répondre dans un délai de 15 jours ouvrables ;
- ◆ la Commission est tenue d'adresser la notification formelle de la correction dans un délai de six mois suivant l'envoi du PV. En l'absence de désaccord, la procédure s'arrête à cette étape ;

**Si un désaccord entre la Commission et l'État membre persiste, ce dernier peut saisir l'organe de conciliation** dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la notification formelle de la Commission :

---

<sup>7</sup> Auparavant, la tenue de la réunion bilatérale, ainsi que la diffusion de son procès-verbal, n'étaient enfermées dans aucun délai. Selon un rapport d'information du Sénat, sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France, présenté en novembre 2008, six années étaient en moyenne nécessaires pour connaître les conclusions définitives de la Commission. S'agissant des enquêtes de conformité portant sur les aides surfaciques (cf. partie 2.2), il peut être constaté qu'une durée supérieure à cinq ans s'est écoulée entre la première mission portant sur la campagne 2009 (octobre 2009) et la notification de la décision *ad hoc* (janvier 2015). Ce délai effectif est désormais en baisse (cf. partie 1.2.5).

<sup>8</sup> La Commission peut aussi adresser directement une telle lettre quand elle a connaissance de déficiences constatées dans les États membres par d'autres corps de contrôle, par exemple les organismes de certification, ou la Cour des comptes européenne ou à partir des statistiques communiquées conformément à la réglementation sectorielle.

## Annexe II

- ◆ cet organe, composé d'au moins cinq membres sélectionnés parmi des personnalités reconnues présentant toutes les garanties d'indépendance et hautement qualifiées dans les questions relatives à la PAC ou dans la pratique de l'audit financier, réexamine l'ensemble du dossier, auditionne les deux parties et rend un rapport de conciliation et un avis dans un délai de quatre mois à compter de la date de sa saisine. Cependant il s'agit d'un simple avis consultatif qui ne lie pas la Commission<sup>9</sup> ;
- ◆ la notification de la proposition finale de correction de la Commission doit intervenir au plus tard six mois après la réception du rapport de conciliation.

**La correction financière est définitivement prononcée avec l'adoption d'une décision d'exécution de la Commission. Ces décisions ponctuelles, portant exclusivement sur l'apurement de conformité et prises après avis du comité des fonds agricoles<sup>10</sup>, sont désignées sous le terme de « décisions ad hoc ».**

Après l'adoption de la décision d'apurement de conformité, le seul recours est la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

La Commission évalue les montants à exclure au vu, notamment, de l'importance de la non-conformité constatée. Les corrections calculées et extrapolées constituent la norme pour l'établissement des corrections. Les corrections forfaitaires ne sont appliquées qu'en dernier recours. De plus, **il appartient à l'État membre de fournir les éléments factuels permettant d'établir le montant de la correction calculée ou extrapolée** (cf. annexe I).

**À partir d'un classement des contrôles requis en « contrôles clé »** (vérifications administratives et sur place nécessaires pour établir l'admissibilité) **et « contrôles secondaires »** (toutes les autres opérations administratives requises pour traiter correctement les demandes) définis pour chaque réglementation sectorielle, **la Commission applique des taux de correction en fonction de la gravité des manquements constatés ou de la persistance de ces manquements** (cf. tableau 3). Toutefois, *« le fait qu'une procédure de contrôle soit perfectible ne suffit pas en soi pour justifier une correction financière. Il doit exister une défaillance significative dans l'application de règles explicites de l'Union, qui doit exposer les Fonds à un risque réel de préjudice financier ou d'irrégularité »*.

**Tableau 3 : Niveau des corrections forfaitaires appliquées dans les procédures d'apurement de conformité**

		Contrôles clés				
		Aucune déficience	Non-respect du nombre, de la fréquence ou de la rigueur préconisés			Un ou plusieurs absent(s) ou inefficace(s)
			Un	Deux	Trois	
Contrôles secondaires	Aucune déficience	N/A	5 %	5 %	10 %	10 %
	Un contrôle a totalement échoué	2 %	5 %	7 %	10 %	10 %
	Deux contrôles ont totalement échoué	2 %	7 %	7 %	10 %	10 %

<sup>9</sup> Selon la DG AGRI, la position finale de la Commission n'évolue pas après l'avis de l'organe de conciliation dans environ 50 % des cas. En revanche, dans environ 20 % des cas, la Commission revoit sa position avec une baisse du montant de correction supérieure à 50 %.

<sup>10</sup> Le comité des fonds agricoles, institué par l'article 116 du règlement (UE) n° 1306/2013, a pour objet d'assister la Commission, et en particulier d'émettre un avis, à majorité simple, sur les projets de décision de refus d'apurement. Chaque État membre est représenté au sein du comité des fonds agricoles. Selon la MCF, aucun avis négatif n'a été porté à ce jour sur un projet de décision, les interventions des États membres restant relativement isolées.

## Annexe II

		Contrôles clés				
		Aucune déficience	Non-respect du nombre, de la fréquence ou de la rigueur préconisés			Un ou plusieurs absent(s) ou inefficace(s)
			Un	Deux	Trois	
	Trois ou plus ont complètement échoué	3 %	7 %	7 %	10 %	10 %

*Source : Communication C(2015)3475 de la Commission.*

**L'application d'un taux de 25 % ou plus est requise lorsque le système de contrôle est totalement absent ou gravement défaillant et que l'existence de graves irrégularités et de négligences dans la lutte contre la fraude est prouvée.**

**Une majoration du taux forfaitaire peut être appliquée en cas de récurrence**, lorsqu'une correction a déjà été appliquée à l'État membre pour des défaillances similaires dans le même domaine et en l'absence de mesures correctrices ou compensatrices (cf. tableau 4). La récurrence s'applique à partir de la date de communication officielle de la précédente enquête sauf si celle-ci fixait un délai de mise en œuvre de mesures correctrices. Dans ce cas, la période entre la date de la communication et celle de l'expiration de ce délai n'est pas couverte par la récurrence.

**Tableau 4 : Majoration du taux forfaitaire de correction en cas de récurrence**

Taux forfaitaire de la correction initiale	Taux forfaitaire appliqué en cas de récurrence
2 %	3 % à 5 %
3 %	5 %
5 % ou 7 %	10 %
10 %	15 % à 25 %
25 %	Au cas par cas

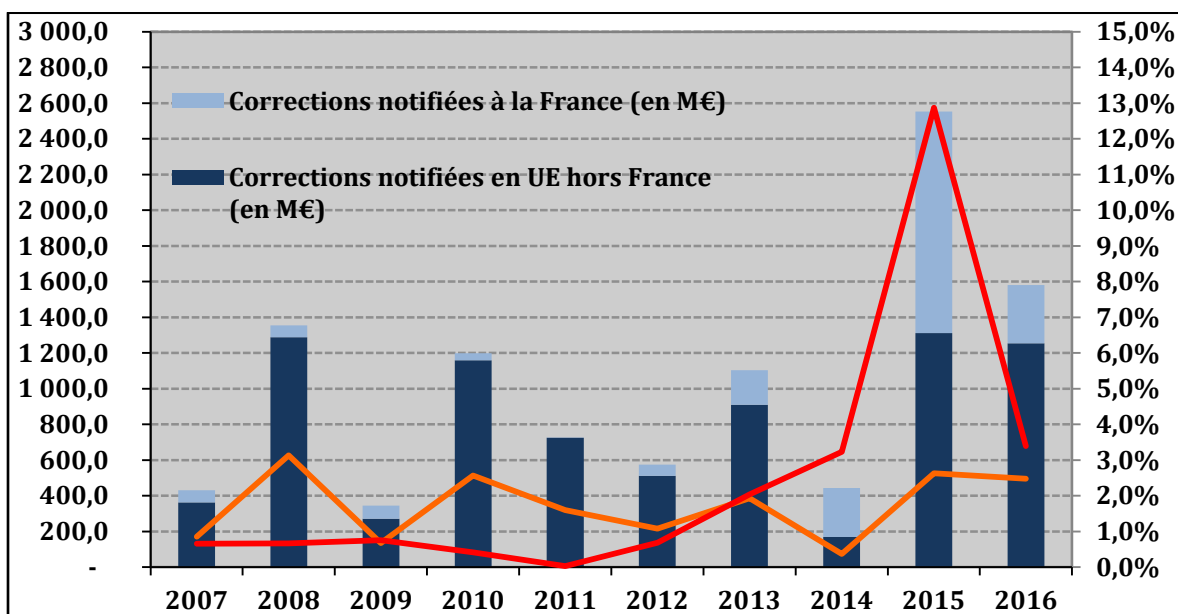
*Source : Communication C(2015)3475 de la Commission.*

### **1.2.4. Sur la période 2007-2016, la France s'est vu notifier plus de 2 Md€ de corrections financières, soit le montant le plus élevé parmi l'ensemble des États membres**

Entre 2007 et 2012, le montant des corrections financières notifiées à la France était inférieur, chaque année, à 1 % du montant des dépenses de la PAC. Ce ratio était également inférieur, en France, à celui calculé au niveau européen. En revanche, à compter de 2013, la France a connu une augmentation significative du montant de ses corrections financières (cf. graphique 7), qui s'explique principalement par les corrections prononcées à l'encontre de l'ASP (cf. partie 1.2.5).

## Annexe II

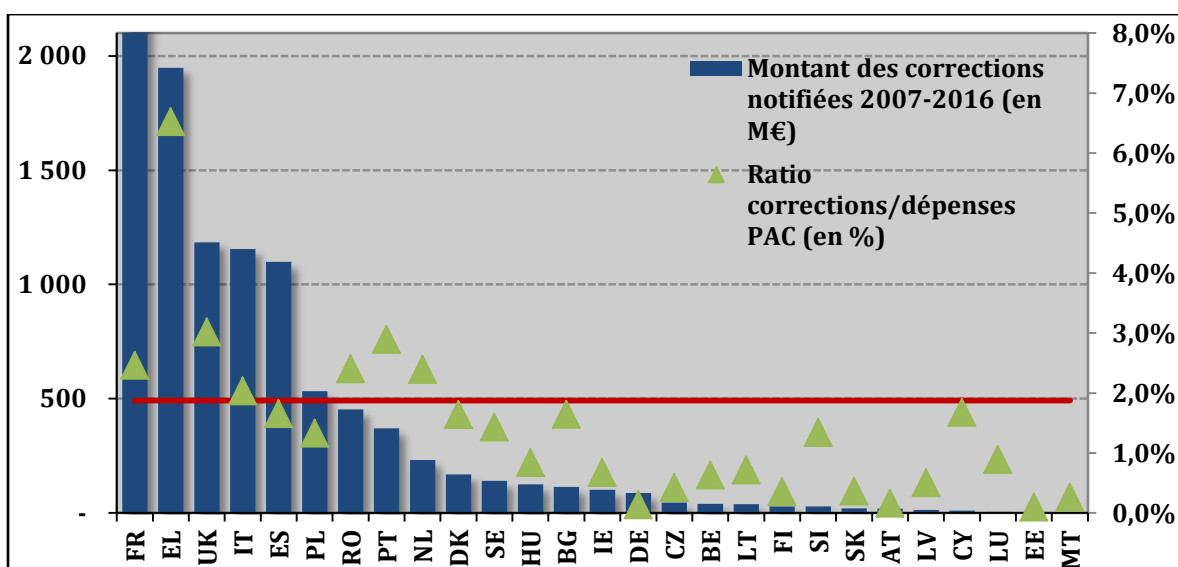
**Graphique 7 : Corrections financières notifiées entre 2007 et 2016 (en M€), rapportées aux dépenses annuelles de la PAC (en %)**



Source : Direction du budget, à partir des corrections notifiées (hors échelonnement).

Les corrections financières significatives notifiées à la France entre 2013 et 2015 en ont fait **l'État membre ayant subi le montant le plus élevé de corrections financières entre 2007 et 2016** (cf. graphique 8). Sur cette période, le montant des corrections notifiées à la France rapportées aux dépenses de la PAC atteint 2,5 %, la moyenne européenne étant de 1,9 %. Seuls trois États membres ont connu un ratio plus élevé : la Grèce (6,5 %), le Royaume-Uni (3,0 %), le Portugal (2,9 %)

**Graphique 8 : Corrections financières notifiées sur la période 2007-2016 pour chacun des États membres (en M€), rapportées aux dépenses de la PAC (en %)**



Source : Direction du budget, à partir des corrections notifiées (hors échelonnement).

## Annexe II

Selon un rapport d'information du Sénat, sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France, présenté en novembre 2008, la France était déjà le cinquième État membre de l'UE en termes de taux de correction, sur la période 1999-2007 (avec un taux de 0,93 %, qui la plaçait derrière la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal). La moyenne pour l'UE sur cette période était alors de 1,07 %. On peut ainsi constater que **le taux de correction moyen dans l'UE a significativement augmenté entre les périodes 1999-2007 et 2007-2016.**

Les représentants de la DG AGRI ont tenu à relativiser l'importance du montant des corrections prononcées à l'encontre de la France en le rapportant au montant des dépenses de la PAC, sur la période 1999-2015 (1,7 %, ce qui correspond à la moyenne au niveau de l'UE).

### **1.2.5. Le montant des corrections financières sur le périmètre de l'ASP a connu un pic en 2015, résultant de la conclusion de nombreuses enquêtes**

De par sa fonction d'organisme de coordination, la MCFA tient un tableau de suivi exhaustif des corrections financières prononcées par la Commission dans le cadre de l'apurement de conformité. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, un total de 2,1 Md€ de corrections financières ont été prononcées sur le périmètre de l'ASP (cf. tableau 5).

## Annexe II

**Tableau 5 : Corrections financières d'apurement de conformité sur le périmètre de l'ASP, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010**

<b>Décision <i>ad hoc</i></b>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>11</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>12</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>13</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
Ad hoc 32 2010/152/UE du 11.03.2010	2003/03 et suivantes	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2002-2005	Certification des comptes	ASP <sup>14</sup>	National	Ponctuelle	0,78
	AP/2005/04	FEAGA	Aides animales	2003-2006	Insuffisance ou absence de sanctions	État	Haute-Corse	Ponctuelle	3,76
Ad hoc 34 2010/668/UE du 05.11.10	AA/2006/11	FEAGA	Aides animales	2003-2006	Déficiences du contrôle	Partagée	Haute-Corse	Forfaitaire (5-25%)	4,82
		FEAGA	Aides surfaciques	2005-2006	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2%)	7,95
Ad hoc 35 2011/244/UE du 15.04.11	AA/2008/11	FEAGA	DPU/DPB	2007-2009	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Calculée	2,33
Ad hoc 37 notifiée le 15.02.12 2012/89/UE du 14.02.12	RD1/2008/013	Feader	Investissements	2007-2009	Déficiences du contrôle	ASP	Rhône-Alpes	Forfaitaire (5%)	0,76
Ad hoc 38 notifiée le 25.06.12 2012/336/UE du 22.06.12	AP/2006/07	FEAGA	Aides animales	2005-2007	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2%)	62,92

<sup>11</sup> Au sens de l'exercice financier. On observe ainsi notamment un décalage d'un an entre l'année de demande des aides surfaciques et l'exercice financier correspondant. À titre d'exemple, la campagne 2008 des aides surfaciques est comptabilisée au titre de l'exercice financier 2009.

<sup>12</sup> Catégorisation effectuée par la mission à partir des informations disponibles et qu'il convient d'interpréter avec prudence.

<sup>13</sup> Rubrique renseignée à l'aide du tableau tenu par la MCFA et décrit à la partie 4.1.

<sup>14</sup> Certaines corrections portent sur la période antérieure à la création de l'ASP, auquel cas le terme « ASP » renvoie au CNASEA et à l'AUP, structures ayant fusionné pour constituer l'ASP.

Annexe II

Décision <i>ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine <sup>11</sup>	Type d'anomalie <sup>12</sup>	Responsabilité <sup>13</sup>	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
Ad hoc 40 notifiée le 09.03.13 2013/123/UE du 26.02.13	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
Ad hoc 42 notifiée le 13.08.13 2013/433/UE du 15.08.13	NAC/2010/103	FEAGA	Aides animales	2010	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Forfaitaire (2%)	1,32
	XC/2009/03	FEAGA et Feader	Conditionnalité	2008-2011	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Calculée	40,18
Ad hoc 43 notifiée le 17.12.13 2013/763/UE du 12.12.13		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
Ad hoc 44 notifiée le 04.04.14 2014/191/UE du 04.04.14	DPU/2007/009	FEAGA	DPU/DPB	2007-2010	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Ponctuelle	190,51
		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
Ad hoc 45 notifiée le 12.07.14	RD1/2010/815	Feader	Prêts bonifiés	2007-2011	Déficiences du contrôle	ASP	National	Extrapolée	2,13
	NAC/2011/201	FEAGA	DPU/DPB	2010-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Ponctuelle	7,75

**Annexe II**

<b>Décision <i>ad hoc</i></b>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>11</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>12</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>13</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
2014/458/UE du 09.07.14		FEAGA	DPU/DPB	2010-2012	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (10%)	12,29
		FEAGA et Feader	Aides surfaciques	2009-2011	Déficiences du contrôle	État	Haute-Corse	Forfaitaire (100%)	27,03
Ad hoc 47 notifiée le 16.01.2015 (C2015/53) UE/2015/103 du 23.01.2015		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
		FEAGA	Aides animales	2008-2012	Déficiences du contrôle	Partagée	National	Calculée	123,32
		FEAGA et Feader	Aides surfaciques	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Calculée	30,47
		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	



**Annexe II**

<b>Décision <i>ad hoc</i></b>	<b>Numéro d'enquête</b>	<b>Fonds</b>	<b>Mesure</b>	<b>Exercice(s) d'origine<sup>11</sup></b>	<b>Type d'anomalie<sup>12</sup></b>	<b>Responsabilité<sup>13</sup></b>	<b>Périmètre</b>	<b>Type de correction</b>	<b>Montant (en M€)</b>
Ad hoc 48 notifiée le 22.06.2015 (C(2015)4076 UE/2015/1119 du 10.07.2015		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	4,16
	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
	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
	NAC/2011/001	FEAGA	Aides animales	2011-2012	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (25%)	1,44
	NAC/2012/001	FEAGA	Aides animales	2011-2012	Insuffisance ou absence de sanctions	État	National	Ponctuelle	1,04
	NAC/2013/001	FEAGA	Aides animales	2011-2013	Déficiences du contrôle	ASP	National	Forfaitaire (2%)	16,39
	RD2/2012/005	Feader	ICHN et MAEC	2011-2013	Déficiences du contrôle	État	National	Ponctuelle	26,54
Ad hoc 49 notifiée le 13.11.2015 C(2015)7716 UE/2015/2098 du 13.11.2015	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
	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

## Annexe II

Décision <i>ad hoc</i>	Numéro d'enquête	Fonds	Mesure	Exercice(s) d'origine <sup>11</sup>	Type d'anomalie <sup>12</sup>	Responsabilité <sup>13</sup>	Périmètre	Type de correction	Montant (en M€)
	CEB/2011/48	FEAGA et Feader	Certification des comptes	2010	Certification des comptes	ASP	National	Ponctuelle	6,76
Ad hoc 51 notifiée le 20.08.2016 C(2016)3763 UE/2016/1059 du 30.06.2016	NAC/2014/001	FEAGA	DPU/DPB	2013-2014	Mauvaise application des règles communautaires pour la définition de l'aide	État	National	Forfaitaire (10%)	190,60
Ad hoc 53 notifiée le 14.02.2017 C(2017)766 UE/2017/264 du 16.02.2017	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
Projet de décision ad hoc 54	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
Corrections quasi-définitives <sup>15</sup>	RD1/2015/806	Feader	Investissements	Non disponible (ND)	ND	ND	ND	Forfaitaire (5% et 10%)	15,29
	AA/2014/008	FEAGA	Aides surfaciques	ND	Déficiences du contrôle	État	National	Calculée	117,44
Remboursements de la Commission suite à recours et annulations de doubles comptes									- 33,11
<b>Total</b>									<b>2 126,70</b>

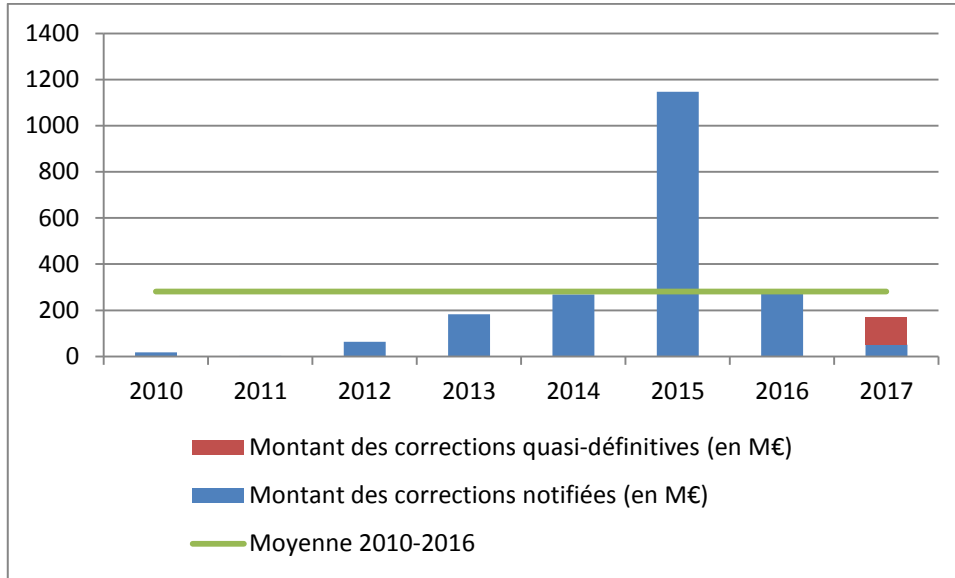
Source : Mission, à partir des données de la MCFA.

<sup>15</sup> Corrections ayant fait l'objet d'une notification formelle par la Commission, après tenue de la réunion bilatérale, en attente de la notification de la décision d'exécution à la date du 17 février 2017. D'autres corrections, relatives à des enquêtes de conformité en cours, pourraient également être prononcées au cours de l'année 2017. Cf. partie 3.

## Annexe II

**Les notifications de corrections financières visant l'ASP dans le cadre de la procédure d'apurement de conformité ont connu une augmentation significative depuis 2010** (cf. graphique 9). En particulier, **un montant total de 1 146 M€ a été notifié en 2015**, à l'issue de nombreuses enquêtes de conformité, notamment relatives aux aides surfaciques (cf. partie 2). Sur la période 2010-2016, des corrections financières d'un montant moyen de 282 M€ sont notifiées à l'encontre de l'ASP.

**Graphique 9 : Corrections financières à l'encontre de l'ASP notifiées annuellement depuis 2010**

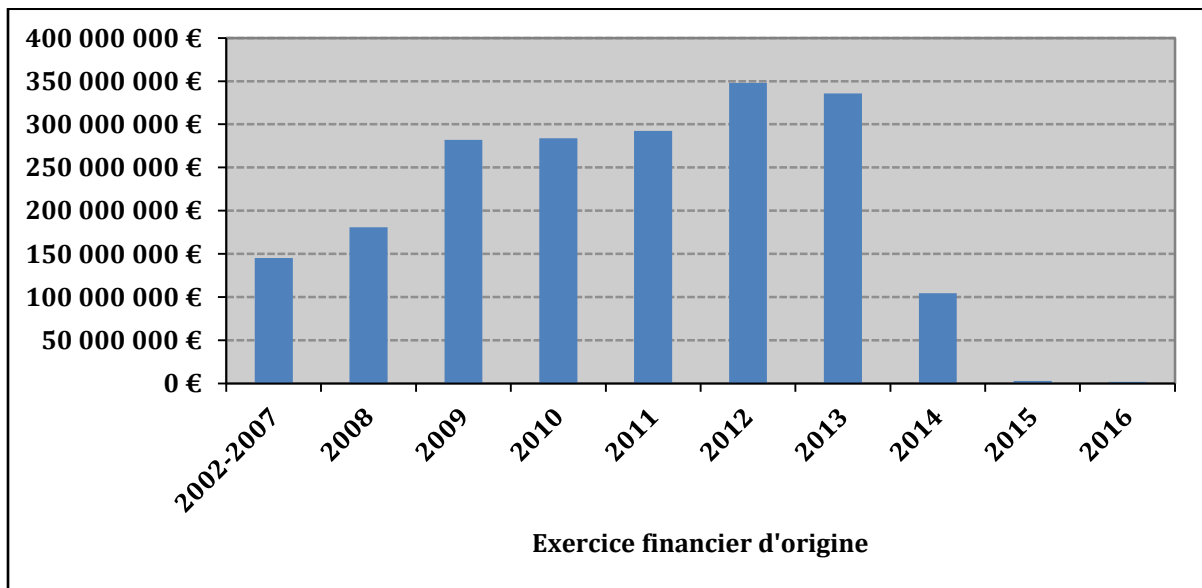


*Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission).*

La MCFA recense également les exercices financiers de la PAC faisant l'objet de corrections financières. Il est ainsi possible de retracer, pour les corrections notifiées chaque année sur le périmètre de l'ASP, l'exercice financier qui en est à l'origine (cf. graphique 10). On constate que, à l'exception des périodes 2002-2007 (qui ont pu faire l'objet de corrections avant 2010) et 2014-2016 (qui pourraient faire l'objet de nouvelles corrections dans le futur), **le montant de corrections associées à chaque exercice est plus stable que le montant de corrections notifiées chaque année, malgré une augmentation significative entre les exercices 2008 (181 M€) et 2009 (282 M€).**

## Annexe II

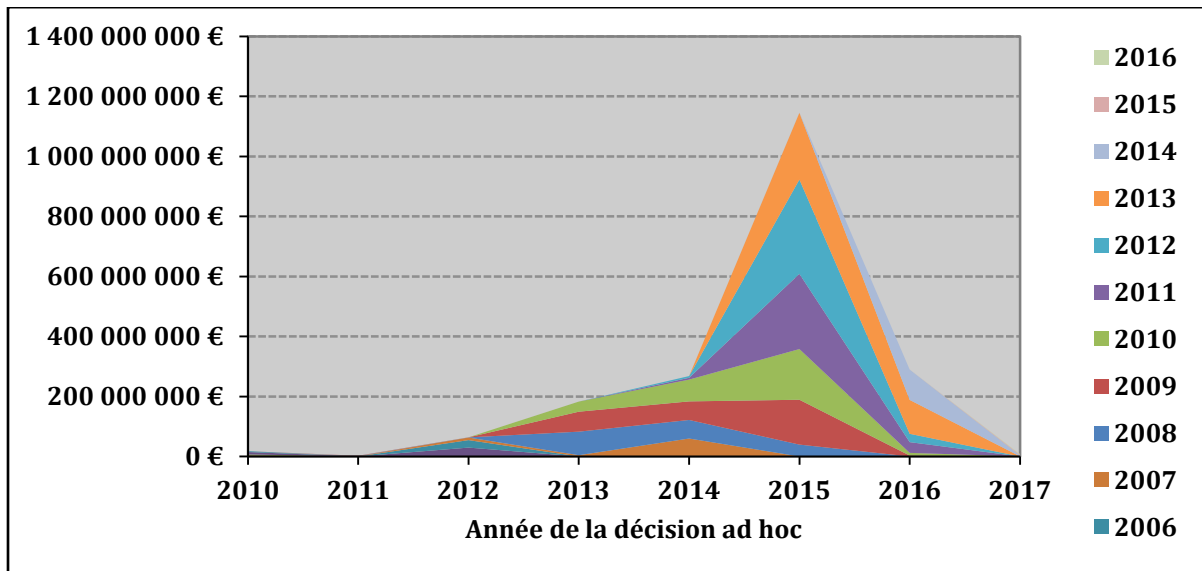
**Graphique 10 : Corrections financières notifiées sur le périmètre de l'ASP depuis 2010, en fonction de l'exercice financier d'origine**



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

**La hausse significative des corrections financières notifiées à l'encontre de l'ASP, en particulier en 2015, résulte de l'achèvement de plusieurs enquêtes de conformité portant sur les exercices antérieurs.** Les décisions *ad hoc* notifiées en 2015 comprenaient ainsi des corrections significatives portant sur les exercices financiers 2009 à 2013 (cf. graphique 11).

**Graphique 11 : Exercice financier d'origine des corrections financières notifiées sur le périmètre de l'ASP**

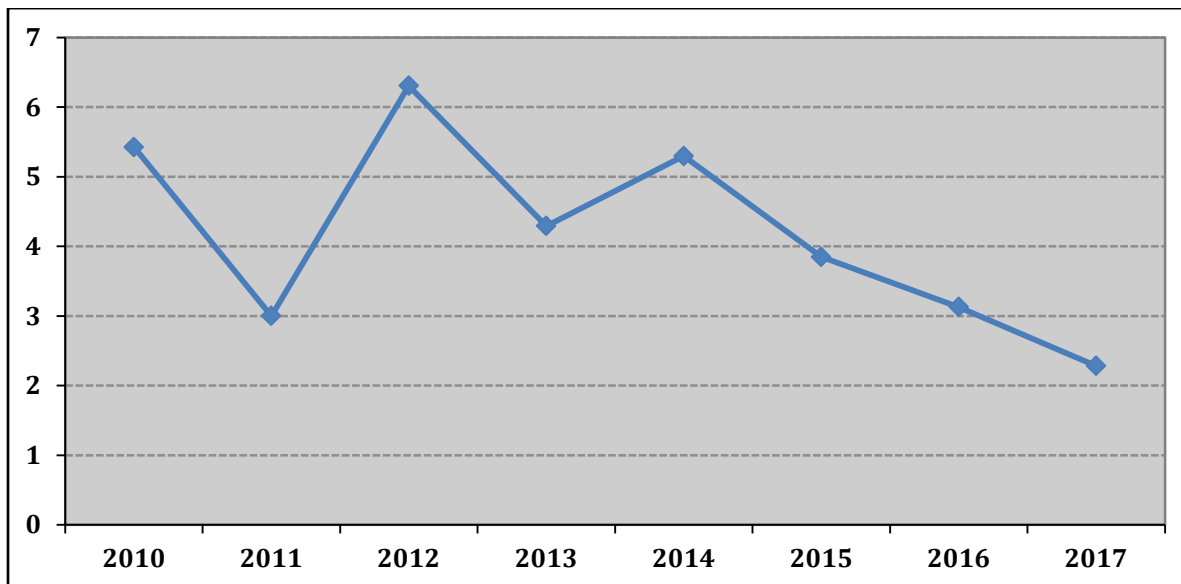


*Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission, hors décision ad hoc n° 54 et hors corrections quasi-définitives).*

## Annexe II

Depuis 2012, on observe une diminution du délai moyen (pondéré par les montants des corrections) entre l'exercice financier d'origine et la notification de la correction financière (cf. graphique 12). Après la résorption d'un stock important d'enquêtes en 2015, **l'accélération de la procédure d'apurement de conformité (cf. partie 1.2.3) devrait conduire à ce que le délai entre exercice concerné par la correction et notification de cette dernière reste moins long qu'auparavant.**

Graphique 12 : Délai moyen pondéré (en années) entre l'exercice financier d'origine et l'année de notification de la correction financière



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

### 1.2.6. Les aides surfaciques constituent les principales aides faisant l'objet de corrections financières sur le périmètre de l'ASP, le principal motif étant la déficience des contrôles

Les corrections financières peuvent être classées selon différentes catégories d'aides (cf. tableau 6) :

- ◆ la **détermination des surfaces éligibles**, pour le calcul des aides surfaciques, constitue la première source de correction financière, avec 838,66 M€, soit **38,8 % de l'ensemble des corrections**. Toutes ces corrections portent sur des déficiences du contrôle, notamment dans la tenue du registre parcellaire graphique (RPG). À l'exception d'une correction de 7,95 M€ en 2010, toutes ces corrections ont été prononcées à l'issue des enquêtes de conformité relatives aux campagnes 2008 à 2014 de la PAC (cf. partie 2) ;
- ◆ **l'allocation des droits à paiement** unique (DPU) et des droits à paiement de base (DPB) constitue la seconde source de correction financière, avec 595,66 M€, soit **27,6 %** de l'ensemble des corrections. Ces corrections résultent de divergences d'interprétation, entre les autorités françaises et la Commission, des règles communautaires (mauvaise attribution de la réserve nationale, application incorrecte de la réduction linéaire des paiements, etc.) ;

## Annexe II

- ◆ les **aides couplées animales** constituent la source de **11,6 %** des corrections financières, en raison principalement de déficiences dans les contrôles réalisés (absence de contrôle des mouvements d'animaux, absence de contrôle du ratio de productivité, etc.) ;
- ◆ l'**indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) et les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)** constituent la source de **7,5 %** des corrections financières, en raison de déficiences dans les contrôles (absence de vérification du taux de chargement en animaux pour l'ICHN, insuffisance des contrôles des engagements agro-environnementaux, etc.) ;
- ◆ les **mesures du FEADER hors SIGC** (dotation jeunes agriculteurs, investissements, prêts bonifiés) constituent la source de corrections financières d'un montant total de 54,39 M€, soit **2,5 %** du total des corrections financières sur la période ;
- ◆ la **conditionnalité** constitue la source de 216,76 M€ de corrections financières, soit **10,0 %** du total. L'insuffisance ou l'absence de sanctions relatives au non-respect par les agriculteurs des règles de conditionnalité ont fait l'objet de corrections financières d'un montant total de 115,27 M€ ;
- ◆ enfin, les corrections financières prononcées à l'issue de la **certification des comptes** représentent **2,0 %** du montant total de corrections. Ces corrections sont prononcées une fois la procédure d'apurement comptable clôturée.

**Tableau 6 : Montant des corrections financières prononcées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 à l'encontre de l'ASP (en M€), par type de mesure et d'anomalie**

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

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

En rapprochant le type de mesures faisant l'objet de corrections financières de l'exercice d'origine, plusieurs constats peuvent être faits (cf. graphique 13) :

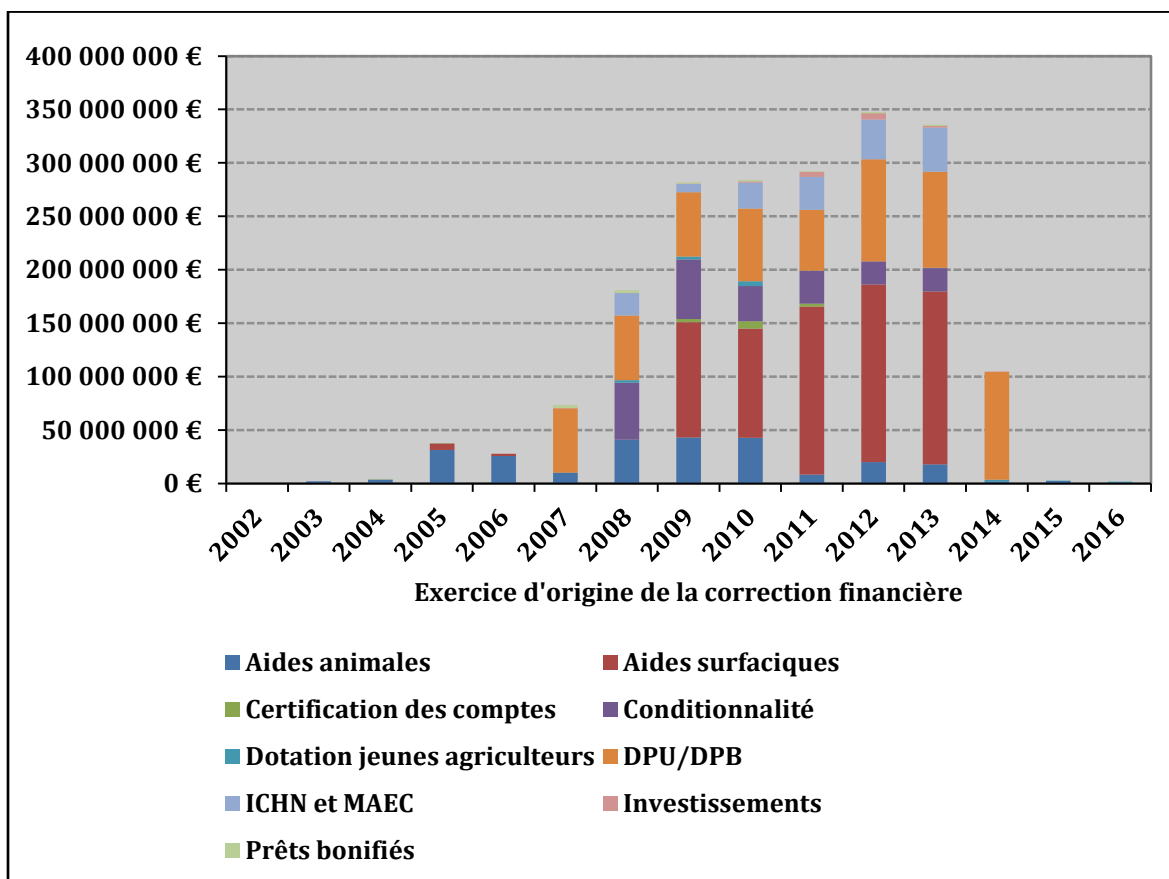
- ◆ **depuis 2007, le calcul des DPU et des DPB génère, pour chaque campagne, des corrections financières d'au moins 55 M€ ;**
- ◆ **la détermination des surfaces a généré des corrections financières significatives, d'au moins 100 M€, pour chacune des campagnes 2008 à 2012** (exercices financiers 2009 à 2013). Pour les campagnes précédentes, les corrections étaient quasi-nulles. Les corrections relatives aux campagnes 2013 et 2014, non encore notifiées, seront de l'ordre de 60 M€ par an ;

<sup>16</sup> Hors remboursements par la Commission et annulations des doubles comptes.

## Annexe II

- ◆ **les aides animales constituent un motif récurrent de corrections.** Depuis l'exercice 2010, le montant de corrections semble toutefois en baisse (moins de 20 M€ par an depuis 2011, contre plus de 40 M€ par an entre 2008 et 2010) ;
- ◆ **la conditionnalité constitue également un motif récurrent de corrections depuis 2008.** Le montant des corrections associées est toutefois en légère baisse depuis 2009 ;
- ◆ **les mesures ICHN et MAEC font l'objet de corrections financières en hausse depuis 2009** (42 M€ pour l'exercice 2013 contre 8 M€ pour l'exercice 2009).

**Graphique 13 : Types de mesures faisant l'objet de corrections, en fonction de l'exercice d'origine**



*Source : Mission, à partir des données MCFA (hors remboursements par la Commission et hors corrections quasi-définitives).*

L'élaboration d'un « taux de correction » pour les différentes catégories d'aides (rapportant le montant des corrections financières au montant des dépenses de la PAC pour chacune de ces catégories) pourrait être utile à l'analyse.

## 2. Des enquêtes de conformité de la Commission européenne sur les aides surfaciques, entre 2009 et 2012, ont conduit à une correction financière significative et à la mise en œuvre par la France d'un plan d'actions « FEAGA »

### 2.1. Dès 2008, la Commission européenne et la Cour des comptes européenne ont pointé des déficiences dans la gestion du registre parcellaire graphique (RPG) français

À compter de la campagne 2005 de la PAC, les États membres ont dû se doter d'un registre parcellaire graphique (RPG) permettant de déterminer les surfaces éligibles aux aides (cf. encadré 4).

À partir de 2006, la Commission a progressivement recommandé de renforcer la qualité du RPG avec l'utilisation d'orthophotos :

- ◆ en couleur ;
- ◆ de résolution 50 centimètres ;
- ◆ renouvelées *a minima* tous les trois ans.

#### Encadré 4 : Historique de la mise en œuvre du RPG en France

Au fil des réformes, la politique agricole commune s'est progressivement orientée vers une logique d'aides découplées, dont le niveau est fonction de la surface cultivée plutôt que de la production agricole. La détermination des surfaces éligibles a ainsi constitué un enjeu majeur pour le bon calcul des aides.

Dans le règlement européen n° 1593/2000, est inscrite l'obligation, pour les États membres, de mettre en œuvre, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2005, un « système d'information géographique informatisé comprenant de préférence une couverture d'ortho-imagerie aérienne ou spatiale, avec des normes homogènes garantissant une précision au moins équivalente à celle de la cartographie à une échelle de 1:10000 » (désigné sous le terme de registre parcellaire géographique, RPG).

Entre 2001 et 2005, la France s'est attachée à mettre en œuvre un RPG pour répondre aux exigences communautaires. Ce RPG s'appuyait sur des ortho-photos en noir et blanc, de résolution 1 mètre, fournies par l'Institut géographique national (IGN) et renouvelées tous les trois ans. En 2005, le service de déclaration en ligne, TéléPAC, est ouvert afin de permettre aux agriculteurs d'effectuer leurs demandes de façon dématérialisée.

*Source : ASP.*

En 2008, la Commission européenne a ouvert auprès de la France une enquête de conformité n° AA/2008/11 relative aux aides à la surface. Après des investigations sur place au mois d'avril, la Commission européenne a transmis aux autorités françaises, le 3 octobre 2008, sa lettre d'observations. Dans celle-ci, la Commission fait état de six observations relatives au RPG. Dans sa lettre de réponse du 20 janvier 2009, les autorités françaises formulent des réponses aux observations de la Commission portant sur le RPG.



## Annexe II

Dans son courrier d'invitation à la réunion bilatérale, daté du 1<sup>er</sup> avril 2009, **la Commission** ne retient plus les déficiences du RPG comme motif de sanction mais **formule quatre recommandations visant à l'amélioration du RPG**, en particulier « *la mise à jour plus précise de la couche inéligible du RPG avec toutes les informations disponibles* ». La communication formelle des résultats de l'enquête est transmise par la Commission le 19 novembre 2009<sup>17</sup>. **Une nouvelle enquête de conformité est lancée en parallèle** (cf. partie 2.2).

Par ailleurs, **dans son rapport annuel de l'exercice 2007, publié en novembre 2008, la Cour des comptes européenne estime que**, « *en France et aux Pays-Bas, les organismes payeurs ne déduisent pas de la surface éligible enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles une partie suffisante de la superficie correspondant aux éléments constituant une cause d'inéligibilité visibles sur les orthophotos et n'actualisent pas leur système d'identification des parcelles agricoles sur la base des résultats des inspections sur place. [...] La France et la Suède utilisent des orthophotos, dont certaines datant de plus de cinq ans*<sup>18</sup> ». En réponse, la Commission indique que « *les constatations mentionnées par la Cour correspondent à des situations qui ont également été identifiées par les audits de la Commission. Les États membres sont invités à prendre des mesures correctrices et des apurements de conformité sont lancés pour couvrir le risque financier résultant de ces déficiences* ».

**Malgré ces alertes, les autorités françaises n'ont pas engagé de véritables travaux d'amélioration du RPG dès 2008 ou 2009.**

## 2.2. Des enquêtes de conformité portant sur les campagnes 2008 à 2010 des aides surfaciques ont conduit à une correction financière de 381 M€, à l'issue de longues négociations avec la Commission européenne

### 2.2.1. Les premiers échanges de courriers relatifs à ces enquêtes de conformité ne permettent pas de rapprocher les points de vue entre autorités françaises et Commission

**Par courrier du 28 août 2009, la Commission a informé les autorités françaises et l'ASP du lancement d'une nouvelle enquête de conformité**, n° AA/2009/11, portant sur les aides surfaciques sollicitées à partir de 2008. Cette mission, débutant par des investigations sur place au mois d'octobre, **visait notamment à s'assurer de la qualité du RPG.**

Dans sa lettre d'observations, datée du 24 février 2010, la Commission estime que « *les autorités françaises n'ont pas totalement respecté les exigences communautaires et que des mesures correctives appropriées doivent être prises* ». Dans ces circonstances, elle « *peut proposer de réduire les paiements au titre du FEAGA et du FEADER* ». Les principales observations portent sur :

- ◆ le RPG et les contrôles administratifs croisés :
  - **surestimation de la surface maximale éligible** : les agriculteurs peuvent inclure dans les limites de leurs îlots des superficies non-agricoles bénéficiant déjà d'une aide au titre du second pilier ;
  - **définition des îlots** : les îlots ne sont pas toujours correctement définis ;

---

<sup>17</sup> L'enquête se conclura finalement, après saisine de l'organe de conciliation, par une correction d'un montant de 2,33 M€, au motif de la non-conformité de l'algorithme de calcul des paiements et des pénalités. Cette correction est entérinée par la décision *ad hoc* n° 35 notifiée le 18 avril 2011.

<sup>18</sup> Cette dernière critique est réitérée dans le rapport annuel de l'exercice 2008, publié en novembre 2009.

## Annexe II

- **fiabilité des informations utilisées** : l'administration ne procède pas toujours à la correction de la superficie maximale de l'îlot sur la base des informations disponibles. L'information utilisée n'est par ailleurs pas toujours de « bonne qualité » ni à jour ;
- ◆ des observations spécifiques au département de la Haute-Corse :
  - **surfaces fourragères** : des surfaces fourragères définies par arrêté préfectoral ont été déclarées admissibles à tort, affectant le calcul et la valeur des droits à paiement unique.

Dans leur courrier du 29 avril 2010, les autorités françaises répondent, s'agissant du RPG :

- ◆ que le contrôle administratif effectué par les DDT permet de repérer les surfaces non-agricoles (SNA) identifiables ;
- ◆ qu'une procédure d'intégration des propositions de contours d'îlots faites par les DR ASP existe, permettant d'exclure les surfaces non agricoles constatées à l'occasion des contrôles sur place.

Par courrier du 11 mars 2010, la Commission a informé les autorités françaises et l'ASP du lancement d'une nouvelle enquête de conformité, n° AA/2010/08, portant sur les aides surfaciques sollicitées en 2009. Cette mission, débutant par des investigations sur place au mois de mai, ciblait les mêmes points que l'enquête précédente.

Dans sa lettre d'observations, datée du 5 juillet 2010, la Commission estime une nouvelle fois que les autorités françaises n'ont pas totalement respecté les exigences communautaires et que des mesures correctives appropriées doivent être prises. Dans ces circonstances, elle peut proposer de réduire les paiements au titre du FEAGA et du FEADER.

Les principales observations portent sur :

- ◆ le RPG et les contrôles administratifs croisés 2009 :
  - **âge des ortho-photos** : 24 départements sont couverts avec des ortho-photos datant de 2002 ou 2003 (soit ayant 7 ou 8 ans). De plus, les ortho-photos utilisées pour les contrôles ne sont pas les plus récentes ;
  - **mise à jour du RPG** : la procédure française ne prévoit pas la photo-interprétation systématique des nouvelles images afin d'identifier les surfaces non-admissibles ;
  - **mise à jour d'après les déclarations des agriculteurs** : la procédure française ne prévoit pas d'utiliser les déclarations des agriculteurs pour mettre à jour le RPG ;
  - **mise à jour du RPG d'après les résultats des contrôles sur place des années précédentes** : les SNA décelées lors des contrôles sur place des années précédentes n'ont pas été intégrés lors de la mise à jour du RPG 2009 ;
  - **calcul de la surface admissible** : les SNA numérisées et incluses dans la couche inéligible du RPG ne sont pas prises en compte pour calculer la surface maximale admissible des îlots ;
- ◆ le RPG et les contrôles administratifs croisés 2010 :
  - **changement de la procédure de mise à jour du RPG** : à partir de 2009, la procédure française prévoit la mise à jour du RPG avec les surfaces non admissibles pérennes décelées lors des contrôles sur place.

De manière générale, selon la Commission, « l'audit a montré que le RPG mis en place par les autorités françaises concernant 2009 et 2010 ne répond pas aux exigences requises dans la mesure où la surface maximale admissible de l'îlot n'est pas fiable ». En conséquence, **dès le 5 juillet 2010, elle invite les autorités françaises à élaborer un plan d'actions visant à corriger ces déficiences. Cette demande n'a pas été suivie d'effet.**

### 2.2.2. Une réunion bilatérale commune aux deux enquêtes est organisée en 2011 et les autorités françaises n'y apportent une réponse qu'en 2013

Après une nouvelle réponse des autorités françaises le 15 décembre 2010, les deux enquêtes n° AA/2009/11 et n° AA/2010/08 sont regroupées et une réunion bilatérale couvrant les deux enquêtes est organisée le 13 octobre 2011<sup>19</sup>.

Il ressort de cette réunion bilatérale, dont le procès-verbal n'a été établi par la Commission que le 18 juillet 2012, que celle-ci maintient sa position. De façon générale :

- ◆ les autorités françaises :
  - estiment que le système français permet d'aboutir aux résultats requis par la réglementation européenne ;
  - jugent les recommandations faites par la DG AGRI uniquement facultatives ;
  - considèrent que l'échantillon utilisé pour l'audit n'est pas représentatif et que les déficiences constatés relèvent de cas isolés ;
- ◆ la Commission Européenne argue que le système français n'a pas permis l'atteinte des résultats et qu'il existe un risque pour les Fonds européens.

S'agissant de **l'ancienneté des orthophotographies**,

- ◆ les autorités françaises :
  - estiment que la période de renouvellement est passée de quatre à cinq ans et que l'ASP insiste pour qu'à l'avenir, ce délai soit réduit à trois ans grâce à l'aide de l'IGN, fournisseur des orthophotographies ;
  - justifient le retard de deux ans concernant l'intégration des nouvelles ortho-photos afin d'harmoniser les informations dont disposent agriculteurs et administration ;
- ◆ la Commission considère néanmoins que **ce délai n'est aucunement justifié**.

Concernant **l'absence de photo-interprétation systématique des ortho-photos** :

- ◆ les autorités françaises :
  - jugent que même en l'absence de photo-interprétation, le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) atteint le niveau de qualité requis ;
  - considèrent que la photo-interprétation n'est pas obligatoire. En outre, elle générerait des coûts très élevés pour une utilité limitée alors que son absence n'induit pas de risques pour les Fonds ;
- ◆ la Commission maintient tout de même que **la photo-interprétation est primordiale**.

**La réponse de la France à ce procès-verbal est transmise à la Commission le 7 juin 2013, soit près de deux ans après la réunion bilatérale<sup>20</sup>.** Les autorités françaises y concluent que « *les observations de la Commission ne s'appuient sur aucune disposition réglementaire* » et considèrent « *avoir développé un système de gestion et de contrôle conforme aux règlements communautaires* ».

---

<sup>19</sup> Dans l'intervalle, une nouvelle enquête de conformité portant sur les aides surfaciques est lancée par la Commission (cf. partie 2.3).

<sup>20</sup> Cette réponse des autorités françaises intervient trois semaines après la transmission, par la Commission, d'un courrier appelant formellement les autorités françaises à élaborer un plan d'actions (cf. partie 2.4).

**2.2.3. Suite à une menace de sanction d'un montant de 1,16 Md€, en 2013, les autorités françaises réalisent un chiffrage approfondi qui permet de ramener la correction à 380 M€**

Par courrier du 16 septembre 2013, la Commission communique formellement, aux autorités françaises, les conclusions de ses enquêtes de conformité n° AA/2009/11 et n° AA/2010/08.

Elle y maintient sa position et estime que le système de contrôle mis en place en France était déficient en raison :

- ◆ des lacunes du RPG ;
- ◆ du manque d'efficacité des contrôles administratifs croisés et des contrôles sur place ;
- ◆ du mode de calcul de l'aide.

**La Commission propose d'exclure du financement de l'Union 1,16 Md€** correspondant globalement à l'application d'un taux forfaitaire de 5 % à l'assiette des aides surfaciques des campagnes 2008 à 2010. Pour la Haute-Corse, un taux forfaitaire de 100 % est appliqué.

La Commission justifie sa proposition par le fait « *qu'il n'est pas possible, avec les informations actuelles, de procéder à un calcul précis du risque pour les Fonds, et que l'application d'une correction forfaitaire est la meilleure façon d'évaluer ce risque* ». Elle fonde sa proposition de retenir un taux de 5 % sur les lignes directrices définissant les conséquences des déficiences concernant les contrôles clés et secondaires.

Dès le 25 octobre 2013, les autorités françaises décident de faire appel à l'organe de conciliation, qui se réunira le 13 mars 2014. Préalablement à cette réunion, le 5 mars 2014, elles transmettent à la Commission une note dans laquelle :

- ◆ **elles réaffirment que le SIPA est conforme à la réglementation européenne** étant donné que :
  - la photo-interprétation systématique des nouvelles photos n'était pas rendue obligatoire par un règlement la Commission, de même que les problématiques concernant l'âge des ortho-photos, qui étaient uniquement des recommandations ;
  - la non-déduction de certains SNA s'explique par le contexte de l'époque (éléments de paysage inéligibles en 2009 qui étaient éligibles en 2010). En outre, la France a su faire évoluer son RPG depuis les audits de la Commission, malgré un caractère « perfectible » ;
- ◆ **elles reconnaissent néanmoins certaines faiblesses ponctuelles dont l'impact potentiel sur le budget communautaire peut être chiffré, suite au réexamen d'un échantillon de 1 % des dossiers :**
  - la non-intégration systématique des résultats de contrôle 2008 dans le RPG 2009 : le préjudice financier maximum pour le Fonds est estimé à 1,5 M€ ;
  - les arrêtés préfectoraux, qui ont omis de fixer la largeur maximale pour les bosquets pâturables éligibles au titre des surfaces fourragères. Toutefois, elles estiment qu'aucun préjudice financier n'a eu lieu ;
  - l'absence de photo-interprétation systématique du RPG par les services instructeurs lors du renouvellement des ortho-photos utilisées pour la gestion des déclarations des surfaces. Le préjudice peut être estimé à 40,9 M€ ;
  - les superficies fourragères en Haute-Corse : les autorités françaises contestent l'exclusion de l'intégralité des dépenses du premier pilier et proposent l'application d'un taux de correction de 25 %, soit une correction d'un montant de 6,5 M€.

## Annexe II

Dans son rapport, l'organe de conciliation regrette que les éléments de chiffrage aient été transmis tardivement par les autorités françaises. Il note par ailleurs que les chiffrages fournis ne couvrent pas toutes les déficiences identifiées par la Commission. Ainsi, il encourage les parties à poursuivre les échanges sur la méthodologie de chiffrage afin de rapprocher leurs positions.

Par courrier du 23 mai 2014, les autorités françaises affinent leur chiffrage du préjudice subi par les fonds agricoles. Entre le 21 et le 25 juillet 2014, la Commission réalise un audit afin de corroborer et de valider le chiffrage proposé.

La Commission conteste finalement ce chiffrage sur deux points :

- ◆ s'agissant du sujet des bosquets pâturables éligibles au titre des surfaces fourragères, **l'irrégularité des arrêtés préfectoraux constitue une carence d'un contrôle clé et justifie l'application d'un taux forfaitaire de 5 % sur les années de demandes 2008 à 2010 ;**
- ◆ s'agissant des superficies fourragères en Haute-Corse, elle estime que les dysfonctionnements constatés sont suffisamment graves pour justifier une correction de 100 % des aides du premier pilier.

Par courrier du 9 septembre 2014, **la Commission décide de revoir le montant de la correction financière et propose d'exclure 380,85 M€<sup>21</sup> du financement de l'Union Européenne** (cf. tableau 7). Cette proposition sera actée par la décision *ad hoc* n° 47 qui sera notifiée le 16 janvier 2015.

Bien que les déficiences techniques du RPG n'aient entraîné qu'une correction financière de montant limité (34,62 M€, soit 9,1 % du montant total de la correction), la révision du RPG, rendue obligatoire dans le cadre du plan « FEAGA » a représenté une forte complexité opérationnelle ainsi qu'une charge de travail majeure pour les autorités françaises (cf. partie 2.4).

**Tableau 7 : Évolution du montant envisagé de la correction financière portant sur les aides surfaciques des années de demande 2008 à 2010**

Corrections financières pour les aides surfaciques 2008-2010 (en M€)	Position Commission avant conciliation (16/09/2013)	Dernière position française (23/05/2014)	Position finale Commission (09/09/2014)
Déficiences techniques du RPG (photos anciennes + absence de photointerprétation systématique)	Application, notamment, d'un taux forfaitaire de 5 % à toutes les aides surfaciques et d'un taux de 100 % en Haute-Corse	40,45	34,62
Insuffisance des arrêtés préfectoraux, qui ne fixent pas la largeur maximale des bosquets		33,78	315,84
Non intégration des résultats des contrôles sur place de 2008 dans le RPG 2009		1,52	1,52
Absence de contrôle sur place des aides au riz en 2010		0,01	0,36
Erreur dans la méthode de calcul de DPU au titre de 2009		1,48	1,48
Carences en Haute-Corse		6,55	27,03
<b>Total</b>		<b>1 160,27</b>	<b>83,79</b>

*Source : Courriers du 16 septembre 2013, du 23 mai 2014 et du 9 septembre 2014 ; mission.*

<sup>21</sup> En raison de recoupement avec une autre correction, le montant de la correction a été ramené à 366,37 M€ dans la décision finale.

### 2.3. Des enquêtes de conformité portant sur les campagnes 2011 et 2012 des aides surfaciques ont conduit à une nouvelle correction financière

En parallèle des enquêtes de conformité portant sur les campagnes 2008 à 2010 des aides surfaciques, la Commission a lancé successivement deux enquêtes de conformité, n° AA/2011/10 et n° AA/2012/06, visant respectivement les aides surfaciques des campagnes 2011 et 2012 :

- ◆ s'agissant de l'enquête n° AA/2011/10 :
  - l'enquête a été annoncée par courrier du 18 avril 2011 ;
  - la mission sur place s'est déroulée en mai 2011 ;
  - la Commission a formulé ses observations par courrier du 12 août 2011 ;
  - les autorités françaises ont apporté leur réponse par courrier du 28 février 2012 ;
- ◆ s'agissant de l'enquête n° AA/2012/06 :
  - l'enquête a été annoncée par courrier du 8 octobre 2012 ;
  - la mission sur place s'est déroulée en novembre 2012 ;
  - la Commission a formulé ses observations par courrier du 14 mars 2013 ;
  - les autorités françaises ont apporté leur réponse par courrier du 4 novembre 2013.

Ces échanges, qui se déroulent en parallèle des échanges relatifs aux enquêtes de conformité portant sur les campagnes 2008 à 2010 font apparaître les mêmes désaccords sur l'appréciation de la qualité du RPG.

Ces deux enquêtes sont finalement regroupées et font l'objet d'une réunion bilatérale le 15 janvier 2014. Lors de cette réunion, la Commission a conclu que des paiements indus avaient été causés par les déficiences du RPG :

- ◆ acceptation d'éléments de paysages non admissibles ;
- ◆ manque de photo-interprétation ;
- ◆ non actualisation du RPG à partir des informations transmises par les fermiers ou issues des contrôles sur place ;
- ◆ plus globalement, défaut d'actualisation du RPG à partir des informations disponibles.

**La Commission indique également que le caractère récurrent peut être retenu** car « *les mêmes faiblesses étaient déjà identifiées et mentionnées dans les lettres aux autorités françaises relatives aux audits couvrant les années précédentes* ». **La Commission mentionne notamment le courrier d'observations du 5 juillet 2010 dans lequel elle avait invité les autorités françaises à élaborer un plan d'actions** (invitation restée sans suite).

Du fait de la mise en œuvre du plan « FEAGA » (cf. partie 2.4), les autorités françaises ont, par courrier du 3 juin 2014, fait part de leur **incapacité à procéder à un chiffrage précis du préjudice subi**.

En conséquence, par communication formelle du 25 septembre 2014, la Commission propose d'appliquer un taux forfaitaire pour déterminer le montant de la correction financière. Du fait du chiffrage réalisé par les autorités françaises pour les années de demande précédentes (2008-2010), **la Commission a retenu un taux forfaitaire de 2 %** à appliquer à l'assiette des aides surfaciques des campagnes 2011 et 2012, au lieu du taux de 5 % initialement envisagé. **Pour la Haute-Corse, un taux forfaitaire de 100 % est retenu**, la Commission rappelant qu'elle « *a demandé aux autorités françaises, à plusieurs reprises (dans le cadre des enquêtes 2009 et 2010 et pendant la réunion bilatérale du 14 janvier 2014), de préciser les mesures correctives mises en place en Haute-Corse* ».



Au final, la **Commission propose d'exclure du financement de l'Union un montant de 335,29 M€** (dont 24,35 M€ au titre de la Haute-Corse). Cette proposition sera actée par la décision *ad hoc* n° 47, la même que celle actant le montant de la correction relative aux années 2008 à 2010.

Contrairement à la correction précédente, les autorités françaises n'ont pas fait appel à l'organe de conciliation. En revanche, **une requête a été portée auprès du Tribunal de l'Union européenne le 27 mars 2015** (complétée par un *corrigendum* le 8 avril 2015). S'agissant des aides surfaciques du premier pilier, le litige porté par la France porte sur deux points :

- ◆ **la contestation des motifs retenus par la Commission pour justifier la correction forfaitaire de 2 % au niveau national.** Les autorités françaises estiment que le motif retenu (carences des modalités de contrôles mises en œuvre en ce qui concerne les bonnes conditions agricoles et environnementales) est injustifié et est susceptible de conduire la Commission à appliquer à l'avenir une majoration de correction pour motif de récurrence. Le montant de la correction n'est pas en lui-même contesté ;
- ◆ la contestation de la phase contradictoire conduite par la Commission pour l'application d'une correction spécifique à la Haute-Corse et le niveau jugé disproportionné du taux forfaitaire appliqué (100 %).

Après un mémoire en défense de la Commission le 22 juin 2015, un mémoire en réplique de la France le 24 septembre 2015 puis un mémoire en duplique de la Commission le 8 décembre 2015, le jugement n'a pas encore été rendu par le Tribunal de l'Union européenne.

#### **2.4. Afin de répondre aux exigences de la Commission européenne, la France a mis en œuvre, entre 2013 et 2016, un plan d'action « FEAGA » visant à corriger durablement les anomalies constatées lors des enquêtes de conformité**

**Dans son rapport annuel d'activité de l'exercice 2012**, publié le 15 avril 2013, la **DG AGRI a émis une réserve** portant sur de sérieuses déficiences dans les paiements directs au Portugal, en Bulgarie et en France. La DG AGRI y indique que le taux d'erreur résiduel pour les aides directes découplées atteint 5,08 % pour la France (contre une moyenne de 2,40 % dans l'Union, et un taux de 0,35 % en Allemagne).

La DG AGRI estime que ce taux d'erreur élevé provient en grande partie de déficiences, de la part des autorités françaises, dans la gestion et le contrôle des aides<sup>22</sup>. En conséquence, elle indique qu'un plan d'action est en train d'être élaboré avec les autorités françaises.

**La Commission demande formellement aux autorités françaises, par courrier du 14 mai 2013, l'élaboration d'un plan d'action** visant à résoudre les problèmes identifiés à l'occasion de ces audits sur les thèmes suivants :

- ◆ aides surfaciques :
  - déficiences du RPG :
    - photos trop anciennes ;

---

<sup>22</sup> Dans cette réserve, la DG AGRI alerte également sur le fait que la grande flexibilité offerte aux États membres dans le cadre de la réforme de la PAC, en particulier s'agissant du verdissement, risque de conduire à une augmentation du taux d'erreur. La Commission indique sa volonté de s'opposer vigoureusement à toute mesure qui serait difficile à contrôler, qui nuirait à l'objectif de simplification ou qui nécessiterait pour son contrôle des ressources humaines excessives.

## Annexe II

- incorporation incorrecte des dispositions réglementaires concernant les éléments de paysage ;
- contrôles sur place ;
- calcul des paiements et des sanctions ;
- ◆ sanctions relatives à la conditionnalité ;
- ◆ modalités de calcul des droits à paiement ;
- ◆ primes animales.

Les autorités françaises présentent un premier projet de plan d'actions le 12 juin 2013, lequel est complété le 26 juillet 2013. Par courrier du 16 septembre 2013, la Commission a rejeté ce plan, considéré comme incomplet (à la même date, la Commission menaçait les autorités françaises d'une sanction de 1,16 Md€ au titre des aides surfaciques des campagnes 2008 à 2010, cf. partie 2.2.3).

**Le 15 novembre 2013, les autorités françaises transmettent leur plan d'actions complété (plan « FEAGA »), lequel est accepté par la Commission dès le 28 novembre 2013.**

S'agissant de la correction des déficiences du RPG, le plan s'articule autour des actions suivantes :

- ◆ réduire l'ancienneté des orthophotographies :
  - le plan de vol de l'IGN est adapté et le suivi avec l'IGN de l'ancienneté des orthophotographies sera renforcé ;
- ◆ assurer une intégration systématique des résultats des contrôles sur place dans le RPG ;
- ◆ **réaliser, de manière progressive et au plus tard pour 2016, une photo-interprétation systématique des orthophotographies du RPG :**
  - la couche graphique BD Topo<sup>23</sup> de l'IGN sera utilisée dans le RPG afin de développer un contrôle croisé sur tous les éléments artificialisés du territoire, lesquels feront l'objet d'une validation par les services du ministère (DDT) pour être intégrés dans la couche des SNA ;
- ◆ améliorer la qualité des orthophotographies du RPG ;
- ◆ procéder à une évaluation de la qualité du RPG ;
- ◆ mettre en place d'un plan d'information et d'accompagnement des agriculteurs et de leurs représentants professionnels sur les enjeux et les bonnes pratiques en matière de qualité des déclarations.

Au cours de l'année 2014, ce plan d'action a fait l'objet de quatre rapports d'étape trimestriels par les autorités françaises. Au mois de novembre 2014, la Commission réalise une mission d'audit, dans le Var et les Alpes de Haute-Provence, visant à évaluer l'état d'avancement du plan « FEAGA ». Par courrier du 22 décembre 2014, la Commission fait part des principales constatations suivantes :

- ◆ **l'ancienneté des ortho-photos :** pour 2014, les ortho-photos utilisées pour mettre à jour le RPG ont plus de 5 ans : l'ancienneté moyenne de la couche « bâti » doit être augmentée de deux ans ;
- ◆ **l'estimation des anomalies :** l'estimation du volume d'anomalies générées par le croisement du RPG avec la couche bâti et végétation au seuil de zéro are n'est pas fournie ;
- ◆ **les défaillances dans la BD Topo :** déficiences et éléments manquants dans la BD TOPO : non-déclenchement d'alertes pour les potentiels chevauchements, dont l'impact financier n'a pas été calculé à date ;

---

<sup>23</sup> Couche graphique des éléments du territoire et de ses infrastructures, de précision métrique.



## Annexe II

- ◆ **le traitement des surfaces** : le traitement des surfaces « bâti et végétation » doivent encore être traités et l'impact financier calculé. À cela s'ajoute le repoussement de l'intégration de la couche « eau » et « linéaire » ;

Elle en conclut que « *l'état d'avancement effectif du plan d'action ainsi que son succès ne peut pas être confirmé pour le moment* ». **Elle appelle les autorités françaises à établir un plan d'action révisé et de remédier aux déficiences identifiées avant le lancement de la campagne 2015**, en avril 2015, sous peine d'une réduction ou suspension des paiements<sup>24</sup>. Ce plan devra contenir *a minima* les éléments suivants :

- ◆ l'indication précise des délais (mois et année) ;
- ◆ **l'intégration directe dans ISIS des informations reçues de l'IGN** ;
- ◆ le re-dessin des îlots ;
- ◆ la correcte photo-interprétation du terrain agricole, conformément aux dispositions réglementaires applicables à partir de 2015. Vu les résultats des visites sur le terrain obtenus suite à la mission, **l'implémentation d'un prorata pour chaque parcelle** en pâture/landes et parcours est à considérer par les autorités françaises.

Le 23 décembre 2014, les autorités françaises indiquent à la Commission qu'elles ont décidé de **confier à l'IGN la révision intégrale du RPG pour 2015**<sup>25</sup>, qui consistera en un « *nouvel exercice exhaustif de photo-interprétation systématique conduisant à la construction des couches graphiques* ». Les autorités françaises expliquent ce choix par la « *charge de travail particulièrement lourde* » subie par les DDT pour réaliser la photo-interprétation en 2014 et par « *l'évolution des règles en matière d'admissibilité des surfaces aux paiements directs* ».

Par courrier du 13 avril 2015, à la veille de l'ouverture des déclarations de la campagne 2015 de la PAC, **la Commission adresse formellement aux autorités de France un courrier l'informant de son intention de mettre en œuvre une procédure de réduction ou de suspension des paiements, à hauteur d'un taux forfaitaire de 5 % des aides surfaciques**. Elle justifie cette menace de suspension des paiements par les « interrogations majeures » suivantes :

- ◆ **prairies permanentes** : le système de prorata établi n'est pas conforme avec les réglementations européennes et présente des risques importants en termes de contrôle ;
- ◆ **éligibilité des surfaces** : risques persistant sur l'éligibilité de certaines surfaces ;
- ◆ **gestion des certaines parcelles** : interrogations sur la gestion des anomalies par l'organisme payeur en raison du dispositif de déclaration proposé ;
- ◆ **incertitudes sur la surface sur laquelle porte la demande d'aide** : les éléments concernant la surface maximale éligible, les surfaces non-agricoles et les surfaces d'intérêt écologique ne sont pas mis à disposition du bénéficiaire ;
- ◆ **manque d'informations sur les surfaces maximales éligibles** : toutes les surfaces présentes dans le RPG ne disposent pas d'une surface maximale éligible.

---

<sup>24</sup> En application du b) du 2 de l'article 41 du règlement européen n° 1306/2013.

<sup>25</sup> Selon la DGPE, la décision de confier la révision intégrale du RPG à l'IGN résultait de deux facteurs : (i) le retard pris par les DDT pour réaliser la photo-interprétation, (ii) les critiques formulées par la Commission quant à la qualité et à l'homogénéité de la photo-interprétation réalisée. Le recours à l'IGN aurait ainsi été fortement suggéré par la Commission en vue de réduire le risque de suspension de paiements.

## Annexe II

Par courrier du 7 mai 2015, les autorités françaises rappellent qu'il avait été prévu dès le premier plan d'action que la photo-interprétation systématique soit achevée en 2016<sup>26</sup> et estiment que la Commission n'a « *aucun motif valable pour suspendre ou réduire les paiements FEAGA à la France* ». Par ailleurs, dans un courrier du 13 janvier 2016, les autorités françaises indiquent qu'elles « *ont souhaité même aller au-delà de ce qui était initialement prévu [dans le plan d'action avec la Commission] afin d'accroître encore la sécurisation des fonds* ».

Après la transmission par les autorités françaises de nouveaux rapports d'étape (à un rythme mensuel en 2016) puis la réalisation d'une mission d'audit par la Commission en avril 2016, celle-ci adresse aux autorités françaises un **nouveau courrier, le 20 mai 2016, l'informant de la mise en place d'une procédure de réduction ou de suspension des paiements, cette fois à un taux forfaitaire de 3 %. Cette procédure s'est concrétisée par l'adoption d'une décision d'exécution de la Commission du 12 juillet 2016.**

Cette procédure s'appuie sur l'article 41 du règlement (UE) n° 1306/2013<sup>27</sup>. Au titre de l'exercice financier 2016, **les montants ainsi suspendus s'élèvent à 175,4 M€**. Cette procédure de suspension des paiements a fait l'objet d'un recours en annulation par les autorités françaises le 23 septembre 2016<sup>28</sup>.

Il convient toutefois de noter, comme l'a rappelé la Commission lors d'une réunion du 8 janvier 2016, que « **les montants suspendus seraient de nouveau versés à l'État membre une fois les conditions réunies** ». Ainsi, afin d'éviter toute double sanction, les non-conformités portant sur les aides surfaciques de la campagne 2015 ont vocation à faire l'objet de corrections uniquement dans le cadre de l'enquête dédiée (cf. partie 3.1.1).

### 2.5. Une enquête de conformité menée sur les campagnes 2013 et 2014 des aides surfaciques va prochainement aboutir à une nouvelle correction financière de 117,44 M€

Parallèlement à l'exécution du plan FEAGA, la Commission a ouvert une nouvelle enquête de conformité, n° AA/2014/008, portant sur la gestion des aides surfaciques durant les campagnes 2013 et 2014 de la PAC. Cette enquête a fait l'objet d'une lettre d'observations le 25 février 2015, faisant part des griefs suivants :

- ♦ **déficiences du RPG 2013 et 2014** : le plan FEAGA ne portera ses fruits, sur la réduction de l'ancienneté des ortho-images et l'amélioration de la photo-interprétation des ortho-photos, qu'à compter de la campagne 2015. Ainsi, les déficiences du RPG constatées lors des audits surfaciques précédents persistent ;

---

<sup>26</sup> Le plan d'action approuvé le 28 novembre 2013 précisait en effet que « *la mise en œuvre de cette photo-interprétation systématique se fera de manière progressive. La finalisation des derniers éléments en 2015 et au plus tard en 2016* ».

<sup>27</sup> Extrait de cet article : « *La Commission peut adopter des actes d'exécution pour réduire ou suspendre les paiements mensuels ou intermédiaires à un État membre si un ou plusieurs des éléments clés du système de contrôle national en cause font défaut ou sont inopérants en raison de la gravité ou de la persistance des déficiences constatées, ou si le système de recouvrement des paiements irréguliers présente de graves déficiences similaires et si l'une des conditions suivantes est remplie : [...] la Commission en conclut que l'État membre concerné n'est pas en mesure de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour remédier à la situation dans l'immédiat, conformément à un plan d'action comportant des indicateurs de progrès clairs qui doivent être établis après consultation de la Commission* ».

<sup>28</sup> La Commission a répondu par un mémoire en défense le 11 janvier 2017.

## Annexe II

- ◆ **problèmes liés à la définition des superficies éligibles** : dans le cadre du plan FEAGA, un arrêté du 15 avril 2014<sup>29</sup> a modifié la définition des éléments de paysage et particularités topographiques pouvant être considérés comme des surfaces admissibles. Pour autant, la Commission estime que, malgré ce nouvel arrêté, la définition reste non conforme aux dispositions communautaires. Elle préconise de mettre un œuvre un système de prorata pour les surfaces fourragères ;
- ◆ **déficiences des contrôles sur place** : la Commission estime « *qu'il existe un problème systémique au niveau national de la qualité des contrôles sur place* » ;
- ◆ **calcul des paiements et des sanctions en 2013 et 2014** : la méthode utilisée par les autorités françaises pour le calcul des paiements et des sanctions n'est pas conforme aux textes européens qui prévoient que « *la moyenne de la valeur des différents droits au paiement liées à la superficie déclarée est prise en considération* ». **Cette anomalie avait déjà fait l'objet de corrections dans le cadre des audits précédents et avait été signalée dès le 6 juillet 2010.** Cette anomalie sera corrigée pour la campagne 2015, dans le cadre du plan FEAGA.

La Commission estime que « *les lacunes dans les contrôles clés et les contrôles secondaires pourraient donner lieu à une correction forfaitaire de 5 %, sans préjudice de l'application du principe de récurrence* ».

Par courrier du 26 juin 2015, les autorités françaises ont procédé à un chiffrage du préjudice financier estimé, d'un montant total de 149,76 M€, tout en contestant certains griefs. En outre, les autorités françaises contestent le caractère récurrent, au motif que les enquêtes de conformité précédentes n'étaient pas encore closes au moment de la mise en œuvre des campagnes 2013 et 2014 de la PAC.

Une réunion bilatérale est organisée le 7 juillet puis fait l'objet d'un procès-verbal dès le 28 juillet 2015. À l'issue de cette réunion bilatérale, les autorités françaises ont réalisé de nouveaux chiffrages puis la Commission a effectué une mission du 30 novembre au 3 décembre 2015 afin de contre-expertiser ces éléments.

Par courrier du 20 mai 2016, la Commission transmet sa communication officielle, faisant état d'une proposition de correction d'un montant de 117,44 M€, dont 28,97 M€ au titre d'une correction forfaitaire de 100 % sur les aides en Corse (cf. tableau 8).

**Tableau 8 : Évolution du montant envisagé de la correction financière portant sur les aides surfaciques des années de demande 2013 et 2014**

<b>Corrections financières pour les aides surfaciques 2013-2014 (en M€)</b>	<b>Premier chiffrage des autorités françaises (26/06/2015)</b>	<b>Position française après la réunion bilatérale</b>	<b>Position CE avant la conciliation (20/05/2016)</b>
Ancienneté des ortho-photos	0,00	11,27	11,23
Déficiences dans la photo-interprétation	8,11	8,11	8,11
Particularités topographiques	116,28	2,17	2,24
Landes et parcours	18,36	33,19	59,83
Carences en Corse	Inclus dans ligne précédente	8,93	28,97
Calcul des paiements et des sanctions	7,05	7,05	7,05
<b>Total</b>	<b>149,80</b>	<b>70,72</b>	<b>117,44</b>

*Source : Courriers de la Commission européenne et des autorités françaises ; mission.*

<sup>29</sup> 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 (BCAE).

## Annexe II

Les autorités françaises ont saisi l'organe de conciliation en arguant du fait qu'un chiffrage du préjudice financier peut être effectué pour la Corse, à hauteur de 21,14 %, et ce d'autant plus qu'un travail important de mise en conformité est réalisé dans le cadre du plan FEAGA. Dans son rapport du 29 décembre 2016, l'organe de conciliation considère que la conciliation entre les parties n'a pas été possible mais est d'opinion qu'« *une correction de 100 % serait probablement disproportionnée au regard du risque réel pour le fonds* ».

Toutefois, par courrier du 21 février 2017, la Commission a confirmé sa position initiale, au motif que le chiffrage réalisé par les autorités françaises n'a pas pu être validé, et proposé d'exclure du financement de l'Union un montant de **117,44 M€**<sup>30</sup>.

### 3. Les enquêtes de conformité non closes à la date de la mission font peser sur la France un risque de correction financière difficilement mesurable mais potentiellement important

#### 3.1. Les aides surfaciques de la campagne 2015 vont encore faire l'objet de corrections financières

##### 3.1.1. Une enquête de conformité a été ouverte sur les aides surfaciques de la campagne 2015, qui a connu des retards importants à cause de la mise en œuvre du plan « FEAGA »

En 2016, la Commission européenne a lancé une enquête de conformité, n° AA/2016/011, portant sur les aides surfaciques du FEAGA pour les années de demande 2015 et suivantes. À la suite d'une **mission d'audit sur place en avril 2016**, la Commission européenne a transmis aux autorités françaises sa lettre d'observations à la date du 24 juin 2016. Elle y formule les griefs suivants :

- ◆ **contrôles administratifs** : la DG AGRI déplore des retards (notamment pour l'instruction des surfaces d'intérêt écologique), des anomalies dans l'admissibilité des zones de densité homogène (ZDH) et des problèmes liés à la détermination du prorata d'éligibilité ;
- ◆ **contrôles sur place** : au moment de la mission, aucun contrôle sur place pour les aides surfaciques de la campagne 2015 n'avait encore débuté, en raison des retards rencontrés dans la révision du RPG. En conséquence, la DG AGRI souligne que « *vu les retards avec lesquels les autorités françaises vont effectuer les contrôles sur place pour 2015 (et probablement pour 2016), la qualité des contrôles pourrait se voir fortement affectée* » ;
- ◆ **attribution aux agriculteurs des droits à paiement pour 2015** : la DG AGRI souligne que « *le délai réglementaire du 1<sup>er</sup> avril 2016 stipulé à l'article 18 du règlement délégué n° 639/2014 n'a pas été respecté par les autorités françaises* ».

La Commission estime que les aides surfaciques du FEAGA sont affectées de l'absence ou la déficience de cinq contrôles clés et **envisage en conséquence d'appliquer une correction forfaitaire de 10 %** (soit un montant de l'ordre de 610 M€). En outre, la Commission signale que « *en ce qui concerne les dépenses des années de demande futures, les défauts constatés continueront à servir de base aux corrections financières à appliquer pour les dépenses effectuées, jusqu'à ce que les lacunes relevées cessent d'avoir une incidence négative sur la légalité et la régularité des dépenses* ».

---

<sup>30</sup> À la date du 6 juin 2017, la décision *ad hoc* prononçant cette sanction n'a pas été publiée. Toutefois, la notification, par courrier de la Commission, de ce montant de correction rend celui-ci quasi-définitif.

## Annexe II

Les autorités françaises ayant, par échanges de courriers, fait part de leur désaccord avec la plupart des griefs soulevés par la Commission, une réunion bilatérale est organisée le 11 janvier 2017. Le procès-verbal de cette réunion est établi le 16 février 2017 et établit les positions suivantes :

- ◆ **contrôles administratifs :**
  - traitement des observations graphiques : la Commission va effectuer une mission d'audit en France pour en vérifier la finalisation ;
  - déficiences liées au RPG :
    - existence de ZDH inférieures à 50 ares, en contradiction avec le guide national : la DG AGRI demande aux autorités françaises d'assurer la cohérence avec le guide national ou bien de modifier celui-ci en conséquence ;
    - anomalies diverses dans le traitement des ZDH : la Commission en vérifiera la résolution lors de la prochaine mission d'audit en France ;
  - qualité des visites rapides et problèmes liés à la détermination du prorata d'éligibilité : la DG AGRI demande aux autorités françaises de procéder à un chiffrage du risque financier pour le fonds s'agissant en particulier :
    - des éléments du paysage sur les prairies et pâturages permanents dont certains sont identifiés par la Commission comme non conformes ;
    - des pratiques locales établies<sup>31</sup> ;
- ◆ **contrôles sur place :**
  - la DG AGRI demande aux autorités françaises d'envoyer dans les plus brefs délais les éléments permettant de vérifier la réalisation des contrôles sur place de la campagne 2015 ;
  - s'agissant de la qualité des contrôles sur place, la DG AGRI demande aux autorités françaises de fournir un calcul du risque pour le fonds en corrigeant la méthode que celles-ci avaient proposé le 20 janvier 2017 ;
- ◆ **calcul de l'aide, réductions et sanctions administratives :** la DG AGRI vérifiera la correcte finalisation du calcul et du paiement des aides, réductions et sanctions lors de la prochaine mission d'audit ;
- ◆ **attribution aux agriculteurs des droits à paiement pour 2015 :** ce point est renvoyé à une autre enquête de conformité n° NAC/2016/013 (cf. partie 3.1.3).

La Commission maintient que, en l'absence d'informations complémentaires, « *un taux de correction forfaitaire d'au moins 10 % sera appliqué* ».

Par courriers du 10 mars 2017 et du 18 avril 2017, les autorités françaises ont répondu au procès-verbal de la réunion bilatérale et **transmis des premiers éléments de chiffrage** :

- ◆ **qualité des visites rapides et problèmes liés à la détermination du prorata d'éligibilité :**
  - les autorités françaises ont procédé à un premier chiffrage surestimant le préjudice financier pour le budget de l'Union. Selon cette méthode, le préjudice serait compris entre 1,1 et 6,4 M€ ;
  - afin de procéder à un chiffrage plus précis, les autorités françaises ont obtenu une prolongation du délai de réponse, jusqu'au 17 juin 2017 ;

---

<sup>31</sup> La DG AGRI critique notamment le fait que « *les autorités françaises considèrent que le seul accès des animaux à certaines surfaces suffit pour établir une pratique locale, indépendamment de l'éligibilité de la couverture végétative* ». Un arrêté du 25 juillet 2016, postérieur à la première lettre d'observations de la Commission, est venu restreindre la définition des surfaces pâturées selon des pratiques locales établies aux surfaces pastorales de 23 départements (contre l'ensemble des surfaces pastorales au préalable).

## Annexe II

- la DG AGRI a toutefois estimé par courrier du 11 avril 2017 que la méthodologie proposée ne prenait toujours pas en considération l'ensemble des faiblesses déjà évoquées ;
- ◆ **qualité des contrôles sur place :**
  - le premier risque lié à la qualité des contrôles sur place (réalisés avec un retard de plusieurs mois) porte sur les aides couplées, dont le niveau dépend du type de culture. En s'appuyant sur les taux d'erreur constatés à l'issue des contrôles sur place pour la campagne 2014<sup>32</sup>, les autorités françaises évaluent le risque à 112 k€ ;
  - le second risque lié à la qualité des contrôles sur place porte sur le critère de diversification des cultures, pour l'obtention du paiement vert. Sur les 17 979 dossiers avec verdissement, 2 164 comprenaient une parcelle dont la nature du couvert n'a pas pu être déterminée avec certitude par les contrôleurs. Parmi ces dossiers, seuls 141 pouvaient voir le paiement vert remis en cause en fonction de la nature de la parcelle. Ainsi, selon les autorités françaises, le risque peut être évalué à 701 k€.

**Le montant de la correction qui sera finalement appliqué à l'issue de cette enquête de conformité, pour la campagne 2015, est encore soumis à de fortes incertitudes.** Dans l'hypothèse où la Commission accepterait les chiffrages proposés par les autorités françaises, et sous réserve des nouveaux audits qui doivent être conduits par la Commission, le montant pourrait être limité. Dans le cas contraire, l'application de taux forfaitaires conduirait à des corrections conséquentes (environ 610 M€ si le taux est de 10 %).

### **3.1.2. La même enquête de conformité pourra également porter sur les campagnes 2016 et 2017, avec le risque que la Commission retienne un motif de récurrence**

L'enquête de conformité n° AA/2016/011 pourra également porter sur la campagne 2016, une fois les paiements réalisés. De la même façon que pour la campagne 2015, les contrôles sur place de la campagne 2016 auront été réalisés avec un retard significatif. En outre, toutes les remarques formulées par la Commission pour la campagne 2015 n'auront pas pu être prises en compte dans l'instruction des aides de la campagne 2016. Par conséquent, **il est vraisemblable que les aides surfaciques du 1<sup>er</sup> pilier de la campagne 2016 fassent également l'objet de corrections financières à l'avenir.** Une fois le montant de la correction stabilisée pour la campagne 2015, il devrait être plus aisé de quantifier le risque pour la campagne 2016.

**Enfin, les échanges en cours avec la Commission au titre de cette enquête de conformité doivent permettre aux autorités françaises d'identifier les risques avant le début de l'instruction des aides de la campagne 2017,** qui devrait intervenir à l'été ou à l'automne 2017.

En tout état de cause, si la Commission prononce une correction à taux forfaitaire pour la campagne 2015, il conviendra de **porter attention au risque de récurrence pour les campagnes suivantes.** En effet, si la Commission considère que des lacunes perdurent, elle pourrait proposer l'application d'une majoration de taux forfaitaire (cf. partie 1.2.3). Ce risque serait d'autant plus prégnant pour les campagnes 2017 et suivantes (la campagne 2016 ayant été traitée avant l'achèvement de la procédure de correction pour la campagne 2015).

---

<sup>32</sup> De nombreuses aides couplées ont été introduites à l'occasion de la campagne 2015. En l'absence de référence historique, les autorités françaises ont appliqué le taux d'erreur maximal constaté sur les aides couplées 2014, soit 2,15 %.



### 3.1.3. Une autre enquête de conformité est conduite en parallèle sur les aides surfaciques, en particulier sur la définition de l'agriculteur actif

En parallèle de l'enquête de conformité n° AA/2016/011, une mission d'audit a été conduite par la Commission du 14 au 18 novembre 2016 et a mené à l'ouverture de l'enquête de conformité n° NAC/2016/013.

Par courrier du 20 février 2017, la Commission fait part de ses observations aux autorités françaises, lesquelles répondent par courrier du 21 avril 2017 :

- ◆ pour la campagne 2016, **lacunes dans la vérification du statut d'agriculteur actif**<sup>33</sup> pour les bénéficiaires des aides du SIGC :
  - la Commission estime que pour l'année de demande, il n'existait aucune déclaration explicite de la part des agriculteurs selon laquelle ils n'exercent pas une activité non agricole interdite. En outre, elle estime qu'aucun contrôle administratif n'était réalisé sur ce point ;
  - les autorités françaises estiment que le constat formulé n'est pas fondé en droit, qu'il existe bien un formulaire spécifique pour les agriculteurs susceptibles d'être considérés comme « inactifs » et qu'il n'existe aucun risque financier avéré pour le fonds. Aucun chiffre de préjudice n'est donc réalisé ;
- ◆ pour les campagnes 2015 et 2016, **lacunes dans la vérification de l'exactitude de la valeur des droits à paiement attribués lors de la première allocation des droits** :
  - la Commission estime que les anomalies identifiées lors d'enquêtes précédentes sur des campagnes antérieures<sup>34</sup> entraînent des erreurs dans la valorisation des droits à paiement de base (DPB) pour la campagne 2015 ;
  - les autorités françaises considèrent que les montants de correction utilisés lors des enquêtes antérieures ne sont pas fondés sur des chiffreages précis et ne peuvent être utilisés pour la campagne 2015. En outre, elles contestent l'existence d'un risque pour le fonds, du fait que les DPB de 2015 ont été calculés à partir du plafond national fixé par les textes communautaires. Ainsi, même s'il existait des erreurs dans l'allocation des droits de la campagne 2014, celles-ci auraient entraîné des transferts entre agriculteurs français mais n'auraient pas eu d'impact sur le montant global des droits au niveau national ;
- ◆ pour les campagnes 2015 et 2016, lacunes dans la vérification de l'exactitude du nombre de droits à paiement attribués lors de la première allocation de droits :
  - la Commission a identifié une anomalie dans le calcul du nombre de DPB pour un agriculteur et considère que les déficiences relevées au niveau des contrôles administratifs ont pu affecter la correcte distribution des DPB ;
  - les autorités françaises expliquent que le cas détecté correspond à une anomalie dans la mise à jour des DPB ayant affecté un millier de dossiers. L'anomalie ayant été corrigée fin 2016, les autorités françaises considèrent le point comme clos.

Sur la base de ses premières constatations, et en application de sa grille de sanction, **la Commission envisage de préconiser des corrections forfaitaires** de :

- ◆ 5 % pour les paiements directs découplés de la campagne 2015 (soit environ 300 M€) ;

---

<sup>33</sup> Les règlements actuels prévoient que les bénéficiaires de la PAC doivent être considérés comme agriculteurs actifs. Il convient de noter que, dans le cadre du projet de texte unique dit « omnibus », la Commission a proposé de rendre facultatif le régime de l'agriculteur actif pour les paiements directs du FEAGA.

<sup>34</sup> Enquête n° AA/2014/001 portant sur les droits à paiement unique et ayant donné lieu à une correction de 191 M€ et enquête n° AA/2014/008 portant sur les campagnes 2013 et 2014 des aides surfaciques ayant permis d'identifier un montant indûment payé aux agriculteurs de 3 M€.

## Annexe II

- ◆ 10 % pour les paiements directs découplés des campagnes 2016 et suivantes (soit environ 600 M€ par campagne) ;
- ◆ 5 % pour les aides couplées et certaines aides du second pilier, au titre des campagnes 2016 et suivantes (soit environ 100 M€ par campagne).

**Une réunion bilatérale doit être organisée le 11 juillet 2017.** À cette occasion, les autorités françaises pourront faire valoir leurs arguments et, dans le cas où la Commission maintiendrait ses constats, **examiner les possibilités de chiffrage plus précis afin de réduire le montant de la correction.**

### 3.1.4. Les aides surfaciques du second pilier (ICHN, MAEC et Bio notamment) vont faire l'objet d'une enquête de conformité spécifique

L'enquête de conformité n° AA/2016/011 porte exclusivement sur les aides surfaciques du FEAGA. En revanche, **la Commission a ouvert une nouvelle enquête, n° RD2/2017/004, portant sur les aides surfaciques du FEADER (ICHN, MAEC et Bio principalement).** Cette mission, qui doit se dérouler en Languedoc-Roussillon a été reportée du fait du retard pris par les autorités françaises pour le paiement de ces aides.

Les aides surfaciques du second pilier présentent des risques significatifs :

- ◆ étant basées sur le **même référentiel de surfaces que les aides surfaciques du premier pilier**, la Commission pourrait estimer que les anomalies identifiées dans le cadre de l'enquête de conformité n° AA/2016/011 ont aussi une incidence sur les aides surfaciques du second pilier ;
- ◆ le **retard très important pris pour l'instruction des aides MAEC et Bio de la campagne 2015** (non payées à la date du 19 mai 2017) pourrait générer des difficultés de contrôle. Ces aides étant conditionnées au respect de divers engagements par l'exploitant agricole (par exemple limitation des traitements phytosanitaires, diversité des cultures, etc.), la Commission pourrait juger que le contrôle du respect de ces engagements avec un retard de près de deux ans ne peut être effectué dans des conditions satisfaisantes.

L'instruction et les contrôles sur place des aides MAEC et Bio des campagnes 2015 et 2016 n'ont pas encore été réalisés. En prévision de la prochaine mission d'audit de la Commission, **la conception des contrôles sur place** (qui devraient être réalisés en 2017) **devra permettre d'assurer à la Commission que le risque attaché au retard pris est maîtrisé.**

### 3.2. La Commission a ouvert une enquête de conformité remettant en cause le bien-fondé des aides couplées mises en œuvre en France depuis 2015

Par courrier du 13 décembre 2016, la Commission européenne a communiqué aux autorités françaises les conclusions de l'enquête n° NAC/2016/021 concernant les mesures de soutien couplé facultatif. **Elle y estime que « la mise en œuvre des aides directes en France n'était pas conforme au droit de l'Union et que des mesures correctives sont nécessaires pour garantir le respect desdites dispositions à l'avenir ».** Selon la Commission, les autorités françaises n'ont pas démontré que les conditions requises pour mettre en œuvre une mesure de soutien couplé (population ciblée, en difficulté, maintien des niveaux actuels de production, etc.<sup>35</sup>) étaient remplies (cf. encadré 5).

---

<sup>35</sup> Cf. annexe I.



## Annexe II

En conséquence, elle expose la France à une « *exclusion de 100 % du financement de l'Union de certaines mesures de soutien couplé facultatif se rapportant aux années de demande 2015 et 2016* », soit un total de **2,2 Md€**. Les autorités françaises ont transmis une note de réponse à la Commission le 18 avril 2017. Une réunion bilatérale devrait se tenir le 7 septembre 2017.

### Encadré 5 : Observations de la Commission suite à son enquête de conformité sur les aides couplées

Les griefs invoqués par la Commission sont de trois ordres :

- **le nombre total de bêtes ou les surfaces indiquées comme éligibles** aux aide aux bovins allaitants, aux aides ovines et caprines et aux aides couplées végétales **ne correspondent pas aux statistiques par ailleurs fournies par le MAAF** ;
- **la France ne s'est pas conformée à l'objectif de maintien des niveaux actuels de production de filières en difficulté** qui conditionne la possibilité d'octroi d'aides couplées. S'agissant des aides laitières, la France a ainsi notifié que son objectif était de conforter l'augmentation du nombre d'installations ; s'agissant des aides aux caprins, qu'il s'agissait d'inciter les producteurs à entrer dans une démarche de bonnes pratiques ;
- la difficulté des filières s'évalue grâce à des preuves qu'il existe un risque d'abandon ou de recul de la production et estime **que ces difficultés ne sont pas suffisamment prouvées pour l'ensemble des aides couplées**.

*Source : Direction du budget, à partir du courrier de la Commission daté du 13 décembre 2016.*

Le montant potentiellement considérable de sanction évoqué par la Commission appelle une forte mobilisation, tant technique que politique, des autorités françaises<sup>36</sup>. Les griefs invoqués ne portant que sur l'opportunité des aides, sur leur justification et sur la qualité des statistiques sectorielles fournies à l'appui, et non pas sur la gestion et le contrôle des aides, **la mission considère cette enquête de conformité comme en dehors de son périmètre**. L'ASP, indique ainsi ne pas être impliquée dans les échanges avec la Commission relatifs à cette enquête.

### 3.3. Des enquêtes restent ouvertes sur les mesures hors SIGC du FEADER, une seule enquête portant sur la nouvelle programmation

À la date du 15 mai 2017, quatre enquêtes portant sur la programmation précédente du FEADER restent ouvertes (hors enquêtes liées à la certification des comptes, qui font suite à la procédure d'apurement comptable).

En particulier, **l'enquête n° RD3/2016/003 porte sur les mesures dites LEADER** (liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Les aides au titre de LEADER sont des aides au développement de certains territoires dans lesquels un groupe d'action locale (GAL) assure l'animation du territoire et la sélection des projets.

Par courrier du 26 mai 2016, la Commission a fait part de ses observations résultant de son enquête, réalisée du 7 au 11 mars 2016, sur les exercices financiers 2014 et 2015<sup>37</sup> :

- ◆ **deux contrôles clés sont jugés absents :**
  - procédures adéquates pour la sélection et l'évaluation des projets ou des demandes : selon la DG AGRI, « *les autorités françaises ne se sont pas assurées que les projets sélectionnés étaient les meilleurs projets pour les régions en vertu de leur stratégie locale* » ;

<sup>36</sup> Le sujet a notamment fait l'objet d'un courrier du Premier ministre à M. Jean-Claude Juncker le 23 mars 2017.

<sup>37</sup> Les paiements faisant l'objet de l'enquête relèvent de la programmation 2007-2013 du FEADER, bien que payés sur les exercices 2014 et 2015.

## Annexe II

- évaluation appropriée du caractère raisonnable des coûts à l'aide d'un système approprié d'évaluation tels que des coûts de référence, la comparaison de différentes offres ou un comité d'évaluation : bien que les autorités françaises aient fourni à leurs services instructeurs des règles et instructions claires sur le caractère raisonnable des coûts le 20 mars 2013, la DG AGRI considère qu'aucun contrôle n'est documenté dans les dossiers ou dans OSIRIS ;
- ◆ **quatre contrôles clés sont jugés insuffisants :**
  - vérification de la conformité des procédures de passation de marchés publics avec les règles applicables en matière de marchés publics : la DG AGRI considère « qu'au niveau des contrôles administratifs, les autorités françaises n'avaient effectué que des contrôles limités des procédures de passation de marchés »<sup>38</sup> ;
  - vérification suffisante de toutes les demandes de paiement (demandes de paiement anticipé, de paiement intermédiaire et de paiement final) : la DG AGRI considère que malgré l'existence de procédures, « peu de contrôles ont été réalisés et encore moins étaient traçables » ;
  - visites sur place effectuées pour toutes les opérations d'investissement afin de vérifier la réalisation de l'investissement : la DG AGRI constate que pour un projet d'investissement, la visite sur place n'a pas été effectuée or celle-ci est obligatoire sauf dérogation à motiver ;
  - qualité suffisante des contrôles sur place relatifs aux mesures de développement rural non liées à la surface et non liées aux animaux : la DG AGRI a constaté des insuffisances dans les contrôles sur place ;
- ◆ **un contrôle secondaire est jugé absent :**
  - piste d'audit adéquate (enregistrement du travail de contrôle réalisé) pour les contrôles administratifs et les contrôles sur place : la DG AGRI a constaté que certains travaux de vérification des services instructeurs n'étaient pas documentés.

Au regard de ces analyses, la Commission estime le système de contrôle semble ne pas être appliqué ou être gravement déficient. Par conséquent, conformément à la grille des taux forfaitaires applicables (cf. partie 1.2.3), elle propose l'application d'un taux forfaitaire de 25 % pour établir le montant de la correction.

Après une première réponse des autorités françaises le 31 octobre 2016 une réunion bilatérale est organisée le 17 janvier 2017 et fait l'objet d'un compte-rendu le 20 février 2017. **À l'issue de ces échanges, la DG AGRI envisage l'application d'un taux forfaitaire de 10 %, les deux « absences » de contrôle clé ayant été requalifiées en « lacunes ».** Ainsi :

- ◆ cinq contrôles clés sont jugés insuffisants :
  - procédures adéquates pour la sélection et l'évaluation des projets ou des demandes : la constatation est rétrogradée de l'absence du contrôle clé à une lacune. Prenant en considération les arguments et la documentation fournis par les autorités françaises (documents d'instruction nationale qui démontrent qu'une procédure de sélection des dossiers existe, documentation qui prouve que dans certaines régions des critères de sélection ont bien été mis en œuvre par les GAL), la DG AGRI estime que « *c'est seulement la traçabilité qui pose problème* » ;

---

<sup>38</sup> La DG AGRI relève également une irrégularité sur une procédure de passation de marchés publics pour un terminal à écrans tactiles. Le délai de soumission des offres était fixé le 27 juin 2014 à midi or l'heure de réception de trois offres parvenues le 27 juin n'a pas été enregistrée.

## Annexe II

- évaluation appropriée du caractère raisonnable des coûts à l'aide d'un système approprié d'évaluation tels que des coûts de référence, la comparaison de différentes offres ou un comité d'évaluation : la constatation est rétrogradée de l'absence du contrôle clé à une lacune. Les autorités françaises ont fourni un exemple de projet où les coûts n'avaient pas été jugés raisonnables et ont par ailleurs plaidé qu'aucun cas avéré de dépenses d'un montant non raisonnable n'avait été identifié par la DG AGRI lors de son audit ;
- vérification de la conformité des procédures de passation de marchés publics avec les règles applicables : la DG AGRI maintient sa position ;
- vérification suffisante de toutes les demandes de paiement (demandes de paiement anticipé, de paiement intermédiaire et de paiement final) : la DG AGRI maintient sa position et invite les autorités françaises à transmettre des pièces complémentaires pour deux dossiers irréguliers ;
- visites sur place effectuées pour toutes les opérations d'investissement afin de vérifier la réalisation de l'investissement : **les autorités françaises ne sont pas en mesure de réaliser le chiffrage du risque tel que demandé par la DG AGRI, du fait des limites de l'outil OSIRIS<sup>39</sup>**. Par conséquent, la DG AGRI maintient sa position ;
- ◆ un contrôle secondaire est jugé absent :
  - piste d'audit adéquate (enregistrement du travail de contrôle réalisé) pour les contrôles administratifs et les contrôles sur place : les autorités françaises ne contestent pas cette constatation.

En outre, la constatation portant sur l'insuffisante qualité des contrôles sur place relatifs aux mesures de développement rural non liées à la surface et non liées aux animaux, telle qu'identifiée par la Commission dans son courrier initial, est levée par celle-ci. Les autorités françaises avaient transmis des informations et explications supplémentaires permettant de clôturer la constatation.

**Des échanges sont encore en cours entre les autorités françaises et la Commission.** Toutefois, au regard de la grille des taux forfaitaires qu'applique la Commission (cf. partie 1.2.3), il semblerait que le taux forfaitaire pourrait être fixé à un niveau inférieur à 10 % qu'à la condition que les lacunes de contrôle clé ne soient pas plus de deux. Il s'agirait donc pour les autorités françaises de **démontrer que trois des cinq lacunes de contrôle clé identifiées par la Commission ne sont pas avérées ou bien peuvent faire l'objet d'une correction calculée**. Selon l'ASP, l'application d'un taux de 10 % se traduirait par une correction d'environ **13 M€**.

À la date du 15 mai 2017, **une seule enquête portant sur la nouvelle programmation 2014-2020 du FEADER hors SIGC est ouverte**. L'enquête n° RD1/2017/805 porte sur les mesures hors SIGC de la nouvelle programmation ainsi que sur la clôture du plan de développement rural hexagonal, en vigueur lors de la programmation précédente. La mission d'audit sur place doit se dérouler entre le 12 et le 16 juin 2017. Il s'agira de la **première mission d'audit de la Commission sur des aides dont les régions sont autorités de gestion**.

---

<sup>39</sup> Le projet d'investissement examiné par la Commission, aurait pu éventuellement rentrer dans les cas permettant de déroger à l'obligation de visite sur place, tels que prévus par le droit communautaire. Or les autorités françaises n'avaient pas consigné, lors du contrôle administratif, le document justifiant le motif de l'absence de visite.

### 3.4. Synthèse des enquêtes de conformité en cours et des risques associés

À la date du 15 mai 2017, seize enquêtes de conformité concernant l'ASP sont ouvertes (en excluant l'enquête AA/2014/008, portant sur les campagnes 2013 et 2014 des aides surfaciques, pour laquelle le montant de correction a été notifié à la France mais n'a pas encore fait l'objet d'une décision *ad hoc*, cf. correction quasi-définitive dans la partie 1.2.4).

**En hypothèse haute, ces enquêtes de conformité représentent un montant potentiel de 4,2 Md€** (cf. tableau 9). Toutefois, il convient de noter que pour trois d'entre elles, portant sur les aides surfaciques du premier pilier et les aides couplées, le montant pourrait être revu significativement à la baisse en fonction des éléments de justification fournis par les autorités françaises à la Commission. **Ce montant devrait donc pouvoir être revu significativement à la baisse.** À ce stade, la fourchette basse est d'environ 140 M€. À l'inverse, ne sont pas inclus dans ce montant les éventuelles corrections relatives à la campagne 2016 des aides surfaciques du premier pilier ainsi que celles portant sur la programmation 2014-2020 du FEADER.

Par ailleurs, ce tableau n'inclut pas :

- ◆ les corrections directes résultant de l'apurement des comptes de l'exercice financier 2016, d'un montant de 178 M€ (cf. partie 1.1.1) ;
- ◆ le montant de 175 M€ suspendu au titre du non-respect du plan FEAGA, qui devrait être réduit voire annulé, une enquête de conformité spécifique étant conduite sur les aides surfaciques de la campagne 2015 (cf. partie 2.4).

## Annexe II

**Tableau 9 : Enquêtes de conformité relatives à l'ASP, en cours à la date du 15 mai 2017, et risques associés**

Pilier concerné	Mesures concernées	Campagnes concernées	Référence de l'enquête	Hypothèse basse de la correction (en M€)	Hypothèse haute de la correction (en M€)	Avancement de la procédure
FEAGA	Droits à paiement de base	2015 et suivantes	NAC/2016/013	NC	1 000,00 <sup>40</sup>	Bilatérale prévue le 11/07/2017
	Mesures de soutien couplé facultatif	2015 et suivantes	NAC/2016/021	NC	2 200,00 <sup>41</sup>	Bilatérale prévue le 07/09/2017
	Aides à la surface du 1 <sup>er</sup> pilier	2015 et suivantes	AA/2016/011	NC	611,75 <sup>42</sup>	En attente du chiffrage complet des autorités françaises, pour le 17/06/2017
FEAGA et FEADER	POSEI (Martinique et Guadeloupe) <sup>43</sup>	2012-2014	INT/2014/003	20,99	20,99	Bilatérale le 08/07/2015
	Conditionnalité	2014	XC/2015/013	11,64	82,22	Bilatérale le 16/02/2017
	Conditionnalité	2015	XC/2016/001	3,52	75,83	Bilatérale le 15/11/2016
	Certification des comptes 2014 <sup>44</sup>	NA	CEB/2015/048	7,37	7,37	Organe de conciliation prévu le 09/06/2017
	Certification des comptes 2015	NA	CEB/2016/143 et CEB/2016/047	68,81	86,60	Bilatérale le 19/01/2017
FEADER	Certification des comptes 2016	NA	CEB/2017/047	NC	69,89	Bilatérale prévue le 11/10/2017
	PDR 2007-2013 - Leader	2014-2015	RD3/2016/003	12,95	32,38	Bilatérale le 17/01/2017
	PDR 2007-2013 - Assistance technique	2014-2015	RD3/2016/008	0,71	0,99	Bilatérale le 07/03/2017
	PDR 2007-2013 - Investissements	2015-2016	RD1/2016/811	0,00	25,53	Bilatérale prévue le 08/06/2017
	PDR 2007-2013 - ICHN et MAE	2014-2015	RD2/2015/017	14,26	14,26	Organe de conciliation le 15/02/2017
	PDR 2014-2020 - Hors SIGC <sup>45</sup>	NC	RD1/2017/805	NC	NC	Mission prévue du 12 au 16 juin 2017
	PDR 2014-2020 Languedoc Roussillon - MAEC, Bio, Natura 2000 et ICHN	2015-2016	RD2/2017/004	NC	NC	Mission reportée

*Source : Mission, à partir des données de la MCFA.*

<sup>40</sup> Ordre de grandeur calculé par la mission, en cas d'application de taux forfaitaires pour les exercices 2015 et 2016.

<sup>41</sup> Ordre de grandeur calculé par la mission, en cas d'application d'un taux forfaitaire de 100 %, pour les exercices 2015 et 2016.

<sup>42</sup> Chiffrage de la MCFA, pour la seule campagne 2015.

<sup>43</sup> Concerne également l'ODEADOM.

<sup>44</sup> Ces enquêtes portant sur la certification des comptes concernent également les autres organismes payeurs.

<sup>45</sup> Ainsi que la clôture PDRH 2007-2016, les bonifications d'intérêts, les contrôles *ex post* des investissements et les transactions contrôlées par l'organisme de coordination.

## 4. Le montant important et en hausse des corrections financières nécessite de clarifier les responsabilités de chacun des acteurs

### 4.1. Une part importante des corrections financières semble plutôt relever de la responsabilité de l'État que de celle de l'ASP

#### 4.1.1. L'ancien organisme de coordination, l'ACOFA, tenait, jusqu'en 2006, une catégorisation des corrections financières selon trois critères, notamment le service responsable

Jusqu'au 31 décembre 2006, l'Agence de coordination des fonds agricoles (ACOFA) était l'organisme de coordination des différents organismes payeurs français. Selon un rapport d'information du Sénat<sup>46</sup>, l'ACOFA a procédé, de 2004 à 2006 à une analyse des refus d'apurement selon trois critères :

- ◆ **le type d'erreur sanctionnée** : un motif de refus est dit systémique s'il résulte d'un défaut ou manquement affectant les modalités de gestion et de contrôle d'une mesure et circonscrit s'il résulte d'un défaut ou manquement localisé dans l'espace ou le temps. Ces motifs peuvent par ailleurs être qualifiés de récurrents s'ils ont déjà été constatés et perdurent ;
- ◆ **le service responsable**, qui peut être l'autorité chargée de définir les modalités d'application, ou le service déconcentré ou l'organisme payeur chargés de l'instruction et du contrôle des dossiers ;
- ◆ **le type de comportement ayant conduit à la correction** : choix délibéré de ne pas respecter la réglementation communautaire, négligence, comprise comme le fait de ne pas s'être donné les moyens de mettre en place, des mesures correctrices nécessaires, ou mésinterprétation de la réglementation.

Selon ce rapport sénatorial, **l'autorité définissant les modalités d'application était responsable de 86,2 % des corrections financières notifiées entre 2004 et 2006** (cf. tableau 10). Les services déconcentrés étaient eux responsables de 6,2 % des corrections tandis que les organismes payeurs en étaient responsables à hauteur de 7,6 %. Par ailleurs, il apparaît que **les corrections résultaient à 54,6 % de choix délibérés et à 44,0 % de négligences.**

---

<sup>46</sup> Rapport d'information, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France, présenté le 13 novembre 2008.

## Annexe II

**Tableau 10 : Motifs des refus d'apurement de conformité selon le type d'erreur, le service responsable ou le type de comportement, entre 2004 et 2008**

(en millions d'euros)

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

*Source* : Rapport d'information sénatorial, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France, présenté le 13 novembre 2008.

**Ce travail de catégorisation a été abandonné** lorsque les missions de coordination de l'ACOFA ont été reprises par l'Agence unique de paiement (AUP).

### 4.1.2. Désormais, la MCFA tient de façon informelle un tableau établissant les responsabilités associées aux corrections notifiées sur le périmètre de l'ASP

La MCFA tient un recensement de l'ensemble des corrections notifiées sur le périmètre de l'ASP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 en dissociant :

- ◆ les corrections liées à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures (dont la responsabilité relève plutôt de l'ASP) ;
- ◆ les corrections liées à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes (dont la responsabilité relève plutôt de l'État).

**Ce tableau est connu de la DGPE mais n'est pas véritablement exploité et reste informel.**

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

- ◆ **déficiences techniques du RPG**, notamment absence de photo-interprétation systématique, pour les campagnes 2008 à 2010 (cf. partie 2.2.3) : la correction financière correspondante, d'un montant de 34,62 M€ a été comptabilisée par la MCFA comme « *liée à la mise en œuvre des procédures ou au caractère lacunaire de ces procédures* », c'est-à-dire relevant plutôt de la **responsabilité de l'ASP**. Pour autant, la qualité du RPG reposait non seulement sur l'ASP mais aussi sur l'IGN (pour l'actualisation régulière des ortho-photos) et sur les DDT (pour le travail de photo-interprétation). La responsabilité des retards accumulés dans la mise à niveau du RPG ne reposait donc pas exclusivement sur l'ASP ;



## Annexe II

- ◆ **insuffisance des arrêtés préfectoraux** pour définir les bosquets pour les campagnes 2008 à 2010 (cf. partie 2.2.3) : la correction financière correspondante, d'un montant de 315,84 M€ a été comptabilisée par la MCFA comme « *liée à la définition des règles nationales ou locales ou à des options structurantes* », c'est-à-dire relevant plutôt de la **responsabilité de l'État**. Le choix de recourir à des arrêtés préfectoraux, ainsi que le contrôle de la qualité de ces arrêtés, résulte exclusivement de l'État, ce qui justifie la classification opérée par la MCFA. Selon l'ASP, des alertes orales quant au risque de correction financière auraient été formulées auprès des services du MAAF. Toutefois, **aucune alerte écrite n'aurait été émise par l'ASP** ;
- ◆ enquête portant sur les **mesures d'investissement entre les exercices financiers 2010 et 2013**<sup>47</sup> : à la suite d'une mission d'audit en juin 2012, la Commission a identifié différentes faiblesses dans le contrôle des investissements financés par le FEADER :
  - absence de mise en œuvre d'un système d'évaluation des coûts ;
  - application d'un mauvais taux d'aide publique ;
  - absence de vérification de la fiabilité du demandeur ;
  - absence de contrôle sur place avant paiement ;
  - absence de calcul du montant des aides avant le contrôle, ce qui conduit à un taux d'erreur du contrôle administratif nul.

Selon le tableau tenu par la MCFA, seul le dernier item relève d'une option structurante et donc plutôt de la responsabilité de l'État, tandis que les quatre autres résultent plutôt d'un défaut de mise en œuvre par l'ASP. Le caractère imbriqué de ces différents motifs dans le calcul du montant de la correction a poussé la MCFA à considérer que **l'État et l'ASP étaient responsables chacun pour moitié de cette correction**. Or, au regard des éléments justificatifs fournis par la Commission dans son courrier de notification finale, daté du 24 novembre 2015, il semblerait que la plus grande part de la correction, d'un montant total de 13,62 M€, relève plutôt de la responsabilité de l'ASP.

Par conséquent, **la typologie effectuée par la MCFA peut permettre de dégager les grands ordres de grandeur dans les responsabilités respectives de l'État et de l'ASP mais doit être interprétée avec précaution.**

### 4.1.3. Le tableau tenu par la MCFA fait apparaître une responsabilité de l'État pour plus de 80 % du montant des corrections financières notifiées depuis 2010 sur le périmètre de l'ASP

Le tableau tenu par la MCFA fait apparaître une **responsabilité du seul État pour 81,3 % du montant des corrections financières notifiées sur le périmètre de l'ASP depuis 2010. L'ASP serait quant à elle seule responsable de 7,1 % de ces corrections tandis que la responsabilité serait partagée pour 11,6 % du montant**<sup>48</sup>.

En croisant ce tableau avec le type de mesures et le type d'anomalies ayant donné lieu à corrections financières, il peut être constaté que les responsabilités respectives de l'ASP et de l'État varient sensiblement selon le type d'aide (cf. graphique 14) :

---

<sup>47</sup> Enquête portant le numéro RD1/2012/805 et dont le montant de correction, 13,62 M€, a été notifié le 17 mars 2016 par la décision *ad hoc* n° 50.

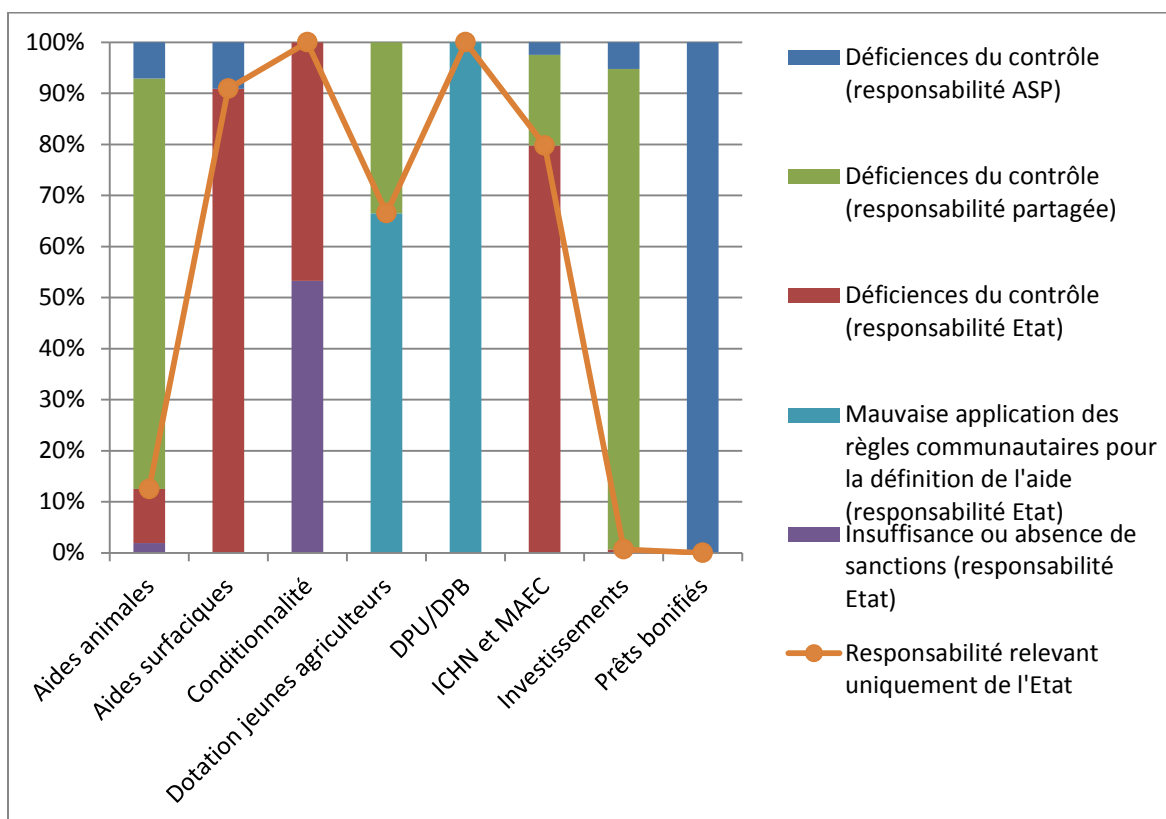
<sup>48</sup> Cf. Tableau 5 pour le détail des corrections financières.



## Annexe II

- ◆ les corrections liées à la dotation aux jeunes agriculteurs et aux DPU/DPB résultent à plus de 65 % d'une mauvaise application des règles communautaires (application incorrecte de la réduction linéaire ou mauvaise application de la réserve nationale pour les DPU, etc.), et relèvent par conséquent de la responsabilité de l'État ;
- ◆ les corrections liées à une mauvaise détermination de la surface éligible, aux mesures ICHN et MAEC et à la conditionnalité résultent à plus de 80 % d'options structurantes dans la définition des contrôles ou des sanctions et relèvent par conséquent de la responsabilité de l'État ;
- ◆ les corrections relatives aux investissements et aides animales ne peuvent pas être aisément catégorisées et relèvent essentiellement d'une responsabilité partagée ;
- ◆ les corrections relatives aux prêts bonifiés résultent exclusivement de déficiences du contrôle de la part de l'ASP.

**Graphique 14 : Répartition des responsabilités dans les corrections financières notifiées depuis 2010 (hors celles liées à la certification des comptes), selon le type de mesures**



*Source : Mission, à partir des données MCFA.*

Cette analyse est toutefois fragilisée par le fait que la catégorisation est effectuée de façon assez générale par la MCFA et en résulte pas d'une véritable procédure contradictoire avec la DGPE. **La formalisation d'une catégorisation des typologies d'erreurs plus ambitieuse, sur le modèle de celle réalisée antérieurement par l'ACOFA, permettrait d'améliorer le retour d'expérience sur les corrections financières notifiées par la Commission.** Il serait en particulier pertinent d'identifier les corrections qui résultent de choix politiques assumés, malgré le risque de contradiction avec la réglementation communautaire.

## 4.2. La régionalisation du FEADER suppose de définir les responsabilités respectives des régions, de l'État et de l'ASP en cas de notification de corrections financières

### 4.2.1. Pour le FEADER, les responsabilités respectives des régions, autorités de gestion, et de l'ASP, organisme payeur, ne sont pas définies aujourd'hui

En application de l'article L.1511-1-2 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi rendant possible la régionalisation du FEADER, « *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 par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause* ».

Pour autant, les conventions tripartites entre l'ASP, le MAAF et chacune des régions autorités de gestion du FEADER 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 à [l'article L.1511-1-2]* ».

Depuis cette date, aucune disposition législative ou réglementaire n'est venue modifier le régime de responsabilité entre État et autorités de gestion pour la prise en charge des corrections financières communautaires. **Un groupe de travail rassemblant les différentes parties a été créé** afin de préciser ce régime de responsabilité. Toutefois, **à la date de la mission**, et alors que des audits de conformité ont déjà été lancés sur la nouvelle programmation du FEADER (cf. partie 3.3), **ces travaux n'ont pas encore abouti**<sup>49</sup>.

Cette absence de clarification des responsabilités a plusieurs conséquences :

- ◆ lors de l'élaboration des PDR ou de leur révision, **les autorités de gestion risquent de ne pas intégrer suffisamment le risque réglementaire dans la définition des mesures**. Ainsi, l'examen des PDR approuvés par la Commission en 2015 montre que les autorités de gestion y ont prévu des mesures nombreuses et dont la contrôlabilité peut poser des difficultés ;
- ◆ lorsque des premières corrections seront prononcées par la Commission, **le risque de contentieux entre État et autorités de gestion pourrait être élevé**. Dans le droit actuel, l'autorité de gestion porterait l'intégralité de la charge de la correction. Or la nouvelle programmation du FEADER connaît d'importantes difficultés de mise en œuvre, en raison principalement de retards de l'outil informatique (cf. annexe III), que les autorités de gestion imputeront à l'ASP.

---

<sup>49</sup> Lors des trois comités stratégiques de la PAC tenus en 2016, la mise en œuvre du FEADER fait l'objet d'échanges portant essentiellement sur l'instrumentation sous OSIRIS. Le sujet du régime de responsabilités relatif aux corrections financières n'a pas fait l'objet d'échanges consignés dans les comptes rendus de séances.

## Annexe II

En outre, **la volonté de la Commission d'extrapoler, quand cela sera possible, les constats réalisés dans une région à l'ensemble des régions de l'État membre vont encore complexifier le régime de responsabilités.** Ainsi, dans son rapport annuel d'activité de l'exercice 2014, la Cour des comptes européenne avait formulé la recommandation suivante : « *la Commission devrait revoir sa stratégie concernant les audits de conformité relatifs au développement rural afin de déterminer si les insuffisances des systèmes mises au jour dans une région en particulier, pour les États membres dotés de programmes régionaux, existent également dans d'autres régions, notamment pour les mesures d'investissement* ». La Commission avait ainsi répondu : « *La Commission accepte cette recommandation. Elle est en train d'étendre sa couverture d'audit pour le développement rural, notamment en vérifiant si les insuffisances relevées dans une région ou une mesure peuvent également exister dans d'autres régions ou mesures. En outre, la Commission a davantage recours à des auditeurs externes pour des questions spécifiques* ». Selon l'ASP, cette volonté d'extrapolation des corrections financières au niveau national suscite également des inquiétudes en Allemagne.

S'agissant du cas français, **de telles extrapolations conduiraient à ce qu'une région puisse être sanctionnée à l'issue d'un audit réalisé dans une autre région.** On peut toutefois supposer qu'une telle extrapolation ne puisse être réalisée par la Commission que dans l'un des cas suivants :

- ♦ une défaillance généralisée a été identifiée dans la gestion ou le contrôle de l'aide, auquel cas la responsabilité pourrait plutôt relever de l'ASP que des régions ;
- ♦ une défaillance localisée a été identifiée dans une région et, pour justifier son extrapolation à d'autres régions, la Commission examinerait un certain nombre de dossiers dans ces autres régions. Dans ce cas, les corrections étant appuyées sur des dossiers de chacune des régions, leur responsabilité financière pourrait être engagée.

Malgré l'absence de doctrine établie par la Commission quant aux possibilités d'extrapolation, **il conviendrait d'anticiper ces éventuelles évolutions dans la définition du régime de responsabilités entre les régions, l'ASP et l'État.**

### 4.2.2. Le montant des corrections financières pourrait être significatif en comparaison du budget des régions

Bien que les aides du FEADER représentent un montant total moindre que les paiements directs du FEAGA, une remise en cause de certaines de ces aides pourrait avoir des conséquences significatives sur une région. À titre d'exemple, **la région Bretagne doit bénéficier, sur la programmation 2014-2020 du FEADER, d'une enveloppe totale de 368 M€.** Ces aides européennes représentent un montant équivalent à 56 % du budget d'investissement annuel de la région (dont le montant est de 655 M€, cf. tableau 12).

La principale sous-mesure de la programmation 2014-2020 du FEADER dans la région Bretagne est le soutien aux investissements d'amélioration de la performance globale et la durabilité de l'exploitation agricole, dont le montant est de 82 M€ (cf. tableau 11). Dans l'hypothèse où, en raison de déficiences majeures, la Commission prononcerait une correction avec un taux forfaitaire de 25 %, la région Bretagne pourrait être redevable d'une correction d'un montant de 20 M€. Ainsi, une telle correction serait équivalente en montant au budget annuel de la mission agriculture de la région (cf. tableau 12), ou à 3,1 % du budget annuel total d'investissement de la région.

## Annexe II

**Tableau 11 : Principales mesures de la maquette du FEADER 2014-2020 pour la région Bretagne**

Mesures principales du FEADER	Montant (en M€)	Sous-mesures principales de chaque mesure	Montant (en M€)
Mesures investissements (M4)	138	Soutien aux investissements d'amélioration de la performance globale et la durabilité de l'exploitation agricole (4.1.1)	82
Mesures pour les jeunes agriculteurs (M6)	63	Dotation jeune agriculteur (6.1.1)	42
Mesures agroenvironnement (M10)	63	MAEC (10.1)	63
Mesures agriculture biologique (M11)	28	Aide à la conversion bio (11.1)	21
Mesures Leader (M19)	37	Aide à la mise en œuvre des opérations dans le cadre des stratégies locales de développement (19.2.1)	25

*Source : Conseil régional de Bretagne.*

**Tableau 12 : Grandes lignes du budget de la région Bretagne en 2017**

Lignes budgétaires de la région Bretagne pour l'année 2017	Montant (en M€)
Autorisations de paiement 2017 pour la mission agriculture	18
Budget 2017 de la mission innovation, économie, agriculture, mer	224
Budget total d'investissement de la région en 2017	655
Budget 2017 de la région	1 625

*Source : Conseil régional de Bretagne.*

**L'impact de corrections financières sur le budget des régions serait donc assez significatif.** En outre, le délai s'écoulant entre l'instruction des aides et la notification d'éventuelles corrections pouvant être assez long, la responsabilité des élus régionaux pourrait s'en trouver atténuée.

### 4.3. Le rôle croissant de la CCCOP dans le dispositif de contrôle de la PAC nécessite de fluidifier ses relations avec l'ASP

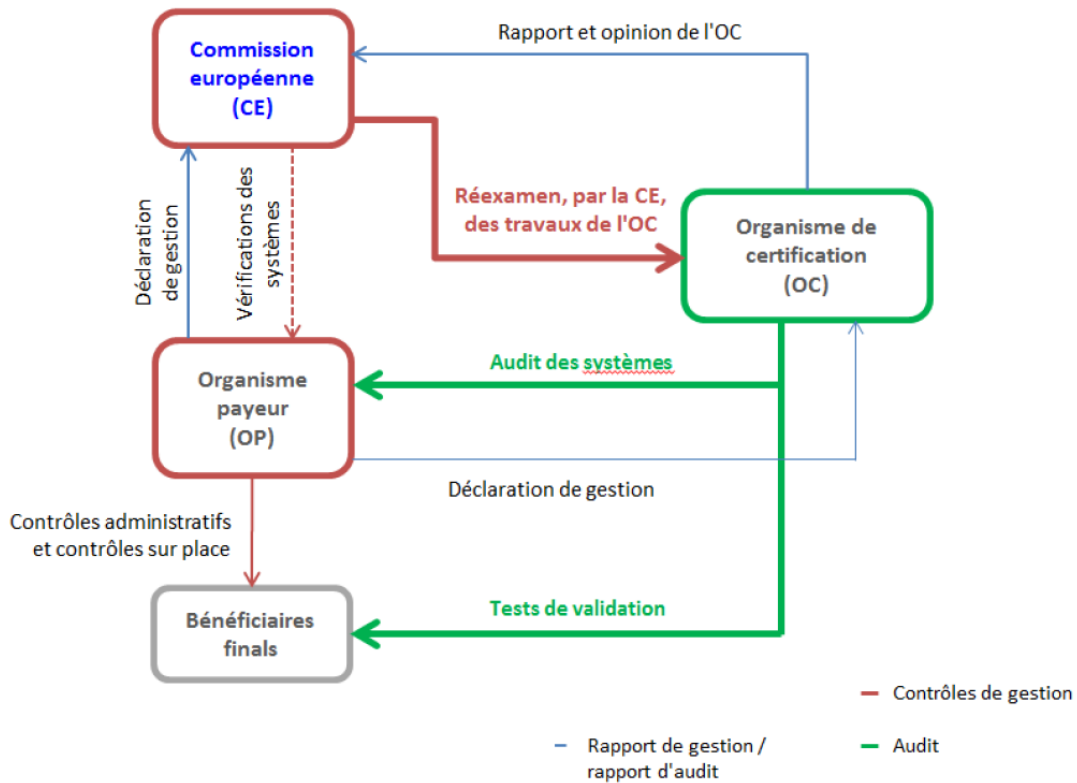
#### 4.3.1. Les nouvelles missions confiées aux organismes de certification visent à avancer vers un « modèle de contrôle unique »

Les organismes de certification (OC), désignés par les États membres, se sont vu confier le rôle d'auditeurs indépendants des organismes payeurs en 1996. Depuis l'exercice 2015, ils sont également chargés d'exprimer une opinion, élaborée conformément aux normes d'audit internationalement reconnues, indiquant si les dépenses dont le remboursement a été demandé à la Commission sont légales et régulières. **L'exercice 2015 a donc été le premier pour lequel la Commission a pu utiliser les travaux approfondis des organismes de certification sur la légalité et la régularité.**

## Annexe II

Dans un rapport spécial<sup>50</sup> publié le 22 mars 2017, la Cour des Comptes européenne dresse un premier bilan de cette nouvelle organisation. La Cour pointe des « *faiblesses significatives* » dans le cadre conçu par la Commission pour la première année de mise en œuvre des nouveaux travaux des OC et formule des recommandations. La Cour estime toutefois que « *le nouveau rôle des organismes de certification en ce qui concerne la légalité et la régularité des dépenses de la PAC constitue une avancée vers un modèle de contrôle unique* » (cf. graphique 15).

Graphique 15 : Modèle de contrôle unique pour la PAC envisagé par la Cour des comptes européenne



*Source : Cour des comptes européenne.*

Dans sa réponse à ce rapport, la Commission estime que le modèle décrit par la Cour n'est que l'un des nombreux modèles possibles. Toutefois, la Commission envisage « *une réorientation progressive des audits de la DG AGRI vers les OC au lieu des OP à moyen et à long termes* ».

<sup>50</sup> Rapport intitulé « *Nouveau rôle des organismes de certification concernant les dépenses de la PAC : une avancée vers un modèle de contrôle unique, malgré d'importantes faiblesses à surmonter* ».

#### 4.3.2. L'ASP fait part de désaccords avec la CCCOP quant au respect du contradictoire et à l'interprétation de la réglementation communautaire

Le rôle de la CCCOP<sup>51</sup> s'est donc significativement accru depuis l'exercice 2015. Le fait que la Commission prévoie de se reposer de plus en plus sur les travaux d'audit réalisés par la CCCOP modifie les relations entre l'ASP et la CCCOP (nécessité de revérifier un échantillon plus grand de dossiers, plus fort enjeu attaché aux conclusions de la CCCOP, etc.). Or **aujourd'hui, l'ASP fait part de désaccords avec la CCCOP** au sujet :

- ◆ de divergences d'interprétation de la réglementation communautaire :
  - **l'ASP émet des désaccords avec l'appréciation par la CCCOP de la gravité des irrégularités dans les marchés publics.** Après examen d'un dossier de marché public<sup>52</sup>, la CCCOP a proposé un taux de correction de 5 %, bien que « *n'ayant pas détecté à ce stade de risque pour le budget de l'UE* ». Or selon la Commission<sup>53</sup>, « *lorsque l'irrégularité est uniquement de nature formelle, sans aucune incidence financière réelle ou potentielle, aucune correction ne sera effectuée* ». Selon l'ASP, la Commission s'en est remise à la CCCOP pour juger de la gravité des irrégularités relevées ;
  - **l'ASP conteste le fait que la CCCOP puisse conclure à un taux de correction de 100 % lorsque des dossiers sont bien éligibles et payés sans erreur mais que les contrôles ont été incomplets ou effectués après paiement<sup>54</sup>.** Le taux de correction proposé pour des dossiers individuels peut présenter de forts enjeux. Dans l'hypothèse où l'organisme payeur ne parvient pas à démontrer que ce type d'erreur peut être circonscrit et chiffré, l'extrapolation à l'ensemble du fonds peut générer une correction financière de plusieurs dizaines de M€ (cf. partie 4.3.3) ;
- ◆ du respect du principe de procédure contradictoire :
  - un dossier<sup>55</sup> a fait l'objet d'une revérification du contrôle sur place par la CCCOP le 7 décembre 2016 en présence d'un contrôleur de l'ASP. Les conclusions de la CCCOP transmises à l'ASP le 1<sup>er</sup> février 2017, soit deux jours avant la clôture des échanges, présentaient un taux d'erreur de 39,31 %. **Des échanges ont eu lieu dans l'urgence** et ont permis de réduire ce taux d'erreur à 8,44 %, ce que l'ASP considère encore comme trop élevé. Il convient toutefois de noter que le délai contraint pour ces échanges résulte de retards pris dans la réalisation des contrôles sur place pour la campagne 2015 ;

---

<sup>51</sup> L'organisme de certification doit être fonctionnellement indépendant à la fois de l'organisme payeur (ASP pour la France) et de l'autorité ayant agréé cet organisme payeur (MAAF pour la France). Par le décret n° 2007-805, la France a désigné comme organisme de certification la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (C3OP).

<sup>52</sup> Dossier VIVEA, tests n° 56 et 80 de l'exercice 2015 du FEADER.

<sup>53</sup> Décision n° 2013-9527.

<sup>54</sup> Dossier « Haras du Roen », test n° 27 de l'exercice 2016 du FEAGA.

<sup>55</sup> Dossier « Gaec U Stellatu », test n° 46 de l'exercice 2016 du FEAGA.

## Annexe II

- un autre dossier<sup>56</sup>, dont le montant est de 7 012,91 €, a fait l'objet d'un constat d'anomalie financière à 100 % par la CCCOP le 17 janvier 2017 en raison d'une erreur dans la clause de transfert de droit qui a été utilisée par le bénéficiaire. Au regard de l'enjeu financier associé à une éventuelle extrapolation de cette erreur (environ 50 M€, cf. partie 4.3.3), l'ASP et la DGPE ont plaidé pour que l'erreur soit considérée comme une « erreur connue » et non extrapolée. Toutefois, par manque de temps, la CCCOP n'était pas en capacité de vérifier la pertinence de l'approche sous l'angle de l'erreur connue pour ce cas d'espèce. Par conséquent, **la CCCOP a maintenu une erreur à 100 % extrapolable et invité l'ASP à affiner son analyse avec la Commission**, dans le cadre de l'enquête de conformité suivant l'apurement comptable.

Ainsi, la substitution partielle de la Commission par la CCCOP, pour apprécier la régularité des paiements de l'ASP, semble encore susciter des difficultés, s'agissant tant ;

- ◆ de **divergences d'interprétation de la réglementation communautaire que la Commission ne tranche pas toujours** ;
- ◆ que d'une **phase contradictoire trop courte qui ne permet pas toujours de finaliser les analyses avant que la CCCOP ne rende son avis**.

### 4.3.3. La méthode statistique de calcul des taux d'erreur utilisée par la CCCOP pourrait faire l'objet de travaux approfondis

Dans le cadre de la procédure d'apurement comptable, la CCCOP calcule l'erreur la plus probable et la limite supérieure de l'erreur de chacun des fonds agricoles (cf. partie 1.1.2). Dans le cadre des fonds européens d'investissement structurel, la Commission a élaboré un guide<sup>57</sup> à destination des organismes de certification récapitulant les méthodes statistiques les plus communément utilisées dans les normes internationales d'audit.

**La CCCOP utilise la méthode statistique « *monetary unit sampling* » (MUS) en approche prudente.** Selon elle, il s'agit de la méthode recommandée par la Commission<sup>58</sup>. De façon schématique, le calcul de l'erreur probable selon cette méthode peut être ainsi décrit :

- ◆ le nombre de dossiers à contrôler est calculé à partir d'une formule mathématique fonction du montant de dépenses brutes, du niveau de confiance retenu (90 % pour ce qui concerne le FEAGA et le FEADER) et du taux d'erreur estimé. **Pour les exercices 2014 et 2015 du FEAGA, 151 dossiers ont été contrôlés**, contre 137 pour l'exercice 2016 ;
- ◆ l'intervalle d'échantillonnage est égal au montant des dépenses brutes divisé par le nombre de dossiers contrôlés (soit respectivement 51 M€, 50 M€ et 53 M€ pour les exercices 2014, 2015 et 2016) ;
- ◆ pour chacun des dossiers contrôlés, un taux d'erreur est calculé en rapportant le montant de l'erreur au montant effectivement payé par l'ASP ;
- ◆ **l'erreur la plus probable est égale au produit de l'intervalle d'échantillonnage et de la somme des taux d'erreur de chacun des dossiers contrôlés.**

---

<sup>56</sup> Dossier « Pignon », test de validation n° 133 de l'exercice 2016 du FEAGA.

<sup>57</sup> Document « *Guidance on sampling methods for audit authorities Programming periods 2007-2013 and 2014-2020* », dont la version de travail a été publiée par la Commission le 20 janvier 2017. L'application de ce document de travail aux fonds agricoles n'est pas précisée mais les méthodes évoquées sont bien celles utilisées par la CCCOP.

<sup>58</sup> Cf. page 31 du rapport de la CCCOP relatif à l'exercice 2016 du FEADER. La partie 5 du guide de la Commission précité décrit effectivement les méthodes statistiques qui paraissent les plus adaptées en fonction des caractéristiques de la population à étudier.



## Annexe II

Il en résulte que, **si un taux d'erreur de 100 % est constaté sur un seul dossier contrôlé, l'impact sur le montant de l'erreur la plus probable sera égal à l'intervalle d'échantillonnage, soit environ 50 M€, et ce indépendamment du montant de l'erreur constatée.** Ainsi, le constat d'anomalie à 100 % formulé par la CCCOP pour un dossier dont le montant est de 7 012,91 €, dans le cadre de l'exercice 2016 du FEAGA (cf. partie 4.3.2), contribue à l'essentiel de l'erreur la plus probable calculée (60,8 M€, cf. tableau 13). Du fait de l'extrapolation, le montant de correction résultant de ce seul dossier serait donc plus de 7 500 fois supérieur au montant de l'anomalie constatée sur ce dossier.

**Tableau 13 : Méthodologie de calcul de l'erreur la plus probable (ELPP) pour l'exercice 2016 du FEAGA**

<b>Caractéristiques globales de l'échantillonnage</b>	
Montant de dépenses brutes (a)	7 246 M€
Nombre de dossiers contrôlés (b)	137
Intervalle d'échantillonnage (c) = (a) / (b)	53 M€
<b>Caractéristiques du dossier contrôlé n° 1</b>	
Montant payé (d1)	7 012,91 €
Montant qui aurait dû être payé (e1)	0,00 €
Taux d'erreur (f1) = 100 % - (e1) / (d1)	100,00 %
Contribution du dossier n° 1 à l'ELPP (g1) = (f1)*(c)	53 M€
<b>Caractéristiques du dossier contrôlé n° 2</b>	
Montant payé (d2)	15 866,37 €
Montant qui aurait dû être payé (e2)	14 527,25 €
Taux d'erreur (f2) = 100 % - (e2) / (d2)	8,44 %
Contribution du dossier n° 2 à l'ELPP (g2) = (f2)*(c)	4,5 M€
<b>Calcul de l'erreur la plus probable (ELPP)</b>	
Erreur la plus probable = (g1) + (g2) + ...	60,8 M€

*Source : Mission, à partir du rapport de la CCCOP portant sur l'exercice 2016 du FEAGA.*

Toutefois, **le montant de l'erreur la plus probable n'est proposé en correction financière que dans le cas où la limite supérieure de l'erreur excède le seuil de signification** (soit 2 % du montant des dépenses brutes, cf. partie 1.1.2). La limite supérieure de l'erreur est égale à la somme :

- ◆ de l'erreur la plus probable, calculée comme indiqué *supra* ;
- ◆ et de la « *précision* », laquelle est elle-même la somme de deux termes :
  - la « *précision basique* », égale, pour un niveau de confiance de 90 %, à 2,31 fois l'intervalle d'échantillonnage<sup>59</sup> ;
  - et un facteur incrémental calculé à partir de chacune des erreurs constatées sur les dossiers contrôlés.

<sup>59</sup> Il convient de noter que, selon la page 14 du guide précité, le niveau de confiance à retenir est directement lié au niveau d'assurance dans les systèmes d'audit de l'organisme payeur. Un niveau de confiance de 90 % correspond selon ce guide à un système d'audit de l'organisme payeur ne fonctionnant pas. Pour un organisme payeur dont « le système d'audit fonctionne correctement, malgré quelques améliorations nécessaires », le niveau de confiance à retenir serait de 70 %. Avec un tel niveau de confiance, la « précision basique » aurait été égale à 1,21 fois l'intervalle d'échantillonnage (soit 64 M€, au lieu de 122 M€ avec un niveau de confiance fixé à 90 %). Par conséquent, avec un niveau de confiance fixé à 70 %, la limite supérieure de l'erreur en 2016 aurait été proche du seuil de signification. L'impact financier associé au choix du niveau de confiance paraît donc pouvoir être significatif.

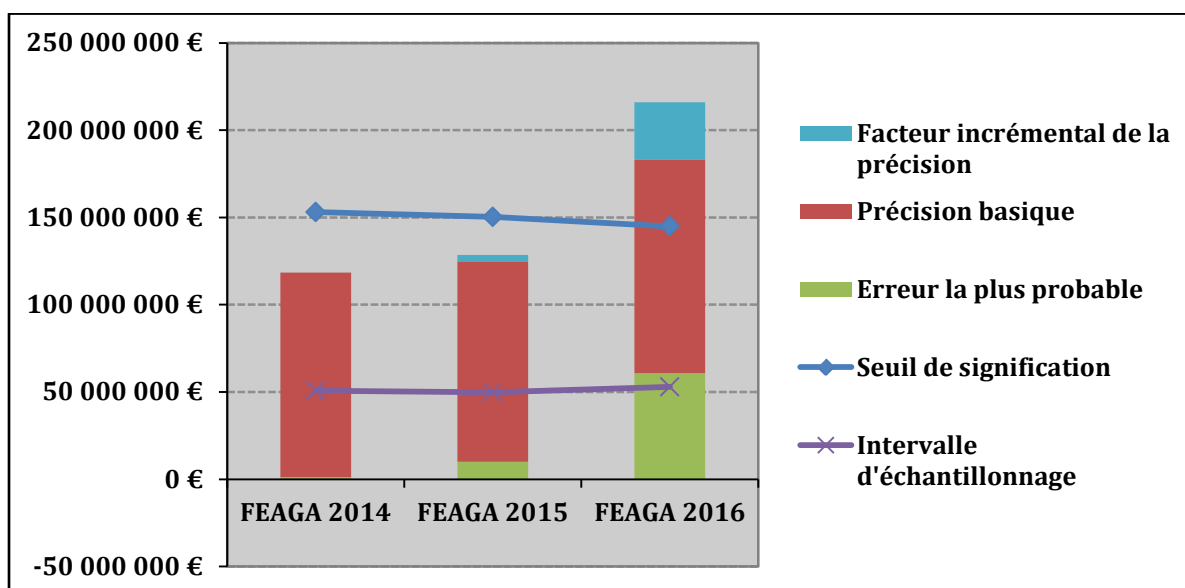


## Annexe II

Pour les exercices 2014, 2015 et 2016 du FEAGA, la précision était respectivement de 117 M€, 119 M€ et 155 M€. Pour les exercices 2014 et 2015, la limite supérieure de l'erreur est restée inférieure au seuil de signification, malgré le niveau élevé de la « précision » (cf. graphique 16). En revanche, **pour l'exercice 2016, la limite supérieure de l'erreur, d'un montant de 216 M€, a excédé le seuil de signification, ce qui a incité la CCCOP a proposé une correction financière d'un montant égal à l'erreur la plus probable.**

Il peut être remarqué que la seule « précision basique » (respectivement 117 M€, 115 M€ et 122 M€ pour les exercices 2014 à 2016), bien qu'indépendante des erreurs identifiées lors des contrôles des dossiers, est relativement proche du seuil de signification (respectivement 153 M€, 150 M€ et 145 M€ pour les exercices 2014 à 2016). Il en résulte que **même dans le cas où l'erreur la plus probable est relativement faible, la limite supérieure de l'erreur peut excéder le seuil de signification et générer des corrections financières.**

Graphique 16 : Erreur la plus probable et limite supérieure de l'erreur calculées par la CCCOP pour les trois derniers exercices du FEAGA



Source : Mission, à partir des rapports de la CCCOP.

La méthode statistique aujourd'hui utilisée conduit donc à donner un poids considérable à des dossiers individuels de montant parfois relativement modeste. **Une réflexion pourrait donc être engagée pour déterminer dans quelle mesure une adaptation de la méthode statistique utilisée par la CCCOP pourrait permettre de éviter toute surestimation de l'erreur la plus probable et de la limite supérieure de l'erreur.** En particulier :

- ◆ le « niveau de confiance » à retenir dans l'application de la méthode statistique impacte directement la largeur de l'intervalle de confiance. Le fait de retenir un niveau de confiance plus faible que celui actuellement retenu par la CCCOP (90 %) permettrait de réduire l'intervalle de confiance et donc le montant de la limite supérieure de l'erreur ;
- ◆ de façon plus générale, la méthode retenue (MUS conservatrice) paraît être l'une des méthodes statistiques conduisant à des intervalles de confiance assez larges. Par conséquent, elle pourrait aboutir à une limite supérieure de l'erreur plus élevée qu'avec d'autres méthodes.



## **ANNEXE III**

### **L'activité de systèmes d'information de l'ASP**



## SYNTHÈSE

L'agence de service et de paiement (ASP), conformément à l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 portant création de l'agence « *a pour objet d'assurer la gestion administrative et financière d'aides publiques. À ce titre, elle peut instruire les demandes d'aides, vérifier leur éligibilité, contrôler le respect des engagements pris par les bénéficiaires, exécuter les paiements, le recouvrement et l'apurement des indus et exercer toute autre activité nécessaire à la bonne gestion des aides publiques* ». Dans ce cadre, l'un des métiers de l'ASP concerne les systèmes d'information (SI) liés aux versements des fonds agricoles. En amont des versements, la conception, la maintenance et l'exploitation des plateformes informatiques permettent aux directions départementales des territoires d'instruire les dossiers, d'identifier les contrôles à opérer et d'envoyer en paiement les aides. Les applications déployées assurent la traçabilité du cycle de vie des dossiers à travers la consultation et l'échange de données et informations relatives aux exploitants agricoles (surfaces, nombre d'animaux, etc...).

Parmi les logiques ayant présidé en 2009 à la création de l'agence figurait l'idée de centraliser au sein d'un seul organisme la gestion et le paiement des mesures de soutien direct en faveur des agriculteurs et de soutien au développement rural mises en œuvre au titre de la politique agricole commune (PAC).

Dans le cadre de sa mission d'organisme payeur, **l'ASP joue également le rôle d'opérateur informatique** pour la mise en place opérationnelle de la campagne des aides :

- ◆ gérées dans le **système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)**, *via* l'outil de gestion ISIS, pour le Feaga et une partie des mesures du Feader<sup>1</sup> ;
- ◆ gérées dans l'outil de gestion OSIRIS pour les autres mesures du Feader.

Elle est **en charge de la maîtrise d'ouvrage des outils informatiques nécessaires à la gestion des aides distribuées**.

La présente annexe met en évidence un certain nombre de faiblesses de l'ASP, tenant à :

- ◆ des causes extérieures à l'agence :
  - **la mise en place, à la demande de la Commission européenne, du plan Feaga<sup>2</sup>** ;
  - **le transfert du rôle d'autorité de gestion aux régions en décembre 2013<sup>3</sup>** ;
- ◆ des causes internes, résultant de son mode d'organisation et de gestion :
  - **l'organisation de l'agence n'a pas permis d'éviter les principaux écueils rencontrés par l'État en matière de gestion et de conduite de projets informatiques de moyenne ou grande ampleur**. Ces 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 ;
  - **le risque de dérive financière est avéré en raison de la faible prise en compte de la contrainte budgétaire** par les chefs de projet informatique et d'une absence de contre-expertise réelle par les services financiers ;

<sup>1</sup> Notamment les mesures dites « *surfaciques* » financées par le Feader comme les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) ou les aides à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique.

<sup>2</sup> Le plan d'actions dit « *plan Feaga* » présenté par la France le 21 octobre 2013 en réponse aux observations de la Commission et validé par la Commission le 28 novembre 2013.

<sup>3</sup> Cadre national du partenariat État-Régions, version définitive du 24 décembre 2013.

### Annexe III

- **des risques juridiques pèsent sur certains marchés passés par l'agence en matière de SI** alors que ceux-ci représentent pourtant des montants significatifs et présentent des spécificités complexes. Ceci s'explique notamment par l'absence de volonté réelle des décideurs de supprimer le quasi-monopole du prestataire actuel en présence d'un risque de dérapage calendaire du programme ISIS.

## SOMMAIRE

<b>1. LES ÉQUIPES DE L'ASP COMPTENT UNE CENTAINE D'INFORMATIENS ET LE SCHEMA DIRECTEUR DES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'AGENCE SOULIGNE LA PLACE CENTRALE QU'OCCUPENT LES APPLICATIONS DU SECTEUR AGRICOLE.....</b>	<b>1</b>
1.1. L'ASP dispose d'une centaine d'informaticiens essentiellement répartis au sein de trois directions.....	1
1.2. Le schéma directeur des systèmes d'information de l'ASP précise que les applications ISIS et OSIRIS sont clés pour l'ASP.....	2
1.3. L'ASP s'est dotée en novembre 2013 d'une charte de gouvernance SI .....	3
<b>2. LES DÉPENSES INFORMATIQUES DE L'AGENCE ONT CONNU UNE NETTE ACCÉLÉRATION SOUS L'EFFET DU DÉVELOPPEMENT DES DEUX GRANDS OUTILS INFORMATIQUES AGRICOLES .....</b>	<b>6</b>
2.1. La répartition des dépenses informatiques de l'agence met en évidence une accélération de celles liées aux activités agricoles.....	6
2.2. Les dépenses de fonctionnement informatique ont été stables sur la période 2013-2015 alors que celles relatives à l'investissement ont doublé.....	7
2.3. L'analyse de la structuration des dépenses engagées sur les deux principaux outils de gestion de la sphère agricole montre une décroissance de la production interne.....	9
2.4. Les écarts importants entre les budgets prévisionnels et exécutés illustrent les difficultés rencontrées par l'agence pour piloter financièrement les grands projets informatiques des activités agricoles.....	12
<b>3. LA CONDUITE DU PROGRAMME DE L'OUTIL PRINCIPAL DU SIGC (ISIS) A ÉTÉ FORTEMENT PERTURBÉE JUSQU'EN JUILLET 2016 PAR DES FACTEURS EXOGENES.....</b>	<b>14</b>
3.1. L'outil de gestion ISIS permet de gérer le cycle de vie complet des dossiers d'aides déposés par les agriculteurs pour les aides du 1 <sup>er</sup> pilier et certaines aides du 2 <sup>nd</sup> pilier .....	14
3.2. La direction des soutiens directs agricoles dispose de son propre service d'assistance à maîtrise d'ouvrage composé d'agents expérimentés.....	17
3.3. La quasi-totalité de la maîtrise d'œuvre du programme ISIS est externalisée auprès d'un même prestataire depuis plus de dix ans ce qui induit de fait une dépendance de l'agence.....	18
3.4. La décision tardive de recourir à l'IGN pour la mise à jour du registre parcellaire graphique a engendré un retard de près d'un an dans la conduite du projet.....	20
3.5. Outre les difficultés techniques conjoncturelles, le pilotage du projet ISIS a été défaillant.....	21
3.5.1. <i>La détérioration du dialogue entre les équipes de l'ASP en charge du projet ISIS et celles du ministère de l'agriculture jusqu'en juin 2016, les faibles ressources affectées, et l'absence de planning formalisé ont nui au pilotage du projet.....</i>	<i>21</i>
3.5.2. <i>Les services utilisateurs ont été associés tardivement aux instances de pilotage du programme ISIS .....</i>	<i>22</i>

## Annexe III

3.6. Synthèse sur le programme ISIS.....	24
<b>4. LE PROGRAMME OSIRIS ACCUSE AUJOURD’HUI UN RETARD D’ENVIRON DEUX ANS .....</b>	<b>36</b>
4.1. L’outil de gestion OSIRIS avait pour ambition de gérer le cycle de vie complet des dossiers pour les aides FEADER et FEAMP non gérées dans ISIS.....	36
4.2. La direction du développement rural et de la pêche dispose de son propre service d’assistance à maîtrise d’ouvrage dont les équipes ont dû être sensiblement renforcée en recourant à un prestataire.....	37
4.3. Le développement du programme OSIRIS connaît aujourd’hui un retard d’environ deux ans en raison de facteurs exogènes .....	38
4.3.1. <i>L’organisation interne du projet, issue d’une sédimentation historique, est très segmentée et fortement externalisée.....</i>	<i>38</i>
4.3.2. <i>Le transfert au niveau régional de la gestion du FEADER a sensiblement accru le nombre de plans de développement rural et par suite celui des outils à instrumenter dans OSIRIS.....</i>	<i>39</i>
4.3.3. <i>Les instances mises en place dans le cadre de la gouvernance du projet ont été inefficaces .....</i>	<i>40</i>
4.4. De fortes incertitudes pèsent aujourd’hui sur la faisabilité technique du projet et il existe un risque fort de dérapage de son coût global.....	41
4.5. La question de la succession de l’outil OSIRIS dans le cadre d’un éventuel RDR4 doit être posée dès à présent .....	42
4.6. Synthèse.....	43



## 1. Les équipes de l'ASP comptent une centaine d'informaticiens et le schéma directeur des systèmes d'information de l'agence souligne la place centrale qu'occupent les applications du secteur agricole

### 1.1. L'ASP dispose d'une centaine d'informaticiens essentiellement répartis au sein de trois directions

Les équipes informatiques de l'ASP regroupe des informaticiens aux profils différents qui peuvent assurer : la conception, le développement, le déploiement, l'hébergement, l'exploitation et l'assistance aux utilisateurs. Ses informaticiens peuvent aussi piloter des équipes de prestataires, sollicités lorsque la charge de travail excède les capacités de production internes ou lorsque les travaux à conduire nécessitent des compétences particulières non présentes au sein de l'agence. Ainsi, en fonction des projets, les équipes de l'ASP ont en charge un champ d'action plus ou moins large.

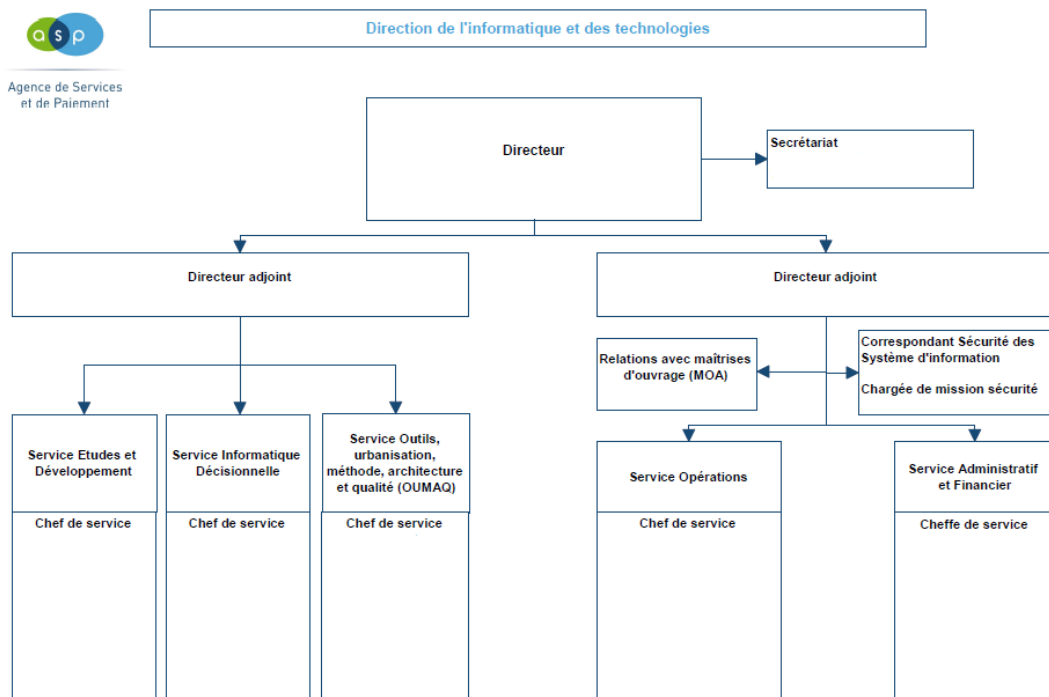
L'ASP compte plus d'une centaine d'informaticiens essentiellement répartis au sein de trois directions :

- ◆ de la **direction de l'informatique et des technologies** (DIT, cf. graphique 1) ;
- ◆ de la **direction des soutiens directs agricoles** (DSDA, pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet ISIS, cf. *infra*) ;
- ◆ de la **direction du développement rural et de la pêche** (DDRP, pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet OSIRIS, cf. *infra*).

En outre, l'ASP dispose d'une quarantaine de correspondants informatiques en directions régionales.

Ces équipes administrent environ 200 serveurs, hébergent près de 300 applications et gèrent annuellement 8 millions de connexions.

Graphique 1 : Organigramme de la DIT



Source : ASP, organigramme de la DIT, édition décembre 2016.

## 1.2. Le schéma directeur des systèmes d'information de l'ASP précise que les applications ISIS et OSIRIS sont clés pour l'ASP

Sur la période 2016-2020, l'ASP dispose d'un schéma directeur de son système d'information (SDSI). Ce dernier s'inscrit dans la continuité du précédent (2011-2014) et a pour vocation de définir et de planifier les chantiers d'évolution du SI dans une logique d'ensemble. Ce SDSI regroupe les projets à maîtrise d'ouvrage interne dont l'objectif est d'apporter de la valeur aux applications métiers et il contient également les projets stratégiques à traiter en interne visant à réduire les coûts et les délais de production.

Ce schéma mentionne expressément les **objectifs du SI cible** :

- ◆ **sécurisation** du fonctionnement interne de l'ASP ;
- ◆ **anticipation** des évolutions ;
- ◆ forte **interopérabilité** avec ceux des partenaires ;
- ◆ renforcement de l'**agilité**.

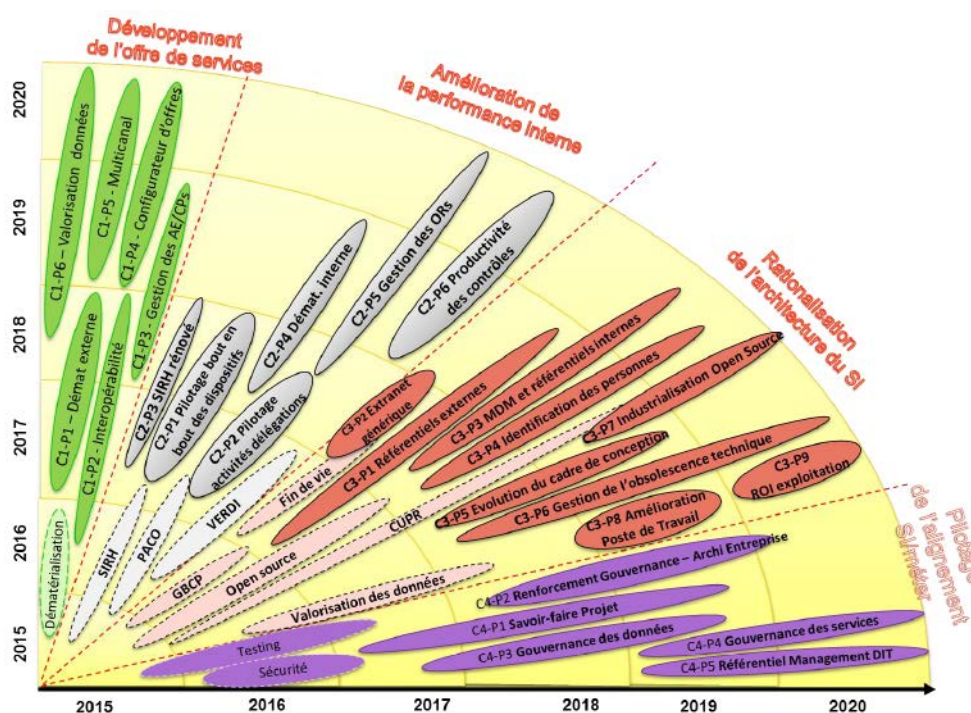
Pour y parvenir, le SDSI a été construit autour de **trois axes stratégiques** :

- ◆ **optimiser le fonctionnement du SI** de l'ASP ;
- ◆ **augmenter la valeur externe du SI** de l'ASP ;
- ◆ **maîtriser la dette technique** en agissant sur l'infrastructure et en traitant les technologies obsolètes.

Le plan de mise en œuvre se décline autour de **quatre chantiers** (cf. graphique 2) :

- ◆ développement de l'offre de services
- ◆ amélioration de la performance interne ;
- ◆ rationalisation de l'architecture du SI ;
- ◆ pilotage de l'alignement SI/métier.

Graphique 2 : Présentation des chantiers de mise en œuvre du SDSI de l'ASP sur la période 2016-2020



Source : ASP, note de présentation du SDSI 2016-2020 du 22 septembre 2015.

## Annexe III

Ce SDSI fixe en outre **les organes de gouvernance du SI** :

- ◆ le comité de gouvernance informatique (CGI), créé en 2010, dont les missions principales sont :
  - d'instruire et de faciliter la prise de décisions sur les nouvelles demandes et les projets ;
  - de suivre le budget informatique ;
  - de gérer le portefeuille des grands projets informatiques ;
  - de suivre et de faire évoluer si besoin le SDSI ;
  - d'assurer le suivi de la veille technologique, réglementaire et concurrentielle ;
- ◆ **le comité d'orientations stratégiques (COS), dédié à ISIS et OSIRIS** (cf. *infra*) qui assure également le suivi de l'ensemble des projets conduits par l'ASP pour le compte du MAAF ;
- ◆ un comité équivalent a été créé pour les domaines gérés pour le compte du ministère de l'emploi.

**Les applications ISIS et OSIRIS (cf. *infra*) y sont clairement présentée comme des applications clés** et des axes précis d'amélioration y sont mentionnés comme l'amélioration de la productivité de l'activité de contrôle (interface ISIS/VERDI<sup>4</sup>, saisie des résultats de contrôle, pointage des animaux) et sur PACO<sup>5</sup> (gestion d'itinéraires, *planning*).

### 1.3. L'ASP s'est dotée en novembre 2013 d'une charte de gouvernance SI

En novembre 2013, l'ASP s'est dotée d'une **charte de gouvernance SI dont les objectifs sont liés aux trois axes de sa stratégie**<sup>6</sup> :

- ◆ **garantir la bonne prise en compte des besoins et attentes des donneurs d'ordre ;**
- ◆ **livrer à l'heure les solutions adéquates** au regard des contraintes réglementaires et légales ;
- ◆ **renforcer la maîtrise des projets SI internes** et maximiser leur rentabilité ;
- ◆ **favoriser toutes les initiatives contribuant à la réduction des coûts SI.**

Pour parvenir à atteindre ces objectifs, la charte de gouvernance détaille une quinzaine de rubriques parmi lesquelles (cf. tableau 1) :

- ◆ la gestion des exigences des donneurs d'ordre ;
- ◆ la planification stratégique du SI ;
- ◆ les rôles, responsabilités et organisation ;
- ◆ les instances de décision et d'arbitrage sur le SI;
- ◆ le pilotage des projets SI ;
- ◆ le pilotage de la sous-traitance SI ;
- ◆ le pilotage des coûts SI.

**Les engagements de la charte n'ont toutefois pas été intégralement respectés en ce qui concerne les deux principaux projets informatiques dans le secteur agricole ce qui a engendré des défaillances dans leur pilotage (ISIS et OSIRIS, cf. *infra*).**

---

<sup>4</sup> Outil utilisé par les contrôleurs de l'ASP pour effectuer les opérations de contrôle sur place et sur pièces.

<sup>5</sup> Outil de pilotage de l'activité des contrôleurs de l'ASP.

<sup>6</sup> Optimiser le fonctionnement du SI, augmenter la valeur externe, maîtriser la dette technique.

Tableau 1 : Présentation des principales rubriques abordées dans la charte de gouvernance SI de l'ASP et des actions correspondantes préconisées

Rubriques principales de la charte de gouvernance SI	Actions préconisées par la charte de gouvernance (hors sujets transverses)
Gestion des exigences des donneurs d'ordre	<p>Le portefeuille des besoins SI est élaboré annuellement au regard des budgets alloués entre la direction métier et son donneur d'ordres puis revu régulièrement en CGI (de plus un comité trimestriel se tient entre l'ASP et le MAAF afin de passer le portefeuille des besoins SI et l'actualiser en fonction des évolutions)</p> <p>Les arbitrages entre les évolutions à mener et le budget alloué sont effectués lors d'un comité ad hoc rassemblant à la fois les acteurs métiers et les acteurs financiers des donneurs d'ordres</p>
Planification de la stratégie	<p>Un schéma d'urbanisation cible cohérent avec la cible SI établie dans le cadre du SDSI est passé en revue annuellement en CGI</p> <p>En déclinaison du schéma d'urbanisation SI, une cartographie métier, fonctionnelle et technique est élaborée et tenue à jour</p> <p>Le plan d'innovation décrivant les initiatives SI innovantes, alimenté par la veille technologique est maintenu à jour et revu trimestriellement</p> <p>La stratégie de l'ASP est déclinée annuellement en enjeux pour le SI et approuvée par le conseil d'administration (CA)</p> <p>Une cible SI moyen et long terme, au niveau ASP intégrée au SDSI est revue annuellement, à partir de la stratégie métier approuvée par le CA, en cohérence avec le portefeuille des besoins de chacune des directions métiers, puis suivie semestriellement dans le cadre du CGI</p>
Rôles, responsabilités et organisation	<p>Les rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans un projet sont précisés dans la charte projet afin d'ajuster les rôles génériques (MOA, AMOA, MOE, etc.) au contexte du projet et d'éviter toute redondance des rôles et surcouche de coordination</p> <p>Les rôles et responsabilités MOE et MOA dans les projets sont séparés et donc assurés par des acteurs distincts appartenant, sauf exception, à des entités organisationnelles différentes</p> <p>Un responsable d'urbanisation est nommé (DIT) pour maintenir le schéma d'urbanisation en cohérence avec la cible SI</p> <p>Un responsable de la sécurité des systèmes d'information est nommé</p>
Instances de décision et d'arbitrage	<p>Un comité de pilotage impliquant la direction générale est tenu sur les projets stratégiques</p> <p>Un comité stratégique est tenu, a minima annuellement, entre le métier et son/ses donneur(s) d'ordre</p> <p>Un comité de gouvernance informatique ASP est tenu mensuellement</p> <p>Sur la base des éléments de cadrage, le lancement d'un projet interne est acté en CGI</p> <p>La consommation des crédits est suivie en CGI afin de prioriser les budgets des projets entre les domaines</p>

### Annexe III

Rubriques principales de la charte de gouvernance SI	Actions préconisées par la charte de gouvernance (hors sujets transverses)
Pilotage des projets	<p>Un chef de projet, avec la responsabilité suffisante et les compétences nécessaires est affecté systématiquement au projet</p> <p>Les charges des projets sont estimées sur la base d'abaques revus et actualisés à partir des charges réellement constatées</p> <p>Les gains métiers (ASP et client) attendus des investissements SI portés par les projets internes sont évalués objectivement et présentés en CGI avant le lancement du projet</p> <p>Les critères d'alerte sur le projet sont définis afin d'escalader le projet dans les bonnes instances de décision en cas de dérive</p> <p>Un <i>reporting</i> d'avancement de projet (tableau de bord synthétique projet, risques, etc.) est produit trimestriellement et communiqué avant le CGI afin d'assurer la transparence et la consolidation des données</p> <p>Une analyse des risques projets intégrant les risques relatifs à la sécurité est réalisée puis présentée en comité de pilotage voire partagée en CGI</p> <p>Une revue de fin de projet présentant le bilan projet est tenue systématiquement avant la clôture d'un projet</p> <p>Un cadre méthodologique commun, ajustable au contexte du projet est défini et appliqué systématiquement</p>
Pilotage de la sous-traitance	<p>Tout service sous-traité fait l'objet d'une contractualisation intégrant, lorsque nécessaire, une clause de réversibilité</p> <p>Un cadre de pilotage des sous-traitants ajustable en fonction des risques métiers est établi et appliqué systématiquement</p> <p>Une revue globale de contrat ou revue du service sous-traité est tenue, <i>a minima</i> annuelle, afin d'alimenter objectivement l'évaluation annuelle des sous-traitants</p> <p>Un programme d'audit des sous-traitants est établi en début d'année et avec une restitution en fin d'année en CGI</p>
Pilotage des coûts	<p>Un état des coûts analytiques par application SI est produit annuellement et analysé en CGI</p> <p>Un plan d'imputation (investissement et fonctionnement) commun des dépenses et des temps est établi et appliqué dans les projets</p> <p>L'évaluation des coûts est réalisée régulièrement pour chacun des services SI sensibles</p> <p>Le ratio niveaux de services/coût des services délivrés est analysé lors de la présentation du portefeuille des services SI sensibles en CGI</p> <p>Un <i>benchmark</i> des coûts des services SI sensibles est réalisé tous les trois ans et présenté en CGI</p>

Source : Mission, sur la base de la charte de gouvernance SI de l'ASP.

## **2. Les dépenses informatiques de l'agence ont connu une nette accélération sous l'effet du développement des deux grands outils informatiques agricoles**

### **2.1. La répartition des dépenses informatiques de l'agence met en évidence une accélération de celles liées aux activités agricoles**

À partir de la comptabilité analytique mise en place par l'agence, la mission a isolé les dépenses spécifiquement consacrées aux systèmes d'information (SI) (cf. encadré 1). Ces dépenses propres aux SI constituent le socle de l'analyse des coûts de la présente annexe et portent sur l'ensemble des SI développés par l'agence.

#### **Encadré 1 : Précisions méthodologiques liminaires sur le périmètre des dépenses SI**

Afin de réaliser l'analyse des dépenses de l'agence spécifiquement consacrées aux SI, la mission s'est fondée sur les données issues de sa comptabilité analytique. L'ASP dispose d'une comptabilité analytique précise permettant d'isoler d'une part les dépenses informatiques et, d'autre part plus spécifiquement celles relatives au secteur agricole.

Le périmètre de la présente annexe repose sur **les dépenses spécifiques aux SI** pour l'ensemble des activités de l'ASP. Pour obtenir ces dépenses dites « dépenses SI », la mission a distingué les dépenses relatives au fonctionnement et celles relatives à l'investissement. Les lignes correspondant aux dotations aux amortissements, à l'exploitation l'hébergement et la maintenance, et l'assistance à maîtrise d'ouvrage ont également été ventilées. Ces dépenses sont qualifiées de « dépenses SI » et constituent le périmètre de l'analyse des coûts de la présente annexe.

**De 2013 à 2015, les dépenses spécifiques aux SI représentent en moyenne 31 % des dépenses totales de l'agence (cf. tableau 1). Sur la période, ces dépenses connaissent une augmentation constante tant en montant qu'en poids relatif liée exclusivement aux dépenses relatives aux activités agricoles qui ont augmenté de près de 50 %. En 2015, elles se sont élevées à 87,5 M€ et représente plus du tiers des charges totales de l'agence.**



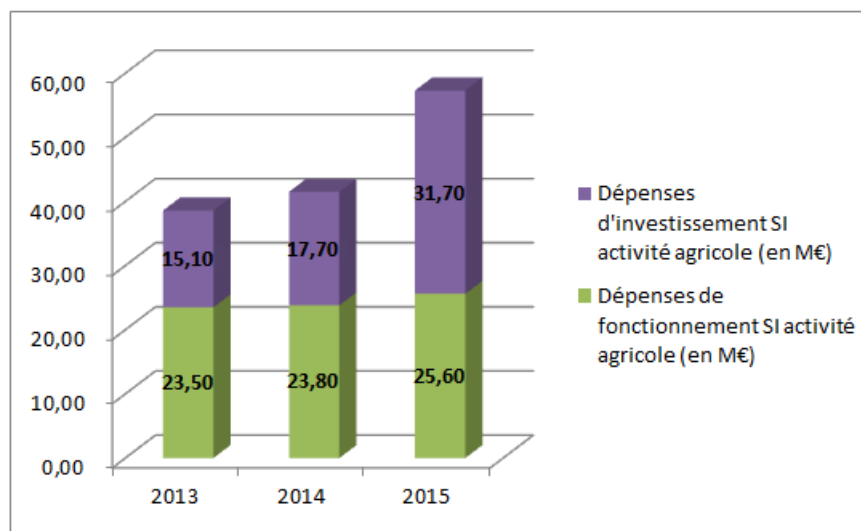
## Annexe III

**Tableau 2 : Poids budgétaire des dépenses SI**

	2013		2014		2015	
	Dépenses SI (en €)	Part dans les dépenses totales	Dépenses SI (en €)	Part dans les dépenses totales	Dépenses SI (en €)	Part dans les dépenses totales
<b>Total dépense ASP</b>	235 838 254		238 337 407		250 284 328	
<b>Total dépenses de fonctionnement</b>	201 243 748	85 %	201 581 306	85 %	200 630 500	80 %
<b>Total dépenses investissement</b>	34 594 505	15 %	36 756 101	15 %	49 653 827	20 %
<b>Dépenses SI</b>	65 783 576	28 %	70 883 862	30 %	87 475 919	35 %
Dont total SI activités agricoles	38 668 265	16 %	41 602 889	17 %	57 325 366	23 %
Dont dépenses de fonctionnement SI activités agricoles	23 559 238	12 %	23 882 971	12 %	25 620 317	13 %
Dont dépenses d'investissement SI activités agricoles	15 109 027	44 %	17 719 918	48 %	31 705 049	64 %

*Source : Comptabilité analytique ASP, budgets exécutés (BE) 2013, 2014 et 2015.*

**Graphique 3 : Suivi des investissements informatiques de l'ASP sur la période 2013-2015**



*Source : Comptabilité analytique ASP BE 2013, 2014 et 2015.*

### **2.2. Les dépenses de fonctionnement informatique ont été stables sur la période 2013-2015 alors que celles relatives à l'investissement ont doublé**

Hors amortissement, les deux principaux postes de coûts pour l'agence en matière informatique concernent (cf. tableau 2) :

- ◆ l'exploitation, l'hébergement et la maintenance (24 %) ;

### Annexe III

- ◆ le développement et les études (34 %).

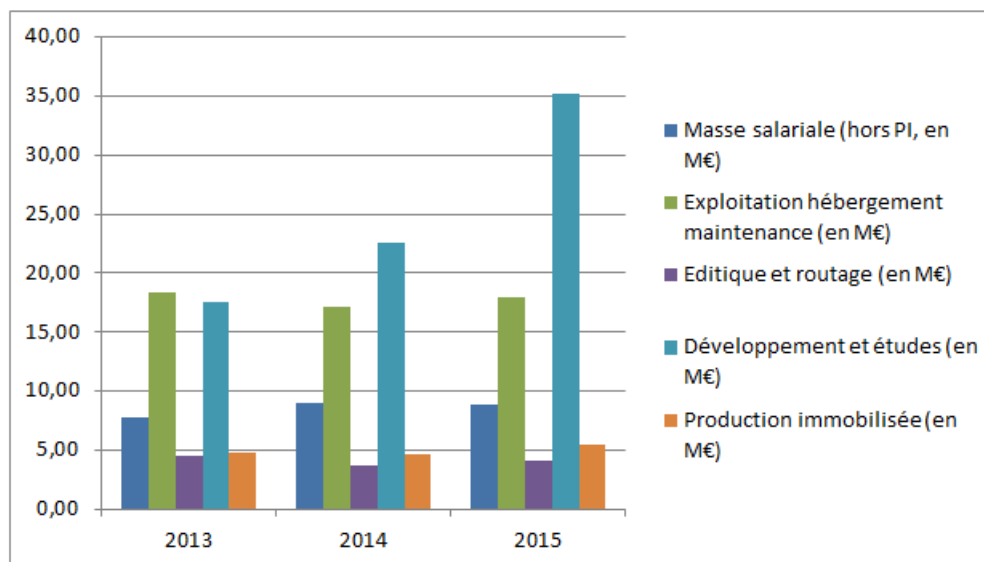
L'analyse sur la période 2013-2015 de l'évolution des différents postes de dépenses informatiques attestent d'une relative stabilité des dépenses de fonctionnement et d'une accélération de celles d'investissement (cf. graphique 2). Cette augmentation s'explique par l'accroissement des coûts liés au projet ISIS et OSIRIS en particulier sur l'investissement (+ 110 % d'augmentation sur la période).

**Tableau 3 : Répartition des dépenses informatiques de l'ASP par nature de 2013-2015**

	2013	2014	2015
<b>Coût global SI ASP hors amortissements (A)</b>	<b>53 009 487</b>	<b>57 159 088</b>	<b>71 672 348</b>
Dont masse salariale (hors PI)	7 676 040	9 053 243	8 902 941
<b>Dont fonctionnement</b>	<b>22 951 307</b>	<b>20 851 705</b>	<b>22 160 588</b>
- exploitation hébergement maintenance	18 441 290	17 121 738	18 049 623
- éditique et routage	4 510 016	3 729 967	4 110 965
<b>Dont investissement</b>	<b>22 382 140</b>	<b>27 254 141</b>	<b>40 608 819</b>
- développement et études	17 544 191	22 598 571	35 200 956
- production immobilisée	4 837 948	4 655 569	5 407 863
<b>Dotation aux amortissements (B)</b>	<b>12 774 089</b>	<b>13 724 774</b>	<b>15 803 571</b>
<b>Total dépenses SI en comptabilité (A) + (B)</b>	<b>65 783 576</b>	<b>70 883 862</b>	<b>87 475 919</b>

*Source : Comptabilité analytique ASP BE 2013, 2014 et 2015.*

**Graphique 4 : Répartition des dépenses informatiques (fonctionnement et investissement) par nature sur la période 2013-2015**



*Source : Comptabilité analytique ASP.*



### 2.3. L'analyse de la structuration des dépenses engagées sur les deux principaux outils de gestion de la sphère agricole montre une décroissance de la production interne

Dans le domaine agricole, deux outils informatiques principaux coexistent :

- ◆ pour les aides gérées dans le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), *via* l'outil de gestion **ISIS** pour le Feaga et une partie des mesures du Feader (cf. paragraphe 3.1) ;
- ◆ pour les autres aides agricoles (autres aides du Feader) *via* l'outil de gestion **Osiris**.

La gestion de ces deux projets informatiques résulte de schémas organisationnels historiques très différents (cf. paragraphes 2 et 3).

Pour chacun des projets, la mission a fait procéder à une ventilation des coûts par poste de dépense :

- ◆ pour le fonctionnement :
  - amortissements ;
  - exploitation, hébergement et maintenance ;
  - éditique et routage ;
  - assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) liée au fonctionnement ;
- ◆ pour l'investissement :
  - développement et étude ;
  - production immobilisée ;
  - AMOA liée aux investissements.

Une analyse comparée de la structuration des coûts des projets ISIS et OSIRIS en 2015 permet de constater une similitude des deux principaux postes de dépense (hors amortissements) :

- ◆ développement et études ;
- ◆ exploitation/hébergement/maintenance.

**En outre, pour les deux projets, la part relative à la production immobilisée n'a cessé de décroître sur la période 2013-2015** traduisant ainsi la diminution des réalisations internes à l'ASP. Au surplus, en 2015, les niveaux de production immobilisée des deux projets sont quasi-identiques autour de 10 % (cf. graphique 6)

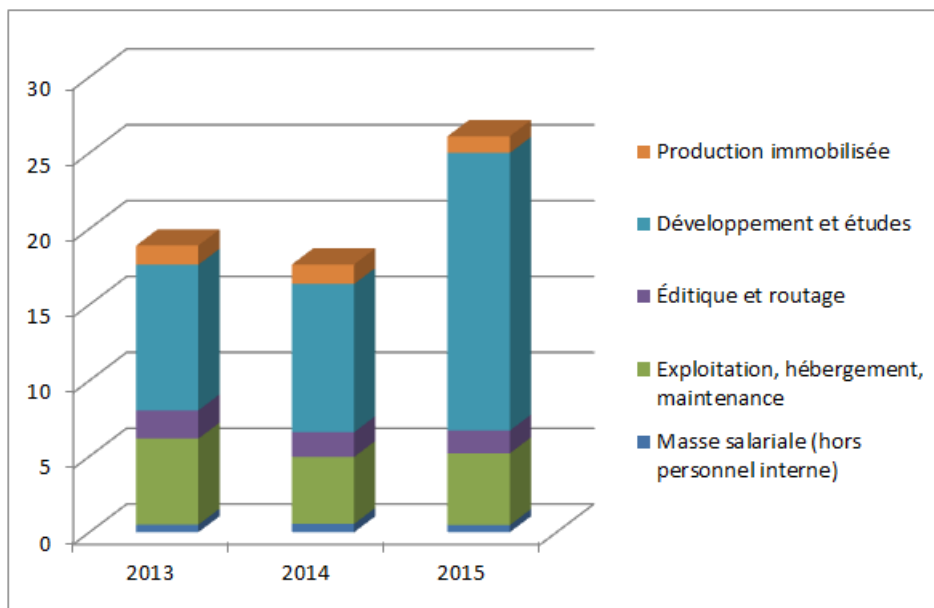
**Tableau 4 : Répartition par catégorie de dépense des projets ISIS**

En M€		2013	2014	2015
<b>Coût global ISIS</b>		<b>25,50</b>	<b>25,10</b>	<b>35,22</b>
Dont masse salariale (hors personnel interne)		0,50	0,55	0,47
Fonctionnement	Amortissements	6,59	7,45	9,12
	Exploitation, hébergement, maintenance	5,67	4,41	4,73
	Éditique et routage	1,86	1,63	1,50
	AMOA	0,00	0,00	0,00
Investissement	Développement et études	9,60	9,77	18,30
	Production immobilisée	1,27	1,29	1,10
	AMOA	0,00	0,00	0,00

### Annexe III

*Source : Comptabilité analytique ASP.*

**Graphique 5 : Répartition des postes de dépense sur le projet ISIS (hors amortissement)**



*Source : Comptabilité analytique ASP.*

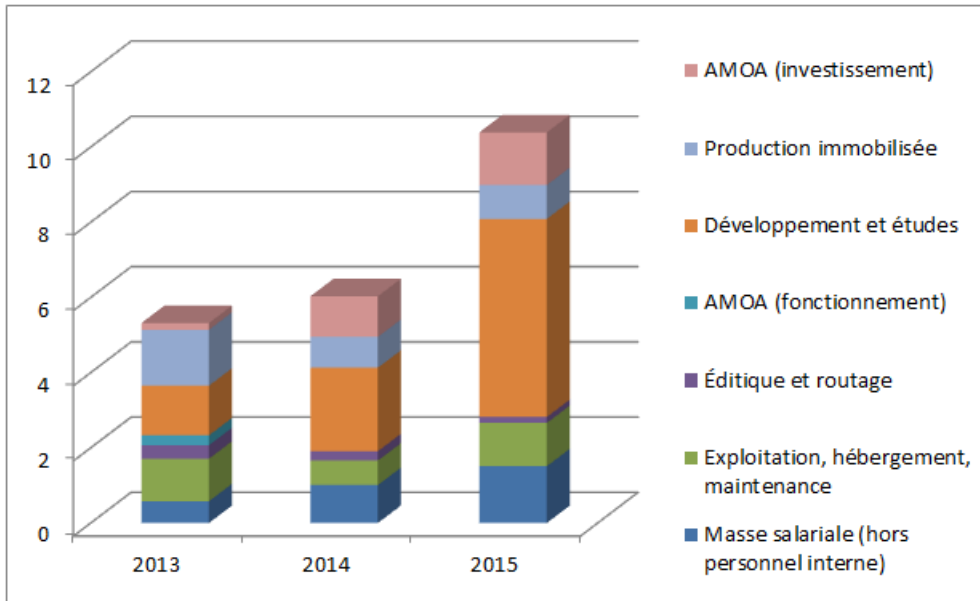
**Tableau 5 : Répartition par catégorie de dépense des projets OSIRIS**

En M€		2013	2014	2015
<b>Coût global OSIRIS</b>		<b>6,85</b>	<b>6,95</b>	<b>11,33</b>
Dont masse salariale (hors personnel interne)		0,58	1,01	1,51
Fonctionnement	Amortissements	1,96	1,99	2,35
	Exploitation, hébergement, maintenance	1,13	0,65	1,15
	Éditique et routage	0,36	0,25	0,16
	AMOA	0,26	0,00	0,00
Investissement	Développement et études	1,32	2,22	5,27
	Production immobilisée	1,49	0,82	0,90
	AMOA	0,18	1,08	1,40

*Source : Comptabilité analytique ASP.*

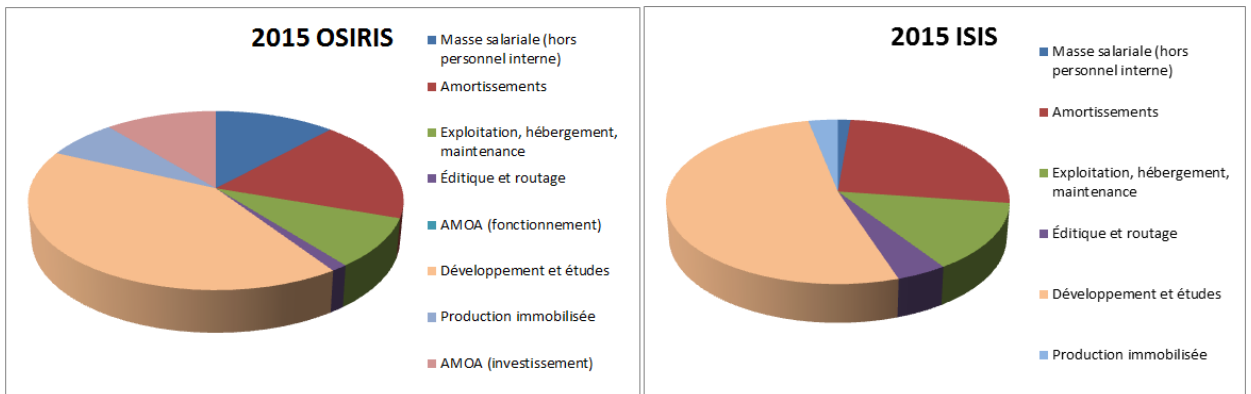
### Annexe III

**Graphique 6 : Répartition des postes de dépense sur le projet OSIRIS (hors amortissement)**



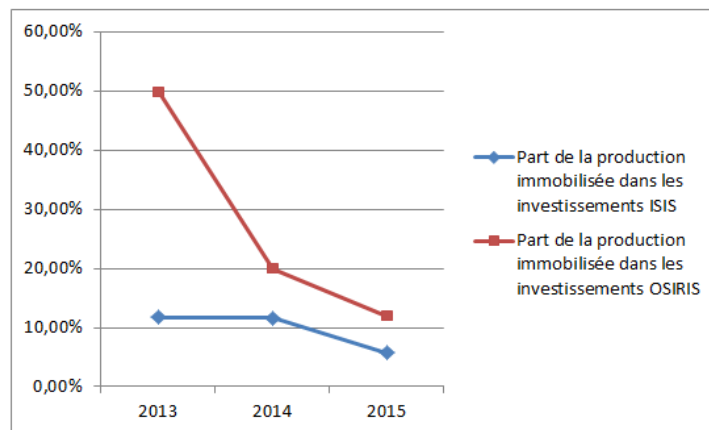
*Source : Comptabilité analytique ASP.*

**Graphique 7 : Analyse comparée de la structuration des coûts des programmes ISIS et OSIRIS en 2015**



*Source : Mission, sur la base des éléments de la comptabilité analytique de l'ASP.*

**Graphique 8 : Part de la production immobilisée dans les programmes ISIS et OSIRIS sur la période 2013-2015**



*Source : Mission, sur la base des éléments fournis par l'ASP.*

## 2.4. Les écarts importants entre les budgets prévisionnels et exécutés illustrent les difficultés rencontrées par l'agence pour piloter financièrement les grands projets informatiques des activités agricoles

La comparaison entre les budgets prévisionnels, rectificatifs<sup>7</sup> et exécutés fait ressortir (cf. tableau 5 et tableau 6) :

- ◆ des différences significatives quasi-systématiques (de - 42,9 % à 27,8 %) ;
- ◆ pour le projet ISIS :
  - une exécution supérieure en moyenne de 10 % par rapport aux prévisions initiales ;
  - une exécution inférieure en moyenne de 10 % par rapport au dernier budget rectificatif ;
- ◆ pour le projet OSIRIS :
  - une exécution supérieure en moyenne de près de 9 % par rapport aux prévisions initiales ;
  - une exécution inférieure en moyenne de 17 % par rapport au dernier budget rectificatif.

**Ces différences importantes entre les prévisions et l'exécution illustrent, au plan budgétaire, les difficultés de pilotage des projets informatiques que rencontre l'agence pour les SI des activités agricoles.**

En particulier, **la sous-exécution systématique entre le dernier budget rectificatif et l'exécution réelle :**

- ◆ démontre l'incapacité de l'agence à avoir une visibilité précise sur ces coûts informatiques y-compris à court terme ;
- ◆ atteste de l'absence, au niveau des services financiers, de contre-expertise sur les prévisions produites par les différentes directions métiers.

### Encadré 2 : Précision méthodologique

Pour permettre la comparaison de l'exécution avec la budgétisation, les données présentées dans les tableaux du paragraphe 2.4 sont circonscrites aux investissements, aux dépenses directes sur des SI exclusivement dédiées au domaine agricole et aux coûts externalisés (il n'intègre ni la masse salariale ni la production immobilisée). De fait, ils présentent des montants différents de ceux des autres paragraphes de la présente annexe.

*Source : Mission.*

<sup>7</sup> Dernier budget rectificatif, c'est-à-dire budget rectificatif du 4<sup>ème</sup> trimestre.

### Annexe III

**Tableau 6 : Comparaison entre les budgets prévisionnels, rectificatifs et exécutés sur la période 2013-2015 pour les SI des activités agricoles (en M€)**

	2013			2014			2015		
	BP	BR4	EXE	BP	BR4	EXE	BP	BR4	EXE
ISIS	8,6	11,6	10,2	15,7	18,0	15,3	14,0	17,7	17,7
OSIRIS	1,4	1,7	1,3	4,4	5,4	4,7	3,9	5,7	5,4
Autres (contrôles agricoles)	1,0	0,9	0,7	1,9	3,2	2,6	2,7	4,0	3,1

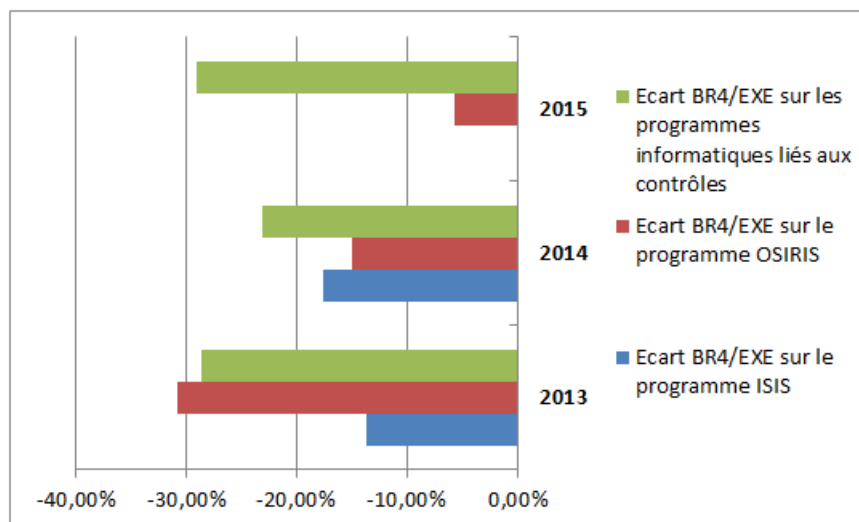
*Source : Budgets prévisionnels, rectificatifs et comptabilité analytique de l'ASP pour l'exécution.*

**Tableau 7 : Analyse comparée des écarts constatés entre les budgets prévisionnels, rectificatifs et exécutés sur la période 2013-2015 pour les SI des activités agricoles (en %)**

	2013		2014		2015	
	Écart EXE/BP	Écart BR4/EXE	Écart EXE/BP	Écart BR4/EXE	Écart EXE/BP	Écart BR4/EXE
ISIS	15,7 %	-13,7 %	-2,6 %	-17,6 %	20,9 %	0,0 %
OSIRIS	-7,7 %	-30,8 %	6,4 %	-14,9 %	27,8 %	-5,6 %
Autres (contrôles informatiques)	-42,9 %	-28,6 %	26,9 %	-23,1 %	12,9 %	-29,0 %

*Source : Mission, sur la base des éléments communiqués par l'ASP.*

**Graphique 9 : Comparaison des écarts constatés entre le dernier budget rectificatif et l'exécution sur la période 2013-2015 pour les SI des activités agricoles (en %)**



*Source : Mission, sur la base des éléments communiqués par l'ASP.*

### 3. La conduite du programme de l'outil principal du SIGC (ISIS) a été fortement perturbée jusqu'en juillet 2016 par des facteurs exogènes

Dans le cadre de sa mission d'organisme payeur, l'ASP joue également le rôle d'opérateur informatique pour la mise en place opérationnelle de la campagne des aides gérées dans le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), via l'outil de gestion ISIS, pour le Feaga et une partie des mesures du Feader (cf. encadré 3). Elle est en charge de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de l'outil de gestion ISIS.

#### Encadré 3 : Présentation de l'actuel système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) en France

Les États membres sont responsables de l'exécution de tous les paiements, de la perception de tous les droits et du recouvrement de toutes les sommes indûment payées au titre de la PAC. À cette fin, ils doivent recourir à un **système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)** pour gérer l'ensemble des paiements directs financés par le Feaga (cf. tableau 2) ainsi que les mesures dites « *surfaciques* » financées par le Feader (cf. tableau 3)<sup>8</sup>. **Le SIGC constitue aussi un cadre commun pour la conduite des opérations de contrôle.**

**En France, le SIGC se compose d'un ensemble de bases de données informatisées et interconnectées, utilisées pour recevoir, traiter et vérifier les demandes d'aide.** Il repose sur :

-> **un système d'identification des parcelles, le registre parcellaire graphique (RPG)** basé sur les ortho-photographies aériennes de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), sur lesquelles les agriculteurs déclarent, en dessinant les contours, les surfaces qu'ils exploitent ;

-> **une base de données nationale d'identification (BDNI)**, notamment utilisée pour déterminer les animaux éligibles aux aides ;

-> **un système de gestion des droits** : droits à paiement de base (DPB), qui remplacent à partir de 2015 les droits à paiement unique (DPU), et droits à primes animales ;

-> **un dispositif de modulation par tranches** de montants des aides et un système de réduction des aides en cas de non-respect des règles de la conditionnalité<sup>9</sup>.

**Le SIGC est mis en œuvre en France au travers de deux applications informatiques :**

-> **Isis**, l'outil de saisie et d'instruction administrative développé par l'Agence de services et de paiement (ASP) ;

-> **Télépac**, l'outil d'administration électronique de la PAC qui permet aux agriculteurs de télédéclarer leurs demandes d'aide et aux services gestionnaires, de transmettre les informations réglementaires aux bénéficiaires.

*Source : Mission.*

#### 3.1. L'outil de gestion ISIS permet de gérer le cycle de vie complet des dossiers d'aides déposés par les agriculteurs pour les aides du 1<sup>er</sup> pilier et certaines aides du 2<sup>nd</sup> pilier

L'outil ISIS permet de gérer l'intégralité du cycle de vie des dossiers déposés par les exploitants depuis l'instruction du dossier jusqu'au paiement en intégrant les contrôles opérés (cf. graphique 8). Sont donc amenés à intervenir sur les dossiers :

- ♦ les agriculteurs pour le dépôt de leurs dossiers ;

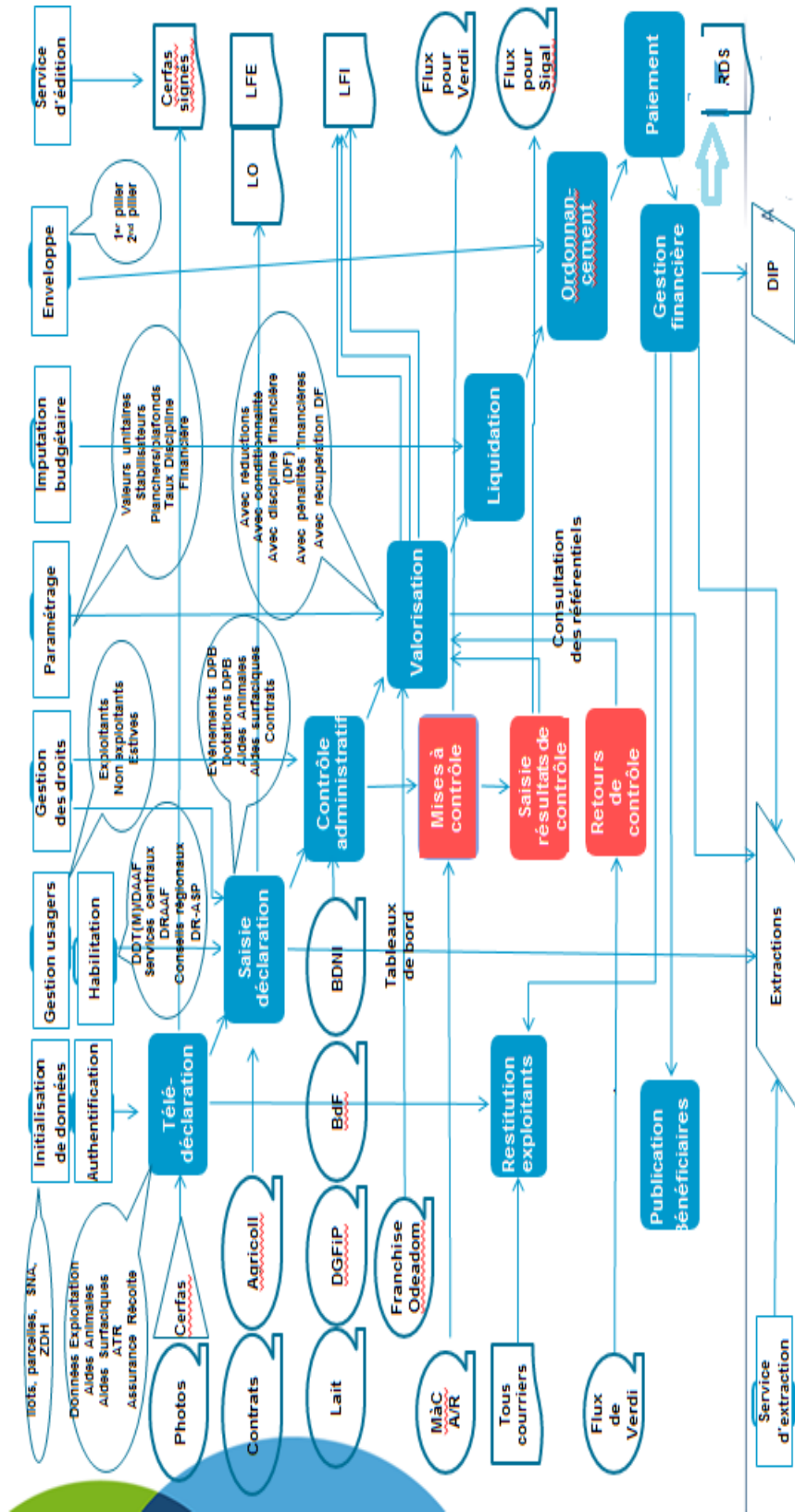
<sup>8</sup> Article 67 du règlement européen 1306/2013.

<sup>9</sup> La conditionnalité comporte des exigences relatives au respect de dispositions réglementaires (exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)) dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal, et à de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), que l'agriculteur doit respecter sur les surfaces, animaux et éléments sur lesquels il a le contrôle.

### Annexe III

- ◆ les directions départementales des territoires (DDT) pour l'instruction des dossiers ;
- ◆ les services de l'ASP pour le contrôle, l'imputation budgétaire, le paiement et le suivi des aides.

Graphique 10 : Schéma de présentation du cycle de vie d'un dossier dans ISIS



Source : ASP, documents de présentation de l'outil ISIS.



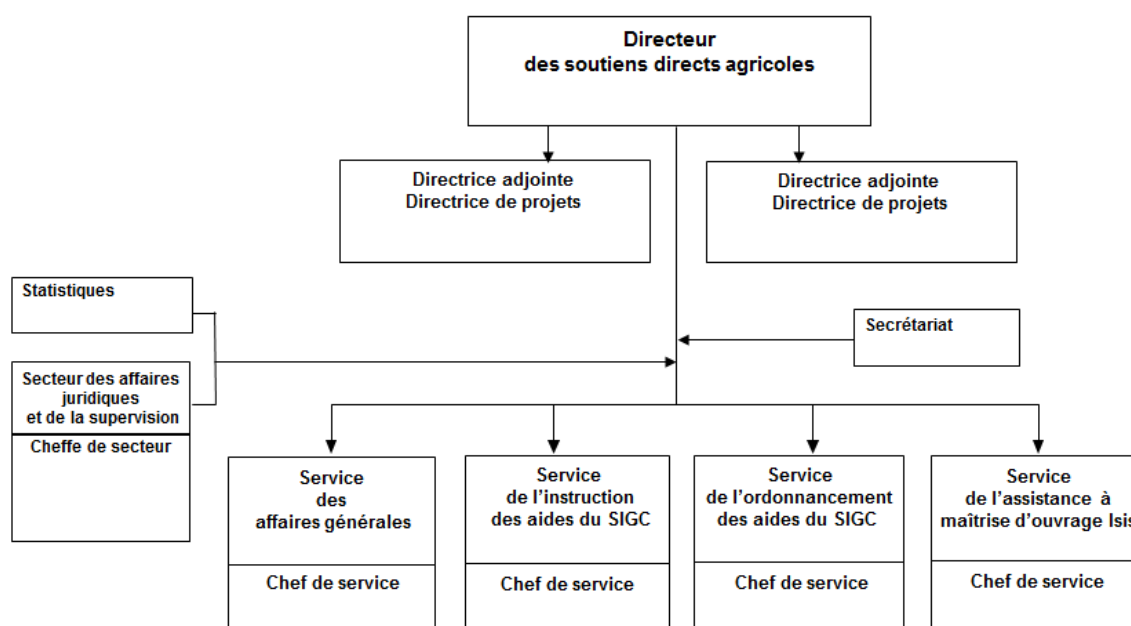
## Annexe III

À chaque dossier correspond un fichier recensant les différentes informations liées à l'exploitant : il peut s'agir ainsi d'éléments relatifs à l'identité, l'état civil ou à des droits ainsi que des éléments sur les surfaces ou les élevages.

### 3.2. La direction des soutiens directs agricoles dispose de son propre service d'assistance à maîtrise d'ouvrage composé d'agents expérimentés

Au sein de l'ASP, la direction des soutiens directs agricoles (DSDA) est la direction métier en charge de piloter le programme ISIS. Pour ce faire, elle dispose notamment d'un service d'assistance à maîtrise d'ouvrage comprenant 28 agents dont plus de la moitié dispose d'une expérience de plus de huit ans (cf. tableau 7). Cette configuration permet à l'ASP de disposer d'une expertise interne.

**Graphique 11 : Organigramme de la direction des soutiens directs agricoles (DSDA) au 1<sup>er</sup> octobre 2016**



*Source : ASP.*

**Tableau 8 : Répartition des effectifs de la DSDA par ancienneté dans le domaine de l'assistance à maîtrise d'ouvrage**

Nombre total d'agent du SAMOA <sup>10</sup> d'ISIS	Dont agents disposant d'une ancienneté inférieure à 4 ans	Dont agents disposant d'une ancienneté comprise entre 5 et 7 ans	Dont agents disposant d'une ancienneté supérieure à 7 ans
28	6	6	16

*Source : ASP.*

<sup>10</sup> Service d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

### Annexe III

S'agissant du projet ISIS, l'ASP a par ailleurs essentiellement recours à des prestataires pour assurer ses missions de développement, maintenance, exploitation et hébergement des systèmes d'information.

### 3.3. La quasi-totalité de la maîtrise d'œuvre du programme ISIS est externalisée auprès d'un même prestataire depuis plus de dix ans ce qui induit de fait une dépendance de l'agence

Il ressort de l'examen mené par la mission que l'agence a choisi de « faire assurer » plutôt que d'assurer elle-même sa mission relative aux SI, tant en ce qui concerne leur conception que leur réalisation. La société Worldline (groupe ATOS) réalise ainsi l'ensemble de la maîtrise d'œuvre, qu'il s'agisse du développement, de la maintenance, de l'exploitation ou de l'hébergement. Une analyse de l'historique des attributaires des marchés sur le programme ISIS<sup>11</sup> atteste de la présence quasi-exclusive du groupe ATOS depuis 2004 sur les principales fonctions de maîtrise d'œuvre (cf. tableau 8).

**Tableau 9 : Historique des prestataires du programme ISIS sur la période 2004-2019**

Nom du projet	Période couverte par le marché	Objet du marché	Nom de la société attributaire
TelePAC	2004-2008	Fourniture de prestations liées à la généralisation des téléservices (TelePAC) dans le cadre de la PAC	Atos Origin Intégration
TelePAC	2005-2008	Marché complémentaire au marché initial	Atos Origin Intégration
TelePAC-DPU ISIS	2006-2008	Marché complémentaire au marché initial	Atos Origin Intégration
TelePAC-DPU ISIS	2008	Marché complémentaire au marché initial	Atos Origin Intégration
ISIS-TelePAC	2009	Marché de fournitures et de services contribuant à la finalisation du programme de convergence	Atos Origin Intégration
ISIS-TelePAC (lot 1)	2010	Marché d'audit et de supervision	Orange Consulting
ISIS-TelePAC (lot 2)	2010-2011	Marché relatif à l'ensemble des opérations qui concourent à l'exécution, au déploiement, au développement, à la résolution des incidents et au support fonctionnel sur le programme ISIS	Atos Origin Intégration
ISIS TelePAC (lot 3)	2010-2012	Marché relatif à l'hébergement, la supervision et l'exploitation technique des environnements Isis	Atos Worldline
ISIS TelePAC (lot 4)	2010-2013	Marché relatif à l'assistance téléphonique aux producteurs	GFI Informatique
ISIS TelePAC (lot 5)	2010-2013	Marché relatif à l'acquisition, la maintenance et le support des licences de produits	GFI Informatique
ISIS-TelePAC (lot 1)	2013-2016	Marché d'audit et de supervision	Orange Consulting
ISIS-TelePAC (lot 2)	2012-2015	Marché de développement et d'exploitation applicative	Atos Origin Intégration
ISIS-TelePAC	2014-2015	Marché complémentaire de développement et d'exploitation applicative	Atos Origin Intégration
ISIS-TelePAC	2013-2016	Marché relatif à l'hébergement, la	Atos Worldline

<sup>11</sup> À l'origine, le projet était le projet TelePAC.

### Annexe III

Nom du projet	Période couverte par le marché	Objet du marché	Nom de la société attributaire
		supervision et l'exploitation technique des environnements Isis	
ISIS-TelePAC	2015-2016	Marché de développement et d'exploitation applicative	Worldline
ISIS-TelePAC	2016-2019	Marché global ISIS	Worldline

*Source : ASP.*

**Cette situation rend de fait l'ASP dépendante de son prestataire.** Cette dépendance s'est notamment illustrée lors du renouvellement du contrat de la société Worldline en 2015.

#### Encadré 4 : Détail du renouvellement du contrat de la société Worldline en 2015

Le 27 novembre 2014, l'ASP avait lancé une procédure d'appel d'offres ouvert relative au marché de prestations de développement et d'exploitation des domaines applicatifs du système ISIS qui a permis de recueillir deux candidatures : Worldline et Sopra-Steria.

Après examen des offres, le rapport de présentation à la commission des offres du 3 mars 2015 proposait de retenir l'offre de la société Sopra-Steria. Néanmoins, dès le 16 mars 2015<sup>12</sup>, le président de l'ASP alertait sur les risques liés à un changement de prestataire qui imposait une phase de réversibilité alors même que le projet accusait déjà un retard d'un an du fait de la mise à jour du registre parcellaire graphique. La volonté de ne pas rajouter de risque opérationnel supplémentaire a alors conduit l'ASP à demander un examen des possibilités juridiques pour déclarer l'appel d'offre sans suite.

À la suite de divers échanges techniques<sup>13</sup>, le service des affaires juridiques du MAAF a transmis une note<sup>14</sup> au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la pêche précisant les conditions pour pouvoir déclarer sans suite l'appel d'offre et conclure un marché transitoire avant la mise en place, en septembre 2016, d'un marché unique.

**L'ensemble de ces démarches a abouti à une prise de décision du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la pêche en faveur d'une déclaration sans suite du marché lancé en novembre 2014 ainsi qu'à la reconduite du prestataire Worldline en procédure négociée sous réserve du respect de certaines conditions pour une durée d'un an<sup>15</sup>.**

Fin 2015, lors du renouvellement du marché sur le programme ISIS, l'ASP a fait le choix de ne pas allouer le marché pour des raisons techniques. L'appel d'offre ouvert lancé le 30 décembre 2015 a abouti à retenir l'offre de la société Worldline qui était la plus pertinente techniquement et la mieux positionnée financièrement<sup>16</sup>. La société Worldline a ainsi été reconduite sur la période 2016-2019 pour réaliser l'ensemble des prestations de maîtrise d'œuvre, de développement et d'exploitation des domaines applicatifs, d'hébergement et de supervision des environnements techniques du système ISIS.

<sup>12</sup> Cf. courriel du 16 mars 2015 du président directeur général de l'ASP à l'attention des représentants du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF).

<sup>13</sup> Cf. notamment courriels du président directeur général de l'ASP au service des affaires juridiques du MAAF en date des 16 mars 2015, 27 mars 2015 et 9 avril 2015.

<sup>14</sup> Note Réf. E20150073 du 23 avril 2015.

<sup>15</sup> Cf. courrier en date du 4 juin 2015.

<sup>16</sup> Cf. rapport de présentation au comité technique des marchés du 26 avril 2016, en particulier, l'offre de Sopra-Steria était d'un montant beaucoup plus élevé que celle d'un surcoût significatif sur l'hébergement et la supervision (plus de 8 M€ d'écart).

**Au-delà du renforcement de la dépendance de l'ASP vis-à-vis du prestataire Worldline, le choix de le reconduire jusqu'en 2019, année de transition pour la mise en œuvre d'une éventuelle PAC 2020-2026 apparaît peu judicieux si ce dernier n'a pas été lancé suffisamment en amont (en 2018) de telle façon que le nouveau prestataire paramètre la nouvelle PAC (en 2019). L'ASP doit en effet éviter de se placer en position de devoir négocier tardivement un nouveau contrat prévoyant une réversibilité en 2020, au moment de la mise en œuvre de nouvelles règles PAC.**

### **3.4. La décision tardive de recourir à l'IGN pour la mise à jour du registre parcellaire graphique a engendré un retard de près d'un an dans la conduite du projet**

Au cours de l'année 2013, la Commission européenne (CE) a rendu ses conclusions suite à une série d'audits visant à apprécier la régularité des versements de la PAC sur la période 2008-2012.

Ces audits, réalisés d'une part par la Cour des comptes européenne dans le cadre des rapports sur l'exécution des budgets 2010 et 2012 de l'Union européenne (UE), et, d'autre part, par la CE dans le cadre des audits de conformité, ont mis en évidence des **défaillances dans le système de gestion et de contrôle des aides financées par le Feaga** concernant :

- ◆ les modalités de calcul des droits à paiement unique (DPU) ;
- ◆ la grille de sanctions relatives à la conditionnalité applicables aux agriculteurs ;
- ◆ les insuffisances du **registre parcellaire graphique (RPG)** de la France en raison notamment de l'ancienneté des ortho-photographies aériennes qui constituent la base du RPG et de l'absence d'utilisation du RPG mis à jour en fin de campagne pour les déclarations de la campagne suivante.

La CE a alors demandé à la France, en mai 2013, d'engager un plan d'action correctif pour mettre en conformité les pratiques nationales avec la réglementation communautaire. **Le plan d'actions dit « plan Feaga » présenté par la France le 21 octobre 2013 en réponse aux observations de la Commission et validé par la Commission le 28 novembre 2013 comportait trois volets à titre principal :**

- ◆ la révision des modalités de calcul des droits à paiement unique (DPU) ;
- ◆ la révision de la grille de sanctions relatives à la conditionnalité ;
- ◆ le renouvellement et la mise en conformité du RPG France<sup>17</sup>.

**Sur ces trois volets obligatoires, c'est le troisième sur la mise à niveau du RPG qui présentait l'impact opérationnel le plus important.**

Initialement, ce sont les DDT qui aurait dû se charger de cette mise à niveau du RPG mais, selon le MAAF, pour satisfaire aux exigences de la CE, **la décision a été prise de confier à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) le soin de photo-interpréter les ortho-images** les plus récentes sur tout le territoire métropolitain afin de préciser les contours d'îlots et de constituer une couche exhaustive de surfaces non agricoles (SNA).

---

<sup>17</sup> Initialement, les DDTM ont réalisé des mises à jour manuelles, mais ce procédé a été, selon le ministère de l'agriculture, critiqué par la CE qui a, en revanche accepté que ces actualisations soient confiées à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

## Annexe III

Cette démarche a créé une nouvelle étape en amont de la mise à disposition aux agriculteurs des informations nécessaires à leur déclaration. Or, les différentes phases d'une campagne PAC sont obligatoirement séquentielles, ce qui signifie que chacune ne peut débuter que si les précédentes ont été conduites préalablement. Dès lors, du fait :

- ◆ de la sollicitation tardive de l'IGN<sup>18</sup> ;
- ◆ de l'ampleur du chantier de mise à jour du RPG<sup>19</sup>
- ◆ du degré de complexité des photo-interprétations<sup>20</sup> ;
- ◆ de la défaillance de certains prestataires de l'IGN qui ont réalisé des travaux qualitativement insuffisants.

le chantier de mise à jour du RPG a bloqué l'avancement du projet ISIS pendant environ onze mois. Ces constats ont d'ailleurs conduit l'ASP à demander « une année blanche » dans l'intégration des mises à jour de l'IGN (c'est-à-dire un stockage de travail de l'IGN et le report de son utilisation d'un an)<sup>21</sup>. À la date du présent rapport, ce retard n'est toujours pas comblé.

**Au final, la décision de recourir aux services de l'IGN dans le cadre de la mise à jour du RPG sans étude préalable de l'impact opérationnel tant pour l'IGN que pour les équipes de l'ASP a généré des difficultés techniques importantes qui ont retardé le développement de l'outil ISIS d'environ un an.**

### **3.5. Outre les difficultés techniques conjoncturelles, le pilotage du projet ISIS a été défaillant**

#### **3.5.1. La détérioration du dialogue entre les équipes de l'ASP en charge du projet ISIS et celles du ministère de l'agriculture jusqu'en juin 2016, les faibles ressources affectées, et l'absence de planning formalisé ont nui au pilotage du projet**

Le ratio entre effectifs internes et la maîtrise d'œuvre est de deux prestataires par agent permanent. Ces chiffres reflètent le nombre limité de personnes consacrées au pilotage et traduisent également le fait que l'agence externalise sa gestion des systèmes d'information.

Si le recours à des prestataires est fréquent, normal, voire souhaitable dans le domaine des grands projets informatiques, plusieurs points peuvent être soulignés :

- ◆ le rapport entre effectifs externes (prestataires chargés de la MOE) et effectifs internes est déséquilibré ce qui peut générer des difficultés de pilotage ;
- ◆ l'absence de fonction achat informatique, ou même de profil d'acheteur spécialisé au sein de l'ASP (personne capable de négocier, voire de dialoguer avec les prestataires) nuit au bon encadrement des prestataires.

---

<sup>18</sup> La convention cadre signée entre l'ASP, le MAAF et l'IGN est datée du 24 octobre 2014.

<sup>19</sup> Sur le plan quantitatif, l'IGN a dû livrer les photo-interprétations de 6,1 millions d'îlots de culture et de 45 millions de surfaces non agricoles. À titre de comparaison, la base de données interne de l'IGN, qui regroupe tous les objets topographiques (routes, voies ferrées, cours d'eau, bâtiments, végétation, etc.), les adresses et points d'intérêts contient 123,4 millions d'objets fin 2016. Sa production a démarré il y a 30 ans et, pendant l'année 2016, 10,6 millions d'objets ont été mis à jour.

<sup>20</sup> Le dictionnaire des données, qui spécifie le contenu de la base de données pour les classes îlot, parcelles, zone de densité homogène, surface artificialisée, végétation, autres éléments naturels et signalement localisé comprend 106 pages.

<sup>21</sup> Cf. note adressée le 11 septembre 2015 par l'ASP au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

**En tout état de cause, l'ASP n'est aujourd'hui pas en capacité d'assurer seule ses missions relatives à son rôle d'opérateur informatique sur le projet ISIS, et fait massivement un recours à des compétences externes complémentaires, dont la maîtrise est problématique.**

L'audit conduit en 2016 par le cabinet conseil « Fontaine Consultants », à la demande conjointe du président directeur général de l'ASP et du cabinet du ministre de l'agriculture, dont les conclusions ont été rendues le 23 juin 2016, relevait plusieurs dysfonctionnements :

- ◆ un pilotage des campagnes PAC et une connaissance globale sur les évolutions d'ISIS concentré sur deux personnes, seules à maîtriser le périmètre complet d'ISIS et surtout l'enchaînement complet des opérations techniques nécessaires à l'exécution de la campagne avec les services économiques agricoles<sup>22</sup> (SEA) ;
- ◆ une absence de consignation par écrit de ces enchaînements spécifiques ;
- ◆ un dialogue entre cette équipe de pilotage interne à l'ASP et la direction générale de la performance économique (DGPE) du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) détérioré avec des retards qui en résultent dans les prises de décision indispensables à la conception du logiciel de gestion des campagnes (ISIS).

Cet audit s'inscrivait dans un contexte où les pilotes du projet ISIS internes à l'ASP avaient estimé début 2016 qu'ils ne disposaient plus des moyens de mener à bien leur mission.

Il s'agissait ainsi de préparer l'arrivée du nouveau directeur de la DIRAP (devenue DSDA) au 1<sup>er</sup> juillet 2016. Cette arrivée n'a pu être opérée dans les meilleures conditions puisque, selon les constats opérés par le cabinet Fontaine : *« bien que disponible à l'ASP depuis le 1<sup>er</sup> juin, le nouveau directeur de la DIRAP n'a été associé par les dirigeants sortant de la DIRAP à aucune des actions en cours, pas même à titre d'observateur »*.

**La mission relève en outre que malgré plusieurs relances de la mission, aucun planning complet du projet ISIS passé n'a été fourni<sup>23</sup>.**

En revanche, un point de situation a été réalisé par le cabinet « Fontaine consultants » en juin 2016, il reprenait la liste des chantiers techniques à conduire. **En outre, un calendrier commun ASP/DGPE actualisé au 8 février 2017 a été communiqué à la mission. Bien que ne constituant pas un planning complet du projet<sup>24</sup>, il fournit une base de travail formalisée des tâches restant à accomplir.**

### **3.5.2. Les services utilisateurs ont été associés tardivement aux instances de pilotage du programme ISIS**

La comitologie du projet ISIS comporte une série d'instances de pilotage, de suivi et de mise en œuvre techniques regroupant régulièrement les différents intervenants techniques sur le projet ISIS (cf. tableau 9).

---

<sup>22</sup> Constat déjà opéré par la Cour des comptes (2<sup>ème</sup> cahier du relevé d'observations provisoires de la Cour sur l'ASP du 25 avril 2016) et la C3OP.

<sup>23</sup> Cf. notamment questionnaire adressé par la mission à l'ASP le 2 février 2017 et les questions posées lors de l'entretien avec le directeur de la DSDA le 7 février 2017.

<sup>24</sup> En particulier, il comporte des incertitudes importantes sur le démarrage et la réalisation des travaux sur les aides relatives aux mesures agro-environnementales et bio.

### Annexe III

**Tableau 10 : Comitologie du programme ISIS**

Nom du comité	Fréquence des réunions et participants (avant la création du groupe de suivi)	Objectifs
Comité stratégique PAC	1 fois par mois en présence de la DGPE, du SG MAAF, des groupements DRAAF et DDT de l'ASP et de l'IGN	Pilotage stratégique de la PAC 1 <sup>er</sup> pilier et 2 <sup>nd</sup> pilier
COFIL SIGC	2 fois par mois en présence des représentants de l'ASP	Pilotage de la campagne PAC SIGC par l'ASP, gestion opérationnelle et technique en liaison avec les aspects réglementaires (échange d'information, de questions et d'alertes)
Les COMOP SIGC et hors SOGC	Instances qui associent les autorités de gestion (conseil régionaux) et l'organisme payeur (ASP) pour piloter la mise en œuvre du Feader	
Comité de projet	2 fois par mois en présence des équipes de l'ASP (pilotage et assistance à maîtrise d'ouvrage) et du prestataire Worldline	Planification, priorisation, arbitrage
Comité technico-fonctionnel	1 à 2 fois par semaine en présence des équipes de l'ASP (pilotage, services métiers et AMO) et prestataire Worldline	Instruction des besoins fonctionnels
Comité recette	1 fois par semaine en présence des équipes de l'ASP (assistance à maîtrise d'ouvrage) et prestataire Worldline	Point de situation sur la recette
Comité technique	2 fois par mois en présence des équipes de l'ASP (assistance à maîtrise d'ouvrage) et prestataire Worldline	Suivi de production, architecture matérielle, réseau, projets techniques
Comité AU	1 à 4 fois par mois en présence des équipes de l'ASP (assistance à maîtrise d'ouvrage) et prestataire Worldline	Suivi de la prestation d'assistance aux producteurs

*Source : Mission, sur la base des éléments transmis par l'ASP.*

**À la suite d'un mouvement de protestation des services économiques agricoles (SEA) en mars 2016, un plan d'accompagnement a été décidé le 15 avril 2016** qui a notamment conduit à :

- ◆ créer **un groupe de suivi** composé de treize responsables de SEA, de représentants des DRAAF et des DDT, le secrétariat général du MAAF et, en tant que de besoin l'ASP ;
- ◆ **associer des représentants de ce groupe de suivi aux instances suivantes :**
  - comité stratégique PAC ;
  - COFIL SIGC ;
  - COMOP SIGC.

Les différents représentants des SEA rencontrés ont systématiquement indiqué **qu'avant la création de ce groupe de suivi, ils ne disposaient que de peu d'informations souvent contradictoires sur les avancées du programme ISIS.**

Cette insuffisante association des chefs de SEA a :

- ◆ nuire à la capacité de pilotage des chefs de SEA : les retards répétés et non anticipés sur le programme engendrant des difficultés managériales ;
- ◆ provoqué des phénomènes de lassitude chez les agents, souvent évoqués lors des déplacements de la mission ;



### Annexe III

- ◆ nuit à l'efficacité de la conduite du projet, les personnes en charge des développements informatiques n'ayant pas de retour de la part des usagers.

**L'insuffisante association des utilisateurs du programme ISIS aux différentes instances de gouvernance s'est avérée négative pour la mise en œuvre de la PAC.** Pour y remédier, il aura fallu deux campagnes PAC fortement perturbées et une remontée directe des agents des DDT au ministre.

En outre, **le chantier d'uniformisation des chaînes de paiement**, réclamé par l'agent comptable de l'ASP afin de faciliter leur sécurisation, **n'a pas été conduit à son terme car il n'était pas soutenu en interne par les directions métiers de l'agence.**

### 3.6. Synthèse sur le programme ISIS

#### **Synthèse des principaux constats relatifs au programme ISIS conduit par l'ASP**

- ◆ le projet souffre de façon récurrente de l'absence d'un planning complet formalisé ce qui a engendré et engendre encore :
  - des incompréhensions de la part des différents interlocuteurs de l'ASP (DDT, ministères, Régions, etc.) ;
  - une absence de visibilité sur le coût financier global ;
- ◆ la prise de décision de recourir à l'IGN pour procéder à la mise à jour du RPG s'est faite sans concertation avec l'ASP et sans évaluation de la charge de travail engendrée ou de l'impact au plan opérationnel ;
- ◆ sur la période antérieure à juillet 2016, l'insuffisante association des utilisateurs en amont a nuit à la qualité des livrables et a engendré des surcharges de travail importantes pour les DDT ;
- ◆ l'ASP a fait le choix d'une stratégie d'externalisation susceptible de générer des difficultés d'encadrement de ses prestataires et intervenants extérieurs avec un ratio de deux agents externes pour un interne en moyenne.

**À compter de juillet 2016, la conduite du programme à compter de juillet 2016 s'est sensiblement améliorée** grâce à (cf. tableau 10) :

- ◆ un pilotage politique renforcé avec des réunions régulières au niveau du cabinet du Premier ministre ;
- ◆ une association des services utilisateurs (DDT) à tous les niveaux ;
- ◆ une amélioration sensible des relations entre le responsable du projet de l'ASP et la DGPE ;
- ◆ une normalisation progressive de la qualité et de la gestion des flux entre l'IGN et l'ASP.

La mission relève toutefois que le pilotage par le cabinet du Premier ministre est dysfonctionnel et ne pourra perdurer dans le temps.

Par ailleurs, **si le recours à l'externalisation n'est pas, en lui-même, critiquable, il impose de conserver des compétences internes suffisantes**, y-compris métier, pour piloter de façon satisfaisante le projet.

**Enfin, la mise en place d'un planning complet**, régulièrement mis à jour et accessible à l'ensemble des acteurs aussi bien en amont (cabinet du ministre, DGPE) qu'en aval (DRAAF, DDT et régions) **apparaît indispensable et demeure aujourd'hui l'un des points faibles du projet.**



Tableau 11 : Synthèse de l'analyse opérée par la mission sur le programme ISIS entre début 2016 et début 2017

	Critères	ISIS (situation début 2016)	ISIS (situation début 2017)
<b>Global</b>	Les projets SI menés par l'agence sont hiérarchisés et priorisés dans le temps	0	0,5
		Pas de feuille de route globale et priorisation des projets non explicites	Feuille de route globale non formalisée en date du 7 février 2017 mais priorisation des blocs à développer et ensemble des actions restant à mener identifiées
<b>Gouvernance du projet</b>	Le nombre de parties prenantes est adéquat	1	1
		En théorie, la comitologie permet d'associer à chaque comité le nombre d'acteurs nécessaires	Inchangé
<b>Comitologie</b>	La fréquence des réunions est adaptée	0	0,5
	Tous les acteurs clés sont représentés	Le comité opérationnel a espacé ses réunions ce qui ne permettait pas d'informer les services instructeurs convenablement	La fréquence des réunions aux cabinets (PM et MAAF) est très rapprochée

Annexe III

	Modules	Critères	ISIS (situation début 2016)	ISIS (situation début 2017)
			DDT non associées et direction métier non représentée aux réunions PM	DDT régulièrement associée depuis la mise en place des réunions au cabinet MAAF
<b>Chaîne décisionnelle</b>		La direction de programme est unique et identifiée	0	0
		Le portage politique du projet est fort	0	1
		Le portage métier est suffisant	Divergence d'appréciation entre le MAAF et l'ASP	Cabinet PM saisi du dossier
			0	1
			Divergence d'appréciation entre le MAAF et l'ASP	Le responsable opérationnel est le directeur des soutiens agricoles
			0	1
	<b>Répartition des rôles et responsabilités</b>	Les responsabilités sont clairement définies entre acteurs (métiers et technique)	1	1
			La répartition des responsabilités entre l'ASP et le prestataire informatique sont claires	Inchangé

Annexe III

	Modules	Critères	ISIS (situation début 2016)	ISIS (situation début 2017)
		Le pilotage du projet est intégré (intégration MOA / MOE)	1	1
			Le fait de n'avoir qu'un prestataire permet un pilotage direct du projet	Inchangé
			1	1
		Les rôles entre MOA et MOE sont clairement définis	La DSDA dispose de son propre service d'AMOA et n'a qu'un prestataire MOE ce qui permet de bien définir les rôles	Inchangé
			0	0,75
		Les utilisateurs sont associés en amont au projet	Les DDT n'étaient pas associées	Association des DDT depuis la mi-2016 mais à terme organisation optimale prévue avec groupes de travail en amont
			1	1
		Les fonctionnalités souhaitées sont hiérarchisées (cœur, avancées, facultatives)	En l'absence de vision globale, il était difficile de hiérarchiser les fonctionnalités souhaitées mais un hiérarchisation en interne à l'ASP était opérée	Une hiérarchisation des projets est menée tenant compte des risques et contraintes opérationnels
			1	1
<b>Conception du projet</b>	<b>Périmètre fonctionnel</b>	Les fonctionnalités retenues présentent un degré de complexité relativement modéré	Selon le SAMOA, les retards pris dans le projet sont liés à ceux de l'intégration du nouveau RPG et non à un niveau de complexité non gérable	Inchangé
		Les fonctionnalités retenues sont	1	1

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
		<p>stabilisées : pas d'ajouts ou modifications pendant la réalisation</p>	<p>Dans l'ensemble les fonctionnalités sont stabilisées</p>	<p>Inchangé</p>
		<p>Les fonctionnalités sont clairement définies avant la phase de réalisation</p>	<p>0</p>	<p>0,5</p>
		<p>Un processus de gestion des demandes d'évolution du périmètre est défini pour garder le périmètre du projet sous contrôle</p>	<p>Retard important du projet mais l'ASP a indiqué que depuis plusieurs mois il y a des développements sans spécifications</p>	<p>L'association des DDT permet de mieux définir les fonctionnalités attendues mais les développements sans spécifications existent toujours</p>
		<p>Les DDT ont indiqué ne pas être entendues dans leur demande d'évolution</p>	<p>0</p>	<p>1</p>
	<p><b>Alignement SI et métier</b></p>	<p>La définition des besoins est réalisée en lien étroit avec les métiers</p>	<p>DDT insuffisamment associées</p>	<p>Un système de gestion des demandes d'évolution <i>via</i> notamment des « tickets incident » a été mis en place et fonctionne</p>
		<p>La solution retenue tient compte de l'urbanisation et de l'interopérabilité avec l'environnement informatique préexistant</p>	<p>1</p>	<p>1</p>
	<p><b>Architecture</b></p>	<p>Des composants existants sont réutilisés</p>	<p>Maintien d'ISIS pour la nouvelle PAC mais chantier d'uniformisation des chaînes de paiement non conduit à son terme</p>	<p>Inchangé</p>
		<p>Le nombre d'interfaces à gérer simultanément est maîtrisable</p>	<p>Réutilisation de l'architecture ISIS</p>	<p>Inchangé</p>
			<p>1</p>	<p>1</p>
			<p>ISIS est conçu de façon à limiter le nombre d'interfaces</p>	<p>Inchangé</p>

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
		Les interdépendances et adhérences avec d'autres SI ou chantiers en cours sont connues et gérables	0	1
			Manque d'anticipation de l'intégration des données RPG de l'IGN	Situation en cours de stabilisation
			0	0,75
		Le projet est séquencé et propose des livrables intermédiaires	Impossible à déterminer en l'absence de <i>planning</i>	Malgré l'absence de <i>planning</i> formalisé, les grandes séquences du projet ont été présentées aux DDT
	<b>Modularité</b>		0	1
		L'objectif principal du SI est obtenu dès la première brique	Les DDT ont travaillé que la mise à jour du RPG, travail qui a été par la suite écrasé lors de l'intégration des données de l'IGN	Hors chantier RPG, les autres déploiements font l'objet de phases de recettage qui doivent être concluantes préalablement à leur mise en service
	<b>Dimensionnement du projet</b>	Le projet n'est ni trop ambitieux ni surdimensionné	0	0,75
		Les délais fixés sont réalistes	Sous-estimation du chantier RPG	Situation en cours de stabilisation
			0	0,75

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
			Délais non anticipés et retard cumulé de l'ordre d'un an	Interaction avec le prestataire en charge de la MOE et les équipes de la MOA afin de définir des calendriers réalistes
			0	1
		Les livrables prioritaires sont clairement identifiés	Impossible à déterminer en l'absence de <i>planning</i>	Priorisation des livrables arbitrés soit entre l'ASP et le MAAF, soit directement par le cabinet du PM si c'est nécessaire
	<b>Calendrier</b>	Des jalons ont été fixés en termes de calendrier et de livrables associés	0	0,25
			Impossible à déterminer en l'absence de <i>planning</i>	La nouvelle feuille de route complète n'est pas formalisée au 7 février 2017
			0	0
		Une cartographie des risques a été réalisée en amont	<i>A priori</i> pas d'anticipation d'un risque particulier sur la PAC 2015-2020 et pas d'anticipation du risque lié à la mise à jour du RPG. À l'origine, les équipes de l'ASP pensaient que les modifications à apporter seraient d'une ampleur similaire à celles des années précédentes	Inchangé
	<b>Risques</b>	La cartographie des risques est partagée avec tous les acteurs et décideurs	0	0
			Cf. question précédente	Inchangé
<b>Gestion du projet</b>				

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
			0	0
	Un plan de secours a été prévu dès le lancement		Aucun plan de secours n'a été envisagé au RPG en particulier la restauration du RPG ancien mis à jour par les DDT n'a pas été prévue	Inchangé
	La phase de bascule et de déploiement est sécurisée		N.C.	0,5
	Une étude d'impact complète (opérationnelle et financière) a été réalisée en amont et partagée		Outil non déployé du fait des retards pris sur le RPG	Les phases de recettage permettent de sécuriser le déploiement même si tous les outils n'ont pas été déployés
<b>Étude d'impact</b>			0	0
	L'étude d'impact est mise à jour au fil du projet		Aucune étude d'impact complète n'a été réalisée	Inchangé
<b>Ressources</b>	La mobilisation RH est suffisante et bien dimensionnée		0	0
	Le turn-over de l'équipe projet est		Pas de mise à jour	Inchangé
			0,5	0,75
			Manque de personnel métier qualifié	Recrutement en cours
			1	1

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
		suffisamment maîtrisé	Stabilité des équipes	Inchangé
		Un reporting régulier sur l'avancement du projet est réalisé et des étapes sont fixées	0	1
		Les dépassements (calendrier ou budget) font l'objet d'alertes et entraînent des réévaluations	Pas de rétro <i>planning</i> et ni de feuille de route	Reporting régulier tant au MAAF qu'au cabinet du PM
	<b>Suivi</b>	Chaque étape définie fait l'objet d'une validation	0,5	1
		En cas de difficultés, des auditions externes ont été sollicitées sur le projet	Plusieurs notes ont été adressées par l'ASP à sa tutelle avec présentation de scénarios alternatifs en vue de réduire les difficultés rencontrées mais ces notes sont toutes postérieures au 27 janvier 2015	Le suivi régulier au niveau PM permet une alerte en quasi temps réel des dépassements de délai
		Le retour sur investissement <sup>25</sup> (RSI) du projet a été calculé dès le lancement	1	1
<b>Pilotage financier</b>	<b>Impact financier</b>		Validation des étapes	Inchangé
			1	1
			Audit du cabinet « Fontaine Consultants » réalisé au moment du changement de responsable	Inchangé
			S.O.	S.O.
			Aucun retour sur investissement n'a été réalisé mais, au cas particulier peu d'intérêt	Inchangé

<sup>25</sup> On peut aussi remplacer RSI par coût global du projet.



Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
		L'estimation du coût total du projet est décomposée par lots pour mieux identifier les postes de charge	0	0
		La trajectoire budgétaire du projet est définie	0	0
		Le RSI fait l'objet de réévaluations périodiques en cours de projet	S.O.	S.O.
		Un gestionnaire a été identifié comme responsable du suivi financier périodique du programme	1	1
		Le suivi périodique financier du programme est réalisé selon des jalons préétablis	SAMOA ISIS	Inchangé
		Chaque nouveau besoin / requête de changement fait l'objet d'un chiffrage financier intégré	0	0
		Le risque de dérives financières dans le coût total (10-15 %) a été intégré	Aucun suivi financier périodique défini	Inchangé
			0,5	0,5
			L'ASP procède à des estimations financières des travaux confiés en externe mais la gestion des urgences a parasité le process	Inchangé
			1	1

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
			Selon l'équipe projet indique avoir prévu un budget plus large que nécessaire + 20% ce que confirme les comparaisons entre les budgets prévisionnels et exécutés	Inchangé
<b>Pilotage fonctionnel et juridique des prestataires</b>	<b>Fonction achat / juridique</b>	Des négociations en amont ont été menées	0	0
		Le marché a fait l'objet d'un allotissement	0	Inchangé
		Le suivi de l'exécution contractuelle est satisfaisant	Un seul prestataire	0
			1	Inchangé
			L'ASP valide l'exécution des missions confiées au prestataire Worldline	Inchangé
<b>Externalisation des prestataires</b>	<b>Externalisation maîtrisée</b>	L'AMOA et la MOE sont externalisées de façon intensive	0,5	0,5
		La rédaction des spécifications fonctionnelles générales et/ou détaillées est externalisée	1	Inchangé
		Le ratio prestataires / interne est satisfaisant (<1/1) pour assurer la bonne gestion des prestataires	Réalisée en interne	Inchangé
		Le prestataire est intéressé au résultat ou des pénalités ont été prévues dans le contrat	0	0
			Ratio exact non connu mais les extérieurs sont largement supérieurs aux effectifs internes (environ un tiers/deux tiers 30/80 d'externes)	Inchangé
			L'article 16 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du	0,5
				Inchangé

### Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>ISIS (situation début 2016)</b>	<b>ISIS (situation début 2017)</b>
			<p>marché conclu avec la société Worl'dline prévoit des pénalités en cas de non-respect des engagements contractuels mais ces dernières n'ont jamais appliquées sur la période 2013-2016</p>	
			1	1
	Des revues de performance régulières du prestataire sont réalisées à travers un tableau de bord		La comitologie du projet prévoit des rencontres régulières entre le prestataire et les équipes de l'ASP avec des revues de performance	Inchangé
	Les livrables font l'objet d'une validation systématique		1	1
			Validation des lots applicatifs	Inchangé
			<b>21,5/54</b>	<b>37,5/54</b>
		<b>TOTAL</b>		

Source : Mission, sur la base des éléments transmis par l'ASP.

#### 4. Le programme OSIRIS accuse aujourd'hui un retard d'environ deux ans

Les éléments mentionnés dans cette partie reprennent pour l'essentiel ceux contenus dans le rapport de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de la communication de l'État (DINSIC) intitulé : « *Sécurisation du projet OSIRIS, système de gestion du FEADER et du FEAMP* » remis à la date du 2 décembre 2016.

Cette annexe dresse également un état de l'avancement des mesures prises suite aux préconisations formulées et des améliorations qui peuvent encore en découler.

##### 4.1. L'outil de gestion OSIRIS avait pour ambition de gérer le cycle de vie complet des dossiers pour les aides FEADER et FEAMP non gérées dans ISIS

L'instrumentation du programme FEADER à travers le Système d'information OSIRIS s'inscrit dans la continuité par rapport à la précédente programmation 2007-2013 (règlement de développement rural n° 2 (RDR2)). Elle est basée sur la construction par les équipes direction de l'informatique et des technologies (DIT) de l'ASP d'un **progiciel générique de gestion des aides, tellement fortement paramétrable et modulaire** qu'il est un générateur d'applications, avec la volonté de confier la déclinaison opérationnelle de cette « *boîte à outils OSIRIS* » aux équipes métiers de la direction du développement rural et de la pêche (DDRP).

L'application a été conçue à l'origine comme un « *progiciel* » avec plus de 15 modules, 250 spécifications détaillées et 800 contrats de service technique. Son architecture s'est appuyée sur les orientations du schéma directeur ASP 2009 pour RDR2 :

- ♦ modularité dans la conception de l'application et approche orientée services (SOA) ;
- ♦ boîte à outils paramétrables par l'AMOA, sans intervention de la DIT ;
- ♦ construction de services génériques et réutilisables pour d'autres dispositifs d'aides agricoles (socle Nouveau Paiement Simplifié - NPS).

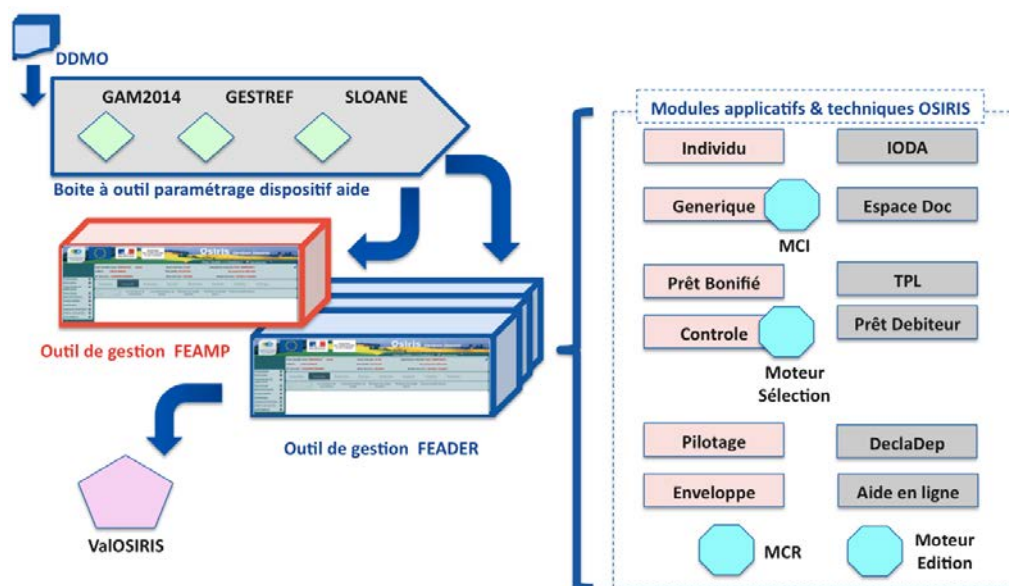
Vis-à-vis du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche<sup>26</sup> (FEAMP), l'instrumentation de ce fonds structurel européen à travers OSIRIS a constitué **un changement par rapport à la précédente programmation 2007-2013** où l'application PRESAGE était utilisée par l'Autorité de Gestion pour son contrôle administratif et où seule la liquidation du paiement s'appuyait sur OSIRIS. Malgré une décision prise dès début 2013 sur le choix de OSIRIS pour couvrir l'ensemble du processus de gestion, **des discussions jusqu'à l'été 2016 ont été tenues sur le choix définitif de l'instrumentation entre l'ASP, la DPMA et l'Autorité de Certification (SCEI).**

Au travers de l'outil OSIRIS, **l'ASP avait l'ambition de disposer d'un système unique et générique pour traiter de manière identique la diversité des mesures d'aide agricole hors surfacique.**

---

<sup>26</sup> La gestion du FEAMP est hors champ de la mission.

Graphique 12 : Représentation du SI OSIRIS (vision applicative)

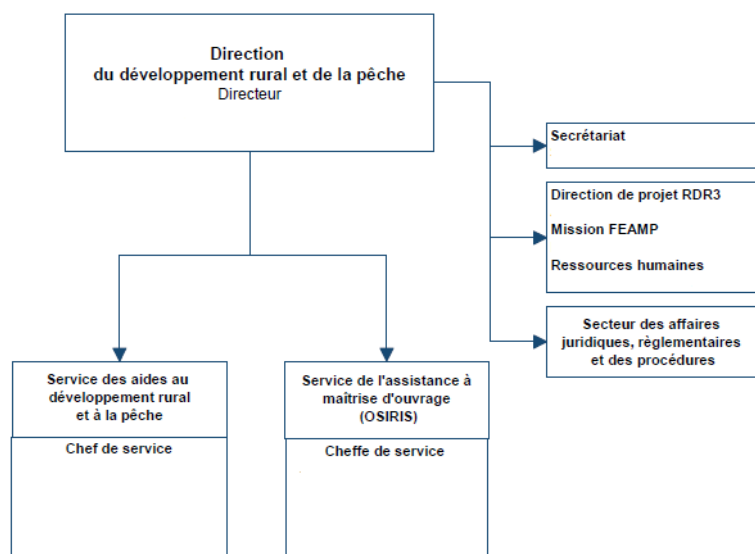


*Source : Rapport de la DINSIC intitulé : « Sécurisation du projet OSIRIS, système de gestion du FEADER et du FEAMP » remis à la date du 2 décembre 2016.*

#### 4.2. La direction du développement rural et de la pêche dispose de son propre service d'assistance à maîtrise d'ouvrage dont les équipes ont dû être sensiblement renforcée en recourant à un prestataire

Au sein de l'ASP, la direction du développement rural et de la pêche (DDRP) est la direction métier en charge de piloter le programme OSIRIS. Pour ce faire, elle dispose notamment d'un service d'assistance à maîtrise d'ouvrage de sept agents titulaires en charge, d'une part des évolutions du socle générateur d'application, et, d'autre part, des instanciations par type d'opération du PDR des régions (cf. graphique 11). Cette équipe a été sensiblement renforcée au cours de l'année 2016 pour faire face aux demandes d'instrumentation des Régions, autorités de gestion du Feader (cf. *infra*). **Pour tenir la charge de transcription, l'ASP a eu recours à une commande UGAP de 70 consultants auprès de la société CGI qui sont montés en puissance au cours de l'été 2016.**

Graphique 13 : Organigramme de la DDRP



Source : ASP.

### 4.3. Le développement du programme OSIRIS connaît aujourd'hui un retard d'environ deux ans en raison de facteurs exogènes

#### 4.3.1. L'organisation interne du projet, issue d'une sédimentation historique, est très segmentée et fortement externalisée

Les équipes mobilisées sur OSIRIS se répartissent selon les structures organisationnelles suivantes :

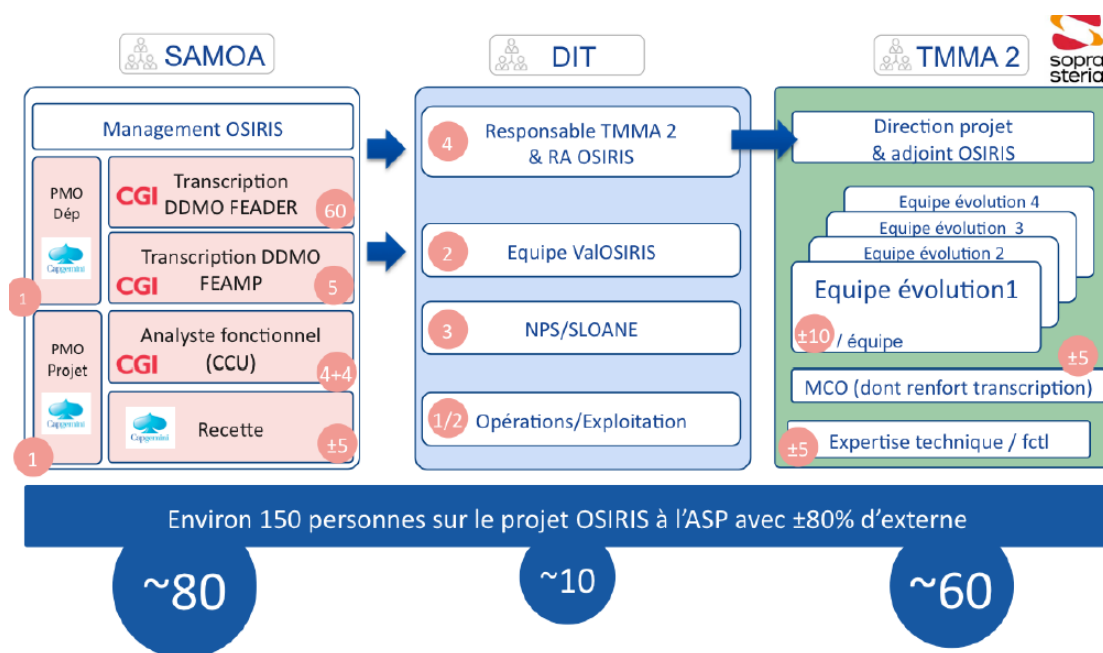
- ♦ **le service d'assistance à maîtrise d'ouvrage est rattaché à la DDRP**, il est en relation avec les sachants métiers présents au sein du service des aides au développement rural et à la pêche (SADRP). C'est lui qui porte la feuille de route OSIRIS validée par le SADR. Il mobilise les sociétés :
  - Cap Gemini pour la fonction « *project management office* » du projet (transverse et dédié transcription), et la recette des développements de la DIT ;
  - CGI pour l'analyse fonctionnelle des besoins métiers et la transcription des descriptifs détaillés de mise en œuvre (DDMO) ;
- ♦ **la direction de l'informatique et des technologies (DIT)** est mobilisée à travers plusieurs équipes :
  - une équipe du service étude et développement, secteur maintenance externe assure le pilotage du marché de la tierce maintenance applicative (TMA) au sein de laquelle le groupe Sopra Steria assure le développement et la maintenance d'OSIRIS ;
  - une équipe du service étude et développement, secteur maintenance externe assure la maintenance du socle technique « NPS » commun à OSIRIS et à d'autres applications portées par l'ASP ;
  - une équipe du service opérations pour l'hébergement et l'infogérance d'OSIRIS.

### Annexe III

Ce schéma organisationnel, issu de l'organisation retenue lors de l'instrumentation de la précédente campagne de la PAC, limite la maîtrise d'œuvre à un rôle d'exécution avec un faible rôle de conseil à la définition des solutions en réponse aux besoins métiers. En outre, la sous-traitance des développements positionne la DIT dans un rôle d'interface.

Au final, **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** (cf. graphique 12).

Graphique 14 : Organisation fonctionnelle du projet OSIRIS



*Source : Rapport de la DINSIC intitulé : « Sécurisation du projet OSIRIS, système de gestion du FEADER et du FEAMP » remis à la date du 2 décembre 2016.*

#### 4.3.2. Le transfert au niveau régional de la gestion du FEADER a sensiblement accru le nombre de plans de développement rural et par suite celui des outils à instrumenter dans OSIRIS

Au cours de la précédente programmation<sup>27</sup> le MAAF était Autorité de Gestion (AG), avec **un seul plan de développement rural hexagonal (PDRH) et des ajustements régionaux.**

<sup>27</sup> Dite du règlement de développement rural n° 2 (RDR2) sur la période 2007-2013.

## Annexe III

Dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014<sup>28</sup>, l'État a confié aux conseils régionaux la gestion du FEADER. Cette décentralisation aux régions a été introduite dans la programmation actuelle (dite RDR3) pour la période 2014 – 2020. Les régions sont alors devenues AG ce qui les a amené, pour la première fois, à négocier directement avec la Commission européenne leur plan de développement rural (PDR) entraînant de fait leur multiplication à l'échelle régionale. **La programmation RDR3 est ainsi composée de 29 PDR** dont deux programmes nationaux et des mesures du cadre national à décliner dans les régions (DJA – Dotation Jeune Agriculteur, Lutte contre la Prédation, PCAE - Plan de Compétitivité et d'Adaptation des Exploitations agricoles, et Natura2000). **La validation de l'ensemble de ces PDR avec la Commission Européenne a été longue<sup>29</sup>** et a nécessité une phase de transition durant les années 2014 et 2015. De fait, elle a retardé d'autant le début de l'instrumentation des outils nécessaires à la gestion des aides.

Or, chaque PDR est composé d'une vingtaine de mesures et chacune de ces mesures peut être décomposée en un nombre variable de sous-mesures, elle-même composée de type d'opérations disposant chacune de leur outil. **Dès lors le nombre d'outils à instrumenter par l'ASP est de l'ordre de 800.**

Par la suite, la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) a entraîné la mise en place des grandes régions. Pour autant, elle ne réduit pas le nombre de PDR pour la programmation RDR3, car, même si des rapprochements sont possibles, les PDR ne sont pas fusionnés.

Enfin, la décentralisation a également **complexifié la gestion par la multiplication des acteurs, la répartition des rôles et les délégations**. Le nombre d'acteurs dans la gestion est important (organisme payeur, conseils régionaux, services du MAAF - DDT, DRAAF, DREAL, directions régionales ASP, Agences de l'eau et autres financeurs nationaux, etc.). À cette liste d'acteurs s'ajoutent également les corps de contrôles (CCCOP, Cours des comptes Française et Européenne, Commission Européenne).

### 4.3.3. Les instances mises en place dans le cadre de la gouvernance du projet ont été inefficaces

Comme l'a souligné le rapport de la DINSIC précité<sup>30</sup>, **l'attention des acteurs du projet Osiris est aujourd'hui centré sur l'instrumentation au détriment des enjeux métiers du programme.**

Les différents niveaux de gouvernance du programme FEADER n'ont pas permis d'éviter le dérapage du projet. Dans le détail :

- ♦ au niveau national : **le vademécum de gouvernance du FEADER, validé lors du comité État-Régions le 1<sup>er</sup> octobre 2014, n'a pas été respecté.** Les participants aux différentes instances n'ont, le plus souvent, pas été différenciés en fonction des différents niveaux et ne disposaient pas de mandat de décision ce qui peut engendrer une remise en cause ultérieure des décisions prises ;

---

<sup>28</sup> Publiée au Journal officiel le 28 janvier 2014.

<sup>29</sup> La durée est variable d'une région à une autre mais les discussions avec la Commission ont duré jusqu'au dernier trimestre 2015.

<sup>30</sup> Cf. pages 46, 47 et 48.



**Encadré 5 : Instances de gouvernance du FEADER**

Comité État-Régions : une instance politique à deux niveaux : interfonds/FEADER

Au niveau technique :

Instance de coordination des AG : réunit les représentants des AG du MAAF, des organismes payeurs et, en tant que de besoin, de l'organisme de certification, prépare les décisions politiques et valide certains éléments de procédure transversaux.

Comités techniques thématiques associant les régions *via* l'ARF, les services de la direction générale de la performance économique et les organismes payeurs le cas échéant, ils ont pour objet de travailler sur les points clés liés d'une part au contenu, à la mise en œuvre des PDR lorsqu'un travail préalable à celui en région ou une mutualisation est pertinente ou, d'autre part, aux politiques publiques cofinancées par le MAAF.

*Source : Vadémécum validé lors du comité État-Régions le 1<sup>er</sup> octobre 2014.*

- ♦ au niveau régional : les mécanismes de convention formalisent les relations entre le Conseil régional, la direction régionale de l'ASP et les DDT du MAAF mais, malgré la proximité des acteurs au niveau local, les conventions nécessitent une validation au niveau national ce qui allongent les délais de signature et d'engagement ;
- ♦ au niveau inter-régional : la mission a pu constater que des groupes de travail informels émergent pour traiter des problématiques communes mais ces initiatives demeurent ponctuelles.

Au final, **si une communication abondante existe sur le projet OSIRIS, elle ne fait pas l'objet de l'accompagnement approprié à destination des acteurs.**

**4.4. De fortes incertitudes pèsent aujourd'hui sur la faisabilité technique du projet et il existe un risque fort de dérapage de son coût global**

À l'issu des divers entretiens conduits par la mission<sup>31</sup>, cette dernière ne peut que confirmer les doutes exprimés par la DINSIC sur la faisabilité de la feuille de route du programme OSIRIS pour 2017 ainsi que sur les risques de dépassement du coût du projet.

En effet, si une instrumentation complète des 800 outils en 2017 (hors LEADER) a été évoquée, l'estimation des capacités de production a été basée sur une juste répartition entre des outils complets et des outils présentant des fonctionnalités dégradées (dits outils simplifiés).

Or, selon les équipes de l'ASP, les demandes des Régions se concentrent plutôt sur des outils complets qui impliquent par nature des développements plus importants.

Par ailleurs, l'estimation réalisée par la DINSIC d'un nombre de 7 000 jours hommes pour atteindre la cible doit être corrélée à la capacité propre du SAMOA OSIRIS qui se limite, selon les responsables interrogés, à un maximum de 5 000 jours hommes par an.

En outre, une opération de remise à jour technique d'OSIRIS (dite « *dette technique* »), représentant entre 500 et 1000 jours hommes sera également à prévoir en 2017. Cette dernière présente des risques d'altération des performances de l'outil pendant la durée des travaux de remise à niveau.

**L'ensemble de ces éléments rendent hautement improbable un rattrapage du retard pris sur le projet au cours de l'année 2017.**

<sup>31</sup> Cf. notamment entretien avec la DDRP en présence des représentants du SAMOA OSIRIS en date du 16 février 2017.

**La mission alerte également sur les risques d'un dérapage budgétaire significatif au-delà de celui d'ores et déjà constaté sur la période 2014-2016.**

En effet, le budget initial de la feuille de route 2014-2016 définie fin août 2013 oscillait entre 8,7 M€ et 10,7 M€ avec une provision pour risque de 2 M€.

Or, selon les informations communiquées par l'ASP, le coût global du budget, pour la période 2014-2015 s'élève déjà à plus de 18 M€.

Au surplus, il n'existe pas de vision consolidée du budget prévisionnel OSIRIS ce qui rend difficile une estimation des dépenses à venir. **Une simple estimation, basée sur un échange avec les équipes du SAMOA OSIRIS permet d'évaluer à 17,5 M€ le coût des instanciations supplémentaires<sup>32</sup>.**

**4.5. La question de la succession de l'outil OSIRIS dans le cadre d'un éventuel RDR4 doit être posée dès à présent**

En retenant comme hypothèses que :

- ◆ le transfert aux régions de la gestion du FEADER ne sera pas remis en cause ;
- ◆ la prochaine PAC comportera toujours un volet FEADER hors SIGC ;
- ◆ l'ASP demeurera l'organisme payeur unique en France métropolitaine.

Sous ces hypothèses, malgré la diminution du nombre de régions, et même si, forte de leur expérience sur la PAC actuelle, elles décidaient de concentrer les dispositifs d'aides, le nombre d'outils à instrumenter restera important (plusieurs centaines).

La complexité des dispositifs à paramétrer, la rigidité de l'outil, et les retards techniques actuels interrogent sur la pertinence d'une réutilisation d'OSIRIS dans la perspective d'une nouvelle PAC. Tous les acteurs rencontrés par la mission se sont d'ailleurs montrés réticents à l'idée de reconduire OSIRIS dans sa forme actuelle.

Or, si une nouvelle PAC devait être mise en place, les discussions devraient normalement débiter deux ans<sup>33</sup> avant sa mise en œuvre, soit théoriquement dès 2018. **Dès lors une décision sur la reconduite ou non de l'outil pour la prochaine campagne doit être prise le plus rapidement possible.**

---

<sup>32</sup> Cette estimation est basée sur l'instrumentation de 1 000 outils, à raison de 25 jours hommes par outils facturés à 700 €/jour, soit un montant de  $1\,000 \times 25 \times 700 = 17,5$  M€.

<sup>33</sup> Délai évoqué par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission.

#### 4.6. Synthèse

##### **Synthèse des principaux constats relatifs au programme OSIRIS conduit par l'ASP**

**Le projet a fait l'objet d'une évaluation spécifique détaillée par la DINSIC en décembre 2016 dont les principaux constats restent d'actualité à la date de rendu du présent rapport :**

- ◆ le projet a été fortement impacté par le transfert aux Régions de la gestion du FEADER qui a engendré :
  - un retard dans le démarrage des opérations d'instrumentation pendant la période de négociation des PDR ;
  - une augmentation significative du nombre d'outils à instrumenter ;
- ◆ le projet a souffert, jusqu'au mois de février 2017, de l'absence d'un planning complet formalisé ce qui a engendré :
  - des incompréhensions de la part des différents interlocuteurs de l'ASP (DDT, ministères, Régions, etc.) ;
  - une absence de visibilité sur le coût financier global ;
- ◆ l'absence de pilotage unifié de l'ensemble des acteurs travaillant sur le projet (internes et externes) a nui à l'efficacité de la conduite du projet qui plus est en présence d'une externalisation à hauteur de 80 % ;
- ◆ l'inefficacité des instances de gouvernance.

**Certaines mesures prises récemment (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017), devraient permettre d'améliorer la conduite du programme (cf. tableau 11) :**

- ◆ la formalisation d'une feuille de route complète ;
- ◆ la mise en place d'une direction des opérations chargée de piloter les travaux de l'ensemble des équipes internes et externes ;
- ◆ le recrutement d'un directeur des programmes afin notamment de renouer les relations avec les acteurs régionaux (en particulier grâce à des points hebdomadaires avec les services des régions).

**La mission observe néanmoins que plusieurs axes d'amélioration attendus au travers de cette réorganisation restent à concrétiser (tableau 11).**

Annexe III

Tableau 12 : Synthèse de l'analyse opérée par la mission sur le programme ISIS avant et après le 6 février 2017<sup>34</sup>

	Modules	Critères	OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)	OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)
<b>Gouvernance du projet</b>	<b>Global</b>	Les projets SI menés par l'agence sont hiérarchisés et priorisés dans le temps	0	1
			Pas de priorisation par l'ASP des projets (pas de feuille de route globale)	Feuille de route globale
	<b>Comitologie</b>	Le nombre de parties prenantes est adéquat	0	0
			Trop d'interlocuteurs pour lesquels il est difficile de concilier l'ensemble des attentes et, au surplus, changements des acteurs décisionnaires (p. 46 du rapport DINSIC)	Inchangé
		La fréquence des réunions est adaptée	0,5	1
			Nombre de réunions limité mais pas de réunion avec les usagers	Points réguliers avec les usagers
Tous les acteurs clés sont représentés	0	0,5		

<sup>34</sup> Date d'entrée en fonction de la nouvelle directrice des opérations.

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
			<p>p.46 du rapport DINSIC : depuis 2013, le programme a subi de nombreux changements d'acteurs décisionnaires et souffre de l'absence d'une autorité de coordination forte entre les autorités de gestion, ministère et l'OP</p>	<p>Depuis la mise en place d'une direction des programmes, des réunions téléphoniques hebdomadaires ont lieu. Leur efficacité devra être appréciée dans le temps</p>
<b>Chaîne décisionnelle</b>	<p>La direction de programme est unique et identifiée</p>		<p>0</p> <p>La direction des programmes n'a été réinstaurée qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 suite à recommandations DINSIC</p>	<p>1</p> <p>Direction des programmes instaurée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017</p>
	<p>Le portage politique du projet est fort</p>		<p>0</p> <p>p. 42 du rapport DINSIC : le comité de pilotage OSIRIS au niveau de la direction générale de l'ASP n'est plus en place depuis mi-2015 et il n'y avait pas de comité avec chaque région</p>	<p>1</p> <p>Revue hebdomadaire entre le responsable de la direction de programme (DP) et le président de l'ASP</p>
	<p>Le portage métier est suffisant</p>		<p>0</p> <p>p. 46 du rapport DINSIC : Focalisation des tensions sur l'instrumentation au détriment des enjeux métiers. Seul l'aspect responsabilité OP est pris en compte</p>	<p>N.D.</p> <p>Nouvelle organisation trop récente</p>
	<p>La chaîne de décision, de validation et d'alerte est clairement définie</p>		<p>0</p>	<p>N.D.</p>

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
			<p>p. 47 du rapport DINSIC : les instances (INCAG, CCT et COMOP) ne fonctionnent pas comme prévu par le vademécum de gouvernance</p>	<p>Nouvelle organisation trop récente</p>
<p><b>Répartition des rôles et responsabilités</b></p>	<p>Les responsabilités sont clairement définies entre acteurs (métiers et technique)</p>	<p>1</p>	<p>1</p>	<p>1</p>
	<p>Le pilotage du projet est intégré (intégration MOA / MOE)</p>	<p>0</p>	<p>Il existe des conventions aux différents niveaux (p. 47 du rapport de la DINSIC)</p>	<p>Inchangé</p>
	<p>Les rôles entre MOA et MOE sont clairement définis</p>	<p>1</p>	<p>Fractionnement de la MOA et MOE (schéma p. 41 du rapport de la DINSIC)</p>	<p>N.D.</p>
		<p>Les conventions définissent les rôles</p>	<p>1</p>	<p>Création de la direction des opérations trop récente</p>
	<p>Les utilisateurs sont associés en amont au projet</p>	<p>0</p>	<p>Les régions ont le sentiment d'une information uniquement descendante sans prise en compte de leurs attentes (p. 42 du rapport de la DINSIC)</p>	<p>Inchangé</p>
			<p>1</p>	<p>Volonté de mieux prendre en compte les besoins des utilisateurs</p>

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>	
<b>Conception du projet</b>		Les fonctionnalités souhaitées sont hiérarchisées (cœur, avancées, facultatives)	0	N.D	
		En l'absence de planning global, il est impossible de hiérarchiser les fonctionnalités souhaitées. Toutefois, des outils simplifiés ont été mis en place	0	Nouvelle organisation trop récente	
		Les fonctionnalités retenues présentent un degré de complexité relativement modéré	Système applicatif complexe (p. 2 du rapport de la DINSIC)	0	Inchangé
		Les fonctionnalités retenues sont stabilisées : pas d'ajouts ou modifications pendant la réalisation	0	N.D	N.D
		Les fonctionnalités sont clairement définies avant la phase de réalisation	Il y a régulièrement plusieurs versions des outils à déployer	0,5	Nouvelle organisation trop récente
		Un processus de gestion des demandes d'évolution du périmètre est défini pour garder le périmètre du projet sous contrôle	Validation des fonctionnalités souhaitées avant le démarrage du projet grâce aux DDMO mais pas d'intervention des usagers au socle	0,5	0,5
			Il existe un processus de validation des DDMO mais ce dernier n'a pas permis de maîtriser le périmètre du projet (cela n'a pas permis de réguler le nombre de demandes)	0	Inchangé
				0	0
					Inchangé (proposition de la DINSIC d'outils simplifiés en fonction des enjeux non mise en œuvre par l'ASP à ce stade)

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
	<b>Alignement SI et métier</b>	La définition des besoins est réalisée en lien étroit avec les métiers	0	N.D
		Régions peu associées à la définition des besoins et besoin sont principalement strictement alignés au cadre réglementaire de l'OP (p. 42 du rapport de la DINSIC)	1	Nouvelle organisation trop récente
		La solution retenue tient compte de l'urbanisation et de l'interopérabilité avec l'environnement informatique préexistant	1	1
		Des composants existants sont réutilisés	1	Inchangé
	<b>Architecture</b>	Le nombre d'interfaces à gérer simultanément est maîtrisable	1	1
		OSIRIS est conçu de façon à limiter le nombre d'interfaces	OSIRIS est conçu de façon à limiter le nombre d'interfaces	Inchangé
		Les interdépendances et adhérences avec d'autres SI ou chantiers en cours sont connues et gérables	N.A.	N.A.
	<b>Modularité</b>	Le projet est séquencé et propose des livrables intermédiaires	1	1
		Séquençage progressif de déploiement d'outils, y-compris en version dégradée		Inchangé



Annexe III

	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
<b>Modules</b>	L'objectif principal du SI est obtenu dès la première brique	0	N.D.
	Le projet n'est ni trop ambitieux ni surdimensionné	0	Nouvelle organisation trop récente 0
<b>Dimensionnement du projet</b>	Les délais fixés sont réalistes	0	Inchangé N.D.
	Les délais imposés sont trop irréalistes (cf. 37 du rapport de la DINSIC : délai non basé sur un rationnel opérationnel)	0	Nouvelle organisation trop récente
<b>Gestion du projet</b>	Les livrables prioritaires sont clairement identifiés	1	1
	Des jalons ont été fixés en termes de calendrier et de livrables associés	0,5	Inchangé 1
	Une cartographie des risques a été	0	La nouvelle feuille de route est complète 0

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
		réalisée en amont	Aucune cartographie des risques n'a été réalisée	Inchangé
		La cartographie des risques est partagée avec tous les acteurs et décideurs	N.A.	N.A.
		Un plan de secours a été prévu dès le lancement	0	0
		La phase de bascule et de déploiement est sécurisée	0,5	0,5
		Une étude d'impact complète (opérationnelle et financière) a été réalisée en amont et partagée	0	0
<b>Étude d'impact</b>		L'étude d'impact est mise à jour au fil du projet	0	0
		Pas de mise à jour	Pas de mise à jour	Inchangé
<b>Ressources</b>		La mobilisation RH est suffisante et bien dimensionnée	1	1
			Services dédiés au sein de l'ASP qui a nécessité un renforcement onéreux	Inchangé

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017) (marché UGAP)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
		Le turn-over de l'équipe projet est suffisamment maîtrisé	1	1
		Équipes relativement stables tant au niveau des internes que des prestataires		Inchangé
		Un <i>reporting</i> régulier sur l'avancement du projet est réalisé et des étapes sont fixées	0	N.A.
		Les dépassements (calendrier ou budget) font l'objet d'alertes et entraînent des réévaluations		N.A.
		Chaque étape définie fait l'objet d'une validation	1	1
		En cas de difficultés, des auditions externes ont été sollicitées sur le projet	Pas de rétro planning et ni de feuille de route	Nouvelle organisation trop récente
		Le retour sur investissement <sup>35</sup> (RSI) du	Pas de dispositif spécifique pour suivre les coûts	Nouvelle organisation trop récente
			Validation de tous les livrables	Inchangé
			1	1
			Audit DINSIC réalisé	Inchangé
			0	0
<b>Pilotage</b>	<b>Impact</b>			

<sup>35</sup> On peut aussi remplacer RSI par coût global du projet.

Annexe III

financier	Modules financier	Critères	OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)	OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)
		projet a été calculé dès le lancement	Aucune évaluation du RSI n'a été effectuée. Cette dernière aurait notamment pu conduire à écarter le développement de certains outils destinés à gérer un nombre très limité de dossiers	Inchangé
		Le RSI a fait l'objet d'une contre-expertise	N.A.	N.A.
		L'estimation du coût total du projet est décomposée par lots pour mieux identifier les postes de charge	N.A. 0	N.A. 0
		La trajectoire budgétaire du projet est définie	Décomposition des coûts non communiquée à la mission 0	Inchangé 0
		Le RSI fait l'objet de réévaluations périodiques en cours de projet	Pas de trajectoire budgétaire définie N.A.	La mise au point d'une trajectoire financière n'a pas été évoquée N.A.
	<b>Suivi financier</b>	Un gestionnaire a été identifié comme	En l'absence d'évaluation du RSI, aucune réévaluation n'est réalisée 0	Inchangé 1

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
	responsable du suivi financier périodique du programme	Compte tenu de l'éclatement des responsabilités entre la MOA et la MOE en interne à l'ASP, il n'y a pas de gestionnaire identifié pour le suivi financier	Conformément aux préconisations de la DINSIC, la direction des opérations OSIRIS (DOO) nouvellement créée devrait permettre de bénéficier d'une vision commune et transparente, notamment sur les coûts complets du projet	
	Le suivi périodique financier du programme est réalisé selon des jalons préétablis	0	N.A.	
	Chaque nouveau besoin / requête de changement fait l'objet d'un chiffrage financier intégré	Aucun suivi financier périodique défini – Difficultés à retracer les coûts totaux ?	1	Nouvelle organisation trop récente
	Le risque de dérives financières dans le coût total (10-15 %) a été intégré	Les équipes d'AMOA ont indiqué procéder à une estimation des coûts en cas de nouveau besoin	1	Inchangé
	Des négociations en amont ont été	Les équipes d'AMOA ont indiqué prévoir une marge de sécurité (ce que semble confirmer les écarts significatifs constatés entre les budgets rectificatifs et exécutés)	1	Inchangé
<b>Pilotage</b>	<b>Fonction achat</b>	Des négociations en amont ont été	1	1

Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
fonctionnel et juridique des prestataires	/ juridique	menées	L'ASP recourt à plusieurs marchés avec des prestataires externes sur le projet OSIRIS pour lesquels des appels d'offres ont eu lieu	Inchangé
			1	1
		Le marché a fait l'objet d'un allotissement	Plusieurs prestataires	Inchangé
		Le suivi de l'exécution contractuelle est satisfaisant	0,5	N.A.
Externalisation maîtrisée		L'AMOA et la MOE sont externalisées de façon intensive	Si individuellement le suivi de l'exécution des travaux pour chacun des prestataires est assuré, en global, ce suivi n'existe pas	Nouvelle organisation trop récente
		La rédaction des spécifications fonctionnelles générales et/ou détaillées est externalisée	0	0
			Externalisation importante de l'AMOA et de la MOE (p. 41 du rapport de la DINSIC)	Inchangé
Gestion du prestataire		Le ratio prestataires / interne est satisfaisant (>1/1) pour assurer la bonne gestion des prestataires	Confiée aux régions (pour les instanciations)	Inchangé
		Le prestataire est intéressé au résultat ou des pénalités ont été prévues dans le contrat	0	0
			Ratio exact non connu mais les extérieurs sont largement supérieurs aux effectifs internes (p. 41 du rapport de la DINSIC : 80 % d'externes)	Inchangé
			0,5	0,5
			Selon l'ASP, des pénalités sont prévues au contrat mais n'ont a priori jamais été appliquées	Inchangé

### Annexe III

	<b>Modules</b>	<b>Critères</b>	<b>OSIRIS (situation antérieure au 6 février 2017)</b>	<b>OSIRIS (situation postérieure au 6 février 2017)</b>
		Des revues de performance régulières du prestataire sont réalisées à travers un tableau de bord	0,5	0,5
		Les livrables font l'objet d'une validation systématique	1	1
			Validation des lots applicatifs (même si le déploiement des moteurs de calcul a été un échec)	Inchangé
		<b>TOTAL</b>	<b>19,5/54</b>	<b>24,5/54</b> <b>+ potentiel de 12 points si l'organisation mise en place récemment permet d'obtenir les gains attendus</b>

Source : Mission, sur la base des échanges avec l'ASP et du rapport de la DINSIC relatif à la « Sécurisation du projet OSIRIS » du 2 décembre 2016.



## **ANNEXE IV**

### **Présentation de la gouvernance de la PAC**



## SYNTHÈSE

Si les grands objectifs assignés à la politique agricole commune (PAC) ont peu évolué depuis le Traité de Rome en 1958, le processus décisionnel européen dans ce domaine est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs. Les orientations de la PAC 2014-2020 ont été le fruit de trois années de négociations ce qui atteste de la lourdeur des processus en jeu et des difficultés à concilier les intérêts de tous les États membres.

Au niveau national, la gouvernance du 1<sup>er</sup> pilier présente la particularité d'être « circulaire », les services du ministère de l'agriculture assurant à la fois la définition des axes stratégiques et, *via* les directions départementales des territoires (DDT), l'instruction administrative des dossiers pour le compte de l'Agence des services et de paiements (ASP), organisme payeur pour la France métropolitaine.

La gouvernance du 2<sup>nd</sup> pilier a quant à elle été sensiblement complexifiée du fait de la régionalisation des aides.

La mission a exploré plusieurs pistes de simplification en termes de gouvernance :

- ◆ le rattachement des équipes des DDT en charge de la gestion des dossiers PAC aux directions régionales de l'ASP (rattachement fonctionnel sans mobilité géographique) ;
- ◆ la re-concentration de l'ensemble des aides du 2<sup>nd</sup> pilier au niveau du MAAF ;
- ◆ la régionalisation complète des aides du 2<sup>nd</sup> pilier (hors SIGC).

Outre l'analyse de ces options, la mission souligne que la gouvernance pourrait être améliorée par :

- ◆ un renforcement de la tutelle du MAAF sur l'ASP permettant d'éviter les dérives constatées notamment sur le pilotage des grands projets informatiques<sup>1</sup> ;
- ◆ une plus grande association de l'ASP au moment des déclinaisons, au plan national, des orientations de la PAC.

Enfin, la mission a également identifié les aides pour lesquelles la France a subi les refus d'apurement les plus importants ainsi que des motifs associés. Ces mesures devront faire l'objet d'une attention toute particulière lors des prochaines négociations.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe III relative aux systèmes d'information.



## SOMMAIRE

<b>1. AU NIVEAU EUROPÉEN, LA GOUVERNANCE DE LA PAC FAIT INTERVENIR DE NOMBREUX D'ACTEURS ET LES DÉCISIONS PRISES RÉSULTENT DE LONGUES NÉGOCIATIONS ENTRE LES ÉTATS MEMBRES ET LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES.....</b>	<b>1</b>
1.1. Les grands objectifs assignés à la PAC ont été fixés dès le Traité de Rome en 1958.....	1
1.2. Le processus décisionnel en matière agricole a été modifié en 2010 au profit du Parlement européen qui est devenu co-décisionnaire avec le Conseil.....	2
1.3. La PAC est une compétence partagée entre l'Union et les États membres .....	2
1.4. La mise en œuvre de la PAC repose sur des actes délégués rédigés par la Commission européenne .....	3
1.5. Les mécanismes de contrôle européens s'étalent sur des périodes longues et présentent un risque de surenchère des exigences de la Commission en raison de l'intervention, en second niveau, de la Cour des comptes européenne.....	3
1.5.1. <i>Les procédures de contrôle exercées par la Commission s'avèrent longues et les conclusions interviennent souvent après que plusieurs campagnes annuelles de versement des aides soient clôturées.....</i>	<i>3</i>
1.5.2. <i>La Cour des comptes européenne examine, pour le compte du Parlement, le bienfondé des dépenses engagées dans le cadre de la politique agricole commune .....</i>	<i>4</i>
<b>2. AU NIVEAU NATIONAL, LA GOUVERNANCE EST ATYPIQUE EN CE QUI CONCERNE LE PREMIER PILIER ET S'EST COMPLEXIFIÉE POUR LE SECOND.....</b>	<b>5</b>
2.1. La gestion des aides du premier pilier de la PAC repose sur une « gouvernance circulaire » entre le MAAF et l'ASP.....	5
2.2. La gestion des aides du second pilier s'est sensiblement complexifiée suite au transfert aux régions de l'autorité de gestion et la question de la responsabilité financière en cas de refus d'apurement reste ouverte .....	5
2.3. La C3OP, organisme de certification, joue le rôle d'auditeur externe des organismes payeurs et se positionne de plus en plus sur des vérifications de conformité de la réglementation française avec les textes européens .....	9
<b>3. PISTES DE SIMPLIFICATION DE LA GOUVERNANCE DE LA PAC.....</b>	<b>10</b>
3.1. Le rattachement des équipes dédiées à la PAC en DDT au niveau des directions régionales de l'ASP simplifierait la gouvernance du 1 <sup>er</sup> pilier.....	10
3.2. Plusieurs pistes sont envisageables pour clarifier la gouvernance du second pilier.....	11
3.2.1. <i>La re-concentration des aides du second pilier au niveau du MAAF simplifierait sa gouvernance en réduisant le nombre d'autorités de gestion....</i>	<i>11</i>
3.2.2. <i>La régionalisation totale des aides du second pilier clarifierait sa gouvernance.....</i>	<i>12</i>

## Annexe IV

- 3.3. La gouvernance actuelle pourrait être améliorée par un renforcement de la tutelle du MAAF et une association plus forte de l'ASP au moment de décliner les décisions prises sur la PAC au niveau national..... 13
- 3.4. Plusieurs choix stratégiques devront être opérés au cours de la période 2017-2019 afin d'éviter que les écueils de la période récente ne se reproduisent..... 14

## **1. Au niveau européen, la gouvernance de la PAC fait intervenir de nombreux d'acteurs et les décisions prises résultent de longues négociations entre les États membres et les institutions européennes**

### **1.1. Les grands objectifs assignés à la PAC ont été fixés dès le Traité de Rome en 1958**

En 1958, lors de l'établissement du marché commun par le traité de Rome, les agricultures des six pays membres fondateurs étaient marquées par une forte intervention étatique. Pour que les produits agricoles puissent circuler librement au même titre que les autres marchandises, tout en maintenant une intervention publique dans le secteur agricole, il fallait supprimer les mécanismes d'intervention nationaux et les transposer au niveau communautaire : telle fut la raison fondamentale de la naissance de la politique agricole commune (PAC). Par ailleurs, à l'origine, l'intervention dans le secteur agricole était fondée en grande partie sur des spécificités sectorielles<sup>2</sup>. La volatilité des prix, du fait notamment d'une demande alimentaire inélastique corrélée à une forte variabilité de l'offre, débouche sur une instabilité permanente des marchés. Dans une telle situation, les autorités publiques ont toujours eu tendance à réguler les marchés agricoles et à soutenir les revenus des producteurs, tendance dont la PAC a hérité.

Les objectifs assignés à la PAC, à la fois économiques et sociaux, sont spécifiés à l'article 39 du traité de Rome<sup>3</sup> :

- ◆ accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique et en assurant un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- ◆ assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ;
- ◆ stabiliser les marchés ;
- ◆ garantir la sécurité des approvisionnements ;
- ◆ assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Avec la PAC 2014-2020, l'intervention publique dans l'agriculture s'est renforcée, avec des politiques agrorurales qui, au soutien de la fonction traditionnelle de l'activité primaire, à savoir la production des denrées alimentaires, ont ajouté d'autres dimensions, dont le développement durable, la lutte contre le changement climatique, l'aménagement du territoire et du paysage, la diversification et la vitalité de l'économie rurale ou la production d'énergie et de biomatériaux. Le soutien aux biens publics, ou fonctions non marchandes de l'activité agricole (c'est-à-dire non rémunérées par le marché), est devenu en conséquence un volet clé des politiques agricoles et rurales plus récentes et, parmi elles, de la PAC.

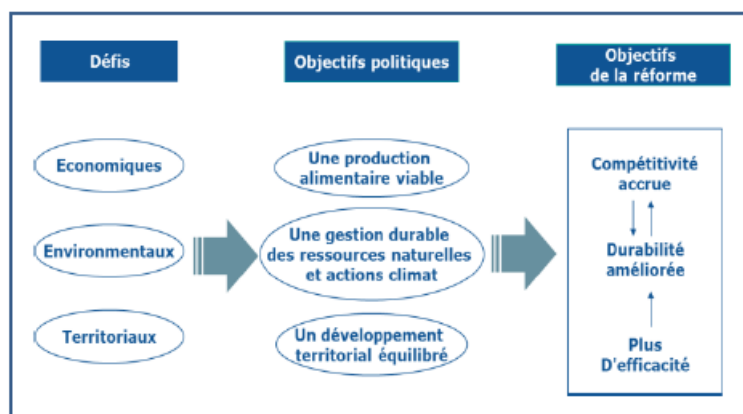
Si les objectifs alloués depuis l'origine à la PAC n'ont pas été modifiés, la réforme de la PAC 2014-2020 a été axée sur des objectifs opérationnels visant à permettre à l'agriculture européenne d'atteindre de plus hauts niveaux de production d'aliments sûrs et de qualité tout en préservant les ressources naturelles indispensables au maintien de la productivité agricole (cf. graphique 1).

---

<sup>2</sup> Produits agricoles soumis à des aléas climatiques, des contraintes géographiques ou des déséquilibres systémiques entre l'offre et la demande.

<sup>3</sup> Ces objectifs sont complétés par des objectifs généraux spécifiés à d'autres articles du Traité de Rome comme la protection de l'environnement (article 9), la protection des consommateurs (article 12), etc.

**Graphique 1 : Les défis et objectifs de la PAC 2014-2020**



*Source : DG agriculture et développement rural.*

### **1.2. Le processus décisionnel en matière agricole a été modifié en 2010 au profit du Parlement européen qui est devenu co-décisionnaire avec le Conseil**

Le traité de Rome avait fixé la procédure pour l'élaboration et la mise en œuvre de la PAC, qui reposait sur une proposition de la Commission, l'avis du Parlement européen et, éventuellement, du Comité économique et social européen, et la décision du Conseil, à la majorité qualifiée. Il s'agissait donc pour le Parlement européen d'une procédure de simple consultation, qui n'a jamais été modifiée avant 2010. À cette date, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>4</sup> a reconnu la codécision comme «procédure législative ordinaire» de la PAC en remplacement de la procédure de consultation, ce qui a consolidé le rôle de véritable co-législateur du Parlement européen dans le domaine de l'agriculture. La réforme de la PAC pour la période 2014-2020 est la première à laquelle le Parlement a participé en tant que co-législateur.

**L'accord sur la réforme de la PAC obtenu en 2013 a été le fruit de trois années de réflexion, de discussions et de négociations.**

### **1.3. La PAC est une compétence partagée entre l'Union et les États membres**

Le traité sur le fonctionnement de l'Union a été modifié afin d'y inclure une classification générale des compétences en trois catégories :

- ◆ compétences exclusives ;
- ◆ compétences partagées ;
- ◆ compétences de coordination, d'appui et de complément des actions des États membres.

Dans ce contexte, l'article 4, reconnaît une compétence partagée entre l'Union et les États membres dans le domaine de l'agriculture. Sur cette base, les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif agricole.

<sup>4</sup> Articles 42 et 43.



#### **1.4. La mise en œuvre de la PAC repose sur des actes délégués rédigés par la Commission européenne**

Une fois les règlements de bases publiés, il revient à la Commission de rédiger les actes délégués, qui sont des actes non législatifs de portée générale complétant ou modifiant certains éléments non essentiels des actes de base. Ces actes délégués sont ensuite transmis au Conseil et au Parlement pour examen et ne peuvent entrer en vigueur que si, dans un délai de deux mois (renouvelable une fois), ni le Parlement, ni le Conseil n'expriment d'objections<sup>5</sup>.

#### **1.5. Les mécanismes de contrôle européens s'étalent sur des périodes longues et présentent un risque de surenchère des exigences de la Commission en raison de l'intervention, en second niveau, de la Cour des comptes européenne**

Le premier règlement du Conseil européen<sup>6</sup> fixant les modalités de financement de la politique agricole commune (PAC) ne contenait aucune disposition relative aux contrôles. Ces derniers ont été progressivement formalisés au point que le paiement des dépenses agricoles communautaires s'inscrit désormais dans un cadre procédural complet. Ce cadre repose sur plusieurs règlements<sup>7</sup>.

##### **1.5.1. Les procédures de contrôle exercées par la Commission s'avèrent longues et les conclusions interviennent souvent après que plusieurs campagnes annuelles de versement des aides soient clôturées**

Conformément aux dispositions de l'article 38 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture (PAC) et de la pêche. Dans le cadre de son rôle sur le suivi de la mise en œuvre de la PAC, la Commission est amenée à exercer un contrôle, auprès des États, sur l'utilisation des fonds européens.

En application de l'article 47 du règlement 1306/2013, la Commission peut organiser des contrôles sur place dans les États membres susceptibles d'engendrer des sanctions financières en cas de refus d'apurement ou de décisions relatives à la suspension de certains paiements<sup>8</sup>. Or, les procédures engagées par la Commission peuvent s'avérer longues<sup>9</sup> et les décisions définitives intervenir alors qu'une ou plusieurs campagnes d'aides sont déjà clôturées ce qui démultiplie le risque de corrections financières<sup>10</sup> (cf. tableau 1).

---

<sup>5</sup> Articles 38 à 44 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

<sup>6</sup> Règlement n° 65 du 20 avril 1962.

<sup>7</sup> Cf. règlement CE n° 1287/95, du mai 1995, règlement CE n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005, règlement CE n° 885/2006 de la Commission du 21 juin 2006 et règlement n° 1306/2013.

<sup>8</sup> Cf. Annexe I du présent rapport relative au descriptif de la PAC.

<sup>9</sup> Hors recours devant les instances judiciaires (Tribunal de première instance, Cour de justice de l'Union européenne), une procédure peut durer plus d'un an.

<sup>10</sup> Ce risque avait déjà été mis en avant en 2008 dans le rapport relatif aux refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France remis au Sénat le 13 novembre 2008 par le sénateur M. Joël Bourdin.

## Annexe IV

**Tableau 1 : Principales étapes d'une procédure d'apurement de conformité engagée par la Commission à l'encontre d'un État membre**

Étapes	Délais
Signification de l'ouverture d'une mission, communication de la liste des pièces requises, visite des équipes sur place	Pas de délai fixe mais plusieurs mois peuvent s'avérer nécessaires
Premières conclusions rendues au cours d'une réunion de restitution	N.A.
Communication officielle des constatations de la Commission avec indication du niveau provisoire de correction	N.A.
Réponse de l'État membre	2 mois <i>maximum</i> (prorogeable de deux mois <sup>11</sup> )
Réunion bilatérale entre les représentants de la Commission et ceux de l'État membre	4 mois <i>maximum</i> après l'expiration du délai de réponse de la part de l'État membre
Rédaction et transmission du procès-verbal de la réunion bilatérale	30 jours ouvrables à compter de la réunion bilatérale
Communication des observations de l'État membre à la Commission	15 jours ouvrables à compter de la réception du procès-verbal
En cas de désaccord, saisine potentielle d'un organe de conciliation par l'État membre.	30 jours ouvrables suivant la réception de la communication des observations de la Commission
Procédure de conciliation	4 mois maximum (au-delà, la conciliation est réputée avoir échoué)
Communication des conclusions définitives de la Commission	Dans les 6 mois suivant l'envoi du procès-verbal de la réunion bilatérale ou de la réception du rapport de l'organe de conciliation
Saisine potentielle du Tribunal de première instance, puis de la Cour de justice de l'Union européenne	N.A.

*Source : Articles 34 et 40 du règlement CE n° 908/2014.*

### 1.5.2. La Cour des comptes européenne examine, pour le compte du Parlement, le bienfondé des dépenses engagées dans le cadre de la politique agricole commune

Conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « la Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union [...]. La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ».

À ce titre, elle adresse chaque année à la Commission la liste des observations résultant de ses propres travaux sur le bienfondé des dépenses engagées dans le cadre de la PAC.

Dans le domaine des aides agricoles, la Commission doit ainsi répondre aux éventuelles critiques de la Cour ce qui est susceptible de créer un effet d'entraînement en termes de sanctions.

<sup>11</sup> Dans des cas justifiés et sur demande motivée de l'État membre.

## 2. Au niveau national, la gouvernance est atypique en ce qui concerne le premier pilier et s'est complexifiée pour le second

### 2.1. La gestion des aides du premier pilier de la PAC repose sur une « gouvernance circulaire » entre le MAAF et l'ASP

L'article R. 313-13 du code rural et de la pêche dispose que l'Agence de services et de paiement (ASP) est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture et de l'emploi.

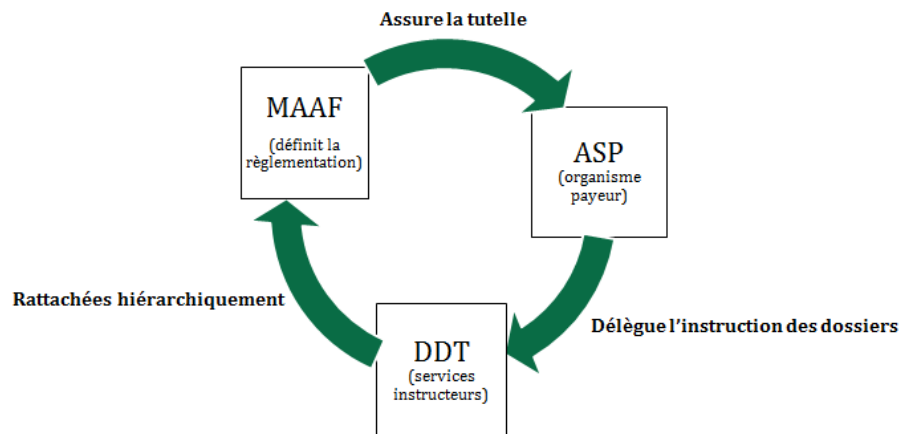
Le code rural et de la pêche fixe également les modalités de fonctionnement opérationnel et financier de l'ASP<sup>12</sup>. En particulier, l'article D.313-14 désigne l'ASP comme coordinateur des organismes payeurs (OP).

En pratique, s'agissant des aides de la politique agricole commune (PAC), le préfet est chargé, pour le compte de l'OP, de l'instruction des demandes d'aides et de l'application, lors du montant des aides à verser, des réductions et des sanctions administratives<sup>13</sup>. C'est dans ce cadre que les directions départementales des territoires (DDT) interviennent pour le compte de l'ASP.

Ainsi, alors même que l'ASP est placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, une partie des travaux est déléguée aux services déconcentrés du ministère. **Les instructions réglementaires relèvent de la responsabilité du ministère et celles relatives à l'instruction pratique des dossiers de l'ASP.**

**Il en résulte une « gouvernance circulaire » de la gestion des dossiers relatifs aux aides de la PAC.**

Graphique 2 : Gouvernance des aides du 1<sup>er</sup> pilier



*Source : Mission.*

### 2.2. La gestion des aides du second pilier s'est sensiblement complexifiée suite au transfert aux régions de l'autorité de gestion et la question de la responsabilité financière en cas de refus d'apurement reste ouverte

S'agissant du FEADER, les principes de la gouvernance se fondent sur un ensemble de dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles :

<sup>12</sup> Cf. articles L. 313-1 à L.313-13 et R. 313-13 à R. 313-44.

<sup>13</sup> Article. D. 615-3 du code rural et de la pêche.

## Annexe IV

- ◆ **deux décrets** ont été pris en application de l'article 78 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>14</sup> :
  - le décret n° 2015-229 du 27 février 2015 relatif au fonctionnement du **comité national État-régions** pour les fonds européens structurels et d'investissement et au comité État-région régional pour la période 2014-2020 ;
  - le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des **programmes de développement rural** (PDR) pour la période 2014-2020 ;
- ◆ **un vademécum de gouvernance État-régions** interfonds qui :
  - précise l'organisation des relations entre les autorités françaises et les institutions européennes et entre l'État et les régions au niveau nation et régional ;
  - désigne la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) comme autorité de coordination du FEADER ;
  - prévoit qu'une instance de coordination des autorités de gestion, présidée par la DGPE, prépare les décisions politiques et valide certains éléments de procédures transversaux et que des comités techniques thématiques se réunissent pour traiter du contenu et de la mise en œuvre des PDR, des sujets transversaux à mutualiser et des politiques publiques cofinancées par le MAAF ;
- ◆ **une convention tripartite ASP/État/Régions** qui vise à organiser la gestion opérationnelle et la programmation du développement rural et à préciser les rôles de l'autorité de gestion (AG), de l'organisme payeur (OP) et du MAAF dans la gestion opérationnelle du FEADER<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

<sup>15</sup> Ces conventions tripartites sont localement complétées par des conventions de délégation de tâches qui précisent les missions déléguées par les conseils régionaux aux services instructeurs (dont les DRAAF et/ou les DDT).

**Encadré 1 : Les instances de gouvernance du FEADER**

**Le comité État-régions FEADER** : créé par le décret n° 2015-229 du 27 février 2015, il se réunit au moins une fois par an. Il est coprésidé par le ministre de l'agriculture et la président de l'association des régions de France et le secrétariat du comité est assuré par le MAAF. Il a en charge de :

- ◆ définir les grandes orientations pour le 2<sup>nd</sup> pilier ;
- ◆ assurer la cohérence entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> pilier ;
- ◆ assurer la mise en cohérence des programmes régionaux avec les objectifs de l'accord de partenariat et les objectifs nationaux ;
- ◆ assurer la concertation sur les actions assurées par l'État au niveau national ;
- ◆ veiller à l'harmonisation des actions mises en œuvre par les régions ;
- ◆ assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du cadre national.

**L'instance de coordination des AG**, présidée par la DGPE, elle se compose d'un représentant de chaque AG, de l'ARF, des OP et de la C3OP. Elle traite de l'ensemble des questions stratégiques de la programmation 2014-2020 (négociation communautaire, mises en œuvre des programmes, suivi des programmes, coordination des AG).

**Le comité technique transversal (CTT)** : traite des questions de mise en œuvre de la programmation du FEADER. Il a en charge de valider les instructions transversales nécessaires à l'atteinte des objectifs liés à la protection des intérêts financiers de l'Union. Ces instructions transversales sont élaborées par la DGPE, l'ASP et les régions **au sein de comités opérationnels (COMOP), déclinaisons opérationnelles du CTT**. Ces COMOP sont au nombre de trois :

- ◆ **COMOP hors SIGC** (mesures non liées aux surfaces ou aux animaux) : piloté par l'ASP, il traite d'instrumentation d'OSIRIS et de procédures (manuels, formulaires, modes opératoires, conventions de paiement, etc.) ;
- ◆ **COMOP SIGC** : piloté par l'ASP, il traite d'instrumentation d'ISIS et des aspects de mise en œuvre opérationnelle des mesures SIGC qui y sont liés ;
- ◆ **Comité opérationnel audits et contrôles** est animé par le MAAF (bureau BAC) qui rédige et diffuse les comptes rendus des réunions. Il élabore des instructions relatives aux modalités de contrôles administratifs de la demande d'aide et de paiement et mutualise les recommandations des corps de contrôle et les suites à donner aux audits.

*Source : DGPE, note gouvernance RDR 3.*

**Encadré 2 : Procédures et circuit de gestion et de contrôle des aides du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC 2014-2020**

**Pour les aides SIGC** (chapitre 4 de la convention cadre) :

- ◆ le **préfet de région et les préfets de département** prennent, chacun selon leurs attributions, les arrêtés préfectoraux relatifs à l'encadrement local des ICHN et MAE. Pour les MAE, conformément à l'article D 341-7 du code rural et de la pêche maritime et en cohérence avec l'avis de la Commission Régionale Agroenvironnementale (CRAE), le préfet de région prend l'arrêté préfectoral régional d'ouverture des dispositifs pour la campagne 2014 ;
- ◆ le **conseil régional** peut reprendre les mêmes éléments dans une délibération qui lui est propre ;
- ◆ la **DRAAF** crée dans OSIRIS les enveloppes de répartition et de gestion relatives aux crédits Feader et des financeurs autres que le MAAF pour le compte de la région et selon ses instructions écrites ;
- ◆ les **DDT** assurent la fonction de guichet unique et de service instructeur des aides définies ci-dessus, qui sont gérées selon les circuits de gestion définis par la réglementation nationale<sup>16</sup> ;
- ◆ le **président de la région** signe ou délègue aux chefs des services déconcentrés la signature de la décision d'attribution de l'aide Feader pour les MAE ;
- ◆ l'**ASP**<sup>17</sup>, en tant qu'organisme payeur, assure la supervision des tâches réalisées par les DDT, les contrôles sur place, et la communication à destination des bénéficiaires.

**Pour les aides hors SIGC** (chapitre 5 de la convention cadre) :

- ◆ les guichets uniques et les services instructeurs sont les mêmes que ceux désignés par la MAAF ou le préfet de région pour la mise en œuvre du plan de développement rural hexagonal (PDRH ou mesures nationales du FEADER) c'est-à-dire que lorsque la région disposait, dans le cadre du PDRH, d'une délégation de fonctions de l'autorité de gestion sur l'une ou plusieurs des mesures, elle est le guichet unique service instructeur des opérations mises en œuvre dans le cadre de ces mesures ;
- ◆ la **région**, en tant qu'autorité de gestion : définit les critères d'attribution des aides et les critères pour la sélection des dossiers au sein de chaque mesure dans le respect du cadre national et met en place un comité de programmation ;
- ◆ le **président de la région** : signe ou délègue la signature aux chefs des services déconcentrés de la décision d'attribution de l'aide FEADER ;
- ◆ la **DRAFF** : crée dans OSIRIS les enveloppes de répartition et de gestion relatives aux crédits Feader et des financeurs autres que le MAAF pour le compte de la région et selon ses instructions écrites ;
- ◆ l'**ASP** : pilote la campagne de contrôles sur place des aides

*Source : Convention cadre.*

Malgré un cadre juridique normé, **la question de la responsabilité financière effective des régions reste ouverte** dans la mesure où le chapitre 9 de la convention cadre déclinée auprès de toutes les régions stipule que : « *Dans le cas où l'instruction des dossiers de demandes d'aides du FEADER est assurée par les services déconcentrés de l'État, la collectivité concernée peut demander à l'État de lui verser une indemnité en réparation du préjudice subi en raison de corrections financières résultant d'une faute de ses services* ». Au regard des difficultés d'instrumentation rencontrées par l'ASP<sup>18</sup>, liées en partie aux exigences fixées par l'agence pour pouvoir conserver son agrément d'OP, et du fait que l'instruction des aides du cadre national est, la plupart du temps, réalisée par les DDT, les régions pourraient vouloir engager la responsabilité de l'État en cas de refus d'apurement.

<sup>16</sup> Pour l'ICHN les articles D 113-18 à D 113-26 du code rural et de la pêche maritime et l'arrêté ministériel du 30 juillet 2010 – NOR AGRT1019822A, pour les MAE les articles D 341-7 à D 341-20 du code rural et de la pêche maritime et l'arrêté ministériel du 12 septembre 2007 modifié – NOR AGRF0763230A.

<sup>17</sup> En vertu de l'article 74.1 du règlement (UE) n° 1306/2013.

<sup>18</sup> Cf. Annexe III relative au système d'information de l'ASP.

### 2.3. La C3OP, organisme de certification, joue le rôle d'auditeur externe des organismes payeurs et se positionne de plus en plus sur des vérifications de conformité de la réglementation française avec les textes européens

En application de l'article 9 du règlement n° 1306/2013, chaque État membre désigne un organisme d'audit public ou privé comme organisme de certification. Cet organisme de certification « émet un avis, formulé conformément aux normes d'audit internationalement admises, sur :

- ◆ l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels de l'organisme payeur ;
- ◆ le bon fonctionnement de son système de contrôle interne ;
- ◆ la légalité et la régularité des dépenses dont le remboursement a été demandé à la Commission.

Cet avis indique également si l'examen met en doute les affirmations figurant dans la déclaration de gestion ».

L'organisme de certification s'appuie pour ce faire sur des travaux d'audit qu'il réalise pour chaque exercice budgétaire en vertu des principes et des méthodes définis aux articles 5 à 7 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 et des lignes directrices élaborées par les services de la Commission :

- ◆ ligne n° 1 sur l'agrément des OP ;
- ◆ ligne n° 2 sur la certification annuelle ;
- ◆ ligne n° 3 sur le rapport et l'avis sur la certification.

Les constatations font l'objet d'un rapport de certification incluant ses recommandations et d'un avis sur la conformité des dépenses et sur la déclaration de gestion des responsables des organismes payeurs.

Par rapport aux missions qui étaient confiées à l'organisme de certification avant la réforme de la PAC 2015-2020, l'avis porté sur la légalité et la régularité des dépenses de l'organisme payeur (les « *revérifications* ») constitue une nouveauté.

L'organisme de certification doit être fonctionnellement indépendant à la fois de l'organisme payeur (ASP pour la France) et de l'autorité ayant agréé cet organisme payeur (MAAF pour la France). Par le décret n° 2007-805, **la France a désigné comme organisme de certification la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCCOP)**. Cette commission est composée de cinq membres nommés par le Premier ministre, sur proposition conjointe du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'agriculture, parmi les membres des corps d'inspection et de contrôle de leur département ministériel. Elle joue ainsi un rôle similaire à celui que joue la Commission interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC) pour les fonds structurels européens.

Par manque de moyens humains, la CCCOP délègue toutefois à l'ASP, par convention, la réalisation des revérifications sur place dans le domaine SIGC. Dans le domaine hors SIGC, la CCCOP réalise elle-même ces revérifications ou bien les fait réaliser par la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (COSA<sup>19</sup>) du contrôle général économique et financier (CGEfi).

---

<sup>19</sup> La mission COSA a également pour mission la réalisation des contrôles *ex post*, dits « *contrôles des opérations* », qui s'appliquent aux dépenses du FEAGA hors SIGC et qui sont prévues par le chapitre III du titre V du règlement 1306/2013. Or, depuis la réforme de la PAC en 2015, l'ASP ne procède plus au paiement d'aides hors SIGC financées par le FEAGA. Ces contrôles des opérations ne portent donc plus que sur les mesures de marché gérées par FranceAgriMer.



## Annexe IV

Selon l'ensemble des personnes rencontrées par la mission, aussi bien les représentants de la C3OP que ceux de l'ASP, les contrôles de la C3OP ont vocation à porter de plus en plus sur la conformité de la législation française au regard des textes européens alors que jusqu'alors, la C3OP, conformément concentrait son action sur la régularité des dépenses engagées.

**Ce changement de positionnement de la C3OP est susceptible de poser des difficultés à plusieurs niveaux :**

- ◆ le montant des corrections au moment de la certification pourrait sensiblement s'accroître ;
- ◆ les procédures de recours des décisions de la C3OP ne sont, à ce jour, ni normées, ni aussi bien rodées que celles en cas de correction de la Commission. En particulier, les délais de réponses et les différentes voies de recours ne sont pas parfaitement maîtrisés.

### 3. Pistes de simplification de la gouvernance de la PAC

La mission a exploré plusieurs pistes de simplification en termes de gouvernance :

- ◆ le rattachement des équipes des DDT en charge de la gestion des dossiers PAC aux directions régionales de l'ASP (rattachement fonctionnel sans mobilité géographique) ;
- ◆ la re-concentration de l'ensemble des aides du 2<sup>nd</sup> pilier au niveau du MAAF ;
- ◆ la régionalisation complète des aides du 2<sup>nd</sup> pilier (hors SIGC).

Outre l'analyse de ces options, la mission souligne que la gouvernance pourrait être améliorée par :

- ◆ un renforcement de la tutelle du MAAF sur l'ASP permettant d'éviter les dérives constatées notamment sur le pilotage des grands projets informatiques<sup>20</sup> ;
- ◆ une plus grande association de l'ASP au moment des déclinaisons, au plan national, des orientations de la PAC.

Enfin, la mission a également identifié les aides pour lesquelles la France a subi les refus d'apurement les plus importants ainsi que des motifs associés. Ces mesures devront faire l'objet d'une attention toute particulière lors des prochaines négociations.

#### 3.1. Le rattachement des équipes dédiées à la PAC en DDT au niveau des directions régionales de l'ASP simplifierait la gouvernance du 1<sup>er</sup> pilier

La « gouvernance circulaire » décrite *supra* induit une complexité du fait de la coexistence de trois niveaux d'acteurs d'où :

- ◆ un sentiment d'éloignement ressenti par certains agents des DDT vis-à-vis du MAAF ;
- ◆ une confusion potentielle dans les liaisons entre les acteurs<sup>21</sup>.

En pratique le transfert des agents des DDT en charge de la gestion de la PAC aux directions régionales de l'ASP s'opèrerait sous deux contraintes :

- ◆ le souhait exprimé par certains agents de conserver un rattachement direct au MAAF ;
- ◆ la nécessité de garder un maillage territorial suffisant pour maintenir une proximité avec les agriculteurs<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Cf. annexe III relative aux systèmes d'information.

<sup>21</sup> En cas de questionnement des agents des DDT, les questions relatives à la réglementation doivent être adressées au MAAF alors que celles relatives au traitement des dossiers concernent l'ASP alors que la distinction entre ces deux notions n'est parfois pas claire.



## Annexe IV

*In fine*, 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 agricole unique » à même de mieux conseiller les professionnels ;
- ◆ harmoniser les processus *via* une diffusion d'instructions nationales par la direction centrale de l'ASP<sup>23</sup> ;
- ◆ mutualiser les ressources ce qui, dans certaines zones, permettrait d'obtenir une taille critique pour maintenir une compétence agricole.

Les gains de productivité demeureraient néanmoins faibles.

**Tableau 2 : Avantages et inconvénients d'un transfert des agents des DDT en charge de la PAC au sein des directions régionales de l'ASP**

	Impacts RH	Impacts sur la gestion opérationnelle
Avantages/opportunités	Faciliter les mutations entre les agents de l'ASP et du MAAF	Clarification des circuits de transmission d'instruction et/ou de remontée d'interrogation Renforcement de l'animation du réseau Rapprochement des services de gestion et de contrôle avec la création d'un « interlocuteur agricole unique » Harmonisation des processus Mutualisation des ressources
Inconvénients/contraintes	Certains agents souhaitent conserver un rattachement direct au ministère de l'agriculture	Nécessité de conserver un maillage territorial suffisant

*Source : Mission.*

### 3.2. Plusieurs pistes sont envisageables pour clarifier la gouvernance du second pilier

#### 3.2.1. La re-concentration des aides du second pilier au niveau du MAAF simplifierait sa gouvernance en réduisant le nombre d'autorités de gestion

Il s'agirait en pratique de mettre fin au transfert de l'autorité de gestion des régions sur le FEADER. Cette re-concentration de la gouvernance des aides du 2<sup>nd</sup> pilier présenterait de nombreux avantages :

- ◆ une diminution du nombre d'autorités de gestion d'où une meilleure lisibilité de la gouvernance ;
- ◆ une clarification des responsabilités des acteurs<sup>24</sup> ;

<sup>22</sup> Notamment au regard de la sensibilité politique du sujet.

<sup>23</sup> Aujourd'hui, il existe un risque de « pression » au niveau local sur les services agricoles en cas de sensibilité particulière dans certains départements.

<sup>24</sup> Notamment en cas de refus d'apurement ou en matière de diffusion d'instructions aux services de gestion.

## Annexe IV

- ◆ une possible réduction du nombre de dispositifs financés avec une possibilité de concentrer plus de moyens sur ceux qui sont essentiels et une simplification de l'instrumentation ;
- ◆ maintien d'un organisme payeur unique pour l'ensemble du territoire métropolitain<sup>25</sup>.

Si ces avantages sont importants, ils se heurteront en pratique aux oppositions des exécutifs régionaux dont certains envisagent plutôt une tendance inverse avec un transfert complet aux régions de l'autorité de gestion des fonds du FEADER.

**Tableau 3 : Avantages et inconvénients d'une re-concentration de l'ensemble des aides du FEADER au niveau du MAAF**

	Enjeux politiques	Impacts sur la gestion opérationnelle
Avantages/opportunités	Diminution des risques de tension en cas de refus d'apurement	Diminution du nombre d'autorités de gestion Clarification des responsabilités des acteurs Possible concentration des dispositifs Maintien d'un organisme payeur unique
Inconvénients/contraintes	Risque d'opposition de certains exécutifs régionaux	Néant

*Source : Mission.*

### 3.2.2. La régionalisation totale des aides du second pilier clarifierait sa gouvernance

Une régionalisation complète des aides du second pilier permettrait d'aller au bout de la logique de déconcentration défendue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>26</sup>. Elle simplifierait sensiblement la gouvernance des aides du second pilier en responsabilisant totalement les autorités de gestion régionales et apparaît plus réaliste, au plan politique, qu'une re-concentration au niveau du MAAF. En outre, elle permettrait de rapprocher les aides du second pilier des spécificités locales.

En pratique, elle pourrait toutefois s'avérer moins efficiente que l'organisation actuelle car :

- ◆ la question du maintien d'orientations nationales serait posée ;
- ◆ la multiplication du nombre des organismes payeurs démultiplierait les ressources nécessaires<sup>27</sup> ;
- ◆ le danger d'une prolifération des dispositifs serait réel avec, en corollaire, un accroissement du risque de refus d'apurement<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Hors Corse et Dom/Tom.

<sup>26</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

<sup>27</sup> Les régions les plus volontaristes en termes de maîtrise de l'ensemble de la chaîne de versement des aides, depuis l'instruction jusqu'au paiement, pourrait vouloir disposer de leur propre organisme payeur.

<sup>28</sup> L'expérience sur la PAC actuelle montre que certaines régions ont mis en place des dizaines de dispositifs parfois complexes à instrumenter et/ou dont la contrôlabilité est difficile.

## Annexe IV

**Tableau 4 : Avantages et inconvénients d'une régionalisation totale des aides du FEADER**

	<b>Enjeux politiques</b>	<b>Impacts sur la gestion opérationnelle</b>
Avantages/opportunités	Répond aux aspirations des régions de disposer de plus de marges de manœuvre Définition des dispositifs d'aides au plus près des agriculteurs	Clarification des responsabilités des acteurs, notamment en cas de refus d'apurement
Inconvénients/contraintes	Question du maintien d'orientations nationales	Accroissement du risque de multiplication du nombre des organismes payeurs Risque de prolifération des dispositifs et, par suite, augmentation du risque de refus d'apurement

*Source : Mission.*

### **3.3. La gouvernance actuelle pourrait être améliorée par un renforcement de la tutelle du MAAF et une association plus forte de l'ASP au moment de décliner les décisions prises sur la PAC au niveau national**

Le retour d'expérience sur la période récente atteste de l'importance de maintenir les liens entre l'ASP et le MAAF à chaque étape de l'élaboration de la PAC, en particulier au moment des prises de décision au niveau national. La « rupture » des relations entre le MAAF et l'ASP sur la période allant de janvier 2016 à juin 2016 et les différents constatés sur cette période<sup>29</sup> ont gravement nuit au pilotage de l'instrumentation des outils informatiques. Cette dégradation est à l'origine des difficultés constatées pour le versement des aides 2015 et 2016.

En outre, une nouvelle reprise en main du pilotage de tout ou partie des travaux de l'ASP au plus haut niveau de l'État n'est ni souhaitable, ni durable<sup>30</sup>.

Dès lors, l'amélioration de la gouvernance actuelle repose en grande partie sur une meilleure fluidité des relations entre l'ASP et le MAAF et suppose que :

- ◆ le ministère maintienne des liens avec l'ASP en toute circonstance, y-compris en cas de désaccord sur des choix stratégiques ;
- ◆ les choix pris au moment de la déclinaison opérationnelle de la PAC au niveau national soient concertés avec l'ASP afin qu'elle puisse apporter son expertise de terrain.

La mission recommande donc d'éviter :

- ◆ les situations où l'expertise métier, notamment en termes d'instrumentation, serait uniquement au sein de l'ASP ce qui suppose d'encourager la formalisation de certains processus internes afin qu'ils puissent faire l'objet d'une diffusion auprès de l'ensemble des acteurs concernés et, le cas échéant, d'une contre-expertise<sup>31</sup> ;
- ◆ les prises de décisions non concertées conjointement<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Notamment après que l'IGN ait été choisie pour la mise à jour du RPG.

<sup>30</sup> Comme ce fut le cas fin 2016 avec un pilotage de l'instrumentation des aides du 1<sup>er</sup> pilier assuré par les cabinets du ministère de l'agriculture et du Premier ministre.

<sup>31</sup> Cf. également annexe III relative aux systèmes d'information et propositions formulées par la mission sur le pilotage des projets informatiques.

<sup>32</sup> La décision de régionaliser les aides du 2<sup>nd</sup> pilier aurait mérité une expertise métier.

### 3.4. Plusieurs choix stratégiques devront être opérés au cours de la période 2017-2019 afin d'éviter que les écueils de la période récente ne se reproduisent

Les difficultés rencontrées au cours de la période 2014-2016 ont illustré l'importance d'une anticipation suffisante en cas de mise en œuvre d'une nouvelle politique agricole ou de changements sur la gouvernance, notamment en termes d'instrumentation<sup>33</sup>. À titre d'illustration, les décisions prises en matière de déconcentration des aides du second pilier, impactent sensiblement l'organisation interne de l'ASP notamment en raison de leur implication sur le nombre d'outils à déployer.

Dès lors, **une anticipation des principales décisions est indispensable pour garantir le bon déroulement des campagnes futures c'est-à-dire notamment :**

- ◆ le versement dans les délais aux agriculteurs ;
- ◆ la maîtrise des risques d'apurement.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le tableau ci-dessous reprend le calendrier des principaux points d'attention.

**Tableau 5 : Calendrier des principaux points d'attention**

Point d'attention	Calendrier
<b>Commun 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> pilier</b>	
Négociations de la future PAC	2018 <sup>34</sup>
Éventuel choix sur le rattachement des DDT	N.A.
<b>1<sup>er</sup> pilier</b>	
En fonction des négociations avec la Commission : <ul style="list-style-type: none"> <li>• si le maintien de certains dispositifs ayant fait l'objet d'observations, voire de refus d'apurement, par la Commission devait être décidé, anticipation des mesures correctrices à mettre en œuvre</li> <li>• si de nouvelles mesures d'aide devaient être décidées, anticipation le plus en amont possible des conséquences opérationnelles en termes de mise en œuvre</li> </ul>	Au fur et à mesure de l'avancée des négociations
Anticipation d'une mise en concurrence d'un nouvel opérateur informatique pour le développement des outils du 1 <sup>er</sup> pilier	Fin 2018
<b>2<sup>nd</sup> pilier</b>	
Décision éventuelle sur des changements en matière de gouvernance du second pilier	2017
En fonction de la gouvernance choisie, consultation des régions afin de connaître leur positionnement sur le choix de leur futur organisme payeur	Fin 2017-début 2018
Concertation, avec les régions et l'État, sur les choix techniques informatiques en fonction des orientations envisagées par les autorités de gestion	Mi-2018
Lancement du processus de sélection du (ou des) prestataire(s) informatique(s)	Fin 2018
Association de l'ASP aux décisions prises en matière de plans de développement ruraux (y-compris éventuellement le PDR national) afin d'anticiper la contrôlabilité des mesures, la charge de travail en matière d'instrumentation, et, le cas échéant, la charge de travail en termes de diffusion d'instructions	2019-2020

*Source : Mission.*

<sup>33</sup> Cf. annexe III relative aux systèmes d'information de l'ASP.

<sup>34</sup> Sur la base du délai de négociation de trois ans constaté pour la PAC 2014-2020.

## **ANNEXE V**

### **Comparaisons européennes**



# SOMMAIRE

<b>1. LA FRANCE A UTILISÉ DE NOMBREUSES OPTIONS POUR L'IMPLÉMENTATION DES PAIEMENTS DIRECTS DU FEAGA.....</b>	<b>1</b>
1.1. De nombreuses options d'implémentation des paiements directs du FEAGA sont laissées au choix des États membres .....	1
1.2. Les États membres ont retenu des options relativement diverses dans la répartition des paiements directs, en particulier pour l'instauration ou non d'aides couplées.....	4
1.3. La France est l'État membre ayant retenu le plus grand nombre de surfaces d'intérêt écologique .....	6
<b>2. L'ORIGINALITÉ DE LA GESTION DU FEADER EN FRANCE RÉSIDE PLUS DANS SON MODE DE RÉGIONALISATION QUE DANS LE NOMBRE DE SOUS-MESURES MOBILISÉES.....</b>	<b>9</b>
2.1. La France compte 29 PDR, soit le nombre le plus élevé parmi l'ensemble des États membres de l'UE .....	9
2.2. Seules l'Italie et la France s'appuient à la fois sur des organismes payeurs nationaux et régionaux pour le paiement des aides du FEADER.....	12
2.3. Le nombre global de sous-mesures du FEADER faisant l'objet d'une implémentation en France n'apparaît pas anormalement élevé par rapport aux pays qui lui sont comparables .....	13
<b>3. LA FRANCE SE SITUE PARMIS LES ÉTATS MEMBRES LES PLUS SANCTIONNÉS DANS LE CADRE DE L'APUREMENT DE CONFORMITÉ, NOTAMMENT S'AGISSANT DES AIDES SURFACIQUES .....</b>	<b>14</b>
3.1. La France est l'État membre ayant fait l'objet du montant le plus élevé de corrections financières depuis 10 ans.....	14
3.2. Les difficultés liées à la gestion du système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) ont généré des corrections financières significatives dans de nombreux États membres .....	16
3.3. La Commission européenne formule le constat que la réalisation d'objectifs ambitieux et ciblés implique que les règles applicables sont souvent complexes, et donc susceptibles de faire l'objet de corrections.....	17





## 1. La France a utilisé de nombreuses options pour l'implémentation des paiements directs du FEAGA

### 1.1. De nombreuses options d'implémentation des paiements directs du FEAGA sont laissées au choix des États membres

Les paiements directs financés par le FEAGA sont définis par un règlement européen spécifique<sup>1</sup>. **Ce règlement laisse aux États membres la faculté de choisir un certain nombre d'options**, en particulier :

- ◆ l'instauration d'un paiement redistributif<sup>2</sup> ;
- ◆ l'instauration d'un paiement spécifique pour les jeunes agriculteurs ;
- ◆ l'instauration d'aides couplées animales ou végétales ;
- ◆ l'instauration d'un régime spécifique pour les zones soumises à contraintes naturelles (ces zones pouvant sinon faire l'objet d'un soutien dans le cadre du second pilier) ;
- ◆ l'instauration d'un régime spécifique, sur un mode simplifié, pour les petits agriculteurs ;
- ◆ les surfaces d'intérêt écologique retenues pour le bénéfice du paiement vert ;
- ◆ les modalités de convergence des droits à paiement de base (DPB).

Un rapport élaboré en novembre 2016 pour le compte de la DG AGRI, dresse une cartographie des choix d'implémentation de la PAC faits par chacun des États membres (cf. tableau 1).

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 1307/2013. Cf. annexe I.

<sup>2</sup> En l'absence d'un paiement redistributif, ou si l'enveloppe de celui-ci est inférieure à 5 % du plafond national, les États membres ont l'obligation de mettre en œuvre une réduction des paiements pour les agriculteurs bénéficiant d'un montant d'aide important. Cf. article 11 du règlement (UE) n° 1307/2013.

Tableau 1 : Cartographie des choix d'implémentation des États membres pour les paiements directs du FEAGA

État membre	Plafond des paiements directs (moyenne 2015-2020, en M€)	Répartition des paiements directs en 2017 (en proportion du plafond national)						Paiement vert		
		Paiement de base	Paiement vert	Paiement redistributif <sup>3</sup>	Paiement jeunes agriculteurs (plafond)	Aides couplées (plafond)	Régime des petits agriculteurs	Zones soumises à des contraintes naturelles	Nombre de surfaces d'intérêt écologique (SIE)	Prairies sensibles (en milliers d'ha)
France	7 275	39,00%	30,00%	15,00%	1,00%	15,00%	non	non	18	1 111
Autriche	692	66,08%	30,00%	non	2,00%	1,92%	oui	non	8	15
Flandres (Belgique)	220	57,00%	30,00%	non	2,00%	11,00%	non	non	14	12
Wallonie (Belgique)	270	29,90%	30,00%	17,00%	1,80%	21,30%	non	non	14	9
Bulgarie	780	47,00%	30,00%	7,42%	0,58%	15,00%	oui	non	14	426
Croatie	255	43,00%	30,00%	10,00%	2,00%	15,00%	oui	non	13	35
Chypre	50	61,30%	30,00%	non	0,70%	8,00%	non	non	5	0,6
Tchéquie	851	54,80%	30,00%	non	1,00%	15,00%	non	non	11	132
Danemark	847	65,00%	30,00%	non	2,00%	2,80%	non	oui	6	10
Estonie	133	66,50%	30,00%	non	0,30%	3,20%	oui	non	8	0,1
Finlande	524	49,00%	30,00%	non	1,00%	21,00%	non	non	4	3
Allemagne	4 879	62,00%	30,00%	7,00%	1,00%	non	oui	non	17	615
Grèce	2 074	60,00%	30,00%	non	2,00%	8,00%	oui	non	6	490
Hongrie	1 274	54,80%	30,00%	non	0,20%	15,00%	oui	non	18	500
Irlande	1 213	67,80%	30,00%	non	2,00%	0,25%	non	non	11	0,6
Italie	3 783	58,00%	30,00%	non	1,00%	11,00%	oui	non	18	870
Lettonie	243	53,75%	30,00%	non	1,25%	15,00%	oui	non	8	2
Lituanie	476	38,75%	30,00%	15,00%	1,25%	15,00%	non	non	2	0,3
Luxembourg	33	68,00%	30,00%	non	1,50%	0,50%	non	non	15	2
Malte	5	12,60%	30,00%	non	0,40%	57,00%	oui	non	7	0
Pays-Bas	726	67,50%	30,00%	non	2,00%	0,50%	non	non	4	51

<sup>3</sup> En l'absence d'un paiement redistributif, ou si l'enveloppe de celui-ci est inférieure à 5 % du plafond national, les États membres ont l'obligation de mettre en œuvre une réduction des paiements pour les agriculteurs bénéficiant d'un montant d'aide important. Cf. article 11 du règlement (UE) n° 1307/2013.

Annexe V

État membre	Plafond national des paiements directs (moyenne 2015-2020, en M€)	Répartition des paiements directs en 2017 (en proportion du plafond national)							Paiement vert	
		Paiement de base	Paiement vert	Paiement redistributif <sup>3</sup>	Paiement jeunes agriculteurs (plafond)	Aides couplées (plafond)	Régime des petits agriculteurs	Zones soumises à des contraintes naturelles	Nombre de surfaces d'intérêt écologique (SIE)	Prairies sensibles (en milliers d'ha)
Pologne	3 338	46,00%	30,00%	8,30%	2,00%	15,00%	oui	non	15	261
Portugal	585	47,00%	30,00%	non	2,00%	21,00%	oui	non	5	2
Roumanie	1 809	51,00%	30,00%	5,00%	2,00%	12,00%	oui	non	13	ND
Slovaquie	434	56,40%	30,00%	non	0,30%	13,00%	non	non	10	150
Slovénie	136	54,00%	30,00%	non	1,00%	15,00%	oui	non	3	19
Espagne	4 931	55,92%	30,00%	non	2,00%	12,08%	oui	non	4	1 914
Suède	698	55,00%	30,00%	non	2,00%	13,00%	non	non	6	46
Angleterre (RU)		68,00%	30,00%	non	2,00%	non	non	non	6	305
Irlande du Nord (RU)		68,00%	30,00%	non	2,00%	non	non	non	9	37
Pays de Galles (RU)	3 252	68,00%	30,00%	non	2,00%	non	non	non	6	111
Ecosse (RU)		59,75%	30,00%	non	0,25%	10,00%	non	non	5	333

Source : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG AGRI ; mission.

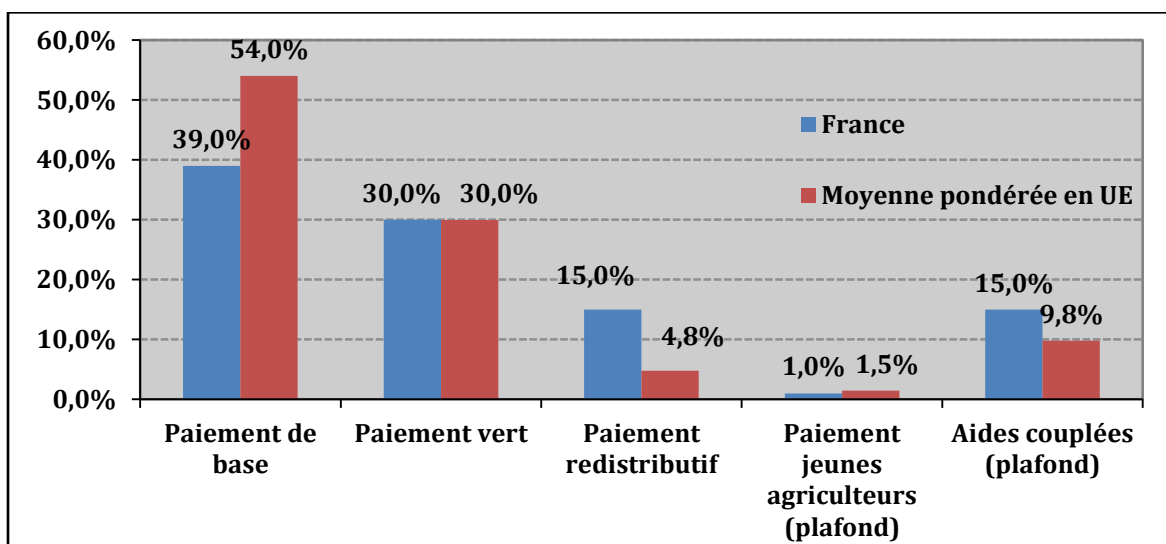
## 1.2. Les États membres ont retenu des options relativement diverses dans la répartition des paiements directs, en particulier pour l'instauration ou non d'aides couplées

À l'exception du paiement vert dont le montant total correspond nécessairement à 30 % du plafond national des paiements directs (cf. article 47 du règlement (UE) n° 1370/2013), les États membres ont la faculté, dans certaines limites, de choisir comment se répartissent les autres types de paiements directs. **La France se caractérise par son choix de recourir à des enveloppes importantes pour le paiement redistributif et les aides couplées.** Il en résulte que l'enveloppe dédiée au paiement de base est moindre que dans la moyenne européenne (cf. graphique 1).

En revanche, la France a fait le choix de ne pas recourir (cf. tableau 2) :

- ♦ au régime spécifique des zones à des contraintes naturelles (les agriculteurs localisés dans ces zones font l'objet d'un soutien dans le cadre du second pilier, avec l'indemnité compensatrice de handicap naturel) ;
- ♦ et au régime des petits agriculteurs (lesquels s'inscrivent dans le droit commun et sont davantage soutenus en moyenne du fait du paiement redistributif).

**Graphique 1 : Répartition des paiements directs du FEAGA pour la campagne 2017**



*Source : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG AGRI ; mission. La moyenne sur l'Union européenne est pondérée par les montants totaux des paiements directs.*

**Tableau 2 : Choix d'implémentation des mesures facultatives par les États**

	Paiement redistributif	Aides couplées	Régime des petits agriculteurs	Zones soumises à des contraintes naturelles
Nombre d'États ayant choisi d'implémenter la mesure (sur 32)	8	28	15	1
Choix de la France	oui	oui	non	non

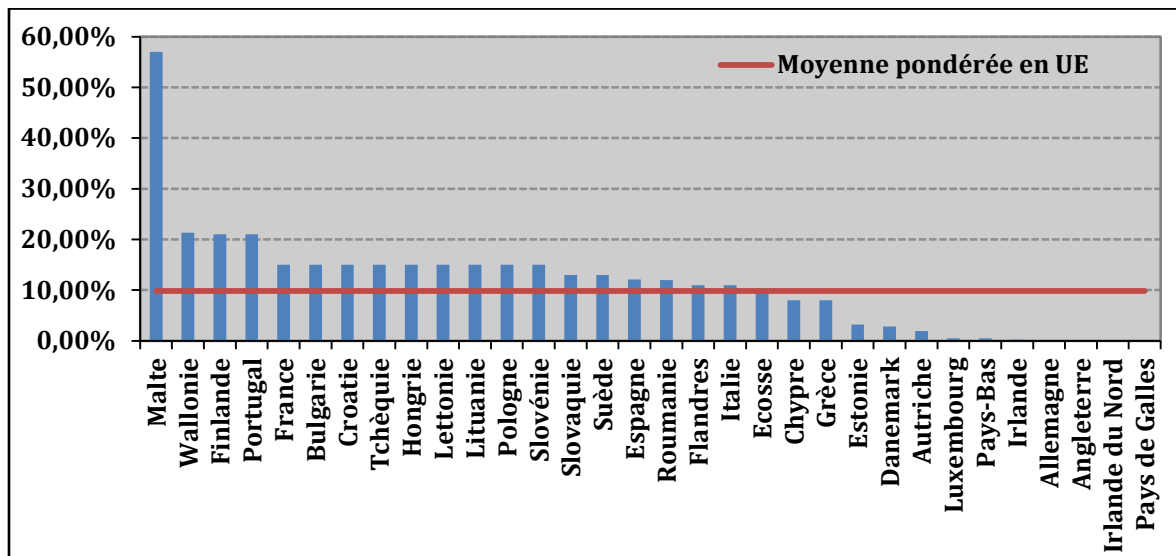
*Source : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG AGRI ; mission.*

## Annexe V

Le recours aux aides couplées est laissé à la discrétion des États membres, dans le respect d'un cadre communautaire. En particulier, le montant des aides couplées ne peut excéder un certain pourcentage du plafond national des paiements directs (ce pourcentage dépend de la situation de l'État membre, cf. annexe I). **La France a fait le choix de maximiser son enveloppe d'aides couplées** : en utilisant 2 % de son enveloppe faveur des productions de plantes riches en protéines, la France a pu porter son enveloppe d'aides couplées à 15 % du plafond national des paiements directs.

Ce niveau place **la France au cinquième rang des États membres ayant le plus recours aux aides couplées<sup>4</sup>, à égalité avec huit autres États membres** (cf. graphique 2). Les trois États membres ayant plus recours aux aides couplées que la France bénéficient de dérogations spécifiques du fait des caractéristiques de leur agriculture. Au niveau européen, la moyenne pondérée des enveloppes consacrées aux aides couplées est de 9,81 % du plafond national. Dans dix États membres, l'enveloppe des aides couplées est inférieure ou égale à 3,2 % du plafond national. Parmi eux, **l'Allemagne, l'Angleterre, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles ont fait le choix de ne recourir à aucune aide couplée.**

Graphique 2 : Enveloppe des aides couplées par État, en proportion du plafond national



Source : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG AGRI ; mission.

Le choix du recours à des aides couplées semble procéder d'une logique similaire au choix des modalités de convergence des DPB. À titre d'exemple :

- ♦ la France a retenu des modalités de convergence des DPB relativement lentes (l'écart à la moyenne nationale sera réduit de 70 % d'ici à 2019, cf. annexe I), permettant aux filières bénéficiant historiquement d'aides plus importantes de ne pas subir de réduction brutale du montant des aides. Dans le même temps, le recours aux aides couplées peut permettre à certaines de ces filières de bénéficier d'une forme de compensation à cette convergence partielle des DPB. Par ces deux décisions, la France semble rechercher le maintien des filières existantes ;

<sup>4</sup> Dans le rapport établi pour le compte de la DG AGRI, la Wallonie et la Flandre sont dissociées. La Wallonie bénéficie d'aides couplées dont le montant excède 15 % des paiements directs en raison du fait que ce plafond est calculé au niveau de l'État membre, soit la Belgique.

## Annexe V

- ◆ à l'inverse, l'Allemagne a choisi de recourir à des modalités de convergence des DPB plus rapides (la convergence sera totale en 2019). Dans le même temps, l'Allemagne a choisi de ne recourir à aucune aide couplée. Par ces deux décisions, les paiements directs seront rapidement uniformes sur l'ensemble du territoire allemand. Le maintien de filières qui pouvaient bénéficier antérieurement d'aides plus importantes semble ainsi constituer une priorité moins forte que dans le cas français.

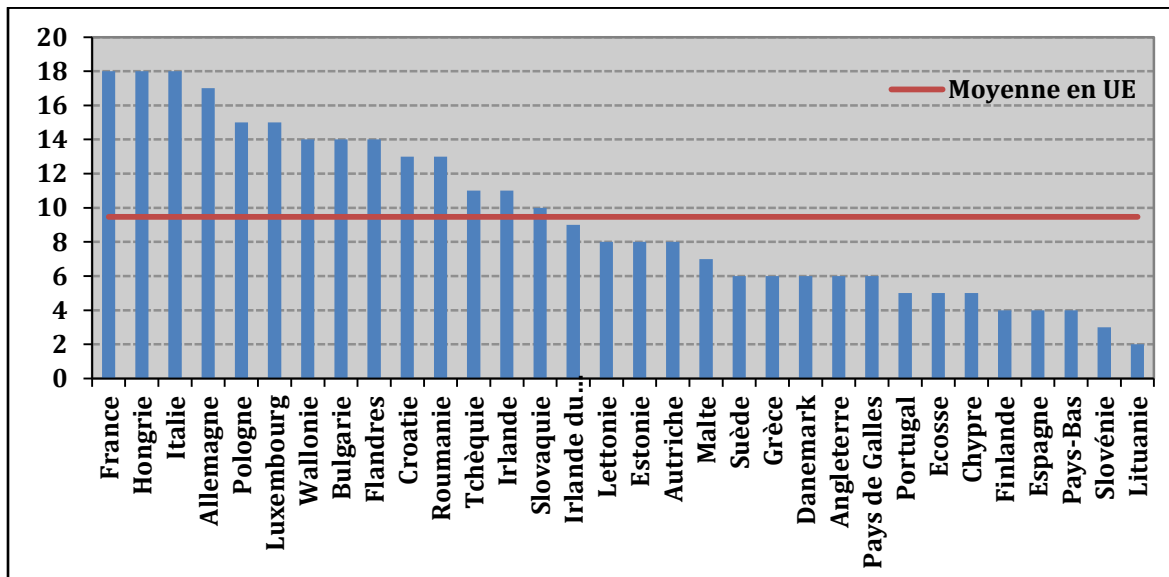
**Plus que de simples choix techniques, les choix d'implémentation des paiements directs reflètent ainsi des choix de politique agricole assez structurants**, que la mission n'a pas pu investiguer plus précisément. Or le recours à des dispositifs très ciblés, par opposition à une logique de marché plus affirmée, génère une complexité plus élevée et une augmentation du risque d'erreur (cf. partie 3.3).

### 1.3. La France est l'État membre ayant retenu le plus grand nombre de surfaces d'intérêt écologique

Le bénéfice du paiement vert est notamment conditionné, pour les exploitations de plus de 15 hectares, à la présence de surfaces d'intérêt écologique (SIE) correspondant à au moins 5 % de la surface en terres arables (cf. annexe I). L'article 46 du règlement (UE) n° 1307/2013 définit les types de surfaces pouvant être considérés par les États membres comme des SIE. Ainsi, **chaque État membre choisit lesquelles de ces 19 surfaces peuvent être considérées comme des SIE pour le bénéfice du paiement vert.**

**La France est, avec la Hongrie et l'Italie, l'État membre ayant retenu le plus grand nombre de SIE, soit 18.** La moyenne européenne (non pondérée) est de 9,5 SIE retenues dans chaque État membre (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Nombre de surfaces d'intérêt écologique (SIE) retenues par État



*Source : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG AGRI ; mission.*

Parmi les sept principaux bénéficiaires des paiements directs du FEAGA (qui sont aussi les sept principaux bénéficiaires du paiement vert), les choix relatifs aux SIE retenues sont relativement variés (cf. tableau 3) :

- ◆ la France, l'Italie, l'Allemagne et la Pologne ont retenu un nombre élevé de SIE, avec respectivement 18, 18, 17 et 15 SIE ;

## Annexe V

- ◆ l'Angleterre, la Grèce et l'Espagne n'ont retenu respectivement que 6, 6 et 4 SIE.

Parmi ces sept pays, les murs traditionnels en pierre ne sont retenus comme SIE que par la France et l'Italie.

Par ailleurs, **la définition de certaines particularités topographiques retenues comme SIE par la France diffère de la définition applicable pour le respect de la conditionnalité :**

- ◆ pour la conditionnalité, les mares dont la surface est comprise entre 10 et 50 ares sont considérées comme des particularités topographiques à maintenir. En revanche, seules les mares de moins de 10 ares sont considérées comme des SIE ;
- ◆ pour la conditionnalité, les bosquets dont la surface est comprise entre 10 et 50 ares sont considérés comme des particularités topographiques à maintenir. En revanche, seuls les bosquets de moins de 30 ares sont considérés comme des SIE.

Tableau 3 : Types de SIE retenues par les sept principaux bénéficiaires des aides directes du FEAGA

État membre (nombre de SIE)	France (18)	Espagne (4)	Allemagne (17)	Italie (18)	Pologne (15)	Angleterre (6)	Grèce (6)
Terres en jachères	X	X	X	X	X	X	X
Terrasses	X	-	X	X	-	-	-
Haies/bandes boisées	X	-	X	X	X	X	-
Arbre isolé	X	-	X	X	X	-	-
Arbres en ligne	X	-	X	X	X	-	X
Groupe d'arbres/bosquet	X	-	X	X	X	-	X
Bordure de champ	X	-	X	X	X	-	-
Mares	X	-	X	X	X	-	-
Fossés	X	-	-	X	X	-	X
Murs traditionnels en pierre	X	-	-	X	-	-	-
Autres particularités protégées au titre des BCAA7, ERMG2 et ERMG3	-	-	X	X	-	-	-
Bandes tampons	X	-	X	X	X	X	X
Hectares agroforestiers	X	X	X	X	-	-	-
Bandes d'hectares admissibles	X	-	X	X	X	-	-
bordant des forêts	X	-	X	-	X	-	-
Surfaces portant des taillis à courte rotation	X	-	X	X	X	X	-
Surfaces boisées	X	X	X	X	X	-	-
Surfaces portant des cultures dérobées ou à couverture végétale	X	-	X	X	X	X	-
Surfaces portant des plantes fixant l'azote	X	X	X	X	X	X	X

Source : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG-AGRI ; mission.



## 2. L'originalité de la gestion du FEADER en France réside plus dans son mode de régionalisation que dans le nombre de sous-mesures mobilisées

### 2.1. La France compte 29 PDR, soit le nombre le plus élevé parmi l'ensemble des États membres de l'UE

Le FEADER intervient dans les États membres à travers des programmes de développement rural (PDR). **Les États membres peuvent faire le choix de présenter un programme unique couvrant tout leur territoire (l'État étant autorité de gestion) ou bien une série de programmes régionaux (les régions étant autorités de gestion).**

Au sein de l'Union, on trouve ainsi (cf. tableau 4) :

- ◆ 21 États membres qui ont fait le choix de recourir à un unique PDR dont l'État est autorité de gestion. Parmi ces États membres :
  - 15 ont une organisation administrative de type centralisé ;
  - 4 ont une organisation administrative de type décentralisé ;
  - **2 États membres, la Belgique et l'Autriche, ont un unique PDR malgré une organisation administrative fédérale ;**
- ◆ **7 États membres qui ont élaboré au moins deux PDR**, dont l'État ou les régions sont autorités de gestion :
  - le Portugal et la Finlande disposent d'un PDR principal pour leurs régions continentales et de PDR distincts pour des régions insulaires autonomes (respectivement les Açores et Madère et l'île d'Åland) ;
  - les quatre principaux États membres fédéraux ou régionalisés de l'Union (l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni) disposent de PDR régionaux, dont les régions sont autorités de gestion. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne s'appuient également sur un PDR national (cf. encadré 1) ;
  - la France, dont l'organisation administrative est plus centralisée, dispose de 27 PDR régionaux, dont les régions sont autorités de gestion<sup>5</sup>, et de 2 PDR dont l'État est autorité de gestion. Au total, **la France compte donc 29 PDR, soit le nombre le plus élevé parmi l'ensemble des États membres.**

Ainsi, **le choix de la France de régionaliser la gestion du FEADER malgré une organisation administrative non fédérale et non régionalisée constitue une originalité au sein de l'Union.** En outre, l'exemple de la Belgique et de l'Autriche, États membres fédéraux, semble démontrer que l'existence d'un unique PDR n'est pas incompatible avec une organisation administrative nationale de type décentralisé.

---

<sup>5</sup> Les PDR établis en mai 2017 correspondent au périmètre des anciennes régions. Cf. annexe I.

Tableau 4 : Implémentation du FEADER dans les États de l'UE

État	Enveloppe totale 2014-2020 (en M€)	Enveloppe annuelle (moyenne 2014-2020, en M€)	Organisation institutionnelle de l'État	Nombre de PDR	Nombre d'autorités de gestion	Nombre d'OP chargés du FEADER	Nombre de mesures (hors assistance technique)	Nombre de sous-mesures (hors assistance technique)
France	11 384	1 626	Décentralisé	29	18	2	17	55
Autriche	3 938	563	Fédéral	1	1	1	15	41
Belgique	648	93	Fédéral	1	1	1	11	34
Bulgarie	2 367	338	Centralisé	1	1	1	15	38
Croatie	2 026	289	Décentralisé	1	1	1	16	37
Chypre	132	19	Centralisé	1	1	1	14	32
Tchéquie	2 306	329	Centralisé	1	1	1	12	32
Danemark	919	131	Décentralisé	1	1	1	10	20
Estonie	823	118	Centralisé	1	1	1	12	30
Finlande	2 380	340	Décentralisé	2	2	1	11	41
Allemagne	9 446	1 349	Fédéral	14	14	14	15	54
Grèce	4 718	674	Centralisé	1	1	1	16	54
Hongrie	3 431	490	Centralisé	1	1	1	18	45
Irlande	2 191	313	Centralisé	1	1	1	10	16
Italie	10 444	1 492	Régionalisé	22	22	10	18	58
Lettonie	1 076	154	Centralisé	1	1	1	14	26
Lituanie	1 613	230	Centralisé	1	1	1	7	7
Luxembourg	101	14	Centralisé	1	1	1	6	10
Malte	97	14	Centralisé	1	1	1	12	33
Pays-Bas	765	109	Décentralisé	1	1	1	6	10
Pologne	8 698	1 243	Décentralisé	1	1	1	14	28
Portugal	4 058	580	Centralisé	3	3	1	17	41
Roumanie	8 128	1 161	Centralisé	1	1	1	15	ND
Slovaquie	1 560	223	Centralisé	1	1	1	15	33
Slovénie	838	120	Centralisé	1	1	1	14	24
Espagne	8 297	1 185	Régionalisé	18	18	18	18	60
Suède	1 764	252	Centralisé	1	1	1	12	30
Angleterre	5 195	742	Régionalisé	4	4	4	11	34

## Annexe V

État	Enveloppe totale 2014-2020 (en M€)	Enveloppe annuelle (moyenne 2014-2020, en M€)	Organisation institutionnelle de l'État	Nombre de PDR	Nombre d'autorités de gestion	Nombre d'OP chargés du FEADER	Nombre de mesures (hors assistance technique)	Nombre de sous-mesures (hors assistance technique)
Irlande du Nord							10	28
Pays de Galles							11	38
Ecosse							14	30

Souree : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG AGRI ; « Comparatif des dispositifs de gestion du FEADER dans l'UE », études de l'ASP 2016 ; mission.

**Encadré 1 : Comparaison de l'architecture des PDR en France, en Allemagne et en Espagne**

- En France, la programmation régionale s'articule autour d'un cadre national établi par le ministère de l'agriculture. Ce cadre établit des éléments détaillés de la mise en œuvre des mesures qui s'appliquent aux programmes régionaux. D'un point de vue financier, ce sont près de 70 % du FEADER qui sont mobilisés sur ces mesures cofinancées par l'État. La France dispose également de deux programmes nationaux sous la responsabilité du ministère de l'agriculture dont l'un favorise la mutualisation de la gestion des risques et l'autre la mise en œuvre d'un réseau national de développement rural.
- En Espagne et en Allemagne, les fonctions de programmation et de mise en œuvre des programmes de développement rural sont assurées dans leur intégralité au niveau régional respectivement par les Communautés autonomes et les Länder. Deux cadres nationaux sont en vigueur dans ces deux pays mais les mesures qui les composent ne s'imposent pas au niveau régional qui conserve le choix des mesures intégrées dans les PDR de leur territoire.
- En Allemagne, ce cadre est d'ailleurs le résultat d'une concertation approfondie entre l'État Fédéral et les Länder. Ce cadre n'intègre que des mesures proposées par au moins quatre Länder. Il se veut incitatif. Adopté plus tôt que les programmes régionaux, les mesures si elles sont sélectionnées par les Länder bénéficient de l'agrément obtenu au plan national.
- En Espagne, le ministère de l'agriculture, qui dispose de prérogatives en matière de planification économique, utilise son programme national pour soutenir des secteurs stratégiques comme l'amélioration de la chaîne alimentaire, la recherche et le développement ou l'amélioration des dispositifs de lutte des feux de forêts.

*Source : ASP.*

**2.2. Seules l'Italie et la France s'appuient à la fois sur des organismes payeurs nationaux et régionaux pour le paiement des aides du FEADER**

La réglementation communautaire impose des conditions à remplir par les organismes payeurs mais laisse la liberté aux États membres de structurer leur périmètre. **Pour l'ensemble des États membres comprenant un unique PDR, un seul organisme payeur est chargé du paiement des aides correspondantes.**

En revanche, l'organisation varie pour les États membres comprenant plusieurs PDR :

- ◆ le Portugal et la Finlande, bien que comprenant respectivement trois et deux PDR, s'appuient sur un unique organisme payeur chargé du paiement des aides du FEADER. Cela s'explique par le fait que les îles autonomes disposant de leur propre PDR sont des territoires de taille relativement réduite par rapport au territoire continental ;
- ◆ l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni ont totalement décentralisé la gestion et le paiement du FEADER : ainsi, les régions sont autorités de gestion du FEADER et chacune d'entre elles s'appuie sur son propre organisme payeur pour les aides correspondantes. En Allemagne et en Espagne, un organisme payeur national est chargé du paiement des aides du PDR national (cf. encadré 2) ;
- ◆ **l'Italie et la France ont choisi un modèle intermédiaire** : certaines régions s'appuient sur un organisme payeur spécifique (l'ODARC pour la Corse s'agissant de la France) tandis que d'autres s'appuient sur un organisme payeur national.

**Encadré 2 : Organismes payeurs du FEADER et organismes de coordination en France, en Allemagne et en Espagne**

- Le champ de compétence en matière de mise en œuvre du FEADER se partage en France entre le ministère de l'agriculture, en charge d'activités de coordination, de suivi et de mise en œuvre, les régions chargées en tant qu'autorités de gestion des activités d'instruction des mesures hors SIGC et l'ASP qui en tant qu'organisme payeur (hors Corse) est responsable des contrôles sur place et du paiement des aides (cf. annexe IV).

- En Espagne et en Allemagne, les fonctions d'autorité de gestion et d'organisme payeur sont toutes deux dévolues au niveau régional, respectivement aux Communautés autonomes et aux Länder. La répartition des compétences entre ces institutions est similaire dans les deux pays. L'autorité de gestion est responsable de la programmation, du suivi, de l'évaluation et de la communication des programmes, l'organisme payeur est pour sa part responsable de l'instruction des projets, du contrôle sur place et du paiement.
- Enfin, à propos des organismes de coordination des agences de paiements, le BMEL (une direction du ministère de l'agriculture) en Allemagne et le FEAGA (l'organisme payeur national) en Espagne jouent un rôle important dans l'animation des réseaux. En France, ce rôle est porté par la Mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles (MCFA), qui est rattachée à l'ASP.

Source : ASP.

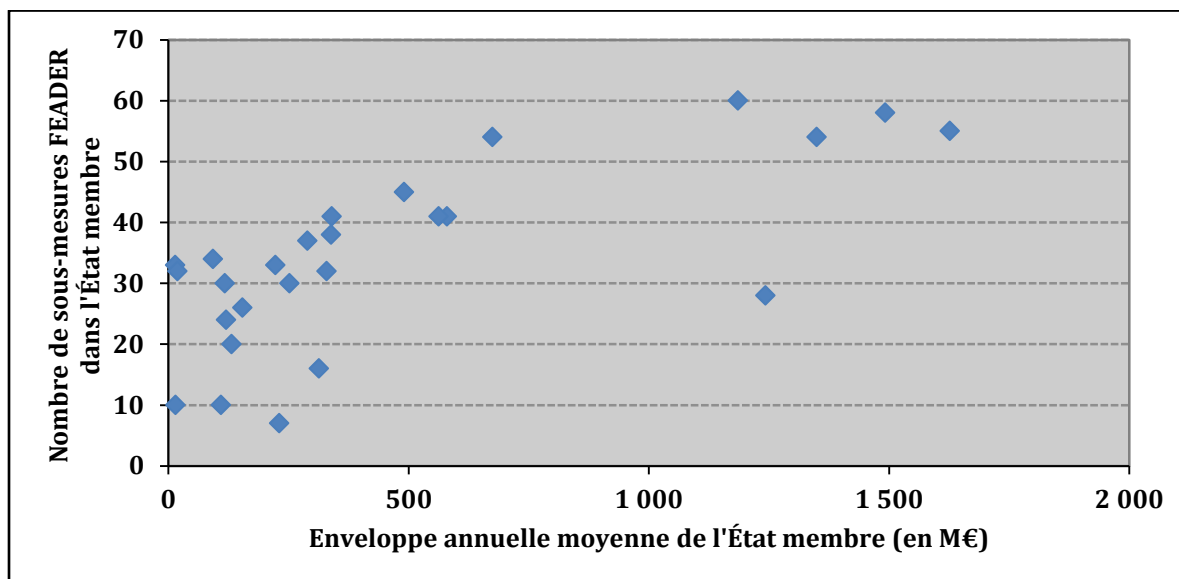
### 2.3. Le nombre global de sous-mesures du FEADER faisant l'objet d'une implémentation en France n'apparaît pas anormalement élevé par rapport aux pays qui lui sont comparables

Le FEADER est organisé selon 20 grandes mesures, lesquelles sont subdivisées en sous-mesures. Les autorités de gestion sont libres d'implémenter ou non chacune des mesures prévues par le droit communautaire. **Avec 55 sous-mesures (hors mesures d'assistance technique), la France se classe au troisième rang des États membres**, derrière l'Espagne et l'Italie (cf. tableau 4).

Au regard du montant de son enveloppe annuelle moyenne (1 626 M€, soit le montant le plus élevé de l'UE), **le nombre de sous-mesures en France n'apparaît pas anormalement élevé comparativement aux autres grands États membres** (cf. graphique 4). Seule la Pologne présente un profil atypique : malgré une enveloppe annuelle moyenne de 1 243 M€ (la quatrième plus élevée de l'union), seules 28 sous-mesures ont été implémentées.

**La comptabilisation du seul nombre de sous-mesures au niveau national ne permet néanmoins pas d'apprécier la complexité intrinsèque de chaque PDR régional** (nombre de sous-mesures contenues dans chaque PDR, caractéristiques techniques, etc.).

Graphique 4 : Nombre de sous-mesures FEADER dans chaque État membre, en fonction de l'enveloppe annuelle moyenne



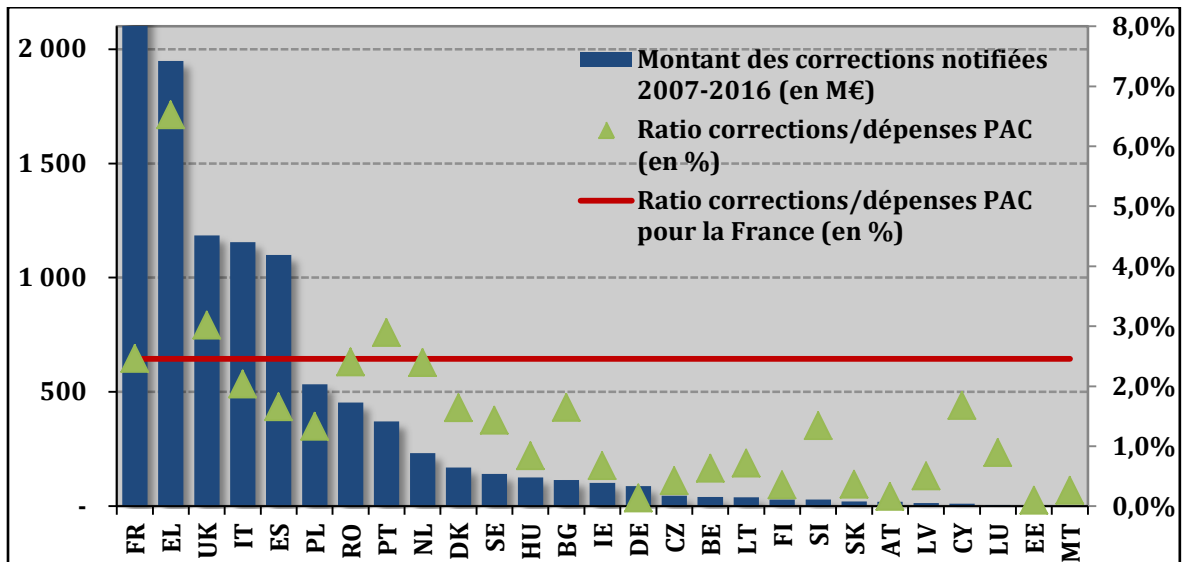
Source : Rapport « Cartographie et analyse de l'implémentation de la PAC », novembre 2016, élaboré pour le compte de la DG AGRI ; mission.

### 3. La France se situe parmi les États membres les plus sanctionnés dans le cadre de l'apurement de conformité, notamment s'agissant des aides surfaciques

#### 3.1. La France est l'État membre ayant fait l'objet du montant le plus élevé de corrections financières depuis 10 ans

Les corrections financières significatives notifiées à la France entre 2013 et 2015 ont fait l'État membre ayant subi le montant le plus élevé de corrections financières entre 2007 et 2016, avec 2,35 Md€ (cf. graphique 5). Sur cette période, le montant des corrections notifiées à la France rapportées aux dépenses de la PAC atteint 2,5 %, la moyenne européenne étant de 1,9 %. Seuls trois États membres ont connu un ratio plus élevé : la Grèce (6,5 %), le Royaume-Uni (3,0 %) et le Portugal (2,9 %).

Graphique 5 : Corrections notifiées entre 2007 et 2016 dans les différents États membres, rapportées aux dépenses de la PAC sur la même période

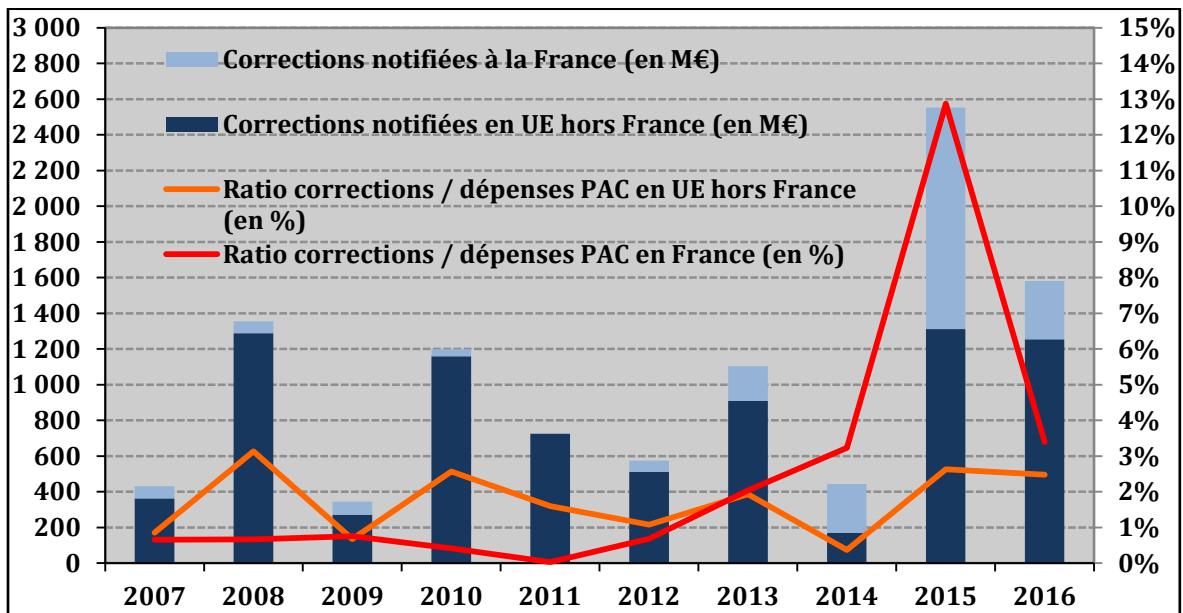


Source : Direction du budget, à partir des corrections notifiées (hors échelonnement) ; mission.

Selon un rapport d'information du Sénat, sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France, présenté en novembre 2008, **la France était déjà le cinquième État membre de l'UE en termes de taux de correction, sur la période 1999-2007** (avec un taux de 0,93 %, qui la plaçait derrière la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal). La moyenne pour l'UE sur cette période était alors de 1,07 %.

Entre 2007 et 2012, le montant des corrections financières notifiées à la France était inférieur, chaque année, à 1 % du montant des dépenses de la PAC, soit un niveau inférieur au ratio calculé au niveau européen (cf. graphique 6). En revanche, à compter de 2013, la France a connu une augmentation significative du montant de ses corrections financières, qui s'explique principalement par les corrections prononcées à l'encontre de l'ASP (cf. annexe II).

**Graphique 6 : Corrections notifiées entre 2007 et 2016, rapportées aux dépenses annuelles de la PAC, en France et dans l'UE hors France**



Source : Direction du budget, à partir des corrections notifiées (hors échelonnement) ; mission.

Les représentants de la DG AGRI ont tenu à relativiser l'importance du montant des corrections prononcées à l'encontre de la France en le rapportant au montant des dépenses de la PAC, sur la période 1999-2015 (1,7 %, ce qui correspond à la moyenne au niveau de l'UE).

Par ailleurs, des États membres devraient se voir notifier des refus d'apurement comptable pour non-respect de la date limite de paiement, au 15 octobre 2016, des paiements directs de la campagne 2015. Ainsi, pour la France, ce refus d'apurement pourrait atteindre 174 M€ (cf. annexe II). Selon les conseillers agricoles en poste :

- ◆ l'Angleterre a connu des retards de paiement significatifs pour la campagne 2015 (paiement en juin 2016, soit un retard de l'ordre de six mois sur le calendrier habituel). Toutefois, les aides ayant été payées avant le 15 octobre 2016, aucune correction financière ne devrait être prononcée pour cause de non-respect de la date limite de paiement ;
- ◆ la Pologne a, elle aussi, connu des retards ayant conduit à des versements des aides directes de la campagne 2015 en juillet 2016. Le ministre chargé de l'agriculture a annoncé en septembre que toutes les aides seraient payées avant le 15 octobre 2016. Toutefois, selon le conseiller agricole, des observateurs font remarquer que des aides n'auraient pas été versées au 15 octobre 2016 à hauteur de 600 M€.

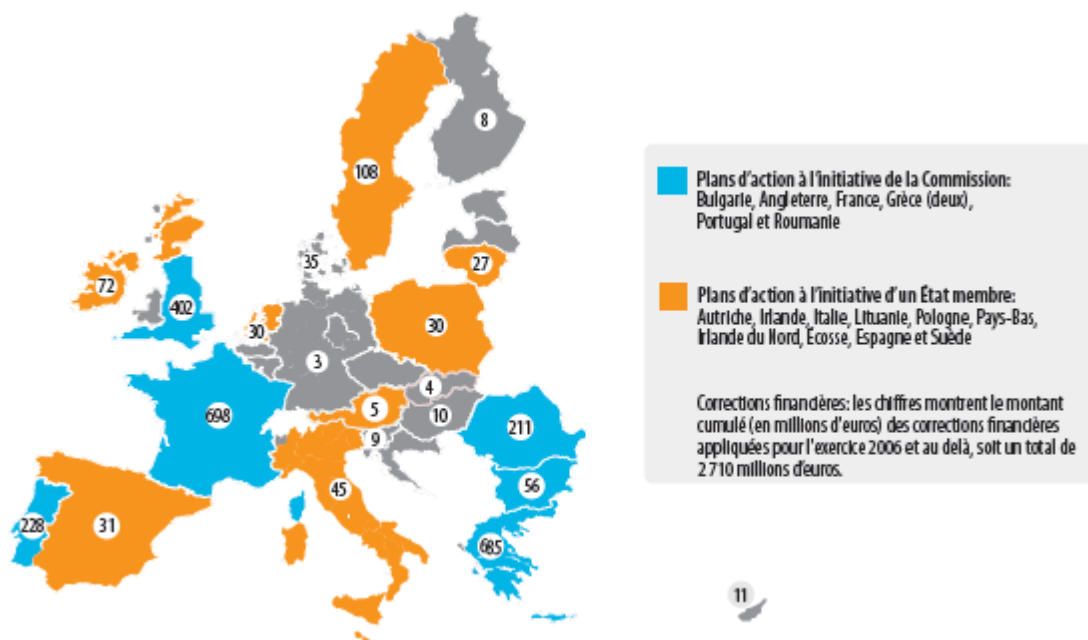
### 3.2. Les difficultés liées à la gestion du système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) ont généré des corrections financières significatives dans de nombreux États membres

La Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent d'un système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) pour chaque région. Tous les autres États membres en possèdent un chacun, qui couvre l'ensemble de leur territoire. Au total, on compte ainsi 44 SIPA au sein de l'Union<sup>6</sup>.

La gestion du SIPA a généré des difficultés importantes dans de nombreux États membres (cf. graphique 7) :

- ◆ **6 SIPA** (France, Grèce, Angleterre, Portugal, Roumanie et Bulgarie) **ont connu des faiblesses systémiques ayant poussé la Commission à imposer le respect d'un plan d'actions** depuis l'exercice 2006. Chacun de ces États membres s'est vu imposer des **corrections financières d'un montant moyen de 380 M€ depuis l'exercice 2006** (la France ayant subi le montant de corrections le plus important, avec 698 M€) ;
- ◆ 10 SIPA (Suède, Irlande, Italie, Espagne, Pologne, Pays-Bas, Lituanie, Autriche, Ecosse, Irlande du Nord) ont connu des **faiblesses ayant conduit les États membres à proposer un plan d'actions de leur propre initiative**. Chacun de ces États membres s'est vu imposer des **corrections financières d'un montant moyen de 35 M€ depuis l'exercice 2006** ;
- ◆ les 28 autres SIPA n'ont pas connu de faiblesses justifiant la mise en œuvre d'un plan d'actions. Certains de ces États membres se sont toutefois vu notifier des corrections financières d'un montant maximal, depuis l'exercice 2006, de 35 M€ (pour le Danemark).

**Graphique 7 : Vue d'ensemble des plans d'action relatifs au SIPA et des corrections financières qui y ont été apportées depuis l'exercice 2006**



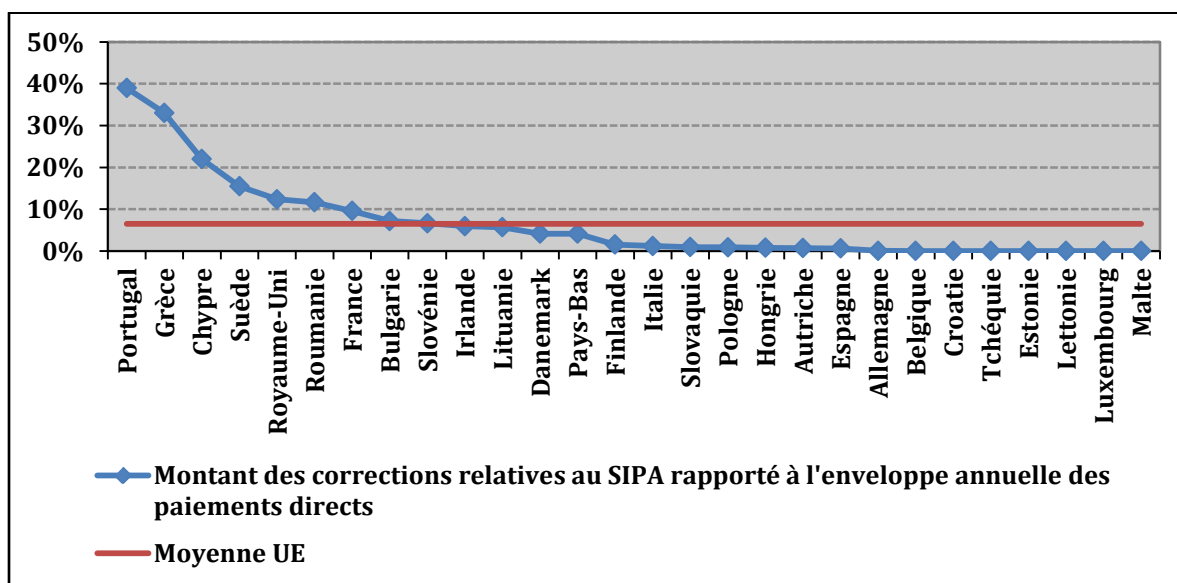
*Source : Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission.*

<sup>6</sup> Cf. rapport spécial de la Cour des comptes européenne, « Le système d'identification des parcelles agricoles : un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles malgré une gestion encore perfectible » adopté le 7 septembre 2016.



La France est donc l'État membre ayant subi, depuis l'exercice 2006, le montant le plus élevé de corrections financières relatives au SIPA (cf. annexe II, partie 2 pour le détail de ces corrections). Toutefois, **en rapportant le montant de ces corrections au montant total des paiements directs du FEAGA, la France se situe, avec 9,6 %, au septième rang dans l'UE** (la moyenne européenne étant de 6,5 %, cf. graphique 8). Comparativement au montant des aides directes du premier pilier, ce sont le Portugal et la Grèce qui ont subi les corrections financières relatives au SIPA les plus significatives.

**Graphique 8 : Montant des corrections financières relatives au SIPA depuis l'exercice 2006 rapporté à l'enveloppe annuelle des paiements directs du FEAGA<sup>7</sup>**



Source : Cour des comptes européenne ; mission.

### 3.3. La Commission européenne formule le constat que la réalisation d'objectifs ambitieux et ciblés implique que les règles applicables sont souvent complexes, et donc susceptibles de faire l'objet de corrections

La Commission a publié une communication, le 28 février 2017, à destination du Conseil et du Parlement européen, consacrée aux « causes profondes des erreurs et mesures prises à cet égard »<sup>8</sup>. Dans cette communication, la Commission établit les constats suivants :

- ◆ la réduction du taux d'erreur a « nécessité des investissements très lourds dans les contrôles du secteur public. Il en a résulté que, dans certains domaines, le coût des contrôles est élevé, ce qui amène à s'interroger sur la pertinence d'une nouvelle intensification des audits et vérifications » ;
- ◆ « la réalisation d'objectifs politiques ambitieux et ciblés implique que les règles applicables sont souvent complexes » OR « les domaines politiques faisant l'objet de règles d'éligibilité moins complexes enregistrent des niveaux d'erreur moins élevés » ;

<sup>7</sup> L'enveloppe annuelle des paiements directs du FEAGA correspond ici à la moyenne sur les exercices 2015 à 2020 (cf. Tableau 1). Or les corrections financières relatives au SIPA concernent les exercices de la PAC depuis 2006. En outre, l'enveloppe des paiements directs du FEAGA inclut les aides couplées animales, qui ne sont pas assises sur le SIPA.

<sup>8</sup> Portant la référence COM(2017)124.

## Annexe V

- ◆ s'agissant plus spécifiquement du FEADER, « *il importe de dépasser le cadre des chiffres et de considérer le taux d'erreur sous l'angle des ambitieux objectifs politiques qui débouchent parfois sur une conception complexe de mesures difficiles à contrôler et à mettre en œuvre* » ;
- ◆ « *les taux d'erreur élevés dans les dépenses de développement rural n'impliquent pas pour autant que les montants déclarés erronément ont été utilisés à mauvais escient ou que les objectifs de la politique n'ont pas été atteints* » ;
- ◆ « *dans le domaine du développement rural, si on tient compte de la nécessité de concilier la légalité et la régularité avec la réalisation des objectifs politiques tout en gardant à l'esprit les coûts d'obtention, on ne peut s'attendre avec une réelle certitude à ce qu'un risque financier résiduel inférieur à 2 % puisse être atteint avec un effort raisonnable* »<sup>9</sup>.

Ainsi, la Commission reconnaît que la formulation d'objectifs politiques ambitieux génère une augmentation du niveau d'erreur et donc, in fine, un risque d'augmentation du montant des corrections financières. **Les différences significatives enregistrées entre différents États membres en termes de corrections financières peuvent donc non seulement s'expliquer par la qualité variable de leurs systèmes de gestion et de contrôle mais aussi par la plus ou moins grande ambition de leur politique agricole.**

---

<sup>9</sup> La Commission a proposé à plusieurs reprises d'accroître le seuil de signification (c'est-à-dire le niveau d'erreur toléré) sur les dépenses du FEADER (cf. annexe II).

## **ANNEXE VI**

### **Liste des personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. CABINETS.....</b>	<b>1</b>
1.1. Secrétaire d'État chargé du budget.....	1
1.2. Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF).....	1
<b>2. ADMINISTRATIONS.....</b>	<b>1</b>
2.1. Secrétariat général du MAAF.....	1
2.1.1. <i>Service des affaires financières, sociales et logistiques</i> .....	1
2.2. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (MAAF).....	1
2.2.1. <i>Service Gouvernance et gestion de la politique agricole commune</i> .....	2
2.3. Direction du budget (DB).....	2
2.3.1. <i>7<sup>ème</sup> sous-direction</i> .....	2
2.4. Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).....	2
2.4.1. <i>Secteur Agriculture, alimentation, pêche (AGRAP)</i> .....	2
2.5. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.....	2
2.6. Directions départementales du territoire (et de la mer) – DDT(M).....	2
2.6.1. <i>DDT de la Haute-Vienne (87)</i> .....	2
2.6.2. <i>DDT de Seine-Maritime (76)</i> .....	3
2.6.3. <i>DDTM des Pyrénées Atlantiques (64)</i> .....	3
2.6.4. <i>DDT du Puy-de-Dôme (63)</i> .....	3
2.6.5. <i>DDT de l'Allier (03)</i> .....	3
2.7. Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentaire et de la forêt (DRAAF).....	4
2.7.1. <i>DRAAF de Nouvelle-Aquitaine</i> .....	4
2.7.2. <i>DRAAF d'Auvergne-Rhône-Alpes</i> .....	4
<b>3. AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP).....</b>	<b>4</b>
3.1. Direction générale.....	4
3.2. Secrétariat général.....	4
3.2.1. <i>Direction financière, juridique et logistique (DFJL)</i> .....	4
3.2.2. <i>Direction de l'organisation et de la performance (DOP)</i> .....	4
3.2.3. <i>Direction des ressources humaines (DRH)</i> .....	4
3.3. Mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles (MCFA).....	5
3.4. Service de la certification européenne et des actions internationales (SCEAI).....	5
3.5. Service de l'audit interne.....	5
3.6. Direction de l'informatique et des technologies (DIT).....	5
3.7. Direction des contrôles (DDC).....	5
3.8. Direction des soutiens directs agricoles (DSDA).....	5
3.8.1. <i>Service des affaires générales</i> .....	5
3.8.2. <i>Service de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (ISIS)</i> .....	5
3.9. Direction du développement rural et de la pêche (DDRP).....	5
3.9.1. <i>Service des aides au développement rural et à la pêche</i> .....	5
3.9.2. <i>Service de l'assistance à maîtrise d'ouvrage Osiris</i> .....	6
3.9.3. <i>Direction de projet RDR3</i> .....	6

3.10.	Agence comptable.....	6
3.11.	Mission de la gouvernance et de sécurité des systèmes d'information.....	6
3.12.	Directions régionales de l'ASP (DR) .....	6
3.12.1.	<i>DR Normandie</i> .....	6
3.12.2.	<i>DR Nouvelle-Aquitaine</i> .....	6
3.12.3.	<i>DR Auvergne-Rhône-Alpes</i> .....	6
<b>4.</b>	<b>AUTRES</b> .....	<b>6</b>
4.1.	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles (CCCOP) .....	6
4.2.	Cour des Comptes .....	7
4.3.	Worldline France.....	7
4.4.	Sopra-Stéria.....	7
4.5.	Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).....	7
4.5.1.	<i>Direction de la production des référentiels</i> .....	7
4.6.	Experts & Partners .....	7
4.7.	Chambres d'agriculture France.....	7
4.8.	Régions .....	7
4.8.1.	<i>Région Normandie</i> .....	7
4.8.2.	<i>Région Bretagne</i> .....	8
4.8.3.	<i>Région Nouvelle-Aquitaine</i> .....	8
4.8.4.	<i>Région Auvergne-Rhône-Alpes</i> .....	8
4.9.	Commission européenne .....	8
4.9.1.	<i>Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI)</i> .....	8

## **1. Cabinets**

### **1.1. Secrétaire d'État chargé du budget**

- ◆ Fabien Terrailot, conseiller budgétaire

### **1.2. Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF)**

- ◆ Élodie Lematte, conseillère chargée des affaires financières, sociales et de la filière forêt-bois
- ◆ Luc Maurer, conseiller chargé de la politique agricole commune, du développement rural, du foncier, de l'installation des nouveaux agriculteurs et de l'agriculture biologique
- ◆ Patrice De Laurens, directeur de cabinet
- ◆ Sébastien Couderc, conseiller chargé des filières végétales, des biocarburants, des affaires financières et de la politique agricole commune

## **2. Administrations**

### **2.1. Secrétariat général du MAAF**

- ◆ Valérie Métrich-Hecquet, secrétaire générale

#### **2.1.1. Service des affaires financières, sociales et logistiques**

- ◆ Olivier Denais, chef du service

##### **2.1.1.1. Sous-direction des affaires budgétaires et comptables**

- ◆ Marie-Agnès Vibert, sous-directrice

###### **2.1.1.1.1. Bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs**

- ◆ Mathias Ginet, chef du bureau

### **2.2. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (MAAF)**

- ◆ Catherine Geslain-Lanéelle, directrice générale
- ◆ Hervé Durand, directeur général adjoint

## Annexe VI

### **2.2.1. Service Gouvernance et gestion de la politique agricole commune**

- ◆ Frédéric Lambert, chef de service (départ en cours de mission)
- ◆ Philippe Duclaud, chef de service (arrivée en cours de mission)

#### **2.2.1.1. Sous-direction de la gouvernance et du pilotage**

- ◆ Christophe Blanc, sous-directeur
- ◆ Benjamin Balique, adjoint au chef du bureau des audits et des contrôles

### **2.3. Direction du budget (DB)**

- ◆ Amélie Verdier, directrice

#### **2.3.1. 7<sup>ème</sup> sous-direction**

- ◆ Alexandre Koutchouk, sous-directeur de la 7<sup>ème</sup> sous-direction

##### **2.3.1.1. Bureau de l'agriculture (7-BA)**

- ◆ Stéphane Valois, chef du bureau 7-BA
- ◆ Raphaëlle Hours, adjointe au chef de bureau
- ◆ Richard De La Tour Paulin, adjoint au chef de bureau

##### **2.3.1.2. Bureau des finances et des politiques de l'Union européenne (7-BUE)**

- ◆ Boris Melmoux-Eudes, chef du bureau 7-BUE
- ◆ Antoine Dumartinet, adjoint au chef de bureau

### **2.4. Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**

#### **2.4.1. Secteur Agriculture, alimentation, pêche (AGRAP)**

- ◆ Maud Faipoux, responsable de secteur

### **2.5. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- ◆ Virginie Jorissen, déléguée pour les affaires agricoles

### **2.6. Directions départementales du territoire (et de la mer) – DDT(M)**

#### **2.6.1. DDT de la Haute-Vienne (87)**

- ◆ Yves Clerc, directeur départemental



## **Annexe VI**

### **2.6.1.1. Service d'économie agricole (SEA)**

- ◆ Christophe Leyssenne, chef du service
- ◆ Christine Saint-Martin, adjoint au chef de service
- ◆ Laurent Bouty, chef d'unité « suivi des filières végétales »
- ◆ Valérie Leiteirre, adjointe au chef d'unité « suivi des filières végétales »
- ◆ Pascal Chambaud, chef d'unité « suivi des filières animales »
- ◆ Patrick Garlashi, unité « suivi des territoires »

### **2.6.2. DDT de Seine-Maritime (76)**

- ◆ Didier Gérard, directeur départemental adjoint

#### **2.6.2.1. Service d'économie agricole (SEA)**

- ◆ Bénédicte Vergobbi, chef du service
- ◆ Laurence Moutier, responsable du bureau « modernisation et gestion des crises »
- ◆ Dorothee Elineau, responsable du bureau « aides du 1<sup>er</sup> pilier et mesures agro-environnementales »

### **2.6.3. DDTM des Pyrénées Atlantiques (64)**

- ◆ Nicolas Jeanjean, directeur départemental

#### **2.6.3.1. Service d'économie agricole (SEA)**

- ◆ Christian Vallet, chef du service

### **2.6.4. DDT du Puy-de-Dôme (63)**

#### **2.6.4.1. Service d'économie agricole (SEA)**

- ◆ Alfred Gros, chef du service
- ◆ Sylvie Tabourin, chargée de la gestion des aides aux exploitations

### **2.6.5. DDT de l'Allier (03)**

- ◆ Sébastien Ferra, directeur départemental

#### **2.6.5.1. Service d'économie agricole (SEA)**

- ◆ Delphine Picard, chef du service

## **2.7. Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentaire et de la forêt (DRAAF)**

### **2.7.1. DRAAF de Nouvelle-Aquitaine**

- ◆ Yvon Lobjoit, directeur régional
- ◆ Benoît Lavigne, directeur régional adjoint
- ◆ Laurent Lhermette, chef du service d'économie agricole

### **2.7.2. DRAAF d'Auvergne-Rhône-Alpes**

- ◆ Gilles Pelurson, directeur régional
- ◆ Bernard Viu, directeur régional délégué
- ◆ Boris Calland, chef du service développement rural et territoires

## **3. Agence de services et de paiement (ASP)**

### **3.1. Direction générale**

- ◆ Stéphane Le Moing, président directeur général
- ◆ Yannic Monteilhet, chargé de mission auprès du président directeur général

### **3.2. Secrétariat général**

- ◆ Vincent Cloudon, secrétaire général
- ◆ Jean-Marie Hardouin, chargé de mission auprès du secrétaire général

#### **3.2.1. Direction financière, juridique et logistique (DFJL)**

- ◆ Yves Lefebvre, directeur
- ◆ Jean-Michel Doucet, directeur adjoint

#### **3.2.2. Direction de l'organisation et de la performance (DOP)**

- ◆ François Raboisson, directeur
- ◆ Florence Gaulon, service « pilotage et performance des processus »

#### **3.2.3. Direction des ressources humaines (DRH)**

- ◆ Olivier Lacombe, directeur
- ◆ Khalid Abounouh, chef adjoint du service « ressources et assistance »

### **3.3. Mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles (MCFA)**

- ◆ Béatrice Young, cheffe de la mission
- ◆ Dominique Astolfi, adjointe à la cheffe de la mission

### **3.4. Service de la certification européenne et des actions internationales (SCEAI)**

- ◆ Emmanuel De Laroche, chef du service

### **3.5. Service de l'audit interne**

- ◆ Jean-Marc Landelle, chef du service

### **3.6. Direction de l'informatique et des technologies (DIT)**

- ◆ Gilles Monti, directeur
- ◆ Philippe Garapon, chef du service « études et développement »
- ◆ Ghislain Laporte, chef adjoint du service « opérations »

### **3.7. Direction des contrôles (DDC)**

- ◆ Corinne Toutain, directrice

### **3.8. Direction des soutiens directs agricoles (DSDA)**

- ◆ Guilhem Brun, directeur

#### **3.8.1. Service des affaires générales**

- ◆ François Badé, chef du service

#### **3.8.2. Service de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (ISIS)**

- ◆ Jean-Louis Larrieu, chef du service
- ◆ Christophe Jourdas, adjoint au chef du service

### **3.9. Direction du développement rural et de la pêche (DDRP)**

- ◆ Christophe Fotr , directeur

#### **3.9.1. Service des aides au développement rural et   la pêche**

- ◆ Laurent Vignaud, chef du service

## **Annexe VI**

- ◆ Aurélien Charbonnel, adjoint au chef de service

### **3.9.2. Service de l'assistance à maîtrise d'ouvrage Osiris**

- ◆ Christine Néel-Ahounou, chef du service

### **3.9.3. Direction de projet RDR3**

- ◆ Anne-Sophie Barbarot, directrice de projet

### **3.10. Agence comptable**

- ◆ Joël Tixier, agent comptable

### **3.11. Mission de la gouvernance et de sécurité des systèmes d'information**

- ◆ Arnaud Agbohouto, responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI)

### **3.12. Directions régionales de l'ASP (DR)**

#### **3.12.1. DR Normandie**

- ◆ Philippe Pasquier, directeur régional
- ◆ Anne-Sophie Simon, chef du service des contrôles de Caen

#### **3.12.2. DR Nouvelle-Aquitaine**

- ◆ Jean-Marc Bidalet, directeur régional
- ◆ Bruno Antiq, directeur régional délégué, chargé du service contrôles
- ◆ Jérôme Piteux, gestionnaire au sein du secteur instrumentation (service « agriculture, développement rural et pêche »)

#### **3.12.3. DR Auvergne-Rhône-Alpes**

- ◆ Philippe Marié, directeur régional
- ◆ Denis Cheminat, directeur régional délégué, chargé des services contrôles et agriculture

## **4. Autres**

### **4.1. Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles (CCCOP)**

- ◆ Béatrice Causse, présidente
- ◆ Sébastien Lobelle, rapporteur spécial « FEAGA »

## Annexe VI

- ◆ Luc Cambounet, rapporteur spécial « FEADER »

### 4.2. Cour des Comptes

- ◆ Stéphanie Bigas-Reboul
- ◆ Claire Aldigé
- ◆ Sébastien Lepers

### 4.3. Worldline France

- ◆ Claude France, directrice générale des opérations France
- ◆ Dominique Chessé, directeur de projet ISIS

### 4.4. Sopra-Stéria

- ◆ Sébastien Pannetier, chef du projet OSIRIS pour la société SOPRA STERIA

### 4.5. Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

- ◆ Daniel Bursaux, directeur général

#### 4.5.1. Direction de la production des référentiels

- ◆ Philippe Gerbe, directeur
- ◆ Sophie Reinhart, chef du projet « *registre parcellaire graphique 2015* »

### 4.6. Experts & Partners

- ◆ Jean-Pierre Barbéris, président directeur général, directeur du programme « Osiris »

### 4.7. Chambres d'agriculture France

- ◆ Thierry Fellmann, directeur en charge de la direction économie des agricultures et des territoires

### 4.8. Régions

#### 4.8.1. Région Normandie

- ◆ Isabelle Meunier, directrice de l'agriculture et des ressources marines (DARM)
- ◆ Marie Marois, directrice adjointe

#### **4.8.2. Région Bretagne**

- ◆ Anne-Violaine Trocmé, responsable du service « autorité de gestion du FEADER »
- ◆ Anne-Laure Vallauri, responsable du service « coordination transversale plurifonds »
- ◆ Jean-Marie Jacq, responsable du service de l'agriculture et de l'agroalimentaire

#### **4.8.3. Région Nouvelle-Aquitaine**

- ◆ Thierry Mazet, directeur régional de l'agriculture, du développement rural et de la pêche

#### **4.8.4. Région Auvergne-Rhône-Alpes**

- ◆ Gilles Martin, directeur régional adjoint de l'agriculture, de la forêt et de l'agroalimentaire

### **4.9. Commission européenne**

#### **4.9.1. Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI)**

- ◆ Rudolf Moegele, directeur général adjoint, en charge des directions G, H et I
- ◆ Thomas Ramopoulos, assistant du directeur général adjoint

##### ***4.9.1.1. Direction H, assurance et audit***

- ◆ Christina Borchman, directrice
- ◆ Bruno Chauvin, chef de l'unité H1, « centre de compétences pour l'assurance et l'audit »

##### ***4.9.1.2. Direction D, aide au revenu et développement durable***

- ◆ Pierre Bascou, directeur

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :  
**[www.performance-publique.budget.gouv.fr/](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/)**