

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 258

23^e année

6 octobre 1980

Édition de langue française

Communications et informations

Sommaire

I *Communications*

Cour des comptes

Rapport spécial concernant différentes mesures touchant à la gestion du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie» (exercice 1978)

1

I

*(Communications)***COUR DES COMPTES****RAPPORT SPÉCIAL**

**concernant différentes mesures touchant à la gestion du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie»
(exercice 1978)**

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
Introduction	2
I. Opération «beurre de Noël»	2
II. Prélèvement de coresponsabilité	4
III. Restitutions à l'exportation de produits non repris à l'annexe II	7
IV. Mesures de retrait des fruits et légumes	9

Note au lecteur

Les observations publiées dans le présent rapport sont datées. Leur pleine signification est à apprécier en fonction de ces dates.

INTRODUCTION

1. L'appréciation de la validité des systèmes régissant le fonctionnement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section «garantie», dans son ensemble, ou des dix-sept organisations communes de marché en particulier, ainsi que celle des résultats obtenus par les actions communautaires au regard des objectifs de la politique agricole commune, nécessite un certain recul par rapport à la gestion budgétaire annuelle qui constitue la matière essentielle des observations contenues dans le rapport annuel.

C'est pourquoi, la Cour a souhaité faire usage de la faculté qui lui est confiée par le traité de présenter à tout moment des observations, en les adressant sous forme de lettre de son président au président de la Commission, et en se réservant de décider ultérieurement la publication de ces observations et des réponses éventuellement obtenues, soit dans le rapport annuel, soit dans un rapport spécial. Dans sa réponse de principe du 5 septembre 1979, le président de la Commission a clairement manifesté son intérêt pour une telle procédure.

2. En publiant sous forme de rapport spécial, ces observations relatives à la gestion des marchés agricoles, la Cour a conscience de leur caractère fragmentaire. Jusqu'ici ses observations, contenues dans les rapports annuels relatifs à l'exercice 1977 et à l'exercice 1978, ont porté essentiellement sur les procédures d'exécution budgétaire dans le cadre de l'exercice, sur les procédures d'apurement des comptes des exercices antérieurs, sur la gestion globale des crédits et des disponibilités, et enfin sur les dispositions prises en vue de prévenir et de réprimer les fraudes et irrégularités ou de détecter les lacunes réglementaires. Les dépenses afférentes aux diverses organisations de marché n'ont été le plus souvent appréhendées que sous l'angle de leur conformité aux règles générales de financement de la politique agricole commune et de leur incidence sur la gestion financière de la section «garantie» prise dans son ensemble.

3. La Cour a toutefois entrepris d'analyser une par une, sous l'angle de la gestion financière, tout ou partie des dix-sept organisations communes de marché en commençant par les plus sensibles du point de vue de leur coût budgétaire actuel ou prévisible.

Tel est le cas du secteur laitier dont les dépenses auront représenté, en 1979, 42,6 % des dépenses totales de l'agriculture. À l'intérieur de cet énorme ensemble ont été choisis: en premier lieu une des mesures spéciales, parmi les plus spectaculaires, d'écoulement des stocks de beurre communautaire, l'opération dite «beurre de Noël»; puis, quasi simultanément, la première application du règlement relatif au prélèvement de coresponsabilité dont la mise en œuvre, sous des formes dérivées, est actuellement au cœur de la réforme de l'organisation de marché des produits laitiers, avec des effets complexes à la fois sur les dépenses et sur les recettes communautaires.

La Cour s'est ensuite intéressée aux restitutions appliquées à l'exportation des produits agricoles de base (céréales, lait, sucre, etc.) incorporés dans les produits transformés figurant sur la liste dite «hors annexe II» du traité de 1957. Les dépenses à ce titre sont en croissance rapide: +195 % de 1977 à 1979 et, bien qu'elles ne se rapportent pas à une organisation de marché à proprement parler, qui n'existe pas pour les produits transformés, elles contribuent fortement à la valorisation des produits de base de l'agriculture.

Enfin la Cour a porté son attention sur le secteur des fruits et légumes, qui se révèle périodiquement d'une sensibilité particulière pour certaines régions de la Communauté et pour l'opinion publique en général, et dont les dépenses sont elles aussi en croissance accélérée: +259 % de 1977 à 1979. Elle s'est intéressée tout particulièrement aux opérations de retrait du marché dont l'opportunité et le mécanisme, reposant sur la structure très décentralisée des groupements de producteurs, ont paru mériter un examen attentif.

4. La Cour se félicite de la compréhension dont a fait preuve la Commission, en se prêtant à une discussion approfondie de ses observations et en y apportant des réponses appropriées. Elle espère que la procédure mise en œuvre permettra petit à petit de serrer de plus près encore l'actualité de la gestion des marchés agricoles et que les résultats ainsi accumulés dessineront progressivement un tableau général de cette gestion, sous ses aspects financiers.

I. OPÉRATION «BEURRE DE NOËL»

5. Dans une lettre du 26 avril 1979, la Cour a communiqué à la Commission les résultats de son enquête sur les mesures relatives à l'écoulement à

prix réduit de beurre destiné à la consommation directe dans la Communauté, désignées communément comme opération «beurre de Noël», et mises

en œuvre, pour l'hiver 1977/1978, par le règlement (CEE) n° 2370/77 du 28 octobre 1977⁽¹⁾. Ces mesures intéressent tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni, pour lequel des dispositions différentes sont en vigueur.

Les remarques de la Cour sont les suivantes.

6. La mise sur le marché, pendant une période de temps réduite, de 72 000 tonnes de beurre, à prix inférieur d'environ 30 % à la normale, ne semble pas avoir créé de perturbations importantes. Les effets sur les prix du beurre à la production, pendant la période de référence, peuvent être considérés comme négligeables. Il en est ainsi notamment en France, où contrairement aux craintes exprimées par les professionnels avant le démarrage de l'opération, on n'a constaté aucune baisse significative des cours des beurres frais, qui ont continué à s'écouler normalement. L'évolution des stocks de beurre d'intervention, et notamment des stocks publics, corrobore cette constatation, encore qu'un certain gonflement de leur volume apparaisse au cours des semaines qui ont suivi la fin de l'opération.

7. Cette absence de perturbations importantes se combine avec un accroissement réel de la consommation que l'on peut estimer, pour l'ensemble de la Communauté, et sur la base des informations actuellement disponibles, à environ 30 % des 72 000 tonnes mises sur le marché. Une partie de l'accroissement constaté au cours du déroulement même de l'opération n'est qu'apparent, compte tenu de certains mouvements de stocks, chez les particuliers, ou les commerçants, qui ne se traduisent que progressivement, et après des délais variables, au niveau des stocks publics, ou privés bénéficiant d'aides publiques dont les mouvements sont les seuls à être enregistrés par les statistiques officielles.

8. Ce taux moyen de 30 % semble recouvrir des différences importantes selon les États membres (république fédérale d'Allemagne 50 %, Danemark 10 %) et probablement à l'intérieur de certains États membres. En France, par exemple, on constate que ce sont les régions dont les structures sont les plus modernes et urbanisées, les catégories sociales à revenu moyen ou élevé, les ménages relativement jeunes, qui ont réagi le plus favorablement. Toutes ces données, cependant, sont affectées d'un fort coefficient d'incertitude.

De même, il n'est pas possible de ventiler l'accroissement de consommation constaté entre ce qui pro-

vient d'une augmentation du total des achats de matières grasses alimentaires, et ce qui provient d'un transfert, au sein de ce dernier poste, en faveur du beurre à prix réduit et au détriment de la margarine.

Enfin, aucune conclusion sérieuse ne peut être tirée, sur la base d'informations disponibles, sur la question pourtant capitale des incidences de telle ou telle méthode de commercialisation sur le volume des quantités écoulées. Tout au plus semble-t-il que, en France, la préférence donnée aux grandes surfaces, et les avantages financiers consentis aux industriels empaqueteurs, ont comporté, sur le plan strictement limité du déroulement technique de l'opération, des conséquences favorables. Encore n'est-il pas possible de présenter cette conclusion comme définitive, même limitée à ce seul État membre. *A fortiori*, n'est-il pas possible de généraliser aux autres pays de la Communauté.

9. La Cour relève donc le souci insuffisant d'information, d'analyse et de synthèse, qui se manifeste en l'occurrence aussi bien au niveau des services responsables de la Commission, qu'à celui des États membres.

S'agissant de ceux-ci, elle note tout particulièrement le cas de l'Italie qui, bénéficiant d'un régime spécial (dont il sera question plus loin), n'a fourni aucun compte rendu sur son application. Mais dans les autres États membres, également, les informations sur le déroulement de l'opération, qui auraient dû être transmises, ne l'ont pas été, ou l'ont été insuffisamment.

S'agissant des premiers, la Cour ne peut que regretter l'absence de recherche systématique, au vu de l'expérience et selon des méthodes économétriques qualifiées, des dispositions optimales concernant les objectifs généraux, les types de clientèle à viser, l'ampleur de la baisse de prix, les circuits de distribution, etc. La Commission se trouve, de ce fait, dans l'impossibilité de présenter, pour les prochaines campagnes, des propositions fondées sur des critères objectifs.

Certes, ce n'est pas tant à l'opération 1977 que ces lacunes sont préjudiciables, qu'à la bonne mise en place des mesures qui seront très vraisemblablement prises les années suivantes, eu égard auxquelles la Cour croit devoir formuler cette mise en garde.

10. Les modalités particulières adoptées dans le cas de l'Italie consistent purement et simplement à autoriser cet État membre à subventionner, aux frais de la Communauté, la consommation de beurre indigène de qualité inférieure et, de ce fait, non susceptible d'être stocké par les organismes d'intervention alors qu'il existait des stocks pléthoriques dans d'autres États membres. Ainsi, une production supplémentaire de beurre a été encouragée. Ce résultat semble en opposition avec l'objectif fondamental de

⁽¹⁾ JO n° L 277 du 29. 10. 1977.

l'opération, à savoir la diminution des stocks existants, dont le financement est assuré par la Communauté toute entière.

11. Sur la base des indications données plus haut (paragraphe 6), il est permis de considérer qu'en écoulant 100 kilogrammes de beurre de Noël, le résultat net, après un délai suffisamment long, est une diminution des stocks communautaires d'environ 30 kilogrammes. D'un point de vue financier, la recette provenant de l'écoulement de ces 30 kilogrammes, à un prix diminué de 30 %, constitue le résultat final de l'opération. Cette recette est donc à mettre en balance avec le manque à gagner provenant de ce que le rabais de 30 % a également été consenti sur les 70 autres kilogrammes. Un calcul arithmétique simple montre que les deux grandeurs s'équilibrent. Ainsi, le fait de diminuer d'une quantité donnée les stocks existants coûte exactement la même somme d'argent que l'achat, au prix d'intervention (2,30 unités de compte par kilogramme) ⁽¹⁾, de cette même quantité.

Autrement dit, l'annulation pure et simple des stocks existants, après leur achat au prix d'intervention, n'est théoriquement pas plus coûteuse que ce genre d'incitation à la consommation. Bien entendu, cette conclusion se rapporte exclusivement à l'opération «beurre de Noël» 1977/1978, et sous réserve que les constatations chiffrées actuellement disponibles se révèlent définitivement exactes.

Il est nécessaire de noter ce fait, bien que, pour toutes les autres mesures d'incitation à la consommation de beurre, les possibilités maximales soient pratiquement atteintes. En d'autres termes, un effort supplémentaire par le biais de ces autres mesures, soit en quantité, soit par voie d'une plus forte réduction de prix, entraînerait vraisemblablement des coûts encore plus élevés que ceux de l'opération

(1) Prix pour la campagne 1977/1978.

beurre de Noël, pour un résultat en volume identique.

12. *Dans sa réponse du 24 janvier 1980, la Commission a indiqué que les coûts pour le FEOGA des ventes de beurre de Noël exprimés en quantités de beurre supplémentaire écoulé sont, comme le note la Cour, effectivement élevés et montrent bien que les possibilités maximales d'incitation à la consommation de beurre sont pratiquement atteintes. Pour une bonne partie des quantités ainsi vendues, il s'agit en effet d'une rotation des stocks à l'intervention. Une telle rotation est importante sur le plan technique et, dans le choix des différentes mesures, ce système plaide pour une opération comme celle dite «beurre de Noël» qui intéresse et atteint l'ensemble des consommateurs puisqu'ils ont réagi en augmentant leurs achats pour une certaine période de 30 %.*

13. *L'effet de l'opération «beurre de Noël» a été examiné par les services de la Commission, sur la base des informations qu'elle a reçues de la part de tous les États membres. Toutefois, la Commission estime qu'un examen plus approfondi, notamment de l'effet à long terme sur la substitution d'autres matières grasses et de l'effet publicitaire de l'opération, est souhaitable. Or, cet examen ne peut être réalisé que par des instances très spécialisées dans ce domaine de recherche.*

14. *La mesure particulière pour l'Italie était inspirée de la situation spécifique du marché de ce pays, c'est-à-dire, en général, l'absence de stocks d'intervention. L'approvisionnement en beurre d'intervention du marché italien pour la seule opération «beurre de Noël» par le biais de transferts entre organismes d'intervention ou d'autres mécanismes aurait entraîné des coûts supplémentaires liés aux frais de sortie d'entrepôt et de transport, et aurait en outre été susceptible de créer des difficultés sur le plan du contrôle.*

II. PRÉLÈVEMENT DE CORESPONSABILITÉ

15. Les problèmes posés par l'application du prélèvement de coresponsabilité concernant la production laitière, institué par la réglementation (CEE) n° 1079/77 du 17 mai 1977 ⁽¹⁾, ont amené la Cour à formuler, par lettre du 14 mai 1979, les observations suivantes, relatives d'une part à l'économie générale de la mesure, d'autre part aux opérations financières spécifiques au recouvrement de la taxe durant la période considérée.

Remarques générales

16. Au stade actuel de ses investigations, la Cour n'entend pas porter une appréciation sur le point de savoir si une diminution du prix net perçu par les producteurs est susceptible d'entraîner une réduction des excédents laitiers, et sur les conditions (importance de la diminution du prix, notamment) nécessaires pour que ce résultat soit éventuellement atteint.

La Cour note simplement que les considérants du règlement (CEE) n° 1079/77 montrent que le souci

(1) JO n° L 131 du 26. 5. 1977.

d'influer sur la production laitière, dans le sens d'une stabilisation ou tout au moins d'un freinage du volume de celle-ci, a constitué l'objectif principal de la mesure introduite par ce règlement.

17. De ce point de vue, l'application du prélèvement a été équivalente, dans une large mesure, à une baisse du prix du lait à la production, qui aurait pu résulter d'une modification adéquate des niveaux de prix d'intervention. En effet, le taux du prélèvement ne comporte aucune modulation. Il subit, certes, des exonérations, qui ne concernent qu'une faible part de la production et une minorité de producteurs (zones de montagne).

Des versements directs aux exploitants auraient probablement pu remplacer ces exonérations, au cas où la mesure générale aurait consisté à abaisser le prix à la production, plutôt qu'à prélever une taxe.

18. Ainsi, deux différents ensembles de mesures permettaient-ils de concourir à la réalisation d'une même politique. Entre eux, les différences pratiques, au niveau des producteurs, n'étaient pas significatives. Mais elles l'étaient, en revanche, au niveau de la Communauté. Tout d'abord, le prélèvement de coresponsabilité a entraîné une augmentation des ressources de celle-ci. La baisse des prix d'intervention aurait provoqué, au contraire, une diminution des dépenses du FEOGA, section «garantie». En second lieu, le recouvrement du prélèvement a entraîné, pour les entreprises laitières et les administrations des États membres, un surcroît de tâches administratives, dont le coût, difficile, à chiffrer avec précision, représente certainement une part importante des sommes en cause. Le rapport sur la situation dans le secteur laitier (document COM/78/430 final du 27 septembre 1978) indique en effet que «... la recette n'est guère supérieure aux frais de perception...» (point 23, page 6).

La Cour souhaiterait donc connaître quelles sont les raisons qui, au regard des deux types de solutions possibles, ont conduit à adopter l'une plutôt que l'autre.

Elle aimerait tout particulièrement savoir si, au cours des études préparatoires, une comparaison des coûts à prévoir, pour chacun des deux types de solution possibles, a été établie.

19. L'augmentation des ressources de la Communauté, provoquée par la création de prélèvement, a fait l'objet d'une affectation, au bénéfice de certaines dépenses nouvelles, prévues d'une façon d'ailleurs assez vague, par le règlement (CEE) n° 1079/77, alors qu'il aurait été tout aussi concevable de faire tomber ces recettes dans la masse des ressources propres de la Communauté.

Certes, l'arrêt 138-78 de la Cour de justice européenne a constaté que la création du prélèvement de coresponsabilité était juridiquement valable. Mais il revient à la Cour des comptes d'apprécier la bonne gestion financière, et notamment d'évaluer, de ce point de vue, les éléments constitutifs de la mesure adoptée. Il en est ainsi tout particulièrement de l'affectation, à des actions destinées à améliorer l'équilibre du marché des produits laitiers, des recettes provenant de prélèvement de coresponsabilité.

Cependant, les renseignements actuellement disponibles sur leur utilisation ne permettent pas, pour l'instant, en raison de leur caractère encore beaucoup trop partiel et provisoire, de porter une appréciation. La Cour relève néanmoins, au stade actuel de ses investigations, que la pratique des recettes affectées est interdite par l'article 3 paragraphe 1 premier alinéa du règlement financier général du 21 décembre 1977 (1).

Remarques relatives au recouvrement de la taxe

20. Alors que, dans la plupart des États membres, le recouvrement du prélèvement s'est effectué dans des conditions que l'on peut, globalement, qualifier de satisfaisantes, la situation constatée en France appelle, de la part de la Cour, de nombreuses critiques.

20.1. Le recouvrement du prélèvement, en France, a été confié au Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), organisme d'intervention compétent pour les produits laitiers. Des vérifications opérées par la Cour au siège de celui-ci, il ressort que, pour la période du 16 septembre 1977 (date de la mise en vigueur du prélèvement) au 31 décembre 1977, le FORMA a déclaré au FEOGA un montant de 28 000 000 de francs français au titre du prélèvement de coresponsabilité, lequel montant correspond à la recette qu'il était permis d'attendre au cours de la période considérée, compte tenu du taux de prélèvement et du volume de la collecte laitière. Mais, en fait, ce montant n'a pas été prélevé sur la plupart des entreprises laitières: un petit nombre de déclarations de collecte et de chèques ont été reçus par le FORMA et renvoyées par cet organisme aux expéditeurs.

20.2. Cette pratique ne saurait être admise. Des considérants du règlement (CEE) n° 1079/77, il apparaît, en effet, que le prélèvement avait pour but de freiner la production laitière en rendant son prix moins attractif. Le FORMA en ne percevant pas cette taxe n'a respecté ni la lettre ni l'esprit de la réglementation communautaire et a contribué à

(1) JO n° L 356 du 31. 12. 1977.

maintenir le déséquilibre qu'il fallait combattre. De plus, il a faussé les conditions de la concurrence au niveau européen. En payant sur fonds nationaux les montants dus à la Commission, il a accordé une aide indirecte aux producteurs français, aide interdite par le traité de Rome.

Le FORMA semble vouloir considérer la période de trois mois et demi en 1977 comme définitivement close, c'est-à-dire ne jamais procéder au recouvrement des montants dus pour cette période. L'irrégularité serait donc, en quelque sorte consolidée.

20.3. Les déclarations de collecte pour 1978 font apparaître des refus, des retards de déclaration, des retards de paiement et une absence totale de contrôle sur place des laiteries, au moins jusqu'en octobre 1978. À cette date, sur quelque 1 250 assujettis (ce nombre varie de mois en mois), 320 environ refusaient encore de répondre. L'envoi des déclarations et le paiement des prélèvements continuent à s'effectuer de manière confuse. Le FORMA, depuis l'origine, n'a pris aucune mesure exécutoire malgré les possibilités juridiques qui lui ont été données par l'article 6 du décret 77-1041 du 14 septembre 1977.

20.4. La Cour est cependant consciente que cet organisme a dû faire face à de sérieuses difficultés lors de l'entrée en vigueur de la réglementation sur la coresponsabilité et que les difficultés subsistant en 1978 semblent se localiser dans un nombre réduit de départements. On peut se poser la question de savoir si le système de prélèvement est adapté à la situation concrète que l'on constate dans ces départements, ceux de l'est de la France (Doubs, Jura, Haute-Savoie, Savoie), spécialisés dans un certain type de production fromagère entraînant la collecte du lait par de très petites et nombreuses coopératives de fait, groupant seulement parfois quatre ou cinq producteurs. Dans les réponses fournies à différentes questions parlementaires, la Commission n'a jamais fait état des difficultés de recouvrement en France, ni de cette situation spécifique. Aussi, la Cour se demande-t-elle si la Commission est au courant de la situation en France. Elle aimerait notamment savoir si la Commission a procédé à des contrôles sur place.

21. En ce qui concerne les autres États membres, la Cour a relevé un certain nombre d'anomalies.

21.1. Des difficultés mineures sont apparues en Belgique lors du recensement des laiteries assujetties au prélèvement. L'on constate également en ce pays quelques retards de paiement.

21.2. Une erreur de 3 000 livres sterling a été relevée au bénéfice d'une coopérative, en Irlande. Du fait d'une inscription erronée, la firme a détenu, à tort, ce montant en sa faveur pendant une période d'environ cinq mois.

21.3. Dans aucun État membre, l'organisme d'intervention chargé du recouvrement de la taxe n'a pu fournir avec exactitude les quantités de lait non assujetties à la réglementation (zones de montagne, commercialisation de lait acheté d'un autre producteur).

21.4. La Cour des comptes n'a pu obtenir aucun renseignement précis sur les contrôles physiques qui devraient être opérés sur le volume des livraisons de lait aux laiteries, notamment sur la méthode et le rythme de ces contrôles. Ce n'est qu'au Royaume-Uni qu'elle a pu constater que certaines quantités étaient rectifiées par suite de contrôle du volume des citernes ou réservoirs dans lesquels s'effectue la collecte.

22. *Le 24 janvier 1980, la Commission a répondu que, en vue de maîtriser les dépenses dans le secteur laitier, l'alternative entre la baisse du prix d'intervention et l'introduction du prélèvement de coresponsabilité a été examinée quant à ses mérites, aussi bien économiques que politiques. On a retenu finalement le prélèvement de coresponsabilité parce qu'il présente l'avantage d'être un instrument permettant de pratiquer une politique plus sélective qui combine à la fois les impératifs de l'équilibre des marchés et les considérations relatives aux revenus des petits exploitants. Le Conseil a marqué une nette préférence en faveur de l'introduction du prélèvement de coresponsabilité et, le cas échéant, de son renforcement plutôt que d'une baisse du prix d'intervention, politiquement moins acceptable.*

23. *La Commission partage l'avis de la Cour sur la remarque que les coûts de la perception de la taxe sont élevés par rapport aux recettes. Cependant, elle fait remarquer que les recettes en question sont le résultat de l'application d'un taux de coresponsabilité fixé à un niveau extrêmement bas (0,5 %). Au-delà du résultat comptable, la Commission estime que ce système de coresponsabilité, une fois adopté et acquis sur les plans politique et administratif, devait rester en vigueur pour pouvoir y faire recours de façon substantielle par la suite.*

C'est d'ailleurs dans cette conception qu'il faut apprécier les nouvelles mesures en matière de coresponsabilité que la Commission a proposées au Conseil.

24. *Le but du prélèvement de coresponsabilité est d'établir en fait un lien plus direct entre la production et les possibilités d'écoulement, en vue notamment d'alléger les charges financières. Son introduction allait de pair avec celle des mesures supplémentaires destinées à l'élargissement du marché du lait et des produits laitiers. A cet effet, des programmes ont été établis après consultation des milieux professionnels. Pour les premières années de leur application, le niveau des dépenses a approché les recettes de prélèvement. Il ne s'agit donc pas de recettes affectées au sens non prévu du règlement financier.*

25. *La mise en application du prélèvement de coresponsabilité aura posé, lors de cette phase de démarrage certains problèmes sur le plan national. Si d'une part, la Commission se réserve d'examiner, lors des vérifications à effectuer, les solutions retenues par certains États membres au cours de cette première période, d'autre part elle estime que la situation est à l'heure actuelle satisfaisante.*

La réponse de la Commission suggère à la Cour l'appréciation suivante.

26. La Commission reconnaît qu'il y a eu une sorte d'affectation de recettes *de facto*, sans aller jusqu'à créer une situation expressément condamnable au regard du règlement financier. Elle justifie, pour le passé, sa démarche par la nécessité de disposer d'un instrument plus sélectif qu'une baisse du prix d'intervention, et se réfère, pour l'avenir, aux mesures qu'en décembre 1979 elle a proposées au Conseil.

La Cour prend acte de la nécessité de disposer, pour la gestion du marché, d'un instrument sélectif per-

mettant de combiner les impératifs de l'équilibre global et des considérations plus particulières. De ce point de vue, la décision prise en 1977 est positive, dans son principe.

Or, il est bien évident que l'inscription d'une recette en crédit négatif à un chapitre déterminé du budget revient à affecter le montant de cette recette aux dépenses correspondantes du même chapitre, tout en minorant d'autant, par le jeu de la compensation, le montant apparent de la dépense. La Cour a clairement établi ce point dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1978⁽¹⁾.

27. Mais la situation ainsi créée impose de construire un cadre juridique approprié. La réponse de la Commission prouve, à l'évidence, qu'actuellement ce cadre n'existe pas. Les dispositions générales du règlement financier ne prévoient, en dehors des cas bien déterminés énumérés aux articles 3 et 22, ni l'affectation de recettes à des dépenses déterminées, ni les compensations de dépenses par des recettes, sous forme de dépenses négatives imputées à un même chapitre.

Si, dans des cas exceptionnels, il devait apparaître nécessaire de maintenir un lien direct entre des recettes et des dépenses participant à la gestion d'un marché déterminé, la mise en œuvre de ce lien devrait se faire selon des règles d'autant plus clairement et expressément établies qu'il s'agirait de déroger aux dispositions générales du règlement financier.

(1) JO n° C 326 du 31. 12. 1979, points 2.11 et 2.12, p. 14, et point 2.20, p. 22 à 24.

III. RESTITUTIONS À L'EXPORTATION DE PRODUITS NON REPRIS À L'ANNEXE II

28. Par lettre du 15 juin 1979, la Cour a fait part à la Commission de ses réflexions sur l'un des mécanismes fondamentaux de la politique agricole commune, la préservation du niveau des prix européens vis-à-vis de ceux du marché mondial au moyen de prélèvements et de restitutions. Ce système est appliqué à tous les produits agricoles faisant l'objet d'une organisation de marché. Il ménage ainsi, pour ces produits, l'égalité de concurrence entre les opérateurs agissant de part et d'autre des frontières communautaires.

29. Les produits alimentaires fabriqués à base de denrées agricoles (produits des biscuiterie, chocolaterie, brasserie, etc.) ne sont pas soumis à un tel mécanisme. Ils constituent néanmoins des matières agricoles, simplement transformées. Si aucun mécanisme correcteur n'avait été mis en place, des distorsions de concurrence se seraient produites. Afin de les éviter, la politique agricole commune a prévu une taxation à l'importation, sous forme d'un élément mobile ajouté à des droits de douane, et une aide à l'exportation, sous forme de restitution. Ce

sont les modalités de calcul de cette restitution que le règlement (CEE) n° 2682/72 du 12 décembre 1972⁽¹⁾ a pour objet de définir, et au sujet desquelles la Cour souhaite formuler les observations qui suivent.

Complexité de la réglementation

30. Dans le but d'établir le plus exactement possible les droits des bénéficiaires, le règlement (CEE) n° 2682/72 a prévu une méthode de calcul des restitutions à partir des quantités réelles de produits de base, utilisées pour la fabrication de chaque lot de produits finis exportés. Cette méthode a conduit à établir, dans un certain nombre d'annexes au règlement (CEE) n° 2682/72, une liste de produits de base admissibles au bénéfice des restitutions et une liste de produits agro-alimentaires à composition constante (pâtes alimentaires, bières, etc.).

D'autre part, le règlement (CEE) n° 2682/72 prévoit le recours à des coefficients de transformation en produits de base en cas d'utilisation de produits semi-finis assimilés. Enfin, la possibilité de définir des taux de restitution adaptés pour chaque produit de base est également retenue.

Au total, il s'agit par conséquent d'un dispositif extrêmement complexe.

Lourdeur de la gestion administrative

31. Le respect de ces dispositions réglementaires engendre une charge administrative importante pour les services d'exécution, qui doivent connaître, pour chaque demande de restitution, les quantités de chaque produit transformé exporté, leur composition exacte en produits de base, et les taux de restitution applicables à chaque produit de base au moment de l'exportation. Ils doivent, ensuite, effectuer les calculs nécessaires pour chaque déclaration en douane. Les demandes de restitutions ainsi reçues par ces services d'exécution sont très nombreuses. Dans certains cas, elles représentent plus de 50 % du total des demandes reçues. Le travail à accomplir est long et minutieux. Il comporte des risques d'erreur considérables.

Cette situation se répercute au niveau des entreprises privées, sensibles aux obstacles administratifs. Les firmes bien installées parviennent à absorber ce volume de travail supplémentaire. Il n'en va pas de même des petites et moyennes entreprises, qui sont

ainsi particulièrement entravées dans leurs efforts d'exportation.

Faiblesse du système de contrôle

32. L'article 8 du règlement (CEE) n° 2682/72 prévoit l'organisation de contrôles dans les États membres ainsi que l'obligation d'information réciproque entre ceux-ci et la Commission. Les investigations de la Cour ont permis de constater qu'il n'existe pratiquement aucun échange d'information entre les États membres et la Commission, et réciproquement. Celle-ci ne connaît pas les modalités réelles de contrôle. Il n'y a pas, non plus, de coordination entre les États membres. Chacun d'eux a naturellement utilisé les structures de contrôles déjà existantes sur son territoire pour l'accomplissement des tâches nécessitées par le règlement (CEE) n° 2682/72.

Il en résulte nécessairement des différences substantielles dans les méthodes suivies: analyse chimique du produit fini, ou contrôle physique des fabrications, en entreprise. Ainsi, le Royaume-Uni et la France utilisent-ils essentiellement l'analyse chimique; les Pays-Bas mettent les deux méthodes en pratique; en Irlande, certains contrôles en usine ne portent que sur l'utilisation d'un seul produit de base (le sucre), etc.

Enfin, la fréquence des contrôles est très variable selon les États.

Lacunes de la réglementation

33. Malgré sa complexité et son caractère détaillé, la réglementation comporte certaines lacunes. C'est ainsi que les modalités selon lesquelles peuvent être admises les pertes à la fabrication ne sont pas prévues de manière explicite, bien que dans certains cas ces pertes puissent atteindre jusqu'à 30 % en poids du produit de base. C'est ainsi également qu'il existe un risque de double paiement des restitutions en cas d'exportation de fructose. En effet, une quantité donnée de sucre permet la fabrication d'une certaine quantité de fructose et de glucose. Des restitutions pourraient être obtenues directement pour le glucose d'une part, et indirectement pour la totalité du sucre utilisé en cas d'exportation du fructose d'autre part.

Hétérogénéité du régime des produits hors annexe II

34. Le régime des produits hors annexe II repose sur la perception d'un «élément mobile» à l'importa-

⁽¹⁾ JO n° L 289 du 27. 12. 1972.

tion et le paiement de restitutions à l'exportation. Celles-ci sont calculées à partir de la composition réelle en produits de base des quantités exportées.

L'élément mobile, au contraire, est déterminé en fonction d'une composition forfaitaire du produit importé. D'après les spécialistes de la Commission, cette méthode était la seule possible dans la mesure où l'analyse chimique, seule technique utilisable à l'importation, n'était pas suffisamment fiable pour la détermination de la composition réelle du produit importé. En outre, la méthode forfaitaire permet de mieux maîtriser le niveau de la protection souhaitée à l'importation. Les montants compensatoires monétaires sont d'ailleurs, pour l'instant, calculés de la même façon.

Quoi qu'il en soit, le régime des produits hors annexe II manque complètement d'homogénéité.

35. Au total, les finalités et les justifications du système actuellement en vigueur n'apparaissent pas clairement.

Si l'objectif recherché consiste à assurer, dans des conditions convenables, la compensation technique des coûts de fabrications, des précautions exagérées visant à garantir strictement l'exactitude des droits à restitution ne sont pas justifiées. À partir d'un certain stade, le gain, pour les entreprises elles-mêmes, est très faible par rapport aux complications administratives. Mieux vaut alors, à l'instar de nombreuses législations nationales, admettre le recours à des techniques forfaitaires d'évaluation. Par exemple, une méthode pourrait consister à établir annuellement, pour chaque entreprise exportatrice, une liste des produits fabriqués et des tonnages exportés, qui servirait de base, l'année suivante et après établissement d'une moyenne, au calcul des restitutions dues à cette entreprise.

Si l'objectif recherché consiste davantage, dans le cadre d'une politique agricole commune aussi efficace que possible, à préserver, et même à valoriser, un secteur d'activité susceptible à la fois de créer des débouchés pour certaines productions excédentaires et de contribuer à l'équilibre des balances commerciales des différents États membres, alors peut-être serait-il souhaitable de s'orienter vers un régime spécifique aux produits agro-alimentaires, susceptible de tenir compte de l'état du marché de chacun des produits en cause. Une telle manière de voir n'est d'ailleurs pas étrangère au règlement (CEE) n° 2682/72, qui prévoit la possibilité de définir, pour les produits de base incorporés dans des produits transformés, des taux de restitution diffé-

rents de ceux applicables à ces produits exportés en l'état. Mais cette voie n'a pas été véritablement explorée jusqu'à présent.

36. *Dans sa réponse du 24 janvier 1980, la Commission souligne que le système mis en place pour les restitutions accordées dans ce secteur a une importance économique évidente pour assurer l'écoulement des produits agricoles et, en même temps, la compétitivité de l'industrie communautaire à l'exportation. La Cour, en mentionnant à juste titre la complexité de la réglementation existante, se demande si des systèmes alternatifs ne pourraient pas être envisagés. Cependant leur réglementation et leur mise en œuvre risquent d'être aussi complexes sinon plus. Un système forfaitaire par entreprise risque de créer des distorsions de concurrence entre produits et un système du type «en tenant compte de l'état du marché de chacun des produits en cause» risque d'être impossible à mettre en œuvre du fait qu'il s'agit de centaines de produits. Il y a lieu de rappeler, en outre, que pour être conforme aux règles de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la Communauté est tenue d'octroyer des restitutions limitées aux produits de base contenus dans les marchandises. Le respect de cette règle permet d'ailleurs un financement par le FEOGA, section «garantie».*

37. *S'agissant donc de plusieurs produits de base utilisés dans une gamme de produits transformés, et vu le souci de s'approcher le plus possible de la réalité, la mise en œuvre de la conception de base est apparue au début en effet complexe et entraîne une lourdeur certaine sur le plan de la gestion. Toutefois, il y a lieu de rappeler que la lourdeur sur le plan administratif a pu être allégée dans certains cas par l'introduction de l'informatique. En ce qui concerne la situation en matière de contrôle en vue de vérification de l'exécution des décisions prises, la Commission, si elle est d'avis que celle-ci pourrait, dans certains cas, être améliorée, n'a aucune raison de croire que le résultat en est que des restitutions sont payées sans justification adéquate.*

38. *Quant à l'absence de règles communautaires pour les pertes quantitatives admises, la Commission tient à souligner qu'il est extrêmement difficile d'instaurer des règles communautaires simples sans créer injustices et discriminations entre produits et industries. Il a donc été estimé qu'il fallait traiter les pertes en fonction des marchandises en question cas par cas.*

39. *Une certaine uniformisation des méthodes de contrôle de la part des États membres sur les quanti-*

tés mises en œuvre par les entreprises pourrait aller dans le sens de la simplification et de l'harmonisation

des conditions de concurrence, sans pour autant entraîner un bouleversement du système.

IV. MESURES DE RETRAIT DES FRUITS ET LÉGUMES

40. Par une lettre du 15 juin 1979, la Cour a constaté que les mesures relatives au retrait des fruits et légumes dans la Communauté, en application du règlement (CEE) n° 1035/72 du 18 mai 1972 ⁽¹⁾, ont représenté, pour la campagne 1976/1977 où les retraits ont été particulièrement importants, une charge de 139 millions d'unités de compte pour le FEOGA.

Elles intéressent principalement trois États membres: la France, les Pays-Bas et surtout l'Italie où elles produisent les effets financiers les plus importants (pour la campagne précitée, 129 millions d'unités de compte y ont été mis à la charge de la Communauté).

Les observations de la Cour sont les suivantes.

41. La réglementation applicable en matière de retrait s'était inspirée de mécanismes existant aux Pays-Bas, pays de taille relativement réduite, où était réalisée une certaine transparence du marché et où l'organisation professionnelle jouait depuis longtemps un rôle actif dans l'encadrement, le développement et la régularisation de la production.

L'opération de retrait a, en conséquence, été articulée autour de l'activité de groupements de producteurs, dont on entendait ainsi favoriser l'essor. Ces groupements se sont vu conférer de véritables tâches d'ordonnateur et de payeur, s'agissant de dépenses mises à la charge du FEOGA. C'est à eux qu'a été confié le soin de déclencher, d'organiser matériellement et de financer, du moins à leur premier stade, les opérations de retrait.

Or, il n'est pas sûr que toutes les conditions qui étaient à l'origine réunies aux Pays-Bas le soient maintenant dans tous les États membres.

42. Ainsi il semble, surtout en ce qui concerne l'Italie, que le marché n'ait pas évolué dans un sens qui permette au retrait de ne jouer que dans les cas de stricte nécessité. Il existe encore, principalement dans le pays précité, des éléments qui cloisonnent le marché au point que la demande peut ne pas être satisfaite en certains endroits et des retraits avoir lieu en d'autres (difficultés de transport, par exemple entre la Sicile et le reste du territoire, mais aussi entre le sud et le nord du pays, circuits de commer-

cialisation fermés, cas des groupements liés avec des circuits de distribution attirés, etc.).

43. De même toutes les organisations de producteurs qui sont chargées d'engager des retraits n'ont pas suivi la même évolution, et il semble que certaines d'entre elles, notamment en Italie, ne remplissent toujours pas les conditions du règlement (CEE) n° 1035/72 (commercialisation de l'ensemble de la production des adhérents; règles d'apport exclusif). La Commission a été amenée à prendre conscience de ce phénomène et a demandé à l'Italie (en juillet 1978) et à la France (en septembre 1978) d'engager des enquêtes, actuellement en cours, afin de procéder à un examen des groupements.

44. Tout en se félicitant de ces récentes interventions, la Cour regrette qu'elles ne se soient pas produites plus tôt. À vrai dire, la cause principale de cette lenteur réside dans le caractère très décentralisé de l'organisation du marché des fruits et légumes, et dans la difficulté, pour la Commission, d'obtenir des informations complètes sur son fonctionnement, notamment au niveau des groupements de producteurs.

Si explicite soit-elle, cette situation est néanmoins regrettable. La Commission est ainsi parfois mise dans l'impossibilité d'apprécier si le système des retraits fonctionne de façon régulière dans tous ses éléments. Les opérations d'apurement, en particulier, en sont rendues très difficiles.

La Cour recommande donc aux services de la Commission de veiller, plus attentivement encore que par le passé, à améliorer la rapidité et l'étendue de son information sur les groupements de producteurs, ainsi que le caractère systématique de celle-ci.

45. Alors que la Commission vient de faire adopter une modification du règlement (CEE) n° 1035/72 visant à l'instauration de procédures de retraits préventifs, en France certains types de retrait, notamment ceux qui concernent les produits stockables, constituent en fait, depuis longtemps déjà, de tels retraits préventifs. Dans cet État membre, sur la base d'indices matériels confirmés par des indications orales, la Cour a constaté qu'à l'issue d'une procédure de concertation organisée entre la profession, l'organisme d'intervention et les autorités nationales concernées, des opérations préventives de retrait sont parfois engagées alors que les prix du marché demeurent largement au-dessus du prix communautaire de retrait. L'examen de l'incidence

⁽¹⁾ JO n° L 118 du 20. 5. 1972.

budgétaire de ces opérations n'a pas permis de constater qu'elles aient représenté une charge supplémentaire pour la Communauté, mais à l'inverse rien ne prouve qu'elles aient allégé les dépenses de retrait. En tout état de cause, elles ne sont pas compatibles avec la réglementation, et demeurent incompatibles avec les nouvelles règles qui viennent d'intervenir et qui soumettent ces retraits préventifs à autorisation préalable des autorités communautaires. Les services compétents ne semblent pas, pour autant que la Cour ait pu s'en rendre compte, en avoir parfaitement conscience.

46. De manière générale, la réglementation communautaire, en décentralisant la gestion des retraits au niveau des groupements, a conduit à une atomisation de l'ensemble que constitue le système des retraits, ainsi que des contrôles physiques y afférents. Dès lors, l'institution chargée de surveiller la correcte gestion du marché et l'engagement régulier des fonds communautaires alloués à cette fin, se trouve devant la difficulté de faire effectuer sur place, le cas échéant, par les professionnels eux-mêmes, et avec la participation des États membres, les vérifications nécessaires. Il s'agit là, en quelque sorte, d'un contrôle au second et même au troisième degré, dont les difficultés sont grandes, mais sur le caractère indispensable duquel l'attention de la Commission doit être appelée.

47. Ce sont les contrôles physiques auxquels le retrait est soumis qui, vu la nature fongible des produits concernés et le caractère souvent très instantané du fait générateur de la dépense communautaire en la matière, devraient constituer l'élément fort de tous les dispositifs de contrôle mis en place dans les États membres.

Or, pourtant, ces contrôles sont empreints d'une certaine vulnérabilité.

48. Un premier élément de vulnérabilité tient à la finalité même de ces contrôles. Il est demandé à des contrôleurs chargés habituellement d'exercer leur vigilance afin de protéger les consommateurs, de l'exercer ici dans un but moins directement positif: la non-commercialisation avec parfois comme corollaire, la destination vers l'alimentation animale, voire la destruction.

Comme il existe de surcroît un contact humain étroit entre le contrôleur et les contrôlés et que, par nature, le retrait survient en période économiquement difficile pour les contrôlés, il est permis d'imaginer qu'il y a fréquemment une accumulation d'éléments de nature à affaiblir la vigilance des contrôleurs.

49. À cela s'ajoute en Italie, un très faible développement du contrôle des normes de qualité s'agissant

de la commercialisation des fruits et légumes à l'intérieur du pays. Cet état de chose ne favorise pas le respect spontané de ces normes lorsqu'il s'agit, non plus de commercialiser les produits, mais de les retirer du marché. Lors de leur visite sur place, les agents de la Cour ont pu parfois constater la non-conformité patente des produits apportés au retrait.

50. Aux Pays-Bas aussi, le contrôle physique du retrait, confié à des agents qui relèvent d'un organisme de structure fortement professionnelle, et qui exercent leurs divers contrôles à demeure auprès des groupements, peut parfois poser problème.

La grande confiance dans les contrôles exercés en amont du retrait est parfois la cause de laxisme à ce dernier niveau; mais c'est surtout à propos de la destination des produits retirés qu'il se manifeste certaines lacunes. Seule l'orientation de départ, au niveau des *Veiling*, fait l'objet d'un contrôle; ensuite les produits retirés, s'agissant de ceux qui ne sont pas détruits (car les agents de la Cour ont constaté que certains le sont, contrairement aux déclarations officielles des Pays-Bas), sont confiés gratuitement à un unique entrepreneur qui est censé les destiner à l'alimentation animale, mais n'est soumis à aucun contrôle systématique.

Cet exemple montre la difficulté qui existe de contrôler l'utilisation des produits retirés. Parmi les différentes destinations possibles, certaines sont telles que l'on peut ensuite se demander si les problèmes de surproduction momentanée dont les retraits sont la résultante, ne sont pas transférés vers d'autres secteurs sans examen particulier des effets sur ces secteurs (distillation en alcool, par exemple). Quant à l'orientation vers des fins non alimentaires, elle peut recouvrir des réalités si disparates (dont les destructions souvent nécessaires) que les comparaisons et les contrôles deviennent illusoire.

51. En Italie et en France, des groupements reçoivent parfois une compensation assise sur la base d'indemnités qui n'ont pas encore été versées aux producteurs. La charge de trésorerie est alors supportée directement ou indirectement (imposition d'agios, etc.) par les producteurs. Cette pratique est en contradiction avec les dispositions de l'article 18 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1035/72, qui prévoit que la valeur de la compensation financière est égale aux indemnités versées par les organisations de producteurs, diminuées des

recettes . . . et avec celles de l'article 15 paragraphe 1 dernier alinéa qui prévoit la constitution par les producteurs associés d'un fonds d'intervention pour financer les retraits.

D'une façon générale, la pratique, en matière de financement, peut varier grandement d'un groupement à l'autre, pour de multiples raisons (retenues des groupements, taxation de l'indemnité de retrait, répartition des indemnités de retrait entre l'ensemble des membres des groupements, etc.). Il est difficile qu'il en soit autrement, dans un système caractérisé par une sous-information de la Commission — et probablement des organismes d'intervention — sur la gestion des groupements, notamment en ce qui concerne les éléments les plus caractéristiques: déclenchement, volume et orientation des retraits, d'une part, relations financières avec les adhérents, d'autre part.

52. Aux Pays-Bas, le système comptable institué au niveau du *Produktschap* permet à cet organisme de déclarer à la Commission, s'agissant de la compensation financière pour les retraits, comme dépense mensuelle, des montants correspondant à des avances globales susceptibles de rectifications ultérieures, à vrai dire minimes. Ces rectifications sont effectuées lorsque les dépenses sont définitivement liquidées, parfois après un délai de deux ans.

53. Dans sa réponse de 24 janvier 1980, la Commission attire l'attention sur le fait que les caractéristiques propres au marché des fruits et légumes, à savoir une très grande diversité de produits généralement hautement périssables, dont le volume de production peut fluctuer sensiblement d'une année à l'autre et dont les prix marquent des variations importantes et parfois très rapides en fonction de la saison, de la qualité, de la variété, de l'offre et de la demande locale, etc., militent en faveur d'une organisation commune de marché relativement souple avec un caractère décentralisé. Ce choix présente de multiples avantages, et même si la Commission ne connaît pas au jour le jour ce qui se passe auprès de chaque organisation de producteurs, elle est informée quotidiennement de l'évolution des prix dans les différentes régions. Aussi reçoit-elle régulièrement des informations sur les actions menées par les groupements de producteurs et notamment les opérations de retrait effectuées. Par

ailleurs, il est à signaler que le déclenchement du retrait se fait automatiquement, c'est-à-dire, qu'il a lieu au moment où le prix de marché devient inférieur au prix de retrait pour le produit en question.

54. Sur le plan du contrôle des dépenses, il n'est pas question, bien entendu, que la Commission dispose d'agents opérant auprès de chaque organisation de producteurs. L'amélioration du contrôle, comme pour tout autre secteur, dépend à la fois de l'efficacité des contrôles nationaux dans les États membres, des relations suivies de ces corps de contrôle avec les services de la Commission et de l'examen par celle-ci, a posteriori, des pièces justificatives vérifiées par les États membres.

En outre, comme cela a déjà été fait à plusieurs reprises, la Commission peut procéder à des enquêtes spécifiques auprès des organisations de producteurs.

55. En matière de contrôle des normes de qualité des produits, la Commission est consciente des lacunes existantes, notamment en ce qui concerne le respect des normes sur le marché intérieur. Les diverses tentatives qu'elle a déjà faites pour renforcer ce contrôle et pour une plus ample information de ses services se sont heurtées souvent à des problèmes de manque de personnel dans les États membres ainsi que, parfois, à des questions d'ordre administratif dans les États membres en cause.

56. Quant à l'utilisation des produits retirés du marché, il faut noter d'une part que leur transformation en alcool conduit à une production n'atteignant, en moyenne, que 1,33 % de la production totale d'alcool d'origine agricole dans la Communauté, et d'autre part, que les difficultés pour définir les réalités que couvre l'orientation à des fins non alimentaires ne devraient pas être surestimées du moment que la marchandise est retirée du circuit normal de la commercialisation, ce qui est l'objectif de la réglementation.

57. En ce qui concerne plus particulièrement le point 51 du rapport, la pratique de quelques groupements signalée par la Cour ne paraît en effet pas entièrement conforme à la réglementation. Mais si les producteurs supportent ainsi parfois pendant une certaine période une partie de la charge de trésorerie du groupement, il faut cependant souligner que ces mêmes producteurs sont maîtres de leur propre organisation.

Adopté le 30 avril 1980.

Michael N. MURPHY

Président de la Cour des comptes

