

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 4/2001

sur l'audit relatif au FEOGA, section «Garantie» — la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) accompagné des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2001/C 214/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
SYNTHÈSE		3
INTRODUCTION	1-8	4
Contexte général	1-3	4
Mise en œuvre du SIGC	4-6	4
L'audit de la Cour	7-8	6
CONCEPTION DU SYSTÈME INTÉGRÉ	9-32	7
Introduction	9-10	7
Bases de données informatisées	11-13	11
Le système d'identification des parcelles agricoles	14-15	11
Le système d'identification et d'enregistrement des animaux	16-19	11
Demandes d'aides	20-22	12
Le système intégré de contrôle	23-32	12
Contrôles administratifs	23-28	12
Contrôles sur place	29-31	13
Sanctions	32	14
RÔLE DE LA COMMISSION	33-70	14
Introduction	33	14
Organisation générale	34-36	14
La direction générale «Agriculture» (DG AGRI)	34-35	14
La direction générale «Santé et protection des consommateurs» (DG SANCO)	36	15
Orientations de la Commission et problèmes réglementaires	37-38	15
Informations destinées aux gestionnaires	39	16
Évaluation du SIGC et instruments permettant d'en imposer la mise en œuvre	40	16
Principales constatations au niveau de la Commission	41-67	16

	Points	Page
Organisation générale	41-42	16
La direction générale «Agriculture» (DG AGRI)	41	16
La direction générale «Santé et protection des consommateurs» (DG SANCO)	42	16
Orientations de la Commission et problèmes réglementaires	43-53	17
Orientations de la Commission	43-47	17
Problèmes réglementaires	48-53	19
Informations destinées aux gestionnaires	54-60	20
Évaluation du SIGC et instruments permettant d'en imposer la mise en œuvre	61-66	25
Autres constatations	67	28
RÔLE DES ÉTATS MEMBRES	68-71	28
Principales constatations au niveau des États membres	69-71	28
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	72-81	29
CONCLUSION	72-80	29
Recommandations	81	30
ANNEXE Modalités d'application de sanctions en 1998		31
Réponses de la Commission		33

SYNTHÈSE

I. La politique agricole commune (PAC) a été réformée en 1992 afin de garantir un meilleur équilibre des marchés; cette réforme s'est orientée vers un système d'aides directes aux exploitants, ce qui a considérablement augmenté le nombre des bénéficiaires, mais aussi le risque d'irrégularités et de fraudes. C'est dans ce contexte que le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) a été mis en place pour faire face à ces risques. Le système est constitué de cinq éléments: une base de données informatisée, un système d'identification de parcelles agricoles, un système d'identification et d'enregistrement des animaux, des demandes d'aides et un système intégré pour les contrôles administratifs et sur place.

II. Toutes les demandes d'aides dans l'Union européenne qui transitent par le SIGC (quelque 6 millions chaque année — environ 3,2 millions de demandes d'aides «surfaces» et 2,8 millions de demandes «animaux») font l'objet d'un traitement et d'un contrôle administratifs. En 1999, quelque 25 353,6 millions d'euros, soit un pourcentage de 63,6 % des dépenses du FEOGA-Garantie ont transité directement ou indirectement par le SIGC. Ces contrôles sont complétés par des contrôles sur place (portant sur 5 % au moins des demandes d'aides «surfaces» et 10 % de toutes les demandes d'aides «animaux» dans le cadre du SIGC), sélectionnés sur la base d'une analyse de risque. Tous ces contrôles ont conduit à des réductions importantes des dépenses de la Communauté. La Cour estime que le SIGC fournit une base solide pour le contrôle des dépenses liées aux cultures arables et aux primes aux animaux, et qu'il constitue un outil essentiel pour limiter et réduire le risque pour le Fonds (voir points 3 à 6 et 9 à 32).

III. Au cours des missions de contrôle effectuées en 1999 et 2000, la Cour a examiné le degré de mise en œuvre du SIGC en 1998, deuxième année suivant la fin de la période transitoire (1993-1996; 1997 pour les trois nouveaux États membres), au niveau de la Commission et dans six États membres (Allemagne, Espagne, France, Irlande, Portugal et Royaume-Uni). L'examen a porté en particulier sur le régime d'aides «surfaces» et sur les primes aux bovins. Lorsque des informations fiables relatives à des années plus récentes étaient disponibles, la Cour a mis à jour ses constatations sur la base de ces informations (voir points 7 et 8).

IV. Le rôle principal de la Commission est de définir la conception d'ensemble du SIGC (cofinancé entre 1992 et 1997) et de superviser, de coordonner et de contrôler la mise en œuvre du SIGC dans tous les États membres. Ce rôle est assuré par la direction «Apurement des comptes» de la direction générale «Agriculture». De plus, d'autres services de la Commission travaillent aussi avec le SIGC (comme les unités «Marchés» de la direction générale «Agriculture» ainsi que la direction générale «Santé et protection des consommateurs», responsable des questions vétérinaires), mais certains problèmes auraient pu être évités si la coordination avait été plus efficace (voir point 41).

V. Le SIGC et les différents règlements applicables aux marchés sont complexes et ne sont pas suffisamment précis pour envisager de façon détaillée tous les cas de figure relatifs à leur interprétation. C'est pourquoi la Commission a adopté un certain nombre d'interprétations et de recommandations. Malgré tout, les pratiques diffèrent toujours d'un État membre à l'autre. Les principaux règlements ont été modifiés à 80 reprises entre 1992 et 1999 (voir points 37 et 38 et 43 à 53).

VI. L'étendue et la qualité des informations fournies par les États membres devraient être améliorées. La Commission devrait poursuivre ses efforts afin d'améliorer la qualité des informations qu'elle demande et qu'elle reçoit des États membres, et afin d'évaluer et d'utiliser ces informations pour mieux gérer la mise en œuvre du SIGC par les États membres (voir points 39 et 54 à 66).

VII. Les États membres sont responsables de la mise en place concrète du SIGC. Bien que la date buttoir finalement retenue pour la mise en œuvre complète du SIGC ait été le 1^{er} janvier 1997, l'audit de la Cour a fait apparaître des déficiences persistantes dans les États membres visités. Ces dernières consistent essentiellement dans le défaut de réalisation ou la réalisation partielle de contrôles par recoupement portant sur les surfaces et les animaux, dans le fait que les bases de données relatives aux surfaces et aux bovins étaient dans certains cas incomplètes ou non mises à jour, ainsi que dans la qualité médiocre des contrôles sur place (voir points 68 à 71).

VIII. Les principales recommandations de la Cour à la Commission concernent le développement d'un système informatique de gestion efficient, ainsi que la simplification et l'harmonisation du cadre réglementaire (voir point 81).

INTRODUCTION

Contexte général

1. La politique agricole commune (PAC) a connu une profonde réforme en 1992, en particulier dans les secteurs des cultures arables (céréales, graines oléagineuses et protéagineuses, lin non textile) et de la viande (bovine, ovine et caprine) destinée à garantir un meilleur équilibre des marchés. Les prix institutionnels ont été réduits et des paiements compensatoires directs aux exploitants ont été mis en place. Ces paiements reposent sur la surface éligible (pour les cultures arables) et sur les animaux éligibles (pour les primes «animaux») ⁽¹⁾ déclarés par les exploitants.

2. Avant la réforme, les principales dépenses concernaient le stockage d'intervention et les restitutions à l'exportation. Le passage à un système d'aides directes aux exploitants ⁽²⁾ a permis de mettre la PAC davantage en conformité avec les exigences du GATT et de l'OMC; parallèlement, le nombre des bénéficiaires a considérablement augmenté et la gestion des aides est devenue beaucoup plus complexe. Un système de contrôle efficace et exhaustif s'est donc avéré nécessaire; c'est dans ce contexte que le Conseil a décidé en 1992 de créer le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ⁽³⁾.

3. Quelque 6 millions de demandes d'aides sont traitées et contrôlées chaque année par le SIGC (environ 3,2 millions de demandes d'aides «surfaces» et 2,8 millions de demandes d'aides «animaux») ⁽⁴⁾. Toute demande d'aides contient en règle générale des informations sur un grand nombre de parcelles distinctes ou de bovins, ainsi que diverses précisions à l'appui de la demande. Afin de détecter et de corriger les demandes d'aides inexactes, des contrôles administratifs automatiques sont effectués sur toutes les demandes d'aides. Quelque 387 000 contrôles sur place ont par ailleurs lieu chaque année en ce qui concerne les demandes d'aides

«surfaces», et quelque 333 000 en ce qui concerne les bovins. Sans un système tel que le SIGC, il serait impossible d'effectuer des contrôles adaptés permettant de réduire le plus possible le traitement des demandes incorrectes.

Mise en œuvre du SIGC

4. Les États membres ont été amenés à mettre en place des systèmes adaptés pour mettre en œuvre le SIGC, et ont dû, en particulier, développer des systèmes informatiques puissants permettant de gérer des bases de données contenant des centaines de millions de données.

5. La mise en place du SIGC a commencé en 1993 et les paiements correspondants concernant la nouvelle PAC ont débuté au cours de l'exercice budgétaire 1994. Différentes échéances ont été fixées pour l'achèvement des étapes successives du SIGC. L'échéance pour la mise en œuvre définitive était le 1^{er} janvier 1997 ⁽⁵⁾ (sauf pour les trois nouveaux États membres — l'Autriche, la Suède et la Finlande — qui ont bénéficié d'une année supplémentaire).

6. Le SIGC constitue l'instrument essentiel du contrôle des dépenses du FEOGA-Garantie et son importance croît au fil du temps, parallèlement à l'augmentation du volume des mesures et des dépenses gérées et contrôlées directement ou indirectement par ce système (légumineuses à grains, riz, fourrages séchés, lin textile et chanvre, coton, houblon et régimes agroenvironnementaux): 42,6 % des dépenses du FEOGA-Garantie en 1994, et 63,6 % en 1999 (voir *tableau 1* et *illustration 1*). Au cours de l'exercice 2004, plus de 80 % des dépenses du FEOGA-Garantie seront traitées via le SIGC, suite à la réforme de l'Agenda 2000 et à la décision du Conseil d'inclure d'autres régimes, comme celui relatif au tabac, à l'huile d'olive, aux raisins secs, aux agrumes et aux tomates destinés à la transformation, ainsi qu'au vin à partir de 2003 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Il existe des règles précises relatives à la détermination des surfaces éligibles ainsi que des animaux éligibles. Pour être éligible au titre des aides «surfaces», le terrain doit avoir été utilisé pour des cultures arables en 1991. Différents quotas sont applicables aux aides «animaux» et les aides versées intègrent la limitation correspondant aux surfaces fourragères éligibles.

⁽²⁾ Des aides directes existaient avant 1992 dans le secteur de la viande bovine. Avec la réforme, ces aides ont plus que triplé entre 1992 et 1996 pour l'UE-12.

⁽³⁾ Règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil (JO L 355 du 5.12.1992, p. 1). Le règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission (JO L 391 du 31.12.1992, p. 36) a établi les modalités d'application.

⁽⁴⁾ Source: aides «surfaces» – données de la DG VI de la Commission pour 1998; primes aux animaux — données incomplètes de la DG VI de la Commission pour 1998, avec une estimation basée sur l'année 1994 (les services de la Commission ne disposent pas d'informations à jour).

⁽⁵⁾ Au début, l'échéance était fixée au 1^{er} janvier 1996. La nouvelle échéance a été fixée dans le règlement (CE) n° 2466/96 du Conseil (JO L 335 du 24.12.1996, p.1).

⁽⁶⁾ Le règlement (CE) n° 1593/2000 du Conseil (JO L 182 du 21.7.2000, p. 4) modifiant le règlement (CEE) n° 3508/92, dispose que les systèmes d'aides «surfaces» (lin et chanvre, environnement et sylviculture, par exemple) et d'aides à la production (tabac, huile d'olive, coton, vin, tomates et agrumes, par exemple) doivent être compatibles avec le SIGC.

Tableau 1

Évolution des dépenses du FEOGA-Garantie intégrées dans le SIGC depuis 1994 (conformément à la nomenclature budgétaire de 1999)

(Mio EUR)

Catégorie de dépenses	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽¹⁾	Budget 2001
Mesures totalement intégrées dans le SIGC ⁽²⁾								
Aides à l'hectare pour les cultures arables								
Aides à l'hectare pour les cultures arables (petits producteurs)	1 756,4	2 313,9	2 875,6	2 850,0	2 548,6	2 364,9	2 248,3	3 874,0
Aides à l'hectare pour les cultures arables (producteurs professionnels) et aide au blé dur	7 083,5	8 780,5	10 660,4	11 815,6	12 350,5	12 259,0	10 907,4	11 458,0
Retrait de terres	1 712,9	2 412,6	2 271,4	1 903,6	1 262,6	1 283,8	1 858,5	1 564,0
<i>Sous-total partiel</i>	<i>10 552,8</i>	<i>13 507,0</i>	<i>15 807,4</i>	<i>16 569,2</i>	<i>16 161,7</i>	<i>15 907,7</i>	<i>15 014,2</i>	<i>16 896,0</i>
Primes à la viande bovine								
Primes à la vache allaitante	841,5	1 009,1	1 468,6	1 465,6	1 589,1	1 594,7	1 565,9	1 736,0
Primes complémentaires à la vache allaitante	40,5	43,2	44,3	56,2	63,4	63,3	62,5	102,0
Primes spéciales	656,6	957,1	1 407,2	1 238,5	1 340,8	1 297,3	1 299,3	1 619,0
Primes à la désaisonnalisation	31,6	24,5	23,0	39,5	45,1	23,7	2,6	0,0
Primes à l'extensification	389,0	438,1	507,3	568,6	706,4	714,2	715,5	757,0
<i>Sous-total partiel</i>	<i>1 959,3</i>	<i>2 472,0</i>	<i>3 450,4</i>	<i>3 368,4</i>	<i>3 744,8</i>	<i>3 693,2</i>	<i>3 645,9</i>	<i>4 214,0</i>
<i>Sous-total (dépenses intégrées dans l'audit)</i>	<i>12 512,1</i>	<i>15 979,0</i>	<i>19 257,8</i>	<i>19 937,6</i>	<i>19 906,5</i>	<i>19 600,9</i>	<i>18 660,1</i>	<i>21 110,0</i>
Autres								
Aide à la production pour les légumineuses à grains				70,8	70,4	70,5	68,8	72,0
Aide à l'hectare pour le riz					40,5	82,3	124,3	129,0
Interventions autres que sous forme de stockage de viandes ovine et caprine	1 628,1	1 780,8	1 320,8	1 066,6	1 534,9	1 891,8	1 733,7	1 620,0
Mesures d'accompagnement (ancien régime)	93,4	73,4	72,0	50,6	30,6	17,7	6,9	15,0
<i>Sous-total</i>	<i>1 721,5</i>	<i>1 854,2</i>	<i>1 392,8</i>	<i>1 188,0</i>	<i>1 676,4</i>	<i>2 062,3</i>	<i>1 933,7</i>	<i>1 836,0</i>
Total	14 233,6	17 833,2	20 650,6	21 125,6	21 582,9	21 663,2	20 593,8	22 946,0
Mesures dans le cadre desquelles les parcelles agricoles doivent faire l'objet d'un contrôle croisé avec d'autres mesures intégrées dans le SIGC ⁽³⁾								
Aides à la production pour les fourrages séchés			297,4	297,4	307,3	307,0	313,0	312,0
Lin textile et chanvre ⁽⁴⁾						123,6	136,4	88,0
Aide au coton						903,2	854,7	766,0
Primes pour le tabac								987,0
Houblon						12,6	12,6	12,0
Environnement			1 391,2	1 511,2	1 282,9	1 951,6	2 258,6	2 215,0
Boisement			241,0	318,7	327,5	392,2	533,1	520,0
Zones défavorisées							674,2	780,0
Total			1 929,6	2 127,3	1 917,7	3 690,3	4 782,5	5 680,0
Total général	14 233,6	17 833,2	22 580,2	23 252,9	23 500,6	25 353,4	25 376,3	28 626,0
Total B1 FEOGA-Garantie (excepté réserve monétaire)	33 412,3	34 502,7	39 107,8	40 674,9	38 748,1	39 854,1	40 362,5	43 197,7
Pourcentage intégré dans le SIGC	42,6	51,7	57,7	57,2	60,6	63,6	62,9	66,3
Pourcentage de dépenses intégrées dans l'audit (cultures arables et viande bovine)	37,4	46,2	49,2	48,9	51,3	49,1	46,2	48,9

⁽¹⁾ Suite à la réforme de l'Agenda 2000, le paiement d'avance au titre de la récolte 2000 d'oléagineux a eu lieu en 2001. C'est ce qui explique la réduction des dépenses du SIGC pour l'exercice 2000.

⁽²⁾ En application de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3508/92.

⁽³⁾ Mesures devant faire l'objet d'une déclaration distincte des demandes d'aides «surfaces», en application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 3887/92.

⁽⁴⁾ Pour 2001, l'aide au lin et au chanvre fait partie des aides à l'hectare pour les cultures arables.

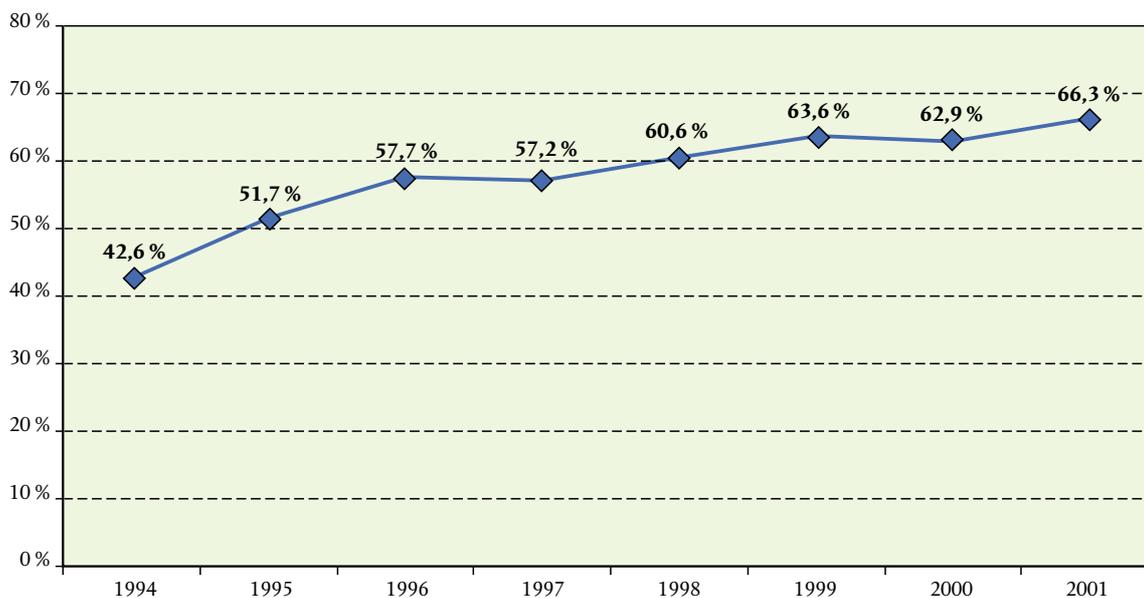
Source: 1994-1999: Rapport financier relatif au FEOGA-Garantie.

2000: Document de la Commission AGRI/72 bis/2000 du 18 janvier 2001.

2001: Budget général 2001.

Illustration 1

Évolution du taux de dépenses du FEOGA intégrées dans le SIGC



NB: La baisse enregistrée en 2000 est due à une modification du calendrier du paiement des aides pour les oléagineux, et non à une réduction du taux de dépenses intégrées dans le SIGC.

Source: Évolution des dépenses du FEOGA, Commission — DG AGRI (voir tableau 1).

L'audit de la Cour

7. La Cour a examiné en 1995 et 1996 le degré de mise en œuvre de certains éléments du SIGC à l'occasion de l'analyse du régime d'aides «surfaces» et du régime de primes à la viande bovine. Les résultats de l'audit ont été publiés dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1996 ⁽¹⁾. Pour le présent audit, la Cour a examiné, moyennant des missions de contrôle opérées auprès de la Commission et des États membres, le degré de mise en œuvre du SIGC en 1998 (principalement les dépenses du FEOGA-Garantie en 1999 pour les demandes d'aides introduites en 1998), qui devait être sa deuxième année de fonctionnement à plein. Les principaux objectifs de l'audit étaient de confirmer que le SIGC était pleinement mis en œuvre et opérationnel, que les données recueillies dans les bases de données étaient complètes, valables et mises à

jour dans les délais requis, ainsi que d'évaluer le rôle de la Commission (jusqu'à la fin du premier semestre 2000) dans la mise en œuvre du SIGC.

8. L'audit s'est fondé sur les documents de la Commission, y compris les constatations faites par la Commission lors d'inspections dans les États membres. Par ailleurs, les autorités centrales et régionales ou locales chargées de la gestion des régimes du SIGC dans six États membres, à savoir l'Allemagne ⁽²⁾, l'Espagne ⁽³⁾, la France ⁽⁴⁾, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni ⁽⁵⁾, ont fait l'objet de missions de contrôle. Ces États membres représentent 76 % des dépenses du FEOGA-Garantie traitées par le biais du SIGC au titre des cultures arables et des bovins (voir illustration 2).

⁽¹⁾ Chapitres 3 et 4 du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1996 (JO C 348 du 18.11.1997).

⁽²⁾ Des visites ont eu lieu auprès du ministère fédéral de l'agriculture et dans les Länder de Basse-Saxe et de Bavière.

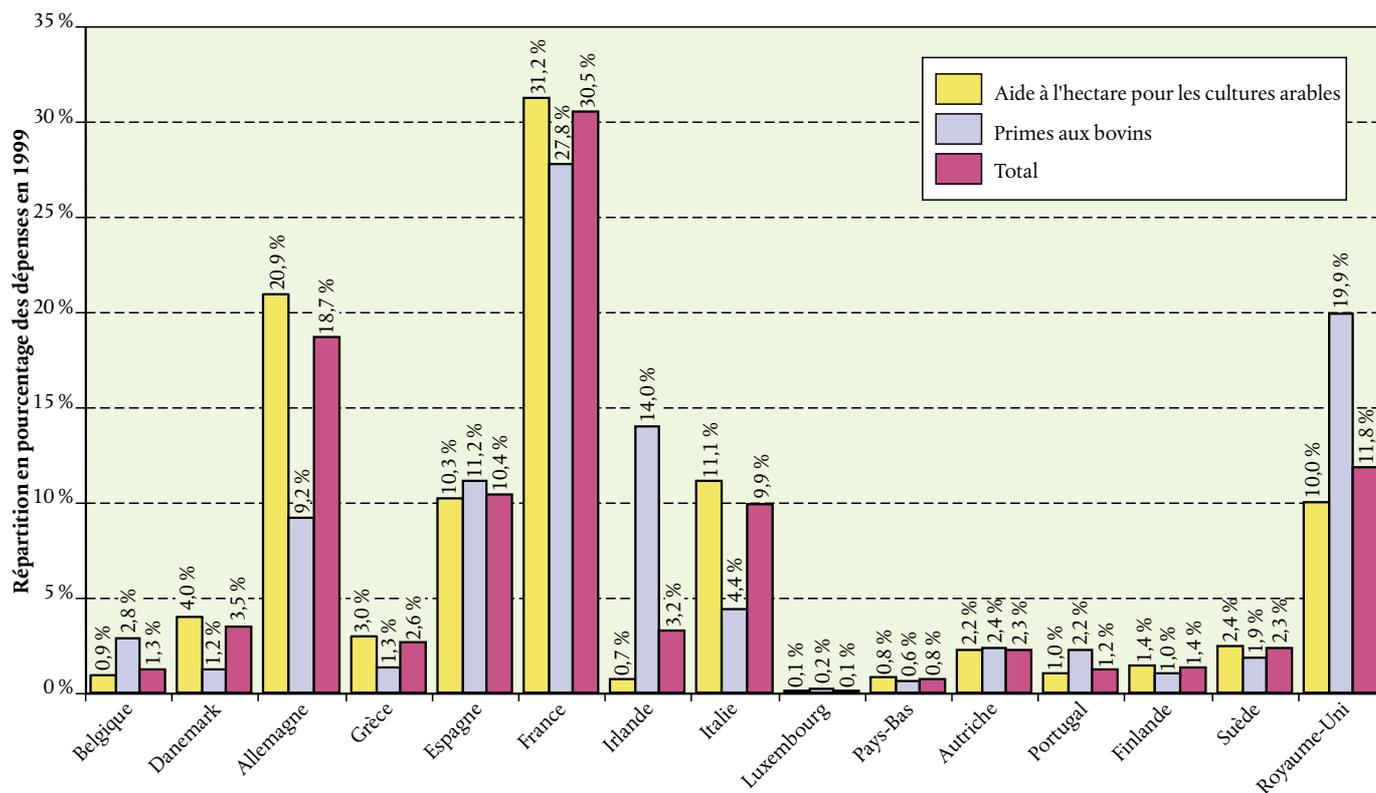
⁽³⁾ Des visites ont eu lieu au niveau central, ainsi que dans les Communautés autonomes de Catalogne et de Navarre.

⁽⁴⁾ Des visites ont eu lieu au niveau central et au niveau régional dans les départements des Bouches-du-Rhône, de Haute-Corse et des Landes.

⁽⁵⁾ Au Royaume-Uni, des visites ont eu lieu au niveau central, ainsi qu'en Écosse et au pays de Galles.

Illustration 2

Répartition des dépenses liées au SIGC par État membre en 1999



Source: Données de bases tirées des rapports de la Commission — DG AGRI relatifs aux dépenses.

CONCEPTION DU SYSTÈME INTÉGRÉ

Introduction

9. Le règlement du Conseil établissant le SIGC fait obligation aux États membres de mettre en place les cinq éléments suivants ⁽¹⁾:

- une base de données informatisée permettant de consigner les données des demandes d'aides pour chaque exploitation agricole;
- un système d'identification des parcelles agricoles, c'est-à-dire un système permettant de localiser les surfaces déclarées afin de pouvoir les contrôler au fil du temps et d'organiser des contrôles informatiques croisés et des contrôles sur place;

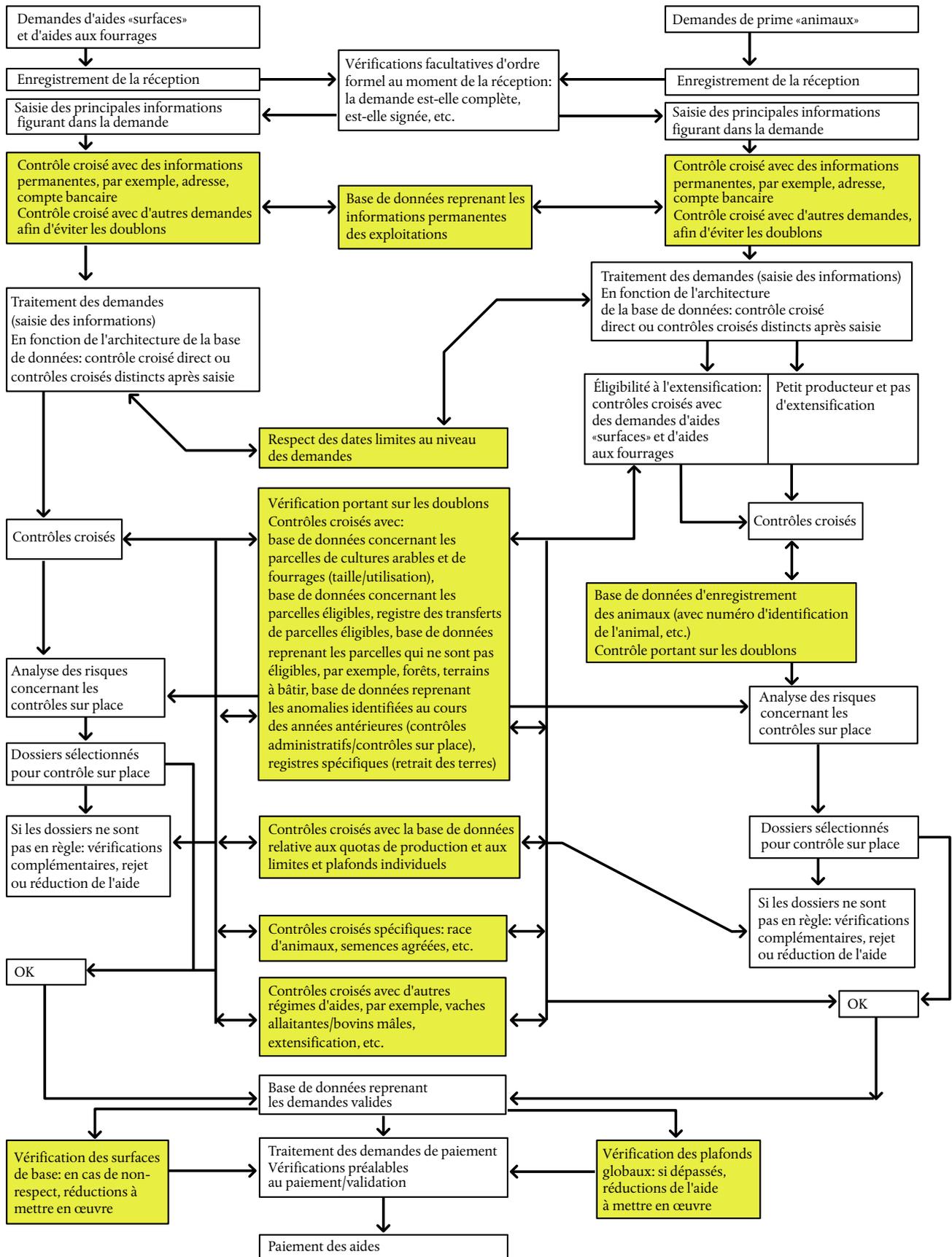
- un système d'identification et d'enregistrement des animaux, permettant d'effectuer des contrôles par recoupement et des contrôles sur place portant sur les demandes;
- des demandes d'aides pour les aides «surfaces», les surfaces fourragères et les animaux;
- un système intégré de contrôle pour les contrôles administratifs et sur place.

10. Le schéma figurant dans le *tableau 2* présente une vue d'ensemble du traitement théorique des demandes d'aides via le SIGC avec ses principaux contrôles. *L'illustration 3* montre le nombre de demandes reçues au titre des cultures arables en 1998 et les surfaces correspondantes. Les informations analogues concernant les demandes relatives aux primes aux bovins figurent dans *l'illustration 4*.

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, article 2.

Tableau 2

Synthèse des principaux contrôles opérés dans le cadre du SIGC

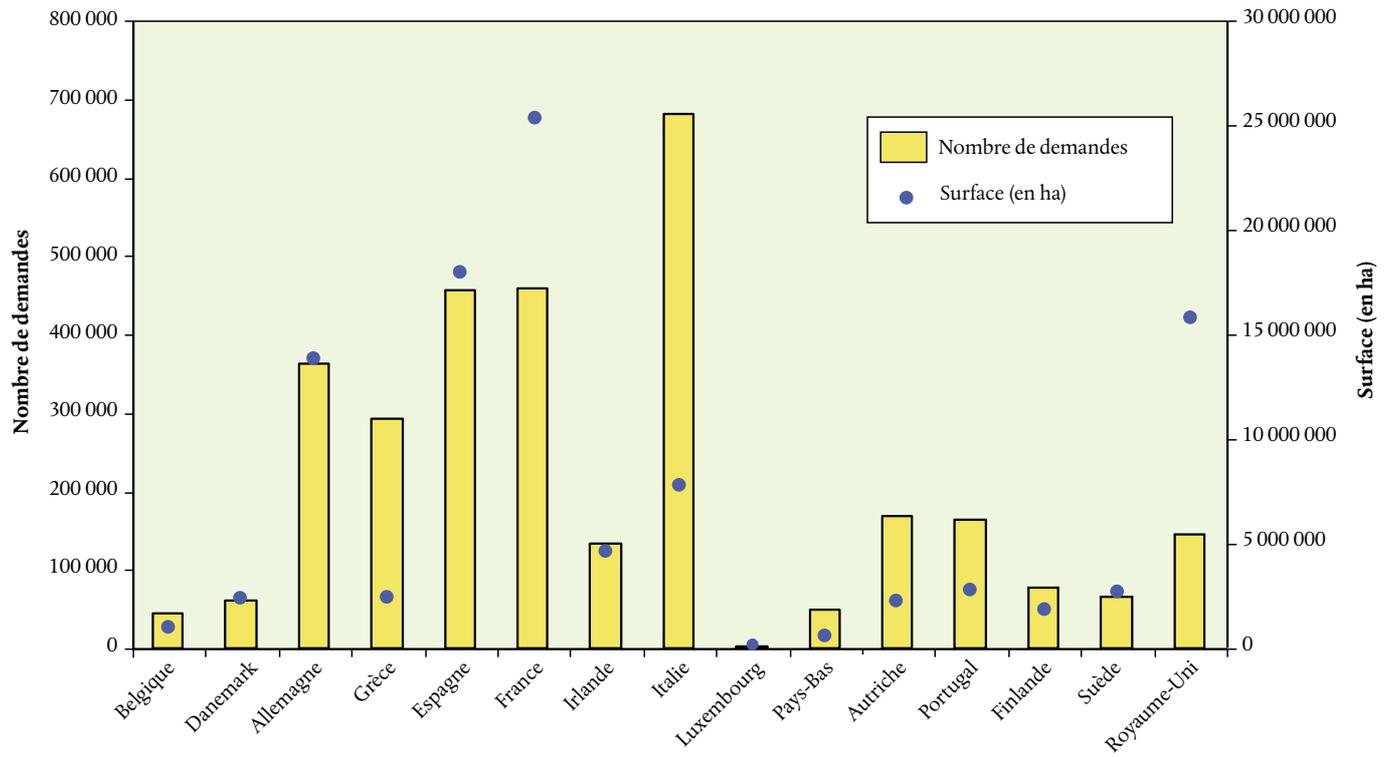


NB: En cas de bases de données décentralisées, il convient de procéder à des contrôles croisés au niveau central, par exemple, des contrôles croisés portant sur le nombre d'animaux ou sur les surfaces faisant l'objet de demande dans d'autres régions.

Source: Examen des règlements correspondants opéré par la Cour des comptes.

Illustration 3

Demandes d'aides «surfaces» en 1998

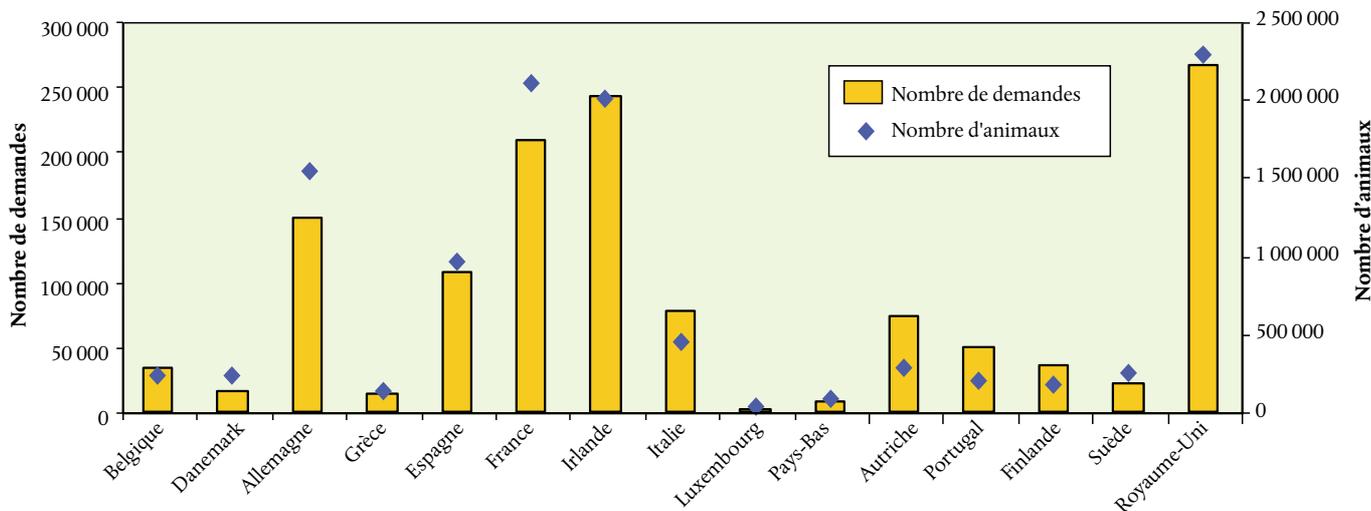


Source: Données de base provenant de la Commission — DG AGRI (statistiques SIGC 1998).

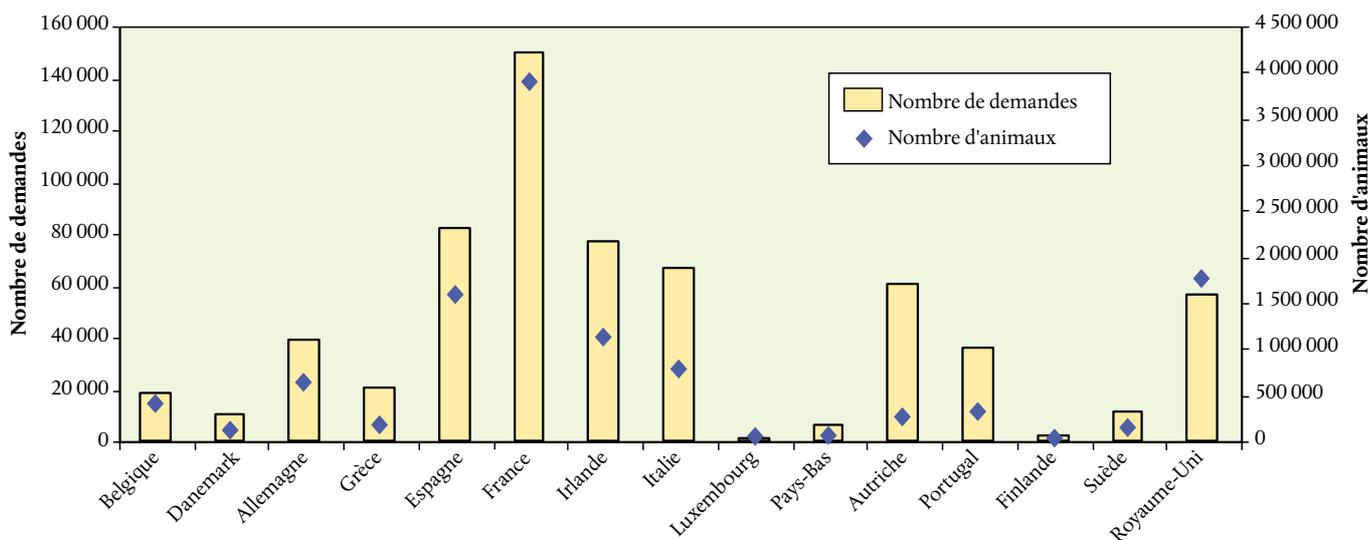
Illustration 4

Demandes relatives aux primes aux bovins en 1998

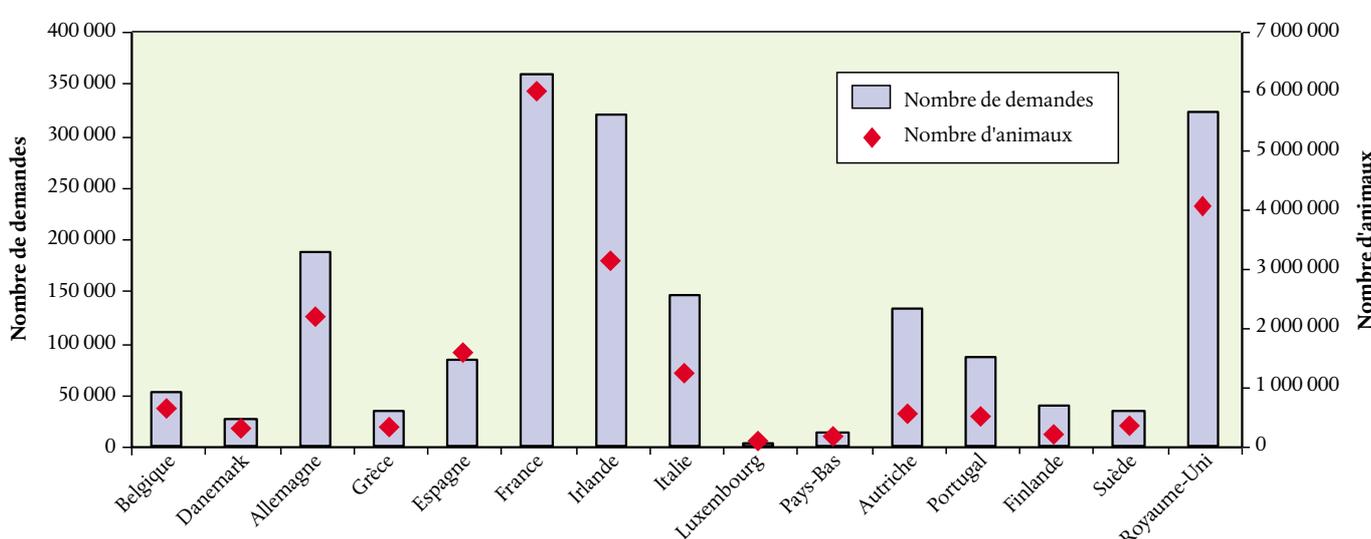
(1) Demandes de prime spéciale à la viande bovine en 1998



(2) Demandes au titre de la vache allaitante en 1998



(1+2) Demandes d'aides au titre des bovins en 1998



Source: Données de base fournies par la Commission — DG AGRI (statistiques SIGC 1998).

Bases de données informatisées

11. La base de données informatisée devrait consigner les données provenant des demandes d'aides pour chaque exploitation agricole, afin de permettre une consultation directe et immédiate. Les États membres peuvent choisir le(s) système(s) informatique(s) à utiliser. Ils peuvent créer des bases de données décentralisées, à condition que celles-ci, ainsi que les procédures administratives relatives à l'enregistrement et à la saisie des données, soient conçues de façon homogène sur tout le territoire de l'État membre et qu'elles soient compatibles entre elles (1).

12. En Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni, les autorités nationales ont opté pour une décentralisation du SIGC adaptée à leur système administratif, à savoir la création de respectivement 16, 17 et 4 bases de données. L'absence de compatibilité entre bases de données a obligé les autorités compétentes à mettre en place des procédures *ad hoc* pour le contrôle national par recoupement des parcelles agricoles et des animaux. En Allemagne et en Espagne, cette procédure se réalise par voie d'échange électronique d'informations ensuite intégrées dans les bases de données respectives pour traitement. Au Royaume-Uni, pour les parcelles agricoles, seul un traitement totalement manuel est prévu.

13. Une «exploitation» comprend toutes les unités de production gérées par un exploitant dans un État membre donné. Alors que certains États membres disposaient déjà d'un système d'identification des exploitations, ce type de système n'existait pas dans d'autres États membres lors de l'introduction du SIGC et ont dû être mis en place. Les États membres ont également dû prendre les mesures nécessaires pour éviter l'éclatement artificiel d'exploitations existantes ou la création d'exploitations après le 30 juin 1992 dans le but de contourner les limitations individuelles imposées par les régimes d'aides spécifiques.

Le système d'identification des parcelles agricoles

14. Le système d'identification des parcelles agricoles devait se baser sur des plans cadastraux, d'autres références cartographiques, des photographies aériennes, des images spatiales ou d'autres références justificatives équivalentes. Les États membres pouvaient aussi fonder le système sur des parcelles cadastrales ou des blocs de production. Ce système doit permettre d'identifier de manière non équivoque toutes les parcelles agricoles et de les situer géographiquement. Cet élément est essentiel pour réaliser des contrôles par recoupement efficaces (voir point 23).

15. Parmi les États membres ayant fait l'objet d'une visite, l'Allemagne, l'Espagne et la France ont choisi d'emblée d'utiliser le cadastre comme système d'identification des parcelles agricoles. Le cadastre n'est pas forcément à jour en ce qui concerne les utilisations, mais est de bonne qualité en matière de superficie des parcelles. D'autres États membres, même si dans certains cas un autre système a été utilisé au départ, ont opté pour un système ayant recours à la photographie aérienne et/ou à l'imagerie spatiale [système d'information géographique (2)]; c'est le cas de l'Irlande, du Portugal et, au Royaume-Uni, de l'Écosse. Le reste du Royaume-Uni emploie un système d'identification reposant sur les cartes officielles de l'État (établies par les «Ordnance Survey»).

Le système d'identification et d'enregistrement des animaux

16. Les règles relatives à l'identification et à l'enregistrement des animaux ont été arrêtées dans une directive spécifique de 1992 (3) et dans des règlements ultérieurs, auxquels renvoie le règlement relatif au SIGC. La directive dispose que le détenteur d'animaux doit tenir un registre détaillé de son cheptel et que les bovins doivent être identifiés par une marque auriculaire et un code d'identification unique. Ces dispositions auraient dû entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 1994. Comme pour les parcelles, ce système est essentiel pour réaliser des contrôles par recoupement efficaces. Il doit permettre d'identifier de manière non équivoque tous les animaux figurant dans les demandes d'aides.

17. La crise de l'ESB a fait apparaître que le système en place présentait de nombreuses déficiences, soulignant ainsi la nécessité d'introduire des règles plus précises pour l'identification et l'enregistrement des bovins. C'est ce qu'a fait le Conseil en avril 1997 en remplaçant les dispositions de la directive de 1992 par un nouveau règlement (4), qui définissait des règles relatives aux marques auriculaires (5) et aux registres de cheptel, et a introduit certaines

(1) Règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, article 3.

(2) Le Conseil a récemment décidé que, à partir de 2005, tous les États membres devraient disposer d'un système d'information géographique. Conformément au règlement (CE) n° 1593/2000 du Conseil, modifiant le règlement (CEE) n° 3508/92 établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires (article 4), le système d'identification des parcelles agricoles est constitué en s'appuyant sur 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 1:10 000.

(3) Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 novembre 1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux (JO L 355 du 5.12.1992, p. 32).

(4) Règlement (CE) n° 820/97 du Conseil (JO L 117 du 7.5.1997, p. 1). Ce règlement traite des dispositions directement applicables au SIGC, mais aussi de l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine.

(5) Une marque auriculaire est apposée à chaque oreille afin d'identifier tous les animaux de l'exploitation nés après le 1^{er} janvier 1998 ou destinés après cette date aux échanges intracommunautaires.

exigences en ce qui concerne la base de données informatisée ⁽¹⁾ et les passeports pour les animaux. En 1998, la Cour a mis en évidence dans un audit ⁽²⁾ opéré dans le cadre de la crise de l'ESB l'importance d'établir des registres d'animaux exhaustifs et fiables dans les États membres.

18. Ce nouveau règlement fait obligation aux États membres d'effectuer des contrôles sur place afin de garantir que les détenteurs de cheptels satisfont à ces exigences. Chaque année, au moins 10 % du cheptel devraient être contrôlés sur la base de l'analyse de risque ⁽³⁾. Si la Commission juge leurs bases de données informatisées pleinement opérationnelles, les États membres ne doivent pas délivrer de passeport pour tous les bovins, mais uniquement pour ceux destinés aux échanges intracommunautaires, le taux annuel d'inspection pouvant dès lors être réduit de 10 à 5 %.

19. Si un tel contrôle aboutit au constat que des animaux ne sont pas identifiés et enregistrés correctement, des sanctions allant — en fonction de la gravité des problèmes constatés — de la restriction de déplacement à la destruction des animaux concernés sont appliquées ⁽⁴⁾. Ces sanctions s'ajoutent aux sanctions financières appliquées dans le cadre des règlements relatifs au SIGC (voir point 32).

⁽¹⁾ La base de données informatisée devait être pleinement opérationnelle au 31 décembre 1999. Dès le moment où la base de données est opérationnelle, les exploitations signalent à l'autorité compétente tous les déplacements ainsi que toutes les naissances et tous les décès d'animaux. La directive 97/12/CE du Conseil (JO L 109 du 25.4.1997, p. 1) porte sur les mesures vétérinaires dans le cadre des échanges intracommunautaires, mais fixe aussi les critères que doit remplir la base de données informatisée conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil. L'article 14 de la directive fait état des informations que devrait permettre de consulter le système informatique: le code d'identification, la date de naissance, le sexe, la race ou la robe, le code d'identification de la vache mère, le numéro d'identification de l'exploitation de naissance, les numéros d'identification de toutes les exploitations où l'animal a été détenu et les dates de chaque mouvement, la date du décès ou de l'abattage. Si ces exigences sont respectées, la base de données permettrait de fournir une documentation complète sur chaque bovin.

⁽²⁾ Rapport spécial n° 19/1998 relatif au financement communautaire de certaines mesures prises à la suite de la crise de l'ESB, accompagné des réponses de la Commission (JO C 383 du 9.12.1998).

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 2630/97 de la Commission (JO L 354 du 30.12.1997, p. 23). L'analyse de risque tient compte du nombre d'animaux dans les exploitations, des considérations de santé publique et de police sanitaire et de l'existence de foyers d'infection antérieurs, du montant de la prime aux animaux de l'espèce bovine demandée et/ou versée à l'exploitation en comparaison avec les années précédentes, des autres changements de situation substantiels et des résultats des contrôles effectués au cours des années précédentes (par exemple la bonne tenue des registres de cheptel et des passeports).

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 494/98 de la Commission (JO L 60 du 28.2.1998) arrêtant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil concernant l'application de sanctions administratives minimales dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins.

Demandes d'aides

20. Les exploitants ne peuvent introduire chaque année qu'une seule demande d'aides «surfaces» (comprenant les surfaces fourragères) et une ou plusieurs demandes d'aides «animaux». Toutes les demandes d'aides doivent indiquer l'identité de l'exploitant et présenter l'engagement écrit de ce dernier de respecter les règles spécifiques des régimes applicables. Toutes les informations nécessaires à la réalisation de tous les contrôles d'éligibilité avant paiement des aides doivent figurer dans les demandes d'aides ou y être annexées.

21. Les demandes d'aides «surfaces» doivent identifier toutes les parcelles agricoles et indiquer leur superficie, leur localisation et leur utilisation, ainsi que le régime d'aides concerné. Les États membres peuvent demander que les utilisations des surfaces pour des cultures qui ne sont pas éligibles au titre des régimes d'aides traités par le SIGC soient déclarées comme «autres utilisations».

22. Les demandes relatives aux primes aux bovins doivent indiquer les numéros des marques auriculaires des animaux au titre desquels une aide est sollicitée et se référer à la demande d'aides «surfaces» dans laquelle la surface fourragère est déclarée ⁽⁵⁾.

Le système intégré de contrôle

Contrôles administratifs

23. L'objectif premier des contrôles administratifs du SIGC est de garantir que les aides sont correctement calculées et d'éviter les doubles paiements. Cela implique des contrôles des exploitations demandant des aides ainsi que des contrôles par recoupement portant sur les surfaces déclarées (y compris les surfaces fourragères) et sur les animaux déclarés.

24. Ces contrôles administratifs sont de deux types: manuels ou automatisés. Les contrôles administratifs manuels interviennent, à tous les stades de l'instruction d'une demande, dès qu'une intervention humaine est nécessaire. Les contrôles automatisés consistent dans tous les traitements réalisés à l'aide de l'informatique pour contrôler les critères d'éligibilité des demandes d'aides. Les principaux contrôles automatisés sont les contrôles par recoupement de parcelles et d'animaux. Étant donné le nombre de transactions que cela implique et la complexité des contrôles par recoupement nécessaires, de tels contrôles par recoupement ne peuvent pas être réalisés manuellement de manière efficace.

⁽⁵⁾ Même si un agriculteur ne possède pas de cultures arables, il doit déclarer ses surfaces fourragères pour pouvoir être éligible au titre des aides «animaux» (les règles d'exemption ne s'appliquent qu'aux petites exploitations agricoles).

25. L'efficacité des contrôles administratifs manuels dépend directement de la qualité des ressources humaines disponibles et des procédures mises en œuvre. Pour les contrôles automatisés, l'efficacité dépend de la qualité des données de base (système alphanumérique d'identification des parcelles et des bovins), de la quantité d'informations fournies dans les demandes et du niveau de développement des programmes informatiques.

26. Pour les surfaces, les principaux contrôles automatisés sont le contrôle de l'éligibilité des parcelles, le contrôle de leur existence et de leur superficie, et le contrôle de l'absence de doublons, c'est-à-dire la vérification que la même superficie n'est pas présente dans plusieurs demandes. Le contrôle de l'éligibilité des terres consiste, entre autres, à s'assurer que les parcelles pour lesquelles des demandes de paiement sont présentées sont des terres qui n'étaient pas consacrées, au 31 décembre 1991, au pâturage permanent, aux cultures permanentes (cultures qui ne doivent pas être plantées chaque année), aux forêts ou à des utilisations non agricoles ⁽¹⁾.

27. Pour les bovins, les principaux contrôles automatisés sont le contrôle de l'éligibilité de l'animal (âge, sexe, race pour les vaches allaitantes, existence du numéro attribué) et le contrôle de l'absence de doublons injustifiés, c'est-à-dire la vérification qu'un animal ne bénéficie pas plusieurs fois de la même aide ou d'aides différentes.

28. Depuis la fin de la période transitoire, aucune demande ne devrait pouvoir donner lieu à un paiement avant d'être passée par tous les filtres informatiques et avant que d'éventuelles anomalies n'aient pu être résolues. Il est également important que les États membres enregistrent les anomalies constatées au cours des contrôles administratifs et sur place précédents, afin de s'assurer que les erreurs identifiées au cours des années précédentes ne se répètent pas ⁽²⁾.

Contrôles sur place

29. Le rôle essentiel des contrôles sur place est de vérifier que les déclarations faites par les exploitants dans leurs demandes d'aides sont conformes à la réalité. Les contrôles sur place doivent porter au moins sur 5 % des demandes d'aides «surfaces» et sur 10 % des demandes d'aides «élevage» ⁽³⁾. La sélection préalable aux contrôles sur place doit se faire sur la base d'une analyse de risque comportant un élément de représentativité des demandes d'aides introduites ⁽⁴⁾. Le taux de contrôle doit être augmenté si les contrôles sur place révèlent des irrégularités importantes dans une région ou une partie de région. Les contrôles sur place doivent être inopinés et porter sur l'ensemble des parcelles agricoles et des animaux déclarés dans une ou plusieurs demandes ⁽⁵⁾. L'illustration 5 reprend les taux de contrôles sur place relatifs à chaque régime d'aides dans les États membres en 1998.

30. Les contrôles physiques ou sur place traditionnels des demandes d'aides «surfaces» peuvent être remplacés par la méthode basée sur la télédétection. Dans ce cas, les États membres interprètent des images spatiales ou des photographies aériennes pour identifier les cultures et mesurer la superficie. Des contrôles sur place traditionnels doivent être effectués si la méthode de télédétection révèle la possibilité d'inexactitudes dans les demandes.

31. La qualité des contrôles sur place dépend directement de la qualité de l'analyse de risque, de la qualité des contrôleurs, de l'étendue des contrôles réalisés et de la technique de mesurage utilisée (pour les parcelles agricoles).

⁽¹⁾ Règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil du 30 juin 1992 instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, article 9, paragraphe 1.

⁽²⁾ Par exemple, si un contrôle révèle que des terres déclarées comme terres arables par un producteur sont en fait des surfaces fourragères permanentes ou même des terrains constructibles ou des lacs, ces parcelles ne seront pas éligibles à l'avenir et devraient donc être intégrées dans une base de données qui permette un contrôle par recoupement efficace pour les demandes futures.

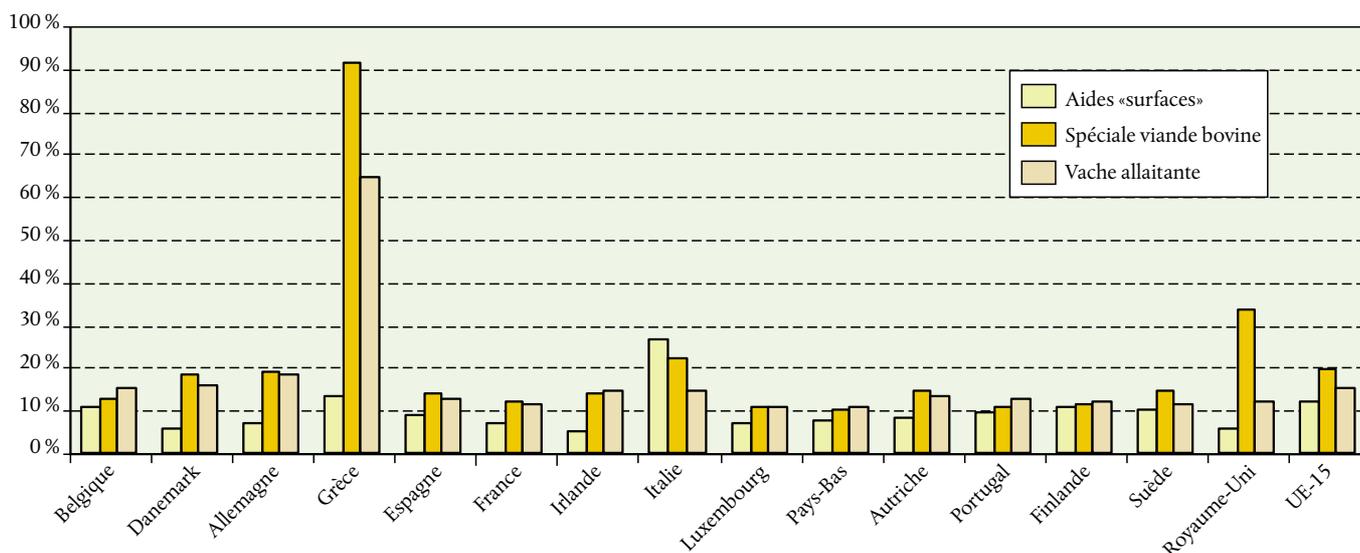
⁽³⁾ Conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 3 bis (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000) du règlement (CEE) n° 3887/92 modifié, les États membres peuvent décider de ramener de 10 à 5 % le taux des contrôles sur place lorsqu'une base de données informatisée pleinement opérationnelle conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 820/97 est en place depuis un an au moins.

⁽⁴⁾ L'analyse de risque tient compte des montants d'aides en jeu, du nombre de parcelles ou d'animaux, de l'évolution par rapport à l'année précédente, des constatations faites lors de contrôles antérieurs, d'autres paramètres à définir par les États membres, ainsi que des infractions au règlement (CE) n° 820/97 (relatif aux bovins).

⁽⁵⁾ En ce qui concerne l'inspection des parcelles agricoles, un échantillon doit être mesuré en tenant compte des tolérances définies par les États membres et leur éligibilité doit faire l'objet d'un contrôle. En ce qui concerne les bovins, avant 1999, il n'existait pas de document expliquant l'étendue des contrôles à effectuer. À partir de 1999, le règlement d'application de la Commission a été complété. Les contrôles sur place des demandes d'aides «élevages» doivent donc inclure un contrôle du nombre total d'animaux présents sur l'exploitation, un contrôle du registre destiné à vérifier que tous les animaux pour lesquels les demandes d'aides ont été introduites au cours des douze mois précédents ont été détenus pendant toute la ou toutes les périodes de rétention, un contrôle par sondage du registre au vu des pièces justificatives, telles que les factures, les certificats vétérinaires etc. et un contrôle de tous les bovins, de leur identification par des marques auriculaires, des passeports et sur le registre.

Illustration 5

Taux de contrôles sur place en 1998



NB: La Grèce a augmenté son taux de contrôles sur place au titre des primes aux bovins afin de compenser les déficiences graves affectant les autres éléments du SIGC.

Source: Données de base provenant de la Commission — DG AGRI (statistiques 1998).

Sanctions

32. Le dépôt tardif des demandes d'aides doit être sanctionné. Si, lors d'un contrôle administratif ou d'un contrôle sur place des écarts sont constatés, la réglementation prévoit soit l'ajustement simple de la demande si l'écart est inférieur à un certain seuil, soit l'application de sanctions échelonnées si l'écart dépasse ce seuil (voir *annexe 1*). Les règles de sanction relatives aux bovins ont connu une profonde transformation en 1999, avec l'introduction de sanctions lorsque les animaux n'avaient pas encore fait l'objet d'une demande de prime, et l'extension du champ des sanctions aux demandes au titre desquelles une prime a été accordée au cours des douze mois précédents ⁽¹⁾. D'autre part, si un contrôle fait apparaître que des aides ont été octroyées indûment au cours d'une ou de plusieurs des années précédentes, ces montants doivent être recouverts rétroactivement depuis la première fausse déclaration ⁽²⁾.

RÔLE DE LA COMMISSION

Introduction

33. Le rôle principal de la Commission est de garantir que les États membres mettent en œuvre correctement les règlements relatifs au SIGC et de proposer, si nécessaire, des modifications

des règlements. Cela implique d'interpréter les règlements et de donner des orientations aux États membres; de réunir des informations sur la façon dont les États membres mettent en œuvre le SIGC; d'évaluer et d'imposer la mise en œuvre du SIGC par les États membres.

Organisation générale

La direction générale «Agriculture» (DG AGRI)

34. Au cours de la période 1993–1996, pendant laquelle les États membres devaient réaliser la mise en œuvre complète du SIGC, le suivi de la mise en œuvre du SIGC était assuré par une unité spécifique de la DG AGRI assistée de la direction «Apurement des comptes». Depuis 1997, ces fonctions sont assurées par la direction «Apurement des comptes». La responsabilité des aspects techniques relatifs à la télédétection et aux systèmes d'identification électronique a été déléguée au Centre commun de recherche d'Ispra (Institut des systèmes, de l'informatique et de la sûreté).

35. Les unités de la DG AGRI responsables des marchés viande bovine et céréales interviennent aussi indirectement dans la mise en œuvre du SIGC, parce qu'elles sont consultées au sujet des modifications du cadre réglementaire et qu'elles fournissent une assistance dans l'interprétation des règlements spécifiques de chaque marché qui ont une influence directe sur le fonctionnement du SIGC. Un comité d'experts du SIGC composé de représentants

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1678/98 de la Commission (JO L 212 du 30.7.1998, p. 23).

⁽²⁾ Document de travail de la Commission, Doc. VI/629/98.

des États membres et de la Commission se réunit deux ou trois fois par an. Son rôle principal est de débattre des modifications portant sur les règlements relatifs au SIGC.

La direction générale «Santé et protection des consommateurs» (DG SANCO)

36. À la suite de la crise de l'ESB, la responsabilité des mesures vétérinaires a été transférée à la DG SANCO en 1997. Des règles précises en matière d'identification et d'enregistrement des bovins ont été mises en place (voir points 16 à 19). Les règlements relatifs au SIGC subordonnent l'éligibilité aux primes «animaux» au respect de ces règles; il existe de nombreux renvois et similitudes entre les deux réglementations. Par exemple, la réglementation exige que les erreurs constatées lors de contrôles concernant l'identification et l'enregistrement des bovins réalisés par des services vétérinaires nationaux soient notifiées aux autorités responsables des contrôles SIGC, et inversement.

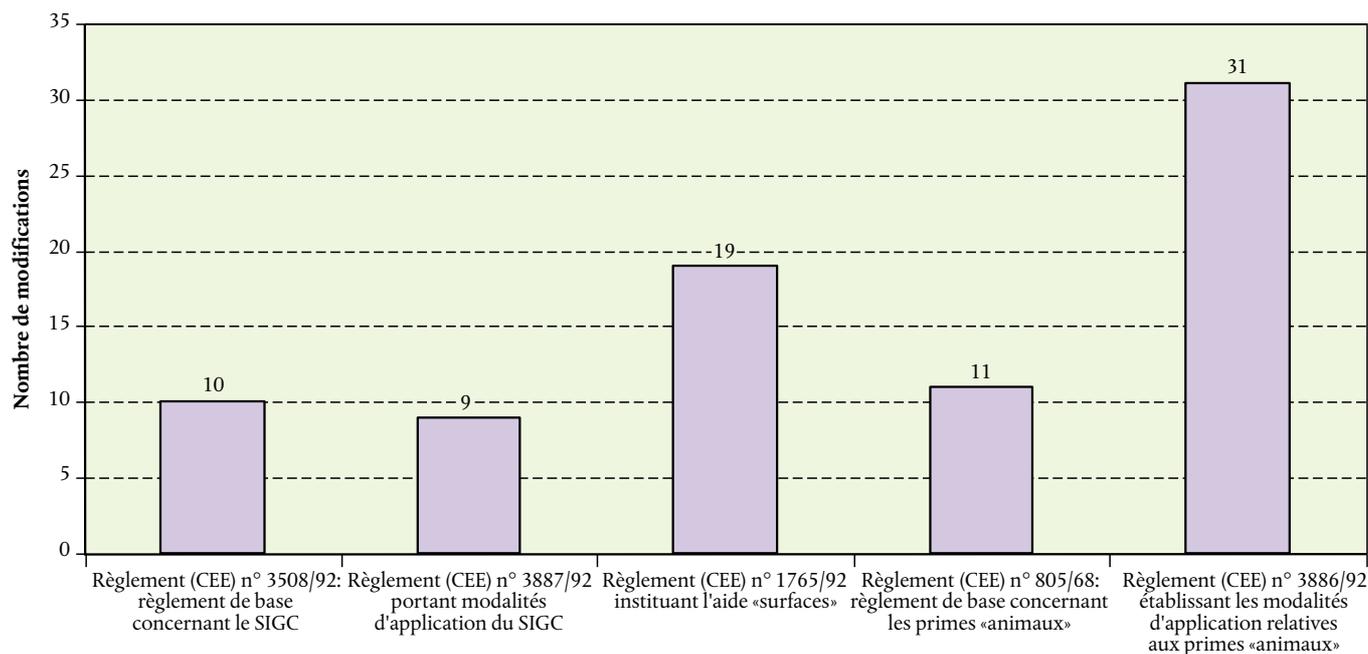
Orientations de la Commission et problèmes réglementaires

37. La réglementation relative au SIGC et celle applicable aux marchés sont complexes et ne sont pas suffisamment précises pour expliquer de façon détaillée tous les cas de figure relatifs à leur interprétation. C'est pourquoi la Commission fournit aux États membres des interprétations des règlements et, occasionnellement, des orientations et des recommandations plus générales ⁽¹⁾.

38. Les règlements ont été modifiés à de nombreuses reprises afin de refléter la portée accrue du SIGC, les modifications des dispositions des régimes d'aides qu'il contrôle, ainsi que les modifications du système de contrôle lui-même. Toutes ces modifications compliquent le travail de ceux qui travaillent dans le cadre du SIGC (exploitants et administrations nationales, y compris développeurs de systèmes informatiques et inspecteurs). L'illustration 6 fait apparaître que les principaux règlements ont été modifiés à 80 reprises entre 1992 et 1999.

Illustration 6

Modifications des règlements entre 1992 et 1999



Source: Base de données CELEX.

⁽¹⁾ La direction «Apurement des comptes» publie des interprétations des règlements relatifs au SIGC. Les unités responsables de marchés publient des interprétations concernant des régimes d'aides «animaux» et «surfaces» spécifiques. La plupart des demandes d'interprétation sont consécutives à des modifications de la réglementation. Un recueil des interprétations est tenu par la DG AGRI-B-1. Les interprétations rendues récemment sont regroupées périodiquement et distribuées à tous les États membres au sein du groupe d'experts du SIGC, et du comité FEOGA.

Informations destinées aux gestionnaires

39. Pour pouvoir s'assurer de l'efficacité de la mise en œuvre du SIGC par les États membres, la Commission a besoin des informations appropriées, qui doivent être fiables et lui être transmises dans les meilleurs délais par les États membres; elles doivent porter entre autres sur les statistiques relatives aux demandes d'aides, aux contrôles administratifs et sur place, et comporter des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre. Ces informations permettent à la Commission de mieux cibler ses missions dans les États membres et sont essentielles pour la gestion budgétaire et pour la gestion du marché. Outre les informations obtenues à l'occasion de débats au sein du comité d'experts du SIGC et au cours de missions de contrôle, les principales informations que reçoit la Commission des États membres sont:

- a) les informations concernant les mesures adoptées pour la mise en œuvre du SIGC ⁽¹⁾, afin que la Commission dispose d'informations à jour sur les mesures nationales de mise en œuvre du SIGC;
- b) des statistiques relatives aux primes aux bovins ⁽²⁾ et aux surfaces déclarées ⁽³⁾;
- c) des statistiques non prévues par les règlements relatifs aux demandes d'aides, aux contrôles administratifs et sur place, aux régimes d'aides «surfaces» et de primes «animaux», appelées statistiques SIGC [obligatoires depuis 2000 ⁽⁴⁾];
- d) des rapports annuels publiés par les organismes de certification sur les organismes payeurs, qui devraient parvenir à la Commission au plus tard le 10 février de l'année suivante ⁽⁵⁾;
- e) des rapports relatifs aux contrôles sur place concernant l'identification et l'enregistrement des bovins ⁽⁶⁾; le premier rapport devait être établi avant le 1^{er} juillet 1999.

⁽¹⁾ Article 18 du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission.

⁽²⁾ Annexe V du règlement (CEE) n° 3886/92 de la Commission modifié.

⁽³⁾ Annexe VIII du règlement (CE) n° 658/96 de la Commission (JO L 91 du 12.4.1996, p. 46).

⁽⁴⁾ Article 17 du règlement (CEE) n° 3887/92 tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2801/1999.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section «Garantie» (JO L 158 du 8.7.1995, p. 6).

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 2630/97 de la Commission du 29 décembre 1997 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil en ce qui concerne les contrôles minimaux à effectuer dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins (JO L 354 du 30.12.1997, p. 23). L'article 5 fait obligation aux États membres de présenter un rapport annuel à la Commission. C'est la DG «SANCO» qui reçoit ces rapports.

Évaluation du SIGC et instruments permettant d'en imposer la mise en œuvre

40. Les principaux instruments utilisés par la direction «Apurement des comptes» pour évaluer et imposer la mise en œuvre du SIGC sont les inspections auprès des États membres et les sanctions imposées dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes lorsque des risques pour le FEOGA sont identifiés. La procédure d'apurement des comptes réformée [qui a fait l'objet d'une évaluation de la Cour dans son rapport spécial n° 22/2000 ⁽⁷⁾] prévoit que des sanctions peuvent être appliquées rétroactivement au titre des deux années au maximum qui précèdent la notification écrite à l'État membre concerné.

Principales constatations au niveau de la Commission

Organisation générale

La direction générale «Agriculture» (DG AGRI)

41. Si la direction «Apurement des comptes» a la responsabilité d'ensemble du SIGC, d'autres services de la Commission sont également impliqués (voir points 35 et 36). Certains problèmes relevés par la Cour ne seraient sans doute pas survenus si la coordination entre les services avait été plus efficace [voir point 42.c) en ce qui concerne le contrôle des bases de données «animaux» et point 67 en ce qui concerne le dépassement des seuils des primes à la viande bovine].

La direction générale «Santé et protection des consommateurs» (DG SANCO)

42. Les renvois et les analogies entre les règlements relatifs au SIGC et les règlements relatifs à l'identification et à l'enregistrement des bovins sont logiques. Des problèmes se posent néanmoins au niveau de la mise en œuvre:

- a) il n'y avait pas de suivi systématique par la Commission de la coordination au niveau des États membres entre l'identification et l'enregistrement des bovins et les contrôles SIGC. La Commission n'avait, par exemple, aucune certitude quant à l'étendue des informations que les autorités vétérinaires transmettent aux autorités responsables du SIGC concernant les problèmes constatés lors de contrôles, et *vice versa*;

⁽⁷⁾ Rapport spécial n° 22/2000 relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme (JO C 69 du 2.3.2001).

- b) bien que le délai pour la mise en œuvre de la base de données relative à l'identification et à l'enregistrement des bovins ait été fixé au 1^{er} janvier 2000, huit États membres ne disposaient pas à cette date de bases de données considérées comme pleinement opérationnelles (l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni exception faite de l'Irlande du Nord) ⁽¹⁾;
- c) le processus d'agrément par la DG SANCO des bases de données d'identification et d'enregistrement des bovins n'est pas satisfaisant. L'agrément se fonde sur une brève visite dans l'État membre concerné, au cours de laquelle aucun test détaillé du système n'est effectué. La Commission ne dispose actuellement d'aucun programme de suivi formel permettant de vérifier si les bases de données agréées demeurent pleinement opérationnelles et respectent les conditions qui ont conduit à l'agrément. En particulier, en juillet 2000, il n'avait été établi aucun programme de missions dans les États membres, bien que la Commission ait commencé à agréer les bases de données des États membres en avril 1999;
- d) une base de données peut être considérée comme pleinement opérationnelle et agréée au regard des règlements relatifs à l'identification et à l'enregistrement des bovins, ce qui conduit à une réduction à 5 % du taux de contrôle, alors que, en même temps, elle peut ne pas être considérée comme pleinement opérationnelle par la direction «Apurement des comptes» au regard des règlements relatifs au SIGC, ce qui demande un taux de contrôle plus élevé (10 %) ⁽²⁾.

Orientations de la Commission et problèmes réglementaires

Orientations de la Commission

43. La direction «Apurement des comptes» est responsable du contrôle et de l'audit des dépenses, et est chargée d'imposer des sanctions pécuniaires aux États membres dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Elle est également responsable de la gestion et de la direction du SIGC, et doit élaborer les modifications des règlements et donner des orientations aux États membres. Cependant, les ressources allouées à cette dernière tâche sont limitées, et en se concentrant sur l'évaluation des résultats des États membres dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes, les services de la Commission ont sous-estimé l'importance du rôle consistant à définir la politique du SIGC et à orienter les États membres dans sa mise en œuvre.

⁽¹⁾ Le caractère opérationnel de la base de données nationale relative aux bovins a été reconnu pour les autres États membres (Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Finlande, Suède et la région d'Irlande du Nord au Royaume-Uni).

⁽²⁾ En ce qui concerne le Luxembourg, alors que la base de données d'identification et d'enregistrement des bovins a été jugée pleinement opérationnelle le 19 mai 1999, les auditeurs ont relevé que, à l'issue d'une visite effectuée en mai 2000, la direction «Apurement des comptes» mettait en doute la conformité de la base de données avec les conditions de l'agrément.

44. Même dans les domaines où la Commission a publié un grand nombre d'interprétations et de recommandations, les pratiques différaient toujours d'un État membre à l'autre. Il en est ainsi:

- a) des tolérances lors du mesurage des superficies au cours des contrôles sur place — il s'agit là d'un facteur clé pour déterminer la nécessité, ou non, d'imposer des sanctions (voir *tableau 3*). Ce problème a déjà été soulevé par la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽³⁾. La Commission a révisé ses lignes directrices en introduisant des valeurs maximales en matière de tolérances techniques à partir de 2000 ⁽⁴⁾;
- b) de l'interprétation des cas «d'erreur manifeste ⁽⁵⁾» — lorsqu'un écart dans une demande d'aides est considéré comme erreur manifeste, l'autorité compétente de l'État membre peut le corriger sans imposer de sanction au demandeur;
- c) des sanctions imposées rétroactivement.

45. L'audit de la Cour a identifié des domaines dans lesquels il est nécessaire que la Commission publie des interprétations et des recommandations:

- a) l'admissibilité des normes habituellement utilisées par les États membres pour mesurer les surfaces cultivées ⁽⁶⁾. Cette question a déjà été abordée par la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1999 ⁽³⁾. La Commission a traité ce problème au cours de l'année 2000 ⁽⁷⁾;
- b) la définition des surfaces éligibles au gel des terres ⁽⁸⁾. La Commission a supprimé ce critère d'éligibilité à partir de la campagne 2001/2002;

⁽³⁾ Points 2.36 et 2.37 du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1999 (JO C 342 du 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Doc. VI/8388/94 rév. 6 du 17 décembre 1999.

⁽⁵⁾ La Commission a publié plusieurs lignes directrices à l'intention des États membres sur la notion d'erreur manifeste. Le document VI/646/96 du 27 février 1996 a été appliqué aux demandes d'aides introduites en 1998; il portait entre autres sur les cas d'informations incomplètes, d'erreurs d'addition, de parcelles figurant deux fois dans la même demande et d'intervention de numéros d'identification.

⁽⁶⁾ L'article 6, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, tel que modifié, dispose que la superficie totale d'une parcelle agricole peut être prise en compte à condition qu'elle soit utilisée entièrement suivant les normes usuelles de l'État membre ou de la région concernée; dans les autres cas, c'est la superficie réellement utilisée qui est prise en compte.

⁽⁷⁾ Règlement (CE) n° 2721/2000 de la Commission (JO L 314 du 14.12.2000, p. 8) modifiant l'article 6, paragraphe 7 du règlement (CEE) n° 3887/92.

⁽⁸⁾ Arrêt de la Cour du 12 octobre 2000 dans l'affaire C-372/98 sur la question de savoir si le Royaume-Uni a interprété de façon trop restrictive l'exigence de l'article 2 du règlement (CE) n° 762/94 que pour être éligible au gel des terres, une superficie cultivée doit avoir été plantée au cours de la campagne précédente. Le Royaume-Uni avait déduit de ce texte que les terres destinées à l'ensilage d'herbe n'étaient pas éligibles, alors que d'autres États membres, ainsi que les services de la Commission, avaient considéré qu'elles l'étaient.

Tableau 3

Méthodes de mesurage et tolérances techniques applicables aux contrôles sur place classiques mises en œuvre en 1998 dans les six États membres visités

État membre Région	GPS ⁽¹⁾		Station totale	Compas	Roulette d'arpenteur	Ruban d'arpentage	Topofil	Planimètre	Mesurage au pas (pacing)
	Différentiel (code)	Géodésique (phase)							
<i>Allemagne</i>									
Bavière									
0-0,49 ha	10 %	—	1 %	—	10 %	10 %	—	10 %	—
0,5– 1,99 ha	5 % (au minimum 0,05 ha)	—	1 %	—	5 % (au minimum 0,05 ha)	5 % (au minimum 0,05 ha)	—	5 % (au minimum 0,05 ha)	—
2,0– 4,99 ha	3 % (au minimum 0,10 ha)	—	1 %	—	3 % (au minimum 0,10 ha)	3 % (au minimum 0,10 ha)	—	3 % (au minimum 0,10 ha)	—
5,0– 19,99 ha	2 %	—	1 %	—	3 %	3 %	—	3 %	—
> 20,0 ha	1 %	—	1 %	—	3 %	3 %	—	2 %	—
Bade-Wurtemberg	—	—	variable	—	3 %	3 %	—	—	—
Berlin	—	—	—	3 %	—	3 %	—	—	—
Brandebourg	au maximum 12 %	—	—	3 %	—	3 %	—	—	—
Brême	1 %	1 %	—	—	3 %	—	—	—	—
Hambourg	—	—	—	—	—	3 %	—	—	—
Hesse	—	—	1 %	—	—	3 %	—	—	—
Mecklembourg- Poméranie- Occidentale	—	1 %	—	3 %	3 %	3 %	—	—	—
Basse-Saxe	au maximum 12 %	—	—	3 %	3 %	3 %	—	—	—
Rhénanie-du-Nord/ Westphalie	3 %	—	—	3 %	—	3 %	—	3 %	—
Rhénanie-Palatinat			1 %	—	3 %	3 %	—	—	—
	< 5 ha: 5 % > 5 ha: 1 %	< 0,5 ha 2 % 0,5– 20 ha 1 % >20 ha 0,5 %	—	—	—	—	—	< 1 ha 10 % 1-5 ha 5 % >5 ha 2 %	—
Sarre	3 %	—	—	3 %	3 %	3 %	—	—	—
Saxe	au maximum 12 %	—	1 %	3 %	3 %	3 %	—	3 %	—
Saxe-Anhalt	1 %	1 %	1 %	—	3 %	3 %	—	2 %	—
Schleswig-Holstein	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	—	0 %	—
Thuringe	au maximum 12 %	—	—	3 %	3 %	3 %	—	2 %	—
<i>Espagne</i>				—	—				—
< 0,5 ha:	10 %	10 %	⁽²⁾	—	—	10 %	10 %	10 %	—
0,5– 1 ha:	8 %	8 %	⁽²⁾	—	—	8 %	8 %	8 %	—
1-3 ha:	6 %	6 %	⁽²⁾	—	—	6 %	6 %	6 %	—
3-6 ha	4 %	4 %	⁽²⁾	—	—	4 %	4 %	4 %	—
6-15 ha	3 %	3 %	⁽²⁾	—	—	3 %	3 %	3 %	—
15 — 25 ha	2,5 %	2,5 %	⁽²⁾	—	—	2,5 %	2,5 %	2,5 %	—
> 25 ha	2 %	2 %	⁽²⁾	—	—	2 %	2 %	2 %	—
<i>France</i>				—	—				—
	1 mètre autour de la parcède la parcelle lle	—	—	—	—	—	—	< 5 ha 5 % > 5 ha 3 %	—
<i>Irlande</i>	1 %	—	—	—	5 %	5 %	—	5 %	—
<i>Portugal</i>	—	< 5 ha 5 % 5-25 ha 3 % > 25 ha 2 %	—	—	—	—	—	—	—
<i>Royaume-Uni</i>									
Angleterre	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	—
Irlande du Nord	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	—
Écosse	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	autorisé
Pays de Galles	2 %	2 %	—	—	4 %	—	—	—	—

⁽¹⁾ GPS = Global Positioning System (Système mondial de localisation par satellites).⁽²⁾ Tolérance de l'équipement.

Source: Documentation des États membres.

c) le calcul des facteurs de densité, qui doit encore faire l'objet d'une interprétation par la Commission. Les règles relatives à ce calcul sont complexes, et la Cour a constaté un grand nombre de pratiques différentes dans les États membres visités.

46. Dans d'autres domaines, même si les règlements sont suffisamment clairs, les pratiques varient entre les États membres. La Commission devrait continuer d'assurer la mise en œuvre correcte par les États membres et, le cas échéant, prendre des mesures par le biais de la procédure d'apurement des comptes dans certains cas:

- a) les sanctions appliquées aux primes principales aux bovins au Portugal ne se traduisent pas par une réduction des primes d'extensification;
- b) les contrôles par recoupement nationaux portant sur les demandes relatives aux primes à la vache allaitante pour détecter les demandes infondées font défaut (Espagne, France, Royaume-Uni);
- c) le nombre minimal de parcelles agricoles ou d'animaux à inspecter au cours des contrôles sur place n'est pas atteint.

47. En ce qui concerne les mouvements de bovins entre les États membres, la Commission n'a pas adopté de mesures appropriées pour garantir une coopération entre les États membres conformément à l'article 15 du règlement (CEE) n° 3887/92 [voir point 71.b)].

Problèmes réglementaires

48. L'une des principales conditions posées par les règlements en matière d'éligibilité au titre des aides «surfaces» est que les terres aient été utilisées comme cultures arables au 31 décembre 1991 ⁽¹⁾. Cette condition s'applique même aux trois États membres ayant adhéré en 1995. Toutefois, le respect de cette condition induit des coûts très importants, étant donné que les systèmes permettant d'opérer cette vérification rétroactivement et de façon satisfaisante n'étaient pas en place à cette époque.

49. La réglementation sur le gel des terres, qui est l'une des conditions essentielles pour l'octroi des aides «surfaces», prévoyait que pour être éligibles, les superficies gelées devaient avoir été exploitées par le demandeur pendant les deux années précédant la demande ⁽²⁾. Cette condition était difficile à vérifier et a perdu

de son intérêt après l'abandon, en 1996, de la règle de rotation obligatoire du gel. Pour réaliser un contrôle efficace, les États membres auraient dû développer un programme spécifique de contrôle. Si l'Allemagne a développé un programme de ce type, tel n'a pas été le cas de l'Espagne, de la France et du Portugal.

50. En septembre 1998, dans un souci de simplification de la réglementation communautaire, la condition des «deux ans» fut supprimée mais sans indication de la campagne à partir de laquelle cette modification s'appliquait ⁽³⁾. En novembre 1998, un nouveau règlement a précisé que la suppression de cette condition s'appliquait aux surfaces gelées au titre de la campagne 1999/2000 et des campagnes suivantes ⁽⁴⁾. Suite à cette précision, l'Allemagne a maintenu ce contrôle pour la campagne 1998/1999 alors que l'Espagne, la France et le Portugal n'en ont pas tenu compte, en se référant au principe juridique de non-rétroactivité des règles plus sévères.

51. La réglementation applicable au marché de la viande bovine ⁽⁵⁾ prévoit que les primes à la vache allaitante sont payées non pas pour des animaux considérés individuellement, mais pour le maintien d'un troupeau d'un certain nombre de vaches allaitantes. Les règlements relatifs au SIGC exigent néanmoins des contrôles par recoupement détaillés pour chaque bovin, et non pas seulement au niveau du troupeau (voir point 27). L'Espagne, la France et le Royaume-Uni ne procèdent pas à des contrôles par recoupement adaptés sur des vaches allaitantes identifiées au titre desquelles des demandes ont été introduites, en faisant valoir que la réglementation applicable au marché octroie des aides aux troupeaux et non pas aux animaux considérés individuellement. Les contrôles par recoupement inadaptés augmentent cependant le risque de paiements indus.

52. Pour les aides «surfaces», le taux d'erreur après un contrôle sur place est déterminé en divisant l'écart constaté par la superficie totale déclarée et non par la superficie de l'échantillon contrôlé. Cette méthode minimise les écarts et de ce fait réduit les sanctions. L'impact de cette méthode est d'autant plus grand en France, où l'échantillon de parcelles à contrôler n'était pas systématiquement augmenté lorsque des anomalies étaient relevées. La Commission a introduit en 2000 des règles claires afin d'augmenter la taille de l'échantillon à contrôler lorsque des erreurs ont été constatées ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1981/98 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 762/94 (JO L 256 du 18.9.1998, p. 8).

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 2490/98 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1981/98 (JO L 309 du 19.11.1998, p. 27).

⁽⁵⁾ Réformes «pré-Agenda 2000»: article 4, point d), du règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148 du 28.6.1968, p. 24), tel que modifié; réformes «post-Agenda 2000»: article 6 du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 160 du 26.6.1999, p. 21).

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 2801/1999 de la Commission (JO L 340 du 31.12.1999, p. 29).

⁽¹⁾ Article 9 du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil.

⁽²⁾ Article 3, paragraphe 4, premier tiret du règlement (CE) n° 762/94 de la Commission du 6 avril 1994 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil en ce qui concerne le gel des terres (JO L 90 du 7.4.1994, p. 8).

53. Un exploitant peut être exclu des régimes d'aides «surfaces» ou «animaux» pour deux ans lorsqu'il fait délibérément une fausse déclaration (voir *annexe 1*). L'exploitant bénéficiant d'aides «surfaces» peut cependant contourner cette sanction en s'arrangeant pour intégrer ces surfaces dans la demande d'aides d'un autre exploitant pour les années en question, puisque le blocage de paiement ne porte pas sur les parcelles agricoles. Ce faisant, les exploitants essaient, au mieux, d'éviter l'application des sanctions prévues par le SIGC et, au pire, de commettre une fraude.

Informations destinées aux gestionnaires

54. L'étendue et la qualité des informations fournies par les États membres (voir point 39) devraient être améliorées. La Commission devrait poursuivre ses efforts afin d'améliorer et d'évaluer ces informations pour mieux gérer la mise en œuvre du SIGC par les États membres. La Cour a constaté au cours de l'audit les points ci-après:

- a) les informations relatives aux mesures adoptées pour mettre en œuvre le SIGC n'ont été ni systématiquement fournies par les États membres, ni demandées par la Commission. Les obligations des États membres de fournir des informations ont été renforcées par voie de règlement en 2000 ⁽¹⁾;
- b) les statistiques relatives aux primes aux bovins sont utilisées par l'unité responsable du marché de la viande bovine dans le cadre de son étude générale de la situation du marché et pour contrôler que les paiements réalisés ne dépassent pas les plafonds relatifs aux animaux. Néanmoins, elles n'ont pas été prises en compte par la direction «Apurement des comptes» ou ne font pas l'objet d'un contrôle par recoupement avec les statistiques SIGC non prévues par les règlements. La Commission prévoit, dans son programme de travail pour 2001, de réaliser une étude complète des quotas et primes versées pour les demandes relatives aux années 1997 et suivantes;
- c) les statistiques SIGC relatives aux demandes d'aides, aux contrôles administratifs et sur place constituent un élément fondamental pour réaliser des analyses. Ces statistiques fondamentales n'ont été fournies qu'en dehors du cadre réglementaire et elles ne sont requises par les règlements qu'à partir de 2000 ⁽¹⁾. Les États membres ne fournissent souvent les statistiques que tardivement. Par exemple, les données relatives aux contrôles effectués en 1998 sur des bovins en Espagne, en Irlande et en Italie n'avaient toujours pas été fournies ou étaient toujours incomplètes en juin 2000. De plus, si la Commission a régulièrement procédé à l'évaluation des statistiques relatives aux aides «surfaces» dans des rapports succincts, aucun rapport de ce type consacré aux primes «animaux» n'a été adopté depuis 1994;
- d) les rapports annuels publiés par les organismes de certification doivent, en vertu de la réglementation, fournir les informations et garanties requises dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, et ne sont pas nécessaires dans le

cadre de l'analyse du SIGC. En conséquence, l'étendue des informations contenues dans les rapports consacrés au SIGC varie ⁽²⁾; une source potentiellement importante d'informations destinées aux gestionnaires relatives à la mise en œuvre du SIGC est ainsi perdue. La Cour a déjà critiqué cette situation à plusieurs reprises. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1998 ⁽³⁾, la Cour a souligné que les organismes de certification ne se référaient pas de manière systématique aux résultats des contrôles SIGC. Dans son rapport spécial n° 22/2000 ⁽⁴⁾ relatif à la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme, la Cour a souligné que les organismes de certification n'avaient pas correctement vérifié la procédure de contrôle sur place, ni analysé les informations relatives aux taux d'erreurs et aux sanctions appliquées à la suite de contrôles SIGC.

55. L'examen a fait apparaître des variations très importantes entre les statistiques communiquées par les États membres, ce qui rend difficile leur interprétation. L'importance des variations est trop élevée pour s'expliquer par des différences au niveau des taux de demandes d'aides inexactes dans les différents États membres.

56. Les principales constatations tirées d'une analyse des statistiques pour 1998 sont les suivantes:

- a) le pourcentage de contrôles sur place (concernant tant les animaux que les surfaces) qui révèlent des erreurs varie entre plus de 80 % et pratiquement 0 %, en fonction du régime d'aides et de l'État membre (voir *illustration 7*);
- b) le pourcentage de demandes d'aides pour lesquelles des anomalies sont constatées à l'occasion des contrôles administratifs varie entre plus de 35 % et pratiquement 0 %, en fonction du régime d'aides et de l'État membre (voir *illustration 8*);
- c) en ce qui concerne le résultat des contrôles sur place relatifs aux aides «surfaces», certains États membres font état principalement d'erreurs mineures et guère d'erreurs sérieuses ⁽⁵⁾ (en particulier l'Irlande et le Royaume-Uni), et d'autres font état d'erreurs beaucoup plus graves (en particulier la Grèce, l'Espagne et l'Italie) et de relativement peu d'erreurs mineures (voir *illustration 9*);
- d) en ce qui concerne les résultats des contrôles sur place relatifs aux primes «animaux», certains États membres n'ont guère signalé d'erreurs sérieuses (en particulier l'Irlande, l'Autriche et le Portugal), alors que d'autres en signalaient bien davantage (en particulier l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne et l'Italie)(voir *illustration 10*).

⁽²⁾ Ainsi, par exemple, les rapports publiés par les organismes de certification français relatifs à l'année 1998 fournissent des informations importantes sur le fonctionnement des systèmes liés au SIGC, alors que les rapports britanniques n'en fournissent que relativement peu.

⁽³⁾ Point 2.92 du rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1998 (JO C 349 du 3.12.1999).

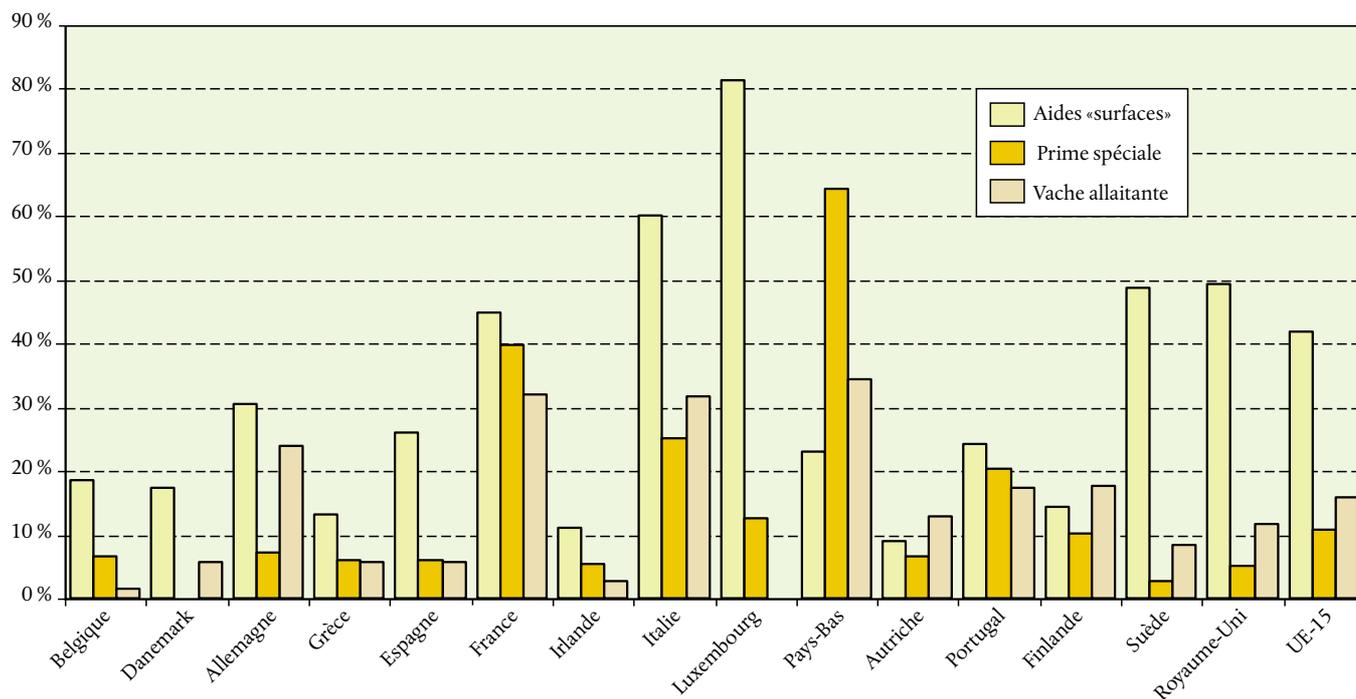
⁽⁴⁾ Rapport spécial n° 22/2000 relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme (JO C 69 du 2.3.2001).

⁽⁵⁾ Dans ce contexte, une erreur grave se définit comme une surdéclaration de plus de 20 % qui a pour effet d'exclure l'ensemble de la surface de l'aide demandée.

⁽¹⁾ Article 17 du règlement (CE) n° 2801/1999 de la Commission (JO L 340 du 31.12.1999, p. 29).

Illustration 7

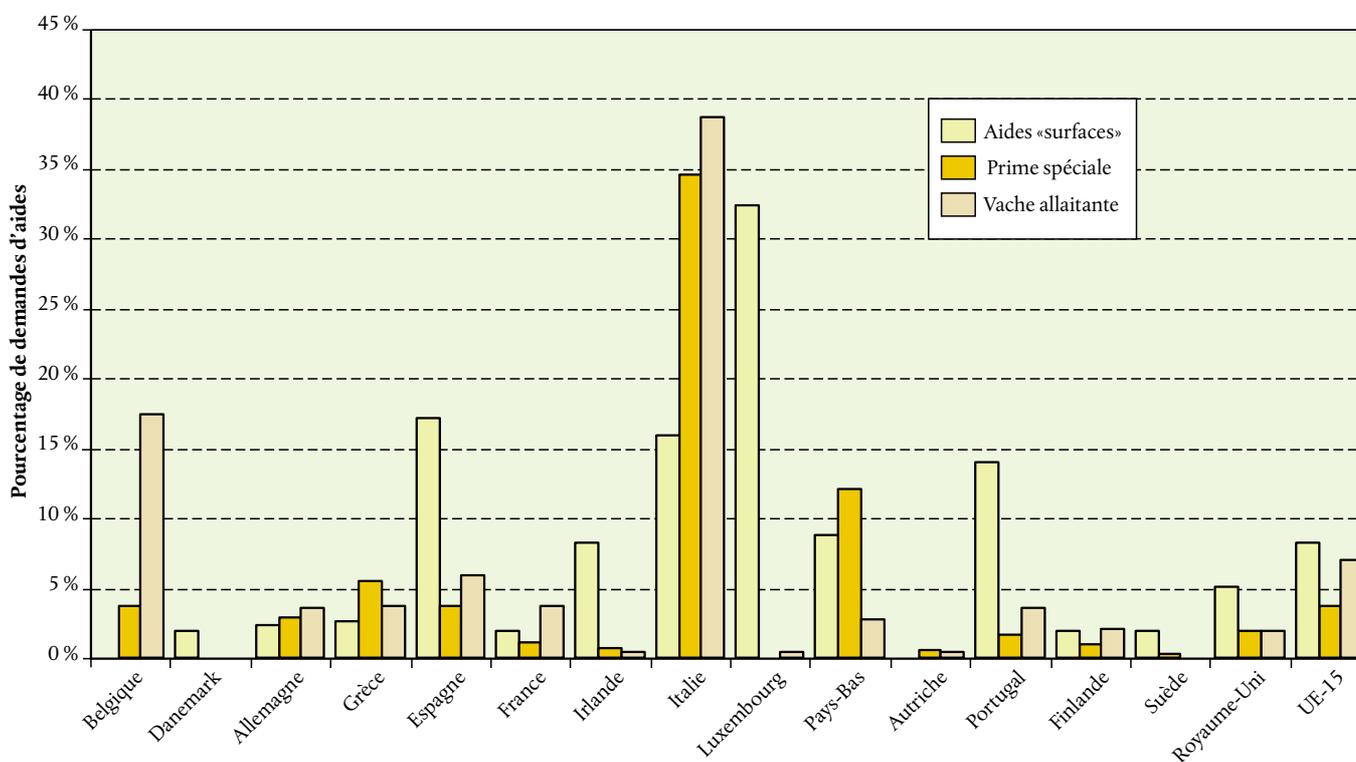
Taux de contrôles sur place ayant constaté des erreurs en 1998



Source: Données de base provenant de la Commission — DG AGRI (statistiques SIGC 1998).

Illustration 8

Erreurs constatées dans le cadre de contrôles administratifs en 1998

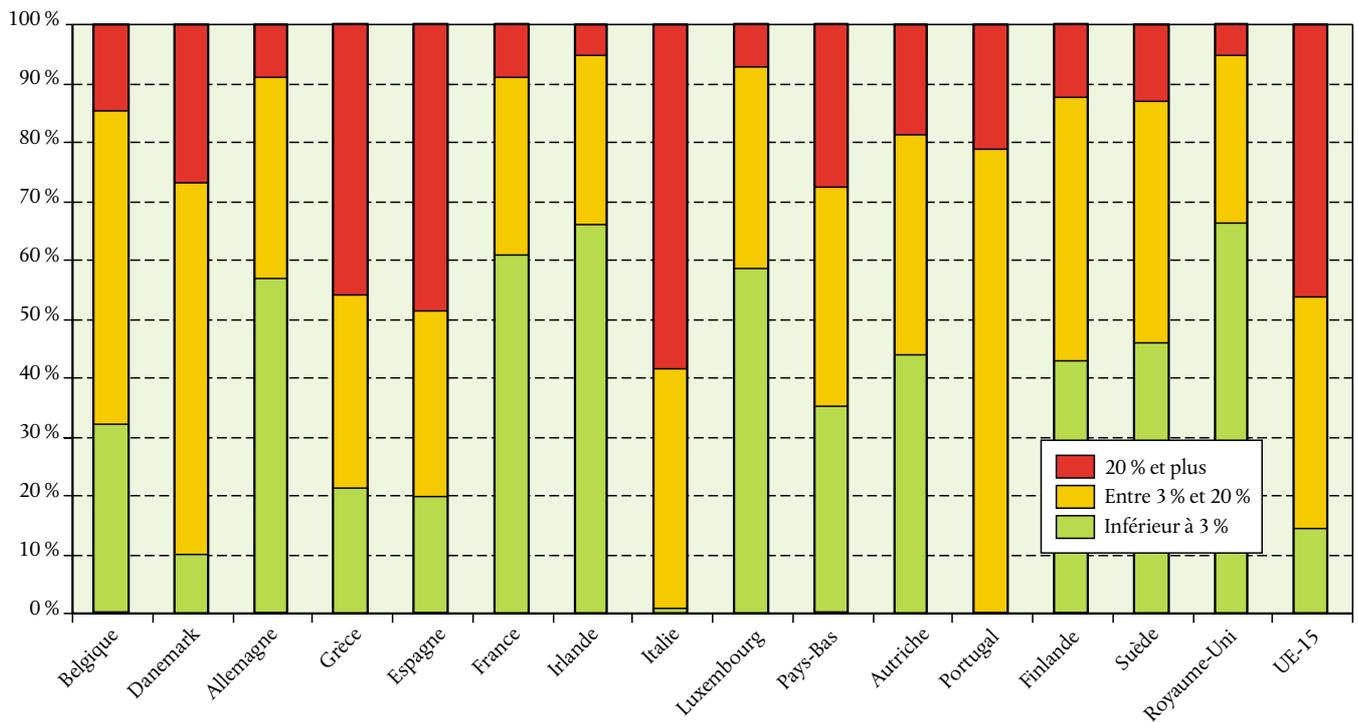


NB: L'Autriche et la Suède n'ont pas fourni l'ensemble des informations concernant respectivement les demandes relatives aux aides «surfaces» et celles relatives à la vache allaitante.

Source: Données de base provenant de la Commission — DG AGRI (statistiques SIGC 1998).

Illustration 9

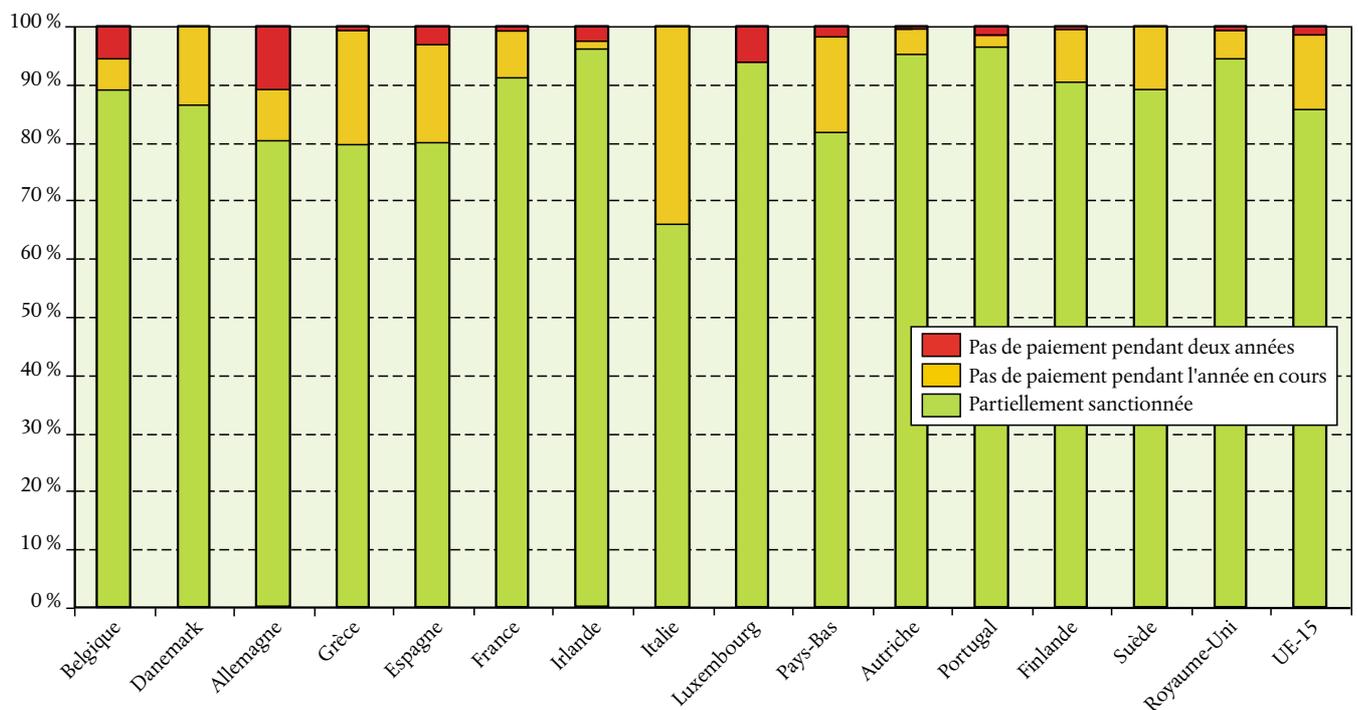
Types d'erreurs constatées dans le cadre de contrôles sur place concernant les aides «surfaces» en 1998



Source: Données de base provenant de la Commission — DG AGRI (statistiques SIGC 1998).

Illustration 10

Types d'erreurs constatées dans le cadre de contrôles sur place concernant les bovins en 1998



NB: L'Italie n'a pas fourni d'informations relatives aux demandes rejetées.

Source: Données de base provenant de la Commission — DG AGRI (statistiques SIGC 1998).

57. Les principales constatations résultant d'une analyse de l'évolution des statistiques relatives au contrôles sur place entre 1997 et 1999 sont les suivantes:

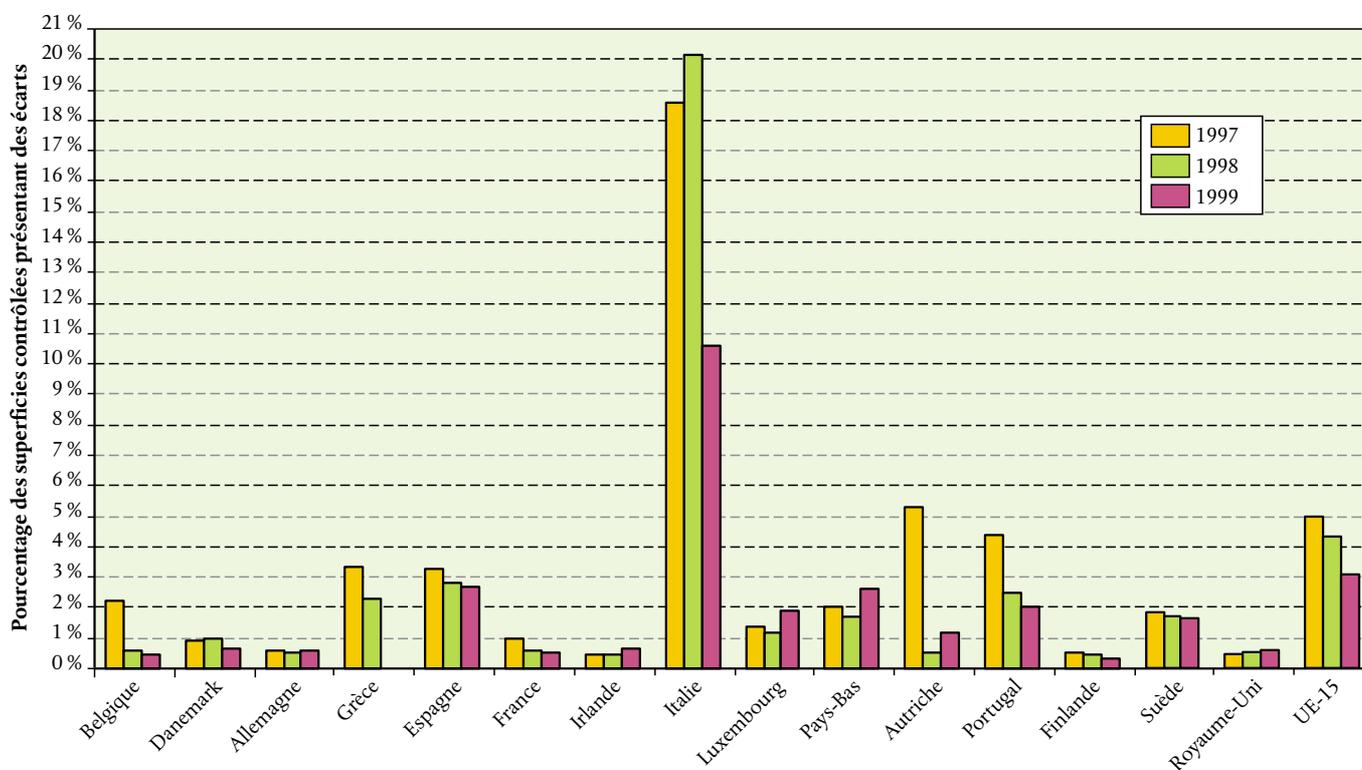
a) en ce qui concerne les contrôles sur place relatifs aux aides «surfaces», le taux d'écart constaté est faible (sauf en Italie) et tend à décroître. En 1999, les écarts étaient inférieurs à 1 % des superficies inspectées dans sept États membres (voir *illustration 11*). Le taux d'écart moyen constaté lors des contrôles

sur place (à l'exception de l'Italie) était de 1,3 % en 1998 et 1999;

b) en ce qui concerne les contrôles sur place relatifs aux bovins, les statistiques sont incomplètes et, dans certains États, incohérentes. Dans la plupart des États membres ayant fourni des données, le taux d'écart était supérieur à 5 %. Certains États membres ont fait état de taux d'écart supérieurs à 100 %, ce qui souligne l'incohérence des données (voir *illustrations 12 et 13*.)

Illustration 11

Évolution des écarts relatifs aux superficies constatés lors de contrôles sur place (en %)

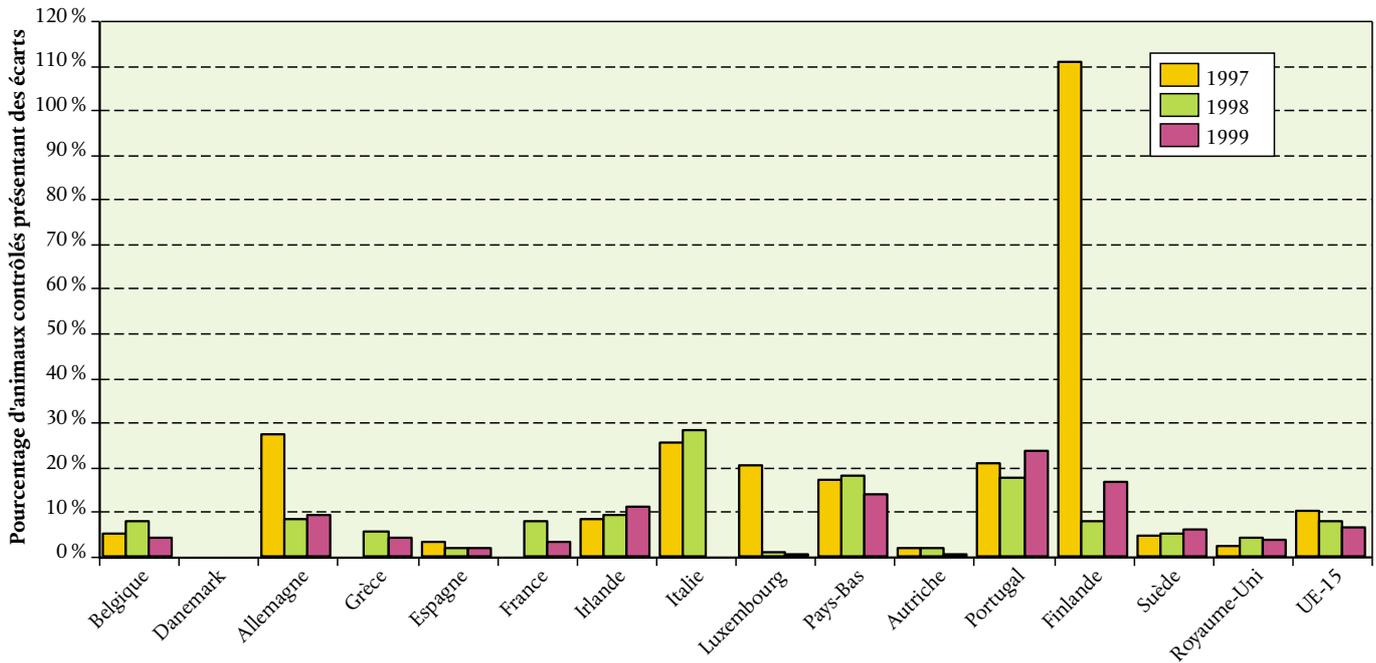


NB: Au 1^{er} février 2001, la Grèce n'avait pas fourni de statistiques pour 1999.

Source: Examen par la Cour des comptes des statistiques de la Commission relatives au SIGC.

Illustration 12

Évolution des écarts constatés lors de contrôles sur place portant sur les primes spéciales à la viande bovine (en %)

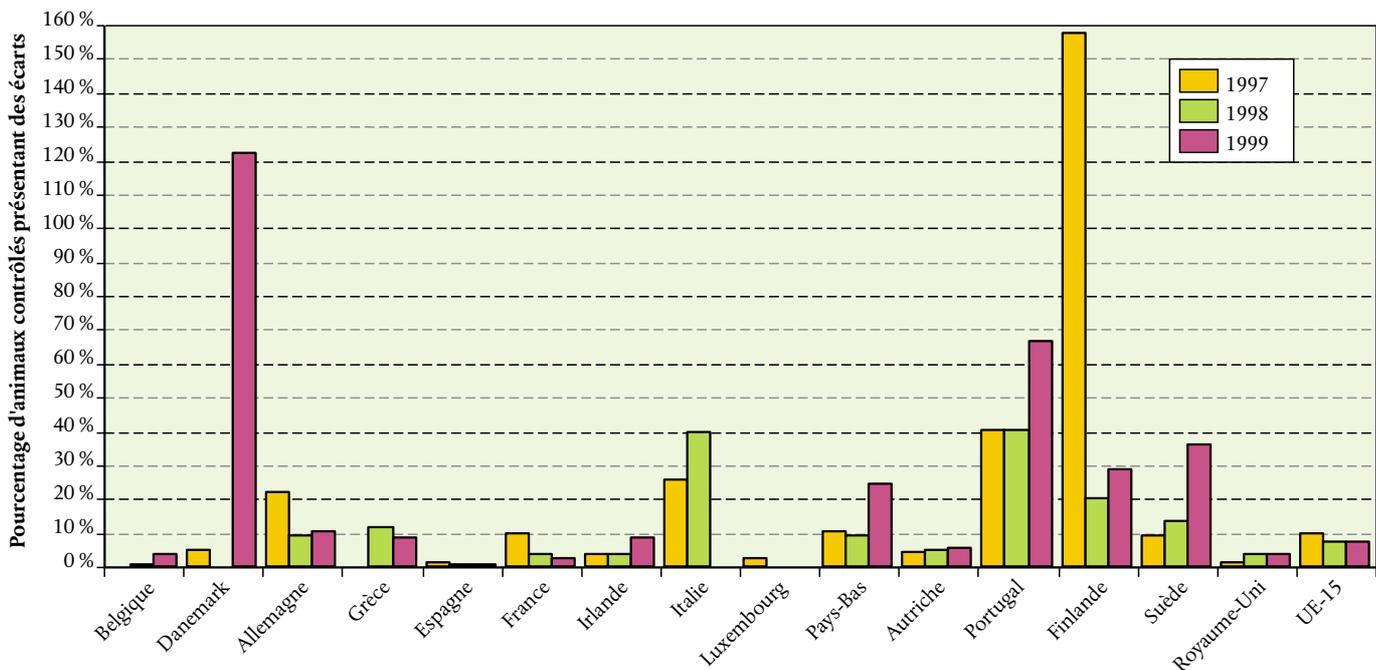


NB: La Grèce n'a pas fourni de statistiques pour 1997, ni l'Italie pour 1999. Le Danemark n'a pas fourni de statistiques complètes pour les trois années et la France pour 1997. Les chiffres relatifs au Danemark pour 1999 et à la Finlande pour 1997 sont incohérents: ils présentent un pourcentage d'écart supérieur à 100 %.

Source: Examen par la Cour des comptes des statistiques de la Commission relatives au SIGC.

Illustration 13

Prime à la vache allaitante — Évolution des écarts constatés lors de contrôles sur place (en %)



NB: La Grèce n'a pas fourni de statistiques pour 1997, ni l'Italie pour 1999. Le Danemark n'a pas fourni de statistiques complètes pour 1998. Les chiffres relatifs au Danemark pour 1999 et à la Finlande pour 1997 sont incohérents: ils présentent un pourcentage d'écart supérieur à 100 %.

Source: Examen par la Cour des comptes des statistiques de la Commission relatives au SIGC.

58. En conclusion, les faits suggèrent que la mise en œuvre des contrôles administratifs et sur place et la présentation des rapports correspondants sont réalisées selon des modalités différentes dans chaque État membre.

59. En outre, une partie de l'information demandée par la Commission aux États membres n'est pas adaptée aux exigences particulières des régimes. Les statistiques SIGC, par exemple, ne prévoient pas le modèle de l'abattement pour le régime de prime spéciale à la viande bovine. Le fait d'incorporer ces chiffres conduit par voie de conséquence à une analyse erronée des statistiques consolidées.

60. De bons systèmes d'identification et d'enregistrement des bovins sont nécessaires pour le contrôle des primes aux bovins et pour assurer la traçabilité des animaux et de la viande bovine. Cependant, en juin 2000, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, l'Autriche et la Suède n'avaient pas encore fourni de rapports sur les contrôles relatifs à l'identification et à l'enregistrement des bovins pour l'année 1998, première année de fonctionnement. La Belgique n'a fourni qu'une ébauche de rapport. La teneur des rapports reçus varie beaucoup d'un État membre à l'autre, ce qui rend difficile l'analyse de l'état d'avancement de la mise en œuvre ⁽¹⁾ (voir aussi point 42 en ce qui concerne les déficiences relatives à l'identification et à l'enregistrement des bovins).

Évaluation du SIGC et instruments permettant d'imposer la mise en œuvre

61. L'évaluation de l'efficacité et de l'efficacé du SIGC revêt une importance particulière, car elle constitue le principal moyen de contrôle de la plus grande partie des dépenses de la PAC. Il arrive souvent que les informations recueillies soient erronées, tardives ou qu'elles ne se prêtent pas à la comparaison, ce qui complique la réalisation d'évaluations de ce type (voir points 54 à 59).

62. Certaines informations importantes pour une telle évaluation n'ont pas été demandées, par exemple les frais de gestion du SIGC dans les États membres, ou les économies réalisées grâce au SIGC moyennant des réductions portant sur les demandes d'aides incorrectes. Dans son rapport spécial n° 22/2000 ⁽²⁾, la Cour a souligné que la Commission n'exigeait pas des organismes payeurs qu'ils quantifient les sanctions appliquées; la valeur des erreurs détectées par le SIGC n'a donc pas été calculée.

⁽¹⁾ La direction générale «Santé et protection des consommateurs» de la Commission élaborait au mois de juillet 2000 un règlement visant à fournir des orientations détaillées aux États membres quant à la structure de ce rapport annuel.

⁽²⁾ Rapport spécial n° 22/2000 relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme (JO C 69 du 2.3.2001).

63. L'information disponible n'était pas systématiquement exploitée pour contribuer à ce type d'évaluation. Qui plus est, la Commission n'élabore pas systématiquement de rapports spécifiques sur la mise en œuvre du SIGC. Le dernier document de la Commission évaluant la mise en œuvre globale du SIGC remonte à juillet 1998, à l'occasion du rapport présenté au Parlement européen dans le cadre de la procédure de décharge relative à l'exercice 1996 ⁽³⁾.

64. Les rapports relatifs aux régimes d'aides «surfaces» et de primes «animaux» faisant suite à des missions de la Commission dans les États membres, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, ne portent pas systématiquement sur la mise en œuvre de tous les éléments du SIGC, même si les déficiences principales et secondaires de contrôle sont identifiées. Le *tableau 4* présente une synthèse de ces déficiences identifiées par la Commission dans les États membres. Certains rapports peuvent néanmoins comprendre une évaluation générale de l'état d'avancement de la mise en œuvre du SIGC, et les services de la Commission ont conclu à cet égard que le SIGC n'a pas été mis en œuvre en Grèce, alors qu'il l'a été en Autriche, en France, en Allemagne, en Irlande, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni. Cependant, des déficiences subsistent dans tous les États membres, comme le montre le *tableau 4*.

65. Les constatations de la Cour confirment en partie celles faites par la Commission lors de ses contrôles dans les États membres (voir *tableau 5* et points 69-70). Cependant, ce n'est pas toujours le cas pour différentes raisons dont les principales sont:

- a) les objectifs des contrôles dans les États membres ou régions visités n'ont pas été les mêmes. En 1998, la Commission s'est principalement penchée sur les contrôles sur place et l'application de sanctions alors que la Cour a analysé l'ensemble du dispositif;
- b) dans les États membres disposant de bases de données décentralisées (notamment l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni), certaines régions ne sont visitées que tous les trois ou quatre ans.

66. En ce qui concerne ce deuxième élément, la Commission a décidé de ne pas réaliser de contrôle détaillé sur les aides «surfaces» dans la Communauté autonome de Catalogne en 1998 et 1999. Lors de son audit d'octobre 1999, la Cour a constaté entre autres que la Communauté autonome de Catalogne n'a réalisé aucun contrôle administratif automatisé portant sur les surfaces jusqu'en 1999; il s'agit d'une déficience fondamentale de contrôle [voir point 70.b)]. La Commission a immédiatement adopté des mesures afin d'éviter des pertes au FEOGA, étant donné que dans le cadre de la procédure d'apurement réformée, le délai imparti à la Commission pour proposer des corrections n'est que de vingt-quatre mois. Les montants recouvrables sont estimés à au moins un million d'euros pour 1997.

⁽³⁾ Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle dans les États membres, Doc. VI/6467/98 du 6 juillet 1998.

Tableau 4

Synthèse des déficiences relevées par la Commission dans les États membres relatives à l'exercice 1998 (rapports de mission de 1998 à juin 2000)

	Aide «surfaces»							Primes «animaux»							Autre
	Respect des délais	Base de données informatisées	Système d'identification des parcelles	Demandes d'aides	Contrôles administratifs	Contrôles sur place	Sanctions	Respect des délais	Base de données informatisées	Système d'identification et d'enregistrement des animaux	Demandes d'aides	Contrôles administratifs	Contrôles sur place	Sanctions	
Belgique	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Danemark	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Allemagne: niveau national	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Bavière	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Rhénanie-du-Nord — Westphalie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Schleswig-Holstein	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Mecklenbourg — Poméranie-Occidentale	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Grèce	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Espagne: niveau national	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Andalousie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Aragon	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Cantabrique	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Castille-León	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Castille-La Manche	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Catalogne	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Galice	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
La Rioja	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
France	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Irlande	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Italie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Luxembourg	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Pays-Bas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Autriche	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Portugal	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Finlande	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Suède	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Royaume-Uni: Angleterre et Irlande du Nord	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Écosse	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

NB: La définition des déficiences relatives aux contrôles fondamentaux et secondaires est conforme aux lignes directrices de la Commission en matière d'imposition de sanctions dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, à cette différence près que les contrôles portant sur les doublons en matière de paiements et l'imposition de sanctions appropriées sont traités, dans le présent tableau, comme des contrôles «essentiels».

■	Déficiences de contrôle fondamental constatée
■	Déficiences de contrôle secondaire constatée
■	Aucune déficience de contrôle constatée
■	Non examiné

Source: Examen des rapports de mission de la Commission auprès des États membres opéré par la Cour des comptes.

Tableau 5

Synthèse des déficiences relevées par la Cour des comptes dans les États membres visités (pour les demandes de 1998 — principalement budget 1999)

États membres et régions	Aide «surfaces»						Primes «animaux»						Autre
	Bases de données informatisées et système de contrôle intégré	Système d'identification des parcelles	Demandes d'aides	Contrôles administratifs	Contrôles sur place	Sanctions	Bases de données informatisées et système de contrôle intégré	Système d'identification et d'enregistrement des animaux	Demandes d'aides	Contrôles administratifs	Contrôles sur place	Sanctions	
Allemagne: niveau central													
Bavière													
Basse-Saxe													
Espagne: niveau central													
Catalogne													
Navarre													
France													
Irlande													
Portugal													
Royaume-Uni: niveau central													
Écosse													
Pays de Galles													

Sans objet à ce niveau.
 Bon — fonctionne sans problèmes.
 Moyen — fonctionne avec quelques problèmes.
 Faible — ne fonctionne pas à un degré acceptable.

Source: Cour des comptes.

Autres constatations

67. En ce qui concerne les aides «surfaces», les calculs des États membres relatifs aux dépassements des superficies de base sont contrôlés au niveau de la Commission par les directions «Marchés» et «Apurement des comptes». Ces contrôles ont fait l'objet des critiques de la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1996 ⁽¹⁾; la Commission a adopté des mesures afin d'améliorer la qualité des informations fournies par les États membres afin de permettre des contrôles de meilleure qualité. À partir de 2000 ⁽²⁾, la Commission a de nouveau amélioré les procédures à appliquer par les États membres pour le calcul des dépassements. Cette procédure, même si elle ne garantit pas encore une précision absolue, peut être opposée aux seuils des primes spéciales à la viande bovine, pour lesquels il n'existe pas de cadre comparable pour déclarer et contrôler les dépassements [voir point 54 b)]. Il y a donc un risque que le calcul inexact d'un dépassement par un État membre reste inaperçu de la Commission et conduise à des paiements indus. La Cour a identifié de tels risques d'erreurs en Espagne, en France et au Portugal.

RÔLE DES ÉTATS MEMBRES

68. Les États membres sont responsables de la mise en œuvre du SIGC ⁽³⁾. L'ensemble de la gestion des demandes d'aides, y compris les systèmes informatiques et les bases de données, a lieu au niveau des États membres. Durant la phase transitoire, la Commission pouvait demander aux États membres de procéder à des modifications des mesures qu'ils adoptaient pour mettre en œuvre le SIGC ⁽⁴⁾. Depuis 1997, les interventions de la Commission sont plus limitées (voir point 34).

Principales constatations au niveau des États membres

69. L'audit réalisé sur les demandes d'aides de 1998 au niveau des six États membres a permis à la Cour de constater que deux années après la date limite pour son introduction, tous les éléments du SIGC n'étaient pas encore totalement mis en œuvre dans tous les États membres: de nombreuses déficiences et d'importants retards existaient dans certains d'entre eux. Le *tableau 5* donne une vision synthétique de la situation rencontrée avec une appréciation à trois niveaux: bon, moyen et faible.

⁽¹⁾ Point 3.73 du rapport annuel relatif à l'exercice 1996 (JO C 348 du 18.11.1997).

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 2316/1999 de la Commission (JO L 280 du 30.10.1999, p. 43).

⁽³⁾ Règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil, article 1^{er}.

⁽⁴⁾ Article 17, dernier paragraphe, du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission.

70. Comme le montre ce tableau, l'audit a révélé les éléments ci-après:

- a) seules l'Allemagne et l'Irlande ne connaissaient pas de déficiences graves dans la mise en œuvre du SIGC en 1998;
- b) en Espagne, le niveau de développement du SIGC variait fortement entre la Communauté autonome de Navarre, qui ne présentait pas de faiblesse majeure, et la Communauté autonome de Catalogne, où notamment les contrôles par recoupement sur les parcelles sont inexistantes. D'autre part, les instructions nationales étaient parfois incompatibles avec la réglementation communautaire. Notamment, les anomalies relevées lors de contrôles administratifs concernant les primes aux bovins ne faisaient pas l'objet de sanctions. De plus, les contrôles par recoupement nationaux effectués sur les bovins étaient très incomplets;
- c) en France, des déficiences existaient en ce qui concerne la qualité des contrôles sur place relatifs aux demandes d'aides «surfaces», liées essentiellement au fait que les contrôles étaient principalement réalisés par des agents temporaires travaillant seuls et rémunérés forfaitairement à la demande contrôlée. En outre, lorsque des contrôles administratifs ou sur place ont fait apparaître des anomalies concernant des exercices antérieurs, aucune sanction rétroactive n'a été appliquée;
- d) au Portugal, les contrôles par recoupement sur les animaux étaient très incomplets [absence de vérification de plusieurs conditions d'éligibilité — par exemple, l'existence du numéro de marque auriculaire attribué —, absence de croisement du fichier relatif au versement des primes aux bovins mâles avec celui relatif aux vaches allaitantes ⁽⁵⁾] et les sanctions étaient appliquées de manière incomplète;
- e) au Royaume-Uni (Écosse et Pays de Galles), les contrôles par recoupement sur les animaux étaient incomplets notamment pour les vaches allaitantes, pour lesquelles un contrôle par recoupement national n'a pas été réalisé.

71. L'audit a par ailleurs fait apparaître les éléments suivants:

- a) en cas de soupçon de fraude et après l'application de sanctions prévues par les règlements relatifs au SIGC, l'affaire pouvait être portée devant les juridictions nationales. En pratique, ces situations étaient traitées de manière très différente d'un État membre à l'autre et même au sein d'un même État membre. L'Allemagne (*Länder* de Bavière et de Basse-Saxe) a porté de nombreux cas devant la justice, alors que les autres États membres visités n'excluaient de l'aide que peu d'exploitants pour l'année suivante et n'engageaient que rarement des poursuites. Les exploitants ne sont donc pas traités de la même manière dans toute l'Union européenne. Lorsque peu de cas donnent lieu à des poursuites, l'effet dissuasif est considérablement réduit;

⁽⁵⁾ En l'absence de ce type de contrôles par recoupement entre les paiements de primes aux bovins mâles et à la vache allaitante, le risque existe que l'aide soit payée deux fois pour le même animal, en dépit du fait que les primes sont payées pour des animaux de sexe différent. Des doubles paiements de cet ordre ont eu lieu au Portugal.

- b) en 1998, le commerce de bovins vivants entre États membres a correspondu à 1,6 million de tonnes [environ 20 % de la production de l'Union européenne ⁽¹⁾]. Malgré le fait que les règlements font obligation aux États membres de coopérer entre eux pour mettre en œuvre le SIGC ⁽²⁾, cette coopération faisait souvent défaut en ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux mouvements de bovins entre les États membres. Cela s'est soldé par une insuffisance des contrôles portant sur l'identification et l'éligibilité des animaux au titre des aides dans l'État membre importateur;
- c) il existe des similitudes entre les réglementations vétérinaires et celles relatives au SIGC qui résultent d'une coopération interservices au moment du projet. En ce qui concerne les contrôles prévus par le nouveau règlement relatif à l'identification et à l'enregistrement des bovins, dont il est fait état au point 18, le défaut de coordination entre les contrôles vétérinaires (c'est-à-dire l'identification et l'enregistrement des bovins) et les contrôles sur place du SIGC était général, le risque étant d'aboutir à une duplication inutile des efforts. Les deux règlements prévoient chacun des contrôles, portant sur 10 % du cheptel (pour les contrôles vétérinaires), et sur 10 % des demandes d'aides (pour les contrôles SIGC); mais il est tout à fait possible d'effectuer ces contrôles avec les mêmes échantillons puisque les critères d'analyse de risque sont très similaires. Qui plus est, en absence de coordination, le risque existe que des erreurs constatées lors d'un type de contrôle ne soient pas automatiquement communiquées à l'autorité responsable de l'autre type de contrôles [voir point 42.a)].

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion

72. En 1999, 63,6 % des dépenses du FEOGA-Garantie transitaient directement ou indirectement par le SIGC. En 2004, ce pourcentage devrait dépasser les 80 % (voir point 6). Il est donc important que ce système ait été bien conçu et soit — en grande partie — mis en œuvre efficacement, afin de contrôler les dépenses agricoles de l'Union européenne et d'éviter de payer des montants indus.

73. La conception globale du SIGC par la Commission est satisfaisante. Le SIGC repose sur deux piliers: l'identification des parcelles agricoles et celle des animaux. Les deux piliers doivent être fiables (toutes les parcelles agricoles et tous les animaux doivent être correctement identifiés), et tous les traitements informatiques ainsi que toutes les bases de données informatisées doivent être bien conçus et mis en œuvre. Le SIGC fournit une bonne base pour le contrôle de la plus grande partie des dépenses du FEOGA-Garantie.

74. En 1998, sixième année après sa création et deuxième année suivant la fin de la période transitoire, des faiblesses demeurent au niveau de la mise en œuvre du SIGC dans tous les États membres visités. Les faiblesses concernent parfois des éléments qui n'étaient pas encore suffisamment complets pour permettre des contrôles efficaces et même des éléments du SIGC qui n'étaient pas encore mis en place (voir points 69 et 70).

75. Un manque de coordination a aussi été constaté entre les contrôles vétérinaires et les contrôles sur place du SIGC. Cette lacune a eu pour conséquence la multiplication des contrôles pour les exploitants et un coût financier pour les États membres. La mise en place d'un contrôle intégré à ce niveau semble appropriée (voir point 71).

76. La direction «Apurement des comptes» de la Commission est responsable du contrôle et de l'audit des dépenses et est chargée d'imposer des sanctions pécuniaires aux États membres. Elle est aussi responsable de la gestion et de la direction du SIGC, doit élaborer les modifications des règlements et donner des orientations aux États membres. Si la direction s'est concentrée sur l'évaluation des résultats des États membres dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes, le rôle qui consiste à définir la politique et à orienter les États membres devrait être réévalué. De plus, la réglementation du SIGC est complexe et subit des modifications constantes. En dépit des interprétations données par la Commission, des interprétations non uniformes subsistent dans les États membres, voire dans les régions d'un même État membre, avec pour conséquence une inégalité de traitement entre les exploitants de l'Union européenne. La Commission doit déployer davantage d'efforts pour orienter les États membres afin de garantir que les règlements sont correctement interprétés et mis en œuvre de façon homogène et correcte sur tout le territoire de l'Union européenne (voir points 43 à 45).

77. En ce qui concerne les nouveaux règlements relatifs à l'identification et à l'enregistrement des bovins, et en particulier l'agrément des bases de données, on constatait en 1999 un manque général de coordination entre la direction générale «Santé et protection des consommateurs» et la direction générale «Agriculture». En outre, la procédure d'agrément des bases de données n'était pas satisfaisante, aucun programme de suivi ne permettait de vérifier si les bases de données agréées demeurent pleinement opérationnelles et respectent les conditions qui ont conduit à l'agrément (voir point 42).

78. La réglementation communautaire présente plusieurs anomalies. Le contrôle de l'utilisation des terres à la date du 31 décembre 1991, l'une des conditions essentielles d'éligibilité au titre des aides «surfaces», est très coûteux (point 48). Des incohérences entre les différentes réglementations ont également été constatées (voir points 49 à 51).

79. Les dispositions communautaires portant sur les sanctions n'étaient pas suffisamment précises en 1998, en particulier en ce qui concerne les aides «surfaces» (voir point 52) ainsi que la détection et le suivi des cas de fausses déclarations faites délibérément (voir point 53).

⁽¹⁾ Base de données Comext de la Commission et statistiques mensuelles d'Eurostat relatives à la viande (11/2000).

⁽²⁾ Article 15 du règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission.

80. L'étendue et la qualité des informations fournies par les États membres devraient être améliorées. La Commission devrait poursuivre ses efforts afin d'améliorer et d'évaluer ces informations pour mieux gérer la mise en œuvre du SIGC par les États membres, en particulier en ce qui concerne les régimes d'aides «animaux». Les États membres ne fournissent souvent les informations nécessaires à la Commission que tardivement (voir points 54 à 60). La Commission doit identifier les informations dont elle a vraiment besoin et fournir aux États membres des orientations claires à ce sujet et, si nécessaire, les intégrer dans un règlement. En particulier, il conviendrait de s'assurer davantage que les informations fournies par les États membres concernant les résultats des contrôles administratifs et sur place soient cohérentes et complètes. Les limitations actuelles restreignent la capacité de la Commission à gérer efficacement la mise en œuvre du SIGC par les États membres.

Recommandations

81. La Cour recommande:

- a) de simplifier, d'harmoniser et de préciser les règles régissant les différentes mesures entrant dans le SIGC et d'en éliminer les incohérences et les contradictions;
- b) de publier un manuel d'interprétation et de procédures du SIGC, régulièrement actualisé, et mis à la disposition des États membres. Ce manuel devrait comprendre des exemples de calculs d'aides illustrant la façon de traiter des cas complexes;
- c) que la totalité des parcelles agricoles de tous les exploitants agricoles percevant des aides communautaires soient intégrées dans les bases parcellaires afin de permettre un contrôle efficace et ainsi d'éviter que plusieurs aides ne soient payées pour une même parcelle;
- d) de procéder au rebouclage de tous les animaux portant un numéro d'identification non compatible avec les nouvelles bases de données, condition *sine qua non* pour pouvoir réaliser des contrôles par recoupement efficaces;
- e) que la Commission améliore sa capacité à évaluer la mise en œuvre du SIGC de façon systématique, en particulier en s'assurant que les États membres fournissent des informations pertinentes et fiables, et qu'elles sont exploitées, ainsi qu'en présentant régulièrement des rapports sur les progrès réalisés;
- f) que la Commission envisage de demander aux États membres de présenter des informations financières fiables concernant les sanctions afin de permettre la réalisation d'analyses coûts/avantages portant sur le SIGC;
- g) que les responsabilités de tous les services de la Commission intervenant dans la gestion et la direction du SIGC soient clairement définies;
- h) que la Commission adopte des décisions relatives aux procédures et aux programmes pour contrôler si les bases de données agréées demeurent pleinement opérationnelles et remplissent les conditions qui ont conduit à leur agrément.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 6 et 7 juin 2001.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

ANNEXE

MODALITES D'APPLICATION DE SANCTIONS EN 1998

DÉPÔT TARDIF D'UNE DEMANDE (article 8)

Réduction de l'aide de 1 % par jour ouvrable de retard (aucune aide en cas de dépôt de la demande avec un retard supérieur à vingt-cinq jours).

Sont exonérés de l'obligation de présenter une demande d'aides «surfaces» les exploitants ne demandant que le bénéfice de la prime pour bovins qui sont exempts du facteur de densité et qui ne demandent pas le bénéfice des primes à l'extensification (petits producteurs), de la prime aux brebis ou aux chèvres ni de la prime à la désaisonnalisation.

AIDES «SURFACES» (article 9)

Lorsqu'il est constaté que la superficie effectivement déterminée est supérieure à celle déclarée dans la demande d'aides «surfaces», la superficie déclarée est prise en compte pour le calcul du montant des aides.

Lorsqu'il est constaté que la superficie déclarée dans une demande d'aides «surfaces» dépasse la superficie déterminée, le montant de l'aide est calculé sur la base de la superficie effectivement déterminée lors du contrôle. Toutefois, sauf cas de force majeure, la superficie effectivement déterminée est diminuée de deux fois l'excédent constaté lorsque celui-ci est supérieur à 3 % ou à 2 hectares et égal à 20 % au maximum de la superficie déterminée.

Au cas où l'excédent constaté est supérieur à 20 % de la superficie déterminée, aucune aide liée à la superficie n'est octroyée.

Toutefois, s'il s'agit d'une fausse déclaration faite délibérément ou par négligence grave:

- l'exploitant en cause est exclu du bénéfice du régime d'aides concerné au titre de l'année civile en cause, et
- en cas de fausse déclaration faite délibérément, du bénéfice de tout régime d'aides intégré directement dans le SIGC au titre de l'année civile suivante pour une superficie égale à celle pour laquelle sa demande d'aides a été refusée.

Au sens du présent article, on entend par «superficie déterminée», celle pour laquelle toutes les conditions réglementaires ont été respectées.

Sont prises en compte seulement et séparément les superficies fourragères, les superficies relatives au gel des terres et celles relatives aux différentes cultures arables pour lesquelles un montant d'aides différent est applicable.

Note: Le règlement ne précise pas ce qu'il faut entendre par négligence grave et par fausse déclaration. La décision correspondante se fonde donc sur l'appréciation des administrations compétentes conformément aux dispositions nationales applicables en la matière.

ANIMAUX (article 10)

Dans le cas où une limite individuelle ou un plafond individuel est applicable, le nombre d'animaux indiqués dans des demandes d'aides est limité au nombre de la limitation du plafond fixé pour l'exploitant concerné.

Lorsqu'il est constaté que le nombre d'animaux déclarés dans une demande d'aides dépasse le nombre d'animaux constatés lors du contrôle, le montant de l'aide est calculé sur la base du nombre d'animaux constatés. Toutefois, sauf cas de force majeure et après déduction du nombre d'animaux morts pour des raisons imputables à des circonstances naturelles, le montant unitaire de l'aide est diminué:

- a) dans les cas d'une demande concernant au maximum vingt animaux:
- du pourcentage correspondant à l'excédent constaté lorsque celui-ci est inférieur ou égal à deux animaux,
 - du double pourcentage correspondant à l'excédent constaté lorsque celui-ci est supérieur à deux et inférieur ou égal à quatre animaux.
- Si l'excédent est supérieur à quatre animaux, aucune aide n'est octroyée;
- b) dans les autres cas:
- du pourcentage correspondant à l'excédent constaté lorsque celui-ci est inférieur ou égal à 5 %,
 - du double pourcentage lorsque l'excédent constaté est supérieur à 5 % et égal ou inférieur à 20 %.
- Au cas où l'excédent constaté est supérieur à 20 %, aucune aide n'est octroyée.

Les pourcentages visés au point a) sont calculés sur la base du nombre demandé, ceux visés au point b), sur la base du nombre déterminé.

Toutefois, s'il s'agit d'une fausse déclaration faite délibérément ou par négligence grave:

- l'exploitant en cause est exclu du bénéfice du régime d'aides concerné au titre de l'année civile en cause, et
- en cas d'une fausse déclaration faite délibérément, du bénéfice du même régime d'aides au titre de l'année civile suivante.

Note: Le règlement ne précise pas ce qu'il faut entendre par négligence grave et par fausse déclaration. La décision correspondante se fonde donc sur l'appréciation des administrations compétentes conformément aux dispositions nationales applicables en la matière.

Source: Règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, tel que modifié.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I. Les réformes de la PAC de 1992 ont constitué un tournant dans la manière dont l'aide communautaire à l'agriculture était gérée, par le passage du soutien des prix à des paiements directs aux agriculteurs. Ce système a augmenté le nombre de bénéficiaires mais a également accru le risque d'irrégularités et de fraudes; c'est pourquoi le projet de réforme contenait également des dispositions permettant à chaque État membre de mettre en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) des paiements directs. Le SIGC, qui vise à couvrir toutes les demandes d'aide émanant des producteurs eux-mêmes, améliore l'efficacité du traitement des demandes d'aide et des contrôles des paiements.

Dans le cadre du SIGC, les États membres sont tenus de mettre en place des bases de données informatisées permettant de procéder à des vérifications électroniques et à des contrôles sur place des exploitations. Pour que ce type de contrôles fonctionne, il a également fallu mettre en place un nouveau système d'identification des parcelles ainsi qu'un système d'identification et d'enregistrement des animaux ainsi que des demandes d'aide détaillées de chaque intéressé. Des photographies aériennes et des satellites sont utilisés pour établir des cartes et pour vérifier l'utilisation des parcelles.

Les observations effectuées lors des inspections et communiquées dans les réunions d'experts ont montré que le SIGC s'est révélé être un excellent instrument pour collecter des données fiables concernant la situation sur le terrain et pour effectuer des contrôles portant sur les demandes d'aide.

IV. Après avoir défini le cadre réglementaire permettant de procéder à des dépenses conformément au SIGC et de donner aux États membres des orientations et des conseils à propos de leur système SIGC, la Commission a suivi de près son fonctionnement, ce qui a permis d'identifier les éventuelles défaillances dans l'organisation du système, de sorte que les États membres ont pu prendre les mesures qui s'imposaient pour remédier aux problèmes identifiés. Si le système SIGC mis en place par État membre ne se révèle pas satisfaisant, la Commission refuse, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, de financer tout ou partie des dépenses concernées.

La compétence du SIGC appartient à la direction «Apurement des comptes» de la DG «AGRI» qui agit en coopération étroite avec les services de la DG «AGRI» s'occupant des questions juridiques et de marché ainsi qu'avec la DG «SANCO».

V. Étant donné la grande diversité de règlements concernant les marchés, le SIGC contribue, de manière significative, à assurer

une harmonisation des contrôles. Tout en reconnaissant que toutes les mises en œuvre ne sont pas totalement satisfaisantes, il convient de prendre en compte la diversité des usages et traditions ainsi que des systèmes administratifs et juridiques des États membres. Il importe également de faire remarquer que les États membres peuvent décider d'aller au-delà des exigences législatives minimales. En conséquence, certaines différences de pratique entre les États membres sont inévitables.

Nombre de modifications évoquées par la Cour étaient d'importance secondaire, la grande majorité étant constituée de changements apportés pour des raisons liées à la gestion des marchés.

VI. La Commission reconnaît que certains États membres n'ont pas fourni un certain nombre d'informations de manière correcte et dans les délais.

En ce qui concerne les cultures arables et le secteur des primes «animaux», la Commission a déjà précisé de quelle information elle a besoin et a donné aux États membres des orientations claires à cet égard.

Des mesures significatives visant à améliorer la fourniture d'informations dans le secteur des primes «animaux» ont déjà été prises à la mi-2000. Depuis l'année 2000, les États membres sont tenus, sur une base réglementaire, de communiquer avec ponctualité des informations statistiques.

VII. La Cour décrit en termes généraux les principales anomalies des contrôles observés dans certains États membres. La Commission reconnaît que, même pour des États membres où le SIGC a été mis en œuvre, il reste encore des insuffisances qui sont traitées comme il convient dans le contexte de la procédure de l'apurement des comptes.

VIII. Les recommandations de la Cour concernant la gestion et la simplification des règles sont notées, mais il convient de mentionner que dans la plupart des cas, les mesures adéquates ont déjà été prises. Signalons à cet égard le réexamen en cours de l'actuelle législation du SIGC à la lumière de l'expérience acquise depuis la réforme de la PAC introduite en l'an 2000.

CONCEPTION DU SYSTÈME INTÉGRÉ

Le système d'identification des parcelles agricoles

15. La Cour décrit les différents systèmes en place dans plusieurs États membres.

Les États membres n'ont pas les mêmes usages et traditions ni les mêmes systèmes juridiques et administratifs, ce qui conduit aux différentes approches décrites par la Cour. Tout en reconnaissant que toutes les mises en œuvre ne sont pas totalement satisfaisantes, la diversité des systèmes en vigueur dans les États membres doit également être reconnue et prise en compte dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. En outre, sans une telle approche, il aurait été impossible de mettre en place aussi rapidement un instrument de contrôle de qualité.

Les États membres peuvent décider d'aller au-delà des exigences législatives minimales; en conséquence, certaines différences de pratiques entre les États membres sont inévitables.

Le système intégré de contrôle

Sanctions

32. Les règles relatives aux sanctions concernant les régimes de primes aux bovins ont été modifiées de manière significative et rendues plus claires grâce à la nouvelle version du règlement (CE) n° 1678/98, applicable depuis le 1^{er} janvier 1999, notamment pour tenir compte des changements dans le système d'identification et d'enregistrement des bovins introduits par le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil.

LE RÔLE DE LA COMMISSION

Orientations de la Commission et problèmes réglementaires

38. Quoique le nombre total de règlements modifiant les règlements (CEE) n° 3508/92 et (CEE) n° 3887/92 concernant le système intégré de gestion et de contrôle puisse paraître élevé, on note qu'en ce qui concerne notamment le règlement (CEE) n° 3508/92, un grand nombre des modifications introduites n'étaient que d'importance très secondaire. En outre, comme les règles relatives aux marchés ont régulièrement changé en fonction de la politique, ce sont les exigences des régimes concernant les marchés qui ont conduit inévitablement à modifier les règles de contrôle.

Gestion de l'information

39. Les informations provenant des États membres ne sont pas toujours fournies de manière complète ou dans les délais requis, ce qui entrave la planification des missions. Cependant, la procédure d'analyse des risques dans le cadre de l'apurement des comptes et le plan annuel concernant les différentes années tiennent bien compte des informations reçues.

- a) Il convient également de mentionner le caractère souvent très complet des informations fournies à la Commission par les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes en rapport avec les marchés, c'est-à-dire les orientations destinées aux contrôleurs et aux producteurs, la documentation de base, etc. Cette information est systématiquement soumise à examen.

Évaluation du SIGC et instruments permettant d'en imposer la mise en œuvre

40. On rappelle également que, dans son rapport spécial n° 22/2000 déjà cité, la Cour avait exprimé à l'égard du SIGC un point de vue favorable.

Principales constatations au niveau de la Commission

Organisation générale

La direction générale «Agriculture» (DG «AGRI»)

41. La compétence concernant la SIGC appartient à la direction «Apurement des comptes» de la DG «AGRI» qui agit en étroite coopération avec les services de la DG «AGRI» chargés des questions juridiques et de marché ainsi qu'avec la DG «SANCO».

La direction générale «Santé et protection des consommateurs» (DG «SANCO»)

42.

- a) L'échange obligatoire des résultats des inspections entre les services vétérinaires nationaux et le SIGC est prévu par la législation [voir règlement (CE) n° 1678/98 qui est devenu applicable en 1999]. L'efficacité de cette coopération est contrôlée par la DG «AGRI».
- b) La Cour souligne les différences d'avancement des États membres dans la mise en place de bases des données permettant d'identifier et d'enregistrer les bovins.

La situation concernant les progrès réalisés dans tous les États membres en ce qui concerne les bases de données a été suivie et contrôlée par la DG «AGRI» et la DG «SANCO» tout au long des années 1999 et 2000. Les insuffisances ou retards constatés ont été notés en vue d'une action de suivi.

L'adoption du nouveau règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 n'a pas modifié fondamentalement la situation; cependant, la date limite du 1^{er} janvier 2000 a été supprimée en ce qui concerne la reconnaissance par la Commission du caractère pleinement opérationnel de la base de données nationale pour les bovins.

c) À ce jour, le mode de reconnaissance du caractère pleinement opérationnel des bases de données nationales s'est déroulé de la manière suivante.

Après une analyse approfondie des informations présentées par les États membres, la DG «SANCO» procède à une visite sur place pour une démonstration complète et une discussion approfondie.

La DG «SANCO» étudie la meilleure manière d'intégrer les contrôles concernant le caractère opérationnel des bases de données dans ses fonctions générales de contrôle et d'inspection.

d) La Cour note que les taux d'inspection minimale admis par la DG «SANCO» et la DG «AGRI» diffèrent. Cependant, en ce qui concerne les contrôles effectués sur la base des règlements d'identification et d'enregistrement des bovins, un taux d'inspection de 5 % peut être envisagé par les États membres qui disposent d'une base de données pleinement opérationnelle, permettant des recoupements valables. La DG «AGRI» applique en principe les mêmes critères.

Orientations de la Commission et problèmes réglementaires

Orientations de la Commission

43. La Cour fait observer que la Commission a alloué trop peu de ressources à la gestion et à l'administration générale du SIGC. Les importantes modifications apportées à la législation concernant le SIGC, sous la forme des règlements (CE) n° 1678/98 et (CE) n° 2801/1999, à la suite respectivement des événements constatés à propos de l'identification des bovins et de l'Agenda 2000, démontrent à l'évidence le rôle de l'apurement des comptes, à la fois pour la définition de la politique et de l'orientation, ces activités bénéficiant directement d'une connaissance détaillée et actualisée de la mise en œuvre nationale.

Les importantes modifications apportées à la législation relative au SIGC mentionnées ci-dessus ont nécessité, en outre, toute une série d'interprétations et d'orientations communiquées par la Commission à tous les États membres et mises à la disposition de la Cour.

En outre, des lettres d'observation d'audit adressées aux États membres de manière systématique contiennent des recommandations détaillées dans le contexte à la fois du respect de règlement et du contrôle pratique.

44.

a) La Commission a demandé à tous les États membres de lui donner des renseignements sur les tolérances pour chacune des méthodes utilisées en l'an 2000. L'analyse de ces informations a permis de conclure que tous les États membres appliquent les tolérances techniques au niveau de la parcelle agricole et que les États membres ont ajusté leurs tolérances maximales en fonction de ce qui est recommandé par la Commission.

b) La notion «d'erreur manifeste» fait l'objet d'un document de travail que la Cour possède déjà. Une approche encore plus homogène est en cours d'élaboration pour tenir compte des progrès réalisés dans le domaine de la technologie moderne.

c) Le règlement de la Commission (CEE) n° 3887/92 ainsi que le règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil définissent des obligations très claires permettant aux États membres de récupérer les paiements indus, y compris ceux qui concernent les années antérieures. La Commission continuera à assurer une application plus conséquente et plus uniforme par les États membres.

46. Les insuffisances mentionnées par la Cour aux points a), b) et c) ont fait l'objet d'une procédure d'apurement des comptes et, dans certains cas, ont donné lieu à des corrections financières, alors que les autres cas font encore l'objet d'une procédure en cours.

47. Il est prévu, lors du réexamen du règlement (CEE) n° 3887/92, de discuter avec les États membres de la nécessité d'une disposition plus précise concernant l'assistance mutuelle.

Problèmes réglementaires

48. Il est possible de vérifier le respect de cette condition par des contrôles d'images par satellite remontant à la période 1986-1991, qui donne l'état de l'utilisation des sols au 31 décembre 1991.

50. Dans le cadre du paquet prix 1998/1999, la Commission avait promis, en vue de la simplification de la réglementation, de retirer l'obligation selon laquelle les terres mises en jachère devraient faire partie de l'exploitation depuis deux années.

La Commission a volontairement publié le règlement en cause après la fin de la période du gel en vue de son application à partir de la campagne suivante, pour éviter de favoriser les producteurs qui avaient introduit des demandes non conformes.

Le règlement (CE) n° 2490/98 était, comme sa motivation l'indique, uniquement une clarification.

51. Tout en reconnaissant que des vérifications insuffisantes augmentent le risque potentiel de paiements indus, il n'est pas impossible qu'une vache fasse l'objet de demandes plusieurs fois par an tant qu'elle est convenablement remplacée. Dans ces conditions, c'est le remplacement qui doit être vérifié, une demande multiple n'étant pas en elle-même anormale. Cependant, la Commission est sensible à l'observation de la Cour à cet égard et confirme qu'elle s'est penchée sur cet aspect dans les États membres, notamment ceux qui sont mentionnés.

52. Conformément à l'article 9, paragraphe 2, des réductions sont applicables uniquement au niveau du groupe de cultures. La Commission ne partage pas le point de vue de la Cour selon lequel les dispositions communautaires minimisent les anomalies. L'article 6 du règlement (CEE) n° 3887/92 stipule que, lorsque des erreurs sont constatées dans l'échantillon vérifié, l'échantillon doit être augmenté. Il a été recommandé aux États membres, dans un document de travail, de mesurer toutes les parcelles portant le même groupe de cultures dès que des divergences sont constatées.

53. La Commission est consciente du problème qui consiste à éviter le plein effet des sanctions et se demande si des dispositions doivent être prévues lors de la codification du règlement SIGC-Commission. Il convient de tenir compte des éléments suivants:

- L'évaluation des cas par la Commission classés par les États membres comme étant de fausses déclarations faites intentionnellement fait apparaître qu'elles impliquent souvent des demandeurs déclarant une superficie qui n'existe pas. En conséquence, la sanction de la seconde année est sans effet et prévoir une clause applicable à une superficie égale à celle qui a été refusée au cours de la première année serait tout simplement impossible. L'effet concret du caractère censément dissuasif d'une telle disposition, et donc la réduction du risque pour le fonds, serait très limité.
- Une «clause de blocage» pourrait dans de nombreux cas avoir pour effet de sanctionner *de facto* des tiers. Si la parcelle faisant l'objet d'une demande d'aide qui a donné lieu à un refus est cédée à bail au cours de l'année et que le contrat de bail se termine à la fin de cette année, le propriétaire (ou l'ayant-droit) serait directement affecté par la sanction. Cela pose un certain nombre de problèmes juridiques.

Informations destinées aux gestionnaires

54. La Commission a déjà pris des mesures en matière de règlements et d'orientations pour atteindre ses objectifs d'amélioration de la gestion et du contrôle.

- b) La Cour affirme à juste titre que les plafonds concernant les primes aux bovins n'ont pas encore été définitivement contrôlés. Du fait de leur nature (les paiements peuvent être effectués sur une période pouvant atteindre deux ans après la date de la demande), ces contrôles ne peuvent être mis en œuvre selon les normes d'audit requises qu'au cours de l'année de la demande + 2.
- c) Quoiqu'elles ne figurent dans aucun rapport de synthèse officiel, les statistiques concernant les primes «animaux» sont évaluées et soumises chaque année à de rigoureux contrôles sur place, donnant lieu à de nombreuses corrections financières dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes, dans la majorité des États membres. Le fait que certains États membres ne fournissent pas les statistiques demandées est regrettable mais cette carence a été corrigée par la nouvelle version du règlement (CE) n° 2801/1999.
- d) La Cour observe que les organismes nationaux de certification pourraient être chargés d'examiner la mise en œuvre du SIGC.

Les organismes de certification établissent des rapports concernant les procédures destinées à garantir le respect des règlements. Cependant, le règlement (CE) n° 1663/95 ne contient pas de disposition particulière exigeant d'établir un rapport concernant la mise en œuvre générale du SIGC ni concernant la fourniture de statistiques en particulier, parce qu'il n'a rien à voir avec l'apurement des comptes pour lequel l'activité de l'organisme de certification est utilisée. Cependant, l'observation de la Cour selon laquelle les organismes de certification pourraient évaluer la mise en œuvre du SIGC est notée pour les actions à entreprendre à l'avenir.

55-59. Les observations de la Cour sont fondées sur des statistiques qui lui ont été fournies par les services de la Commission et sont généralement très semblables à celles qui sont formulées dans le cadre de l'apurement des comptes. Lorsqu'un État membre ne communique pas ou ne communique que de manière insuffisante les statistiques demandées, cette carence est systématiquement prise en compte lors des procédures d'apurement des comptes.

56.

- b) Un certain nombre d'États membres présentait un taux d'erreur de 0 %, dans la mesure où tous les cas faisant apparaître des différences après les contrôles administratifs sont suivis par des inspections sur le terrain.
- c) Cela reflète correctement la situation réelle et la principale raison réside dans les différences entre États membres et la qualité du matériel cartographique qu'ils ont à leur disposition.
- d) Comme dans le cas du point c) ci-dessus, des différences entre États membres dans la détection et la déclaration d'erreurs graves sont souvent dues aux différences dans les systèmes de contrôle en place. Tant pour les grandes cultures que pour les primes «animaux», ces divergences sont étudiées dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes.

58-59. Les statistiques concernant les résultats des contrôles (contrôles administratifs et contrôles sur place) ont été systématiquement demandées à tous les États membres. Compte tenu de l'expérience acquise au fur et à mesure qu'un nombre plus élevé de régimes était couvert par le SIGC, les tableaux utilisés initialement pour collecter les informations ont dû être mis à jour.

Pour les aides «surfaces», afin d'éviter de très larges écarts dans les statistiques communiquées, un formulaire *ad hoc* contenant des explications détaillées a été établi à l'intention des États membres qui doivent le remplir depuis 1995. Il est donc possible d'analyser et de comparer les résultats de tous les États membres et de conclure que les contrôles administratifs et les inspections sur le terrain font l'objet de déclarations répondant à un schéma uniforme.

La nécessité d'accorder une attention accrue à la nature spécifique d'un certain nombre de régimes de primes aux bovins a déjà été évoquée en 1999 et le sera encore davantage en l'an 2000.

60. La plupart des États membres (Danemark, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni) ont envoyé un rapport sur les contrôles effectués en 1998. Cependant, le degré de complétude variait beaucoup. En ce qui concerne les contrôles effectués en 1999, tous les États membres, à l'exception de la Grèce, ont envoyé leur rapport. Comme prévu dans le règlement (CE) n° 2630/97, la Commission a défini le modèle des rapports annuels que les États membres doivent établir sur les résultats des contrôles effectués dans le secteur bovin en ce qui concerne les dispositions communautaires d'identification et d'enregistrement figurant dans le règlement (CE) n° 1898/2000 de la Commission du 7 septembre 2000.

Évaluation du SIGC et instruments permettant d'imposer la mise en œuvre

61. La Commission reconnaît l'importance qu'il y a à disposer d'informations fiables, communiquées dans les délais, par les États membres et tient compte de leurs efforts lorsqu'elle évalue les situations dans le cadre de l'apurement des comptes. En outre, on souligne que les comptes ne sont pas apurés tant qu'on ne dispose pas d'informations statistiques qui font l'objet d'examens approfondis pour détecter d'éventuelles anomalies.

62. Jusqu'ici, la Commission n'a pas mis en œuvre d'analyses détaillées coût/avantage concernant la mise en œuvre du SIGC.

Compte tenu du volume extrêmement important des dépenses à contrôler, la Commission s'est concentrée sur l'activité du SIGC plus que sur l'évaluation de sa rentabilité. Ce qui est particulièrement important, c'est l'effet dissuasif des règles du SIGC concernant les sanctions, un effet qui est difficile à chiffrer. En outre, le rôle du SIGC dans l'analyse et le rejet des demandes d'aide dans les phases initiales (c'est-à-dire avant qu'elles n'entrent dans le système proprement dit) est pratiquement invisible, quoique éminemment efficace.

Ne considérer la rentabilité des contrôles que du point de vue financier est une conception trop étroite. Les contrôles ont une importance plus large: ils visent à s'assurer que les dépenses sont exposées dans le respect de la législation communautaire, contribuant ainsi à garantir que les objectifs économiques des organisations communes de marché sont atteints.

63. La Cour déclare que la Commission ne présente pas de manière régulière de rapport sur la mise en œuvre du SIGC. Il convient de noter que la présentation d'un tel rapport n'est pas obligatoire même si un rapport sur la mise en œuvre du SIGC a été, en fait, communiqué au Parlement européen en 1998, donnant des mises à jour dans le contexte des procédures de décharge.

Les opérations de suivi permanent et de compte rendu concernant la situation au regard du SIGC par la Commission sont d'une

plus grande importance. La Commission tient compte de l'efficacité et de l'efficience des contrôles exigés et, dans ses lettres d'observation, suggère régulièrement des améliorations aux États membres ayant fait l'objet d'audits.

En outre, la plupart des rapports d'audit établis par les services de la Commission évaluent la mise en œuvre du SIGC, soit partiellement, soit de manière plus complète, et tous les cas d'insuffisance et/ou de non-conformité sont décrits de manière très détaillée dans les rapports succincts d'apurement des comptes qui sont établis plusieurs fois par an, présentant ainsi non seulement les problèmes rencontrés mais aussi les actions de suivi engagées par la Commission.

64. La Commission reconnaît que, même pour les États membres dans lesquels le SIGC a été mis en œuvre de manière satisfaisante, il subsiste des insuffisances qui sont traitées dans le contexte de la procédure d'apurement des comptes. Cela dit, il convient de rappeler que la procédure d'apurement des comptes est une procédure réglementaire, conçue pour protéger les intérêts à la fois du budget de la Communauté et celui des États membres.

En ce concentrant sur la seule année 1998, la Cour ne reconnaît pas à sa juste valeur le caractère permanent de l'apurement des comptes.

65. La Commission accepte les observations de la Cour qui correspondent aux siennes. Cependant, l'insinuation de la Cour selon laquelle la Commission n'a pas analysé dans sa totalité (1998) les systèmes de mise en œuvre des États membres est fallacieuse. En fait, le caractère permanent de l'audit et de la surveillance du SIGC par la Commission n'exige pas un examen approfondi de tous les aspects chaque année.

- a) En ce qui concerne en particulier 1998, la Commission peut prouver qu'elle s'est préoccupée de questions autres que les contrôles sur place et l'application des sanctions.
- b) Il n'est pas jugé nécessaire de visiter tous les ans tous les organismes payeurs, d'où le recours par la Commission à une analyse annuelle des risques pour déterminer le champ de ses audits. Lorsqu'une région fait l'objet d'un audit sur place dans le cadre de l'apurement des comptes, l'audit couvre plusieurs années systématiquement. En outre, ces audits, effectués de manière périodique et quelquefois à l'échelle régionale, apportent toujours des informations utiles sur la mise en œuvre à l'échelle nationale.

66. L'attention a été attirée sur un problème potentiellement grave: l'absence de contrôles des superficies consacrées aux plantes fourragères, en Catalogne, au moment de l'audit dans le cadre de l'apurement des comptes des primes aux bovins en septembre 1998, qui a donné lieu à des doutes sérieux concernant la légitimité des superficies consacrées aux plantes fourragères telles qu'elles avaient été déclarées.

Autres constatations

67. D'éventuels dépassements des plafonds régionaux concernant la prime spéciale aux bovins sont actuellement étudiés par la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes (voir également point 54).

RÔLE DES ÉTATS MEMBRES

Principales constatations au niveau des États membres

69-70. La Commission renvoie à sa réponse détaillée donnée au point 64.

Au sujet du tableau 5 de la Cour, en ce qui concerne les insuffisances («médiocre — ne fonctionnant pas»), la Commission confirme que presque toutes sont actuellement traitées dans le cadre de l'apurement des comptes. De la même manière, la procédure d'apurement des comptes a traité les points jugés «de qualité moyenne — présentant un certain nombre de problèmes de fonctionnement». Pour certains autres aspects, l'évaluation des services de la Commission est en fait moins favorable à l'égard des États membres que celle de la Cour.

Au sujet des anomalies observées concernant les vérifications et autres contrôles en rapport avec l'identification et l'enregistrement des bovins, il convient de noter que les bases de données prévues à l'article 5 du règlement (CE) n° 820/97 n'étaient pas censées être opérationnelles avant le 31 décembre 1999.

- a) La Commission a établi des anomalies importantes pour 1998, à la fois en Allemagne et en Irlande, anomalies qui ont fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.
- b) En ce qui concerne la Catalogne, qui a donné lieu à des observations très négatives de la part de la Cour, la Commission peut confirmer qu'à la suite de sa mission d'audit en septembre 1998, toute une série de corrections financières ont été proposées ou sont en voie de l'être pour les dépenses tant régionales que nationales, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.
- c) Les conclusions de la Cour concernant la France correspondent largement à celles des services de la Commission et les conséquences financières sont déjà appliquées ou en voie de l'être dans l'apurement des comptes. En outre, la direction «Apurement des comptes» a établi un certain nombre de carences en ce qui concerne l'identification et l'enregistrement des bovins.
- d) Pour le Portugal, les remarques de la Cour sont très semblables à celles de la Commission qui a proposé ou propose des conséquences financières dans la procédure d'apurement des comptes.

71.

- a) La Commission est consciente des différences entre les systèmes juridiques et les pratiques des États membres, dans la poursuite des cas de fraudes suspectés; les États membres sont, toutefois, tenus d'appliquer les sanctions prévues à l'article 9, paragraphe 3, et à l'article 10 du règlement (CEE) n° 3887/92.

La Commission doit néanmoins tenir compte des principes du droit communautaire qui garantissent, entre autres, les moyens de recours devant les juridictions appropriées, qu'elles soient administratives ou judiciaires. Elle doit aussi tenir compte de l'existence d'ordres juridiques nationaux non uniformes.

La Commission a été priée par un certain nombre d'États membres de définir, pour les écarts, un barème permettant d'appliquer des sanctions plus graves. Des possibilités dans ce sens sont en cours d'examen afin d'inclure un nouveau système de sanctions dans le nouveau règlement concernant le SIGC, codifié par la Commission.

- b) Voir réponse donnée au point 47.
- c) La législation vétérinaire et la législation SIGC sont interdépendantes et il est, d'ores et déjà, loisible aux États membres de combiner les inspections, ce que font d'ailleurs certains. Il ne faut pas perdre de vue non plus cependant que tous les bovins visés par le règlement (CE) n° 820/97 ne sont pas soumis au SIGC et que l'efficacité de la coordination est de la responsabilité des États membres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion

74. La Commission a établi que les éléments de base du SIGC ont été mis en œuvre dans tous les États membres, à l'exception de la Grèce et un petit nombre de communautés autonomes d'Espagne, moins importantes sur le plan financier. Même de cette manière, tous les éléments du SIGC ne sont pas encore vraiment opérationnels dans l'ensemble des États membres, étant donné que des anomalies concernant certains contrôles, essentiels ou secondaires, subsistent encore. Cependant, tout système de contrôle étant perfectible, il appartient aux inspecteurs de la Commission de recommander des améliorations.

Cependant, lorsque des anomalies telles que celles qui ont été décrites par la Cour sont établies, la Commission continue à appliquer les conséquences financières sous la forme de réductions d'avance et de corrections lors de la procédure d'apurement des comptes.

75. La Commission conseille aux États membres d'intégrer leurs contrôles comme cela est déjà permis.

76. La Cour estime que la Commission devrait accorder une plus grande attention à la mise en place de la politique SIGC et à l'orientation des États membres. Les règlements (CE) n° 1678/98 et (CE) n° 2801/1999, qui contiennent des modifications importantes, tout comme le travail administratif approfondi destiné à donner des interprétations et l'organisation régulière de réunions de groupes d'experts témoignent largement des efforts déployés dans ce sens par la Commission. Les améliorations qui en ont résulté sont dues largement aux connaissances des experts et à la capacité de la Commission à apporter rapidement des améliorations et des solutions pratiques.

Cependant, l'application correcte des textes juridiques adoptés par la Commission incombe au premier chef aux États membres. La législation relative au SIGC est quelquefois complexe, son rôle consistant à définir des règles harmonisées applicables à toute une série de régimes d'aide directe qui, eux-mêmes, peuvent comporter des différences (exemple, modèle sur pied ou en carcasse pour la prime spéciale aux bovins).

La Commission fait remarquer que de nombreux changements ont été effectués à la suite de modifications introduites dans les règlements relatifs aux marchés. La Commission rappelle le réexamen actuel de la législation relative au SIGC qui, selon ses intentions déclarées de simplification et de clarification, aboutira à une version codifiée de règlement relatif au SIGC.

Le SIGC s'est révélé être un instrument indispensable pour limiter et réduire les risques pour le Fonds (voir les observations de la Cour pour la décharge de 1998 et de 1999).

77. Tous les rapports d'audit dans le cadre de l'apurement des comptes concernant les régimes de primes aux bovins sont envoyés systématiquement à la DG «SANCO», et la direction «Apurement des comptes» est informée des inspections et des approbations de bases de données de la DG «SANCO». En fait, la direction «Apurement des comptes» participe quelquefois à ces missions. En conséquence, laisser entendre qu'aucun de ces services de la Commission n'est au courant des faits est inexact.

La Cour souligne à juste titre, au point 36, les similitudes entre la législation applicable au SIGC et la législation vétérinaire, qui résultent de la coopération étroite entre les différents services. La direction «Apurement des comptes» a joué un rôle actif dans la rédaction des règlements de mise en œuvre de la Commission, adoptés à la fin de l'année 1997 et/ou au début de l'année 1998, concernant l'identification et l'enregistrement des bovins. De la même manière, les dispositions du SIGC concernant les contrôles et sanctions introduites par le nouveau règlement (CE) n° 1678/98 ont bénéficié de la participation de services vétérinaires.

78. La Cour observe des difficultés à contrôler un des principaux critères d'éligibilité, c'est-à-dire l'utilisation des sols au 31 décembre 1991.

La Commission peut confirmer que le respect de cette condition peut être vérifié à l'aide d'images satellites sélectionnées, remontant à la période 1986-1991. Ces contrôles par télédétection permettent d'identifier l'utilisation des sols au 31 décembre 1991.

79. En réaction aux observations de la Cour concernant l'imprécision des dispositions communautaires concernant les sanctions, on se reportera aux réponses données à propos des points 55, 56 et 76 a). Conformément à l'article 9, paragraphe 2, les réductions ne sont applicables qu'au niveau du groupe de cultures et les États membres sont absolument tenus d'appliquer les sanctions prévues à l'article 9, paragraphe 3, et à l'article 10, point e), du règlement (CEE) n° 3887/92.

En ce qui concerne le *monitoring* et le suivi des cas de fraudes et irrégularités, les États membres sont tenus, aux termes du règlement (CEE) n° 595/91 du Conseil, de communiquer à la Commission de façon trimestrielle les cas d'irrégularité, cette communication étant complétée par des indications relatives au déroulement des procédures judiciaires ou administratives.

80. Les statistiques fournies à la Cour par la Commission étaient incomplètes mais la faute en incombe aux États membres concernés. Dans le secteur des primes «animaux», des dispositions ont déjà été prises pour améliorer à l'avenir la qualité des informations reçues des États membres, à la fois par des modifications de nature réglementaire et par l'établissement de nouvelles déclarations modèles (accompagnées de notes explicatives sur la manière de les remplir), dont la Cour a déjà reçu un exemplaire. Les conséquences financières décidées dans le cadre de la procédure d'apurement pour toutes les années d'introduction des demandes depuis 1993 prouvent que l'évaluation des informations statistiques a été faite sérieusement.

En ce qui concerne le secteur des grandes cultures, la Commission a déjà précisé les informations dont elle réellement besoin et, à cet égard, a adressé aux États membres des orientations claires qu'elle a également formulées sur une base réglementaire. Il est également fait référence aux réponses données à propos des points 58 et 66.

Recommandations

81.

- a) La législation relative au SIGC est d'ores et déjà en cours de réexamen selon les orientations proposées par la Cour. Si l'on veut que les règlements (CEE) n° 3508/92 et (CEE) n° 3887/92 soient utiles, il faut tenir compte des spécificités des régimes de gestion de marchés, ce qui rend les recommandations de la Cour concernant la précision des règles applicables au SIGC plutôt difficiles à réaliser.

- b) La Commission a déjà commencé à faire droit à la recommandation de la Cour et distribue régulièrement un recueil d'interprétations et de notes explicatives élaborées à la demande des États membres. Cependant, à l'heure actuelle, il n'est pas dans les intentions de la Commission de donner une interprétation générale du SIGC et un manuel de procédure.
 - c) L'introduction de la clause de compatibilité du nouvel article 9 bis dans le règlement (CEE) n° 3508/92, concernant le SIGC, devrait garantir qu'une même parcelle ne bénéficie pas indûment d'un double versement d'aides.
 - d) Si on veut que la Commission reconnaisse le caractère pleinement opérationnel d'une base de données nationale pour bovins, tous les bovins de l'État membre doivent être enregistrés dans la base de données.
 - e) On explorera d'autres manières possibles de faire droit à la recommandation de la Cour en tenant compte notamment des ressources disponibles.
 - f) En principe, on dispose déjà de données fiables concernant les sanctions appliquées par les États membres qui permettent d'évaluer les avantages financiers directs du SIGC — voir réponse concernant le point 62.
 - g) La gestion et l'administration du SIGC incombent aux États membres. En ce qui concerne les responsabilités de la Commission, il existe une distinction claire entre les tâches des différents services de la Commission pour ce qui est du champ d'application des bases juridiques concernées. Si les unités en rapport avec les marchés et, notamment celles qui s'occupent des aides «animaux» et des aides «surface» sont chargées de fournir des interprétations concernant les conditions d'éligibilité ou de non-éligibilité d'une demande d'aide, la direction «Apurement des comptes» est responsable de l'interprétation des normes d'administration et de contrôle définies par les règlements (CEE) n° 3508/92 et (CEE) n° 3887/92.
 - h) La Commission étudiera les possibilités offertes en tenant compte notamment des ressources disponibles.
-