

ANNEXE

**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES,
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES
ÉCONOMIQUES DE LA NATION,
SUR LES REFUS D'APUREMENT DES DÉPENSES
AGRICILES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE**



PA 52 369

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DU
CONTROLE BUDGETAIRE ET
DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION
DU SENAT**

En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**LES REFUS D'APUREMENT DES DEPENSES AGRICOLES
COMMUNAUTAIRES EN FRANCE**

Juillet 2008

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	5
A. L'ENQUÊTE DE LA COUR.....	5
B. LES REFUS D'APUREMENT.....	5
C. MALGRÉ UNE GRANDE VARIABILITE, LE MONTANT DES CORRECTIONS FINANCIERES EST CIRCONSCRIT A 1% DES DEPENSES DU FEOGA EN FRANCE.....	6
I. LA PROCEDURE DES REFUS D'APUREMENT ET SES LIMITES.....	8
A. LE CADRE JURIDIQUE.....	8
1-La réforme de 1995.....	8
2-Le renforcement des procédures à partir de 2005.....	9
3-La procédure.....	9
B. LES LIMITES DE LA PROCEDURE.....	10
1- La longueur des délais.....	10
2- Un recours contestable à des taux de correction forfaitaire pour le calcul des pénalités financières.....	11
3- Malgré les résultats obtenus grâce à la conciliation, la procédure présente trois faiblesses majeures.....	12
II. LA MESURE ET L'APPRECIATION DES REFUS D'APUREMENT.....	14
A. L'APUREMENT COMPTABLE.....	14
1- La mesure statistique du phénomène.....	14
2- Quelques explications.....	15
B. LES REFUS D'APUREMENT POUR NON-CONFORMITÉ.....	16
1- Les corrections financières depuis 1995.....	16
2- Les secteurs ou mécanismes concernés par les corrections financières... ..	20
3- Les causes communautaires des refus d'apurement pour non-conformité.....	23
4- Une typologie française des motifs de refus d'apurement pour non-conformité.....	23
5- Quelques explications.....	27
III. LA TRANSCRIPTION COMPTABLE ET BUDGETAIRE DES REFUS D'APUREMENT.....	33
Annexe n°1 : Délais de l'enquête de la Commission sur l'aide à la restructuration du vignoble.....	37
Annexe n°2 : Corrections financières par année de rattachement.....	38
Annexe n°3 : Saisines de l'organe de conciliation par la France.....	39

INTRODUCTION.

A. L'ENQUETE DE LA COUR.

Par lettre du 27 novembre 2007, le Président de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, sur la base de l'article 58-2° de la loi organique sur les lois de finances, a demandé une enquête à la Cour sur les refus d'apurement des dépenses agricoles engagées en France.

La Cour ayant déjà engagé sur le même sujet un contrôle qui était en cours, il a été décidé de le réorienter pour répondre précisément aux questions que la commission des finances souhaitait voir traitées.

La Cour a donc analysé la procédure européenne des refus d'apurement. Puis elle a cherché s'il était possible d'en connaître les principales causes des corrections financières notifiées aux autorités françaises. Elle a ensuite examiné quelles pouvaient être les modalités de transcription de ces refus dans les documents budgétaires soumis au Parlement.

B. LES REFUS D'APUREMENT

Chaque année, les agriculteurs français reçoivent, par le truchement d'organismes payeurs français, une dizaine de milliards d'euros d'aides agricoles européennes.

La Commission européenne a l'obligation de vérifier la sincérité des comptes de ces organismes ainsi que la conformité à la réglementation communautaire des aides versées aux agriculteurs. En résultent deux procédures distinctes de refus d'apurement :

➤ **L'apurement comptable** intervient dans les quatre mois qui suivent l'achèvement de l'année budgétaire européenne et porte essentiellement sur l'exactitude et la sincérité des comptes des organismes payeurs. Les refus d'apurement qui apparaissent dans ce délai s'analysent comme un refus de certification des comptes.

Les remboursements au titre de l'apurement comptable se sont élevés à une moyenne annuelle de 19,5 M€ de 2000 à 2007, ont eu tendance à augmenter au cours des dernières années et sont estimés à près de 25 M€ pour 2008.

➤ **L'apurement pour non-conformité.** Plusieurs années après la réalisation des dépenses, et à la suite de contrôles spécifiques suivis d'une procédure contradictoire, intervient l'apurement pour non-conformité. Les dépenses engagées et payées sont, de fait, considérées comme apurées dans la mesure où aucune décision de refus d'apurement n'est prise.

Quand la Commission estime que ces dépenses ont été payées de façon non conforme, c'est-à-dire irrégulière, elle procède à un refus d'apurement matérialisé par un prélèvement sur les remboursements des dépenses avancées par les Etats-membres au titre de la PAC.

Ce prélèvement n'annule pas et n'ampute pas les dépenses contestées. Il réduit les remboursements par la Commission des dépenses de l'année en cours, plusieurs années après l'irrégularité détectée, et il est imputé sur l'ensemble des dépenses remboursées à l'Etat-membre.

La dette a été payée par l'organisme payeur, sur la base d'une avance de l'Etat-membre, et remboursée par la Commission plusieurs années auparavant. Mais sa régularité est contestée a posteriori, ce qui entraîne une remise en cause du remboursement effectué.

La conformité des paiements aux règles communautaires est également appréciée sous l'angle de la capacité de l'organisme payeur à garantir qu'il a procédé à toutes les vérifications avant paiement et qu'il peut s'engager sur le respect des règles.

Pour la détermination des montants refusés, la Commission tient compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que du préjudice financier causé à la Communauté.

Les refus annuels d'apurement pour non-conformité sont très variables d'une année sur l'autre. Ils se sont élevés en moyenne à 97,25 M€ sur la période 1996-2007, soit 1,09% du montant des aides reçues. Ils se sont élevés à 23,42 M€ en 2007 et sont estimés pour 2008 entre 118,67 et 241,23 M€.

Un apurement, c'est la constatation de l'exactitude d'un compte et le paiement d'une dette. L'apurement des dépenses européennes de la politique agricole commune s'analyse comme la validation a posteriori du règlement d'une dette et le « refus d'apurement » comme le refus de valider une dette déjà payée.

C. MALGRÉ UNE GRANDE VARIABILITE, LE MONTANT DES CORRECTIONS FINANCIERES EST, SUR LONGUE PÉRIODE, D'ENVIRON 1% DES DEPENSES DU FEOGA EN FRANCE.

Le montant total des pénalités d'apurement est très variable d'une année sur l'autre ; il oscille entre 23,42 M€ en 2007 et 229 M€ en 2000, soit une moyenne annuelle de 97,25 M€. Au-delà de ce montant brut, il paraît également instructif de suivre l'évolution du pourcentage des corrections financières par rapport aux dépenses totales réalisées par le FEOGA en France, comme indiqué dans ce tableau :

Année civile	1. Dépenses du FEOGA en France en M€	2. Pénalités financées par le budget français en M€	Taux de correction (1/2) en %
1996	9 299	73	0,79
1997	8 918	81	0,91
1998	8 796	79	0,90
1999	9 376	108	1,15
2000	8 994	229	2,54
2001	9 757	43	0,44
2002	9 783	28	0,29
2003	10 419	67	0,64
2004	9 389	208	2,22
2005	9 969	102	1,00
2006	10 011	126	1,25
2007	9 633	23	0,24
TOTAL	114 344	1.167	1,02

Sources : documents budgétaires jaunes pour 2007 et 2008 ; MAP.

Les comparaisons entre Etats-membres montrent que, pour les dernières années, les refus d'apurement notifiés à la France sont comparables, toutes proportions gardées, à celles des autres Etats-membres même si la situation de la France est moins bonne que celle du Royaume-Uni ou de l'Allemagne. Les montants des refus d'apurement par pays, en M€, sont :

Années	France	Grèce	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Pays-Bas
2002	28	77	0	18	45	31	24
2003	67	85	28	22	126	13	0
2004	208	46	7,5	20	62	21	2,5
2005	102	110	19	11	86	158	1

Source : DGPEI

Tout naturellement, les Etats qui concentrent l'essentiel des refus d'apurement (Grèce, Italie, Espagne et France) sont aussi ceux qui reçoivent les montants d'aides les plus élevés.

Même si de prime abord le montant des refus d'apurement peut apparaître relativement circonscrit, il ne faut pas oublier qu'un refus d'apurement est le résultat d'une carence ou défaillance. Une telle situation n'est pas satisfaisante et tout doit être fait pour renforcer les contrôles sur les opérations et les bénéficiaires des dépenses agricoles communautaires.

I. LA PROCEDURE DES REFUS D'APUREMENT ET SES LIMITES.

Le financement de la politique agricole commune a été défini par le règlement n°25 du conseil européen en date du 20 avril 1962. Ce texte ne contient aucune disposition particulière sur le contrôle des dépenses. Le souci et l'obligation d'identifier les irrégularités et de récupérer les sommes indûment versées se sont développées progressivement.

A- LE CADRE JURIDIQUE

Avant 1995, les comptes du FEOGA-garantie faisaient l'objet d'un apurement annuel par la Commission européenne, sur la base des données financières et comptables transmises par les Etats-membres et des contrôles communautaires. Les comptes des organismes payeurs n'étaient pas certifiés. La décision d'apurement des comptes découlait d'audits effectués par la DG VI, en charge de l'agriculture.

A partir de 1995, la Commission met sur pied, sur la base des propositions formulées par M. Jacques Belle, un système global de contrôle qui va demander à tous les Etats-membres une importante implication.

1- La réforme de 1995.

La réforme de la procédure d'apurement est engagée avec le règlement (CE) n° 1287/95 du Conseil du 22 mai 1995, pour tenir compte de l'évolution du nombre et de la nature des aides agricoles, ainsi que de des techniques d'enregistrement et de transmission de l'information.

La nouvelle procédure responsabilise les Etats-membres ; selon le premier considérant du règlement du 22 mai 1995 : « ...la responsabilité pour le contrôle des dépenses du ... (FEOGA) ... incombe, en premier lieu, aux Etats membres... que la Commission doit vérifier les conditions dans lesquelles les paiements et les contrôles ont été effectués... ». Par la mise en place d'un système décentralisé de gestion des fonds communautaires, le mécanisme incite les Etats-membres à une gestion plus rigoureuse des aides communautaires agricoles, en les impliquant et en leur faisant porter la responsabilité des contrôles et des conséquences financières des apurements.

Les principales dispositions sont :

- Chaque Etat-membre agrée un nombre limité d'organismes payeurs, après consultation de la Commission.
- La désignation d'un organisme de coordination comme interlocuteur unique de la Commission. Pour la France, c'est l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) jusqu'au 31 décembre 2006 et l'Agence unique de paiement (AUP) depuis lors.
- La désignation d'un organe de certification indépendant des organismes payeurs. La France a fait le choix d'une instance administrative spécifique, la Commission de certification des comptes organismes payeurs (C3OP). La certification annuelle des comptes de ces organismes payeurs est effectuée sur la base des normes internationales d'audit.
- La mise en place de deux procédures distinctes : l'apurement comptable et l'apurement pour non-conformité.
- La procédure de conciliation qui permet à l'Etat membre mis en cause de demander la saisine d'un organe de conciliation ; la Commission examine le rapport de cet organe avant de prendre sa décision.

- Enfin, l'Etat-membre peut saisir la Cour de justice des communautés européennes et en première instance le Tribunal de première instance.

2- Le renforcement de la procédure à partir de 2005.

Depuis le 16 octobre 2006, l'apurement est réalisé dans le cadre encore plus contraignant du règlement (CE) n°1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 et du règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission du 21 juin 2006. Le texte de 2005 vise tout d'abord à clarifier les missions respectives des deux fonds agricoles européens, à savoir le FEOGA section « garantie » et le FEOGA section « orientation ». Avec le temps, les deux en étaient venus à intervenir dans le développement rural.

Désormais, le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) remplace pour l'essentiel le FEOGA section « garantie ». Quant au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), il remplace pour l'essentiel le FEOGA section « orientation ». En matière de contrôle et d'apurement les principales novations sont les suivantes :

- Contrairement au dispositif de 1995 qui s'appliquait seulement à la section « garantie » du FEOGA, le nouveau système a vocation à s'appliquer intégralement au FEADER autant qu'au FEAGA.
- L'agrément aux organismes payeurs doit être réalisé de manière plus stricte, sur des bases plus contraignantes dans quatre domaines : l'environnement interne, les activités de contrôle, l'information et la communication ainsi que le suivi.
- Les Etats membres doivent mettre en place un système de gestion et de contrôle efficace comportant notamment une déclaration d'assurance fondée sur la signature du responsable de l'organisme payeur agréé.
- En plus de la certification des comptes, l'organisme certificateur émet un avis sur la « déclaration d'assurance ». La Commission dispose ainsi d'une triple garantie : certification par l'organisme certificateur, déclaration d'assurance par le responsable de l'organisme payeur et avis de l'organisme certificateur sur cette déclaration.
- Le nouveau règlement a un effet immédiat sur les refus d'apurement au titre des recouvrements des créances, car il fait assumer aux Etats-membres la charge de 50% des créances non recouvrées au-delà d'un certain délai. Cette nouvelle disposition explique l'augmentation des refus d'apurement comptable au titre du non-recouvrement des créances.

3- La procédure.

La Commission présente au cours des réunions du comité du FEOGA le calendrier semestriel des missions d'apurement dans les Etats membres.

Elle signifie ensuite à l'Etat membre concerné l'ouverture d'une mission sur une aide spécifique avec demande de communication de divers documents. Les missions d'apurement sont effectuées par les trois unités responsables de l'audit à la direction générale de l'agriculture et du développement rural. L'équipe d'auditeurs réalise la mission sur place et donne, au cours d'une réunion de restitution des travaux, ses premières remarques ou conclusions.

Dans un délai de 1 à 2 mois, la Commission adresse une lettre présentant l'ensemble des constatations et laissant à l'Etat membre 2 mois pour répondre. Après réception de la réponse de l'Etat-membre, la Commission convoque une réunion bilatérale, à Bruxelles. La délégation française est généralement composée de trois à cinq personnes du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), de l'Agence unique de paiement (AUP) et de l'organisme payeur compétent et a un mandat élaboré au cours d'une réunion au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Comme suite à la réunion bilatérale, la Commission établit, dans un délai très variable, d'un mois à plus d'un an, un compte-rendu officiel dans lequel elle présente ses conclusions et demande éventuellement des éléments complémentaires. La Commission notifie ensuite ses conclusions définitives avec le montant de la correction.

L'Etat-membre peut saisir dans un délai de 30 jours ouvrables l'organe de conciliation, lequel dispose ensuite d'un délai de 4 mois pour rendre son rapport.

La Commission prend enfin sa décision définitive qui est publiée au Journal officiel. L'Etat-membre peut engager un recours devant le tribunal de première instance.

Après de longs tâtonnements, l'apurement des dépenses agricoles est réalisé par la Commission sur des bases qui permettent une vérification de la sincérité de la comptabilité des organismes nationaux payeurs des aides communautaires et de la conformité des paiements effectués à la réglementation communautaire. Mais le système n'est pas au-dessus de toute critique.

B. LES LIMITES DE LA PROCÉDURE.

La Cour des comptes européenne s'est exprimée à plusieurs reprises sur la nouvelle procédure, tant dans ses rapports annuels depuis 1996 que dans plusieurs rapports spéciaux. Le plus complet sur le sujet est le rapport 22/2000 « relatif à l'évaluation de la procédure d'apurement des comptes depuis sa réforme ». De son côté, la Cour des comptes française a eu l'occasion de se faire une opinion sur la valeur des nouvelles procédures.

1- La longueur des délais.

La Commission prend des décisions de conformité « ad hoc » non seulement avec un retard de plusieurs années, mais aussi sans liaison avec les exercices annuels. Cette pratique a été légalisée par le règlement 1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999 « considérant que les audits de conformité et les décisions d'apurement consécutives ne seront dès lors plus liés l'exécution du budget d'un exercice déterminé ».

Ces décisions ne sont soumises à aucun délai précis. Six ans en moyenne sont nécessaires pour connaître l'appréciation définitive des refus d'apurement décidés par la Commission pour un exercice budgétaire déterminé. Sur ce point, la réforme n'a pas apporté les améliorations espérées.

Le document jaune « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2006 rapporte la préoccupation de la Cour des comptes européenne selon laquelle aucune décision d'apurement financier n'avait encore été prise pour 43% des dépenses déclarées en 2003 et pour les comptes de 29 organismes payeurs au titre de 2001 et 2002.

Dans le régime général de prescription des irrégularités au regard du droit communautaire, le délai de prescription des poursuites est de 4 ans à partir de la réalisation de l'irrégularité ; mais, la prescription est interrompue par tout acte, porté à la connaissance de la personne en cause, émanant de l'autorité compétente et visant à l'instruction ou à la poursuite de l'irrégularité. Le délai de prescription court à nouveau à compter de chaque acte interruptif.

L'exemple présenté en annexe n°1 permet de mesurer la longueur de certaines enquêtes, notamment de celles qui conduisent à la saisine de la commission de conciliation ou à un recours juridictionnel.

La longueur des délais d'instruction oblige les Etats-membres à tenir à jour une double comptabilisation des refus d'apurement, par exercice FEOGA et par exercice budgétaire national.

Le tableau présenté en annexe n°2 permet de constater les grandes variations des refus d'apurement tant par année civile que par exercice budgétaire de rattachement de la dépense refusée.

Les longs délais de traitement des dossiers d'apurement atténuent la mise en jeu de la responsabilité des auteurs des irrégularités, quel que soit leur niveau, qui ont peu de chances d'occuper les mêmes fonctions au moment où interviennent des corrections financières de la Commission.

2- Un recours contestable à des taux de correction forfaitaire pour le calcul des pénalités financières

L'article 274 du Traité de Rome dispose que la Commission « exécute le budget [...] sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière ».

Plus précisément, le règlement n°1258/1999 dispose que la Commission évalue les montants à écarter au vu, notamment, de l'importance de la non-conformité constatée. Elle tient compte de la nature et de la gravité de l'infraction, ainsi que du préjudice financier occasionné à la Communauté.

La CJCE a jugé que, dans l'hypothèse où il se révélerait impossible d'établir avec certitude la mesure dans laquelle une mesure nationale incompatible avec le droit communautaire a provoqué une augmentation des dépenses figurant sur un poste budgétaire du FEOGA, la Commission n'a d'autre choix que de refuser le financement de la totalité des dépenses en question (arrêt du 4 juillet 1996, Grèce/Commission, C-50/94, Rec. p. I-3331, point 26).

Dans un document de travail VI/5330/97 de juin 1998, la Commission explicite le recours à des corrections forfaitaires si elle estime qu'un chiffrage exact du risque financier est impossible ou simplement difficile à obtenir. Elle applique des taux de 2% à 25% selon la gravité des lacunes constatées ; mais rien ne lui interdit d'appliquer un taux de 100% si elle l'estime justifié. La méthode du chiffrage forfaitaire est la méthode la plus utilisée et la plus contestable, car le choix du taux de correction forfaitaire relève de l'appréciation de la Commission.

Dans d'autres cas moins fréquents, la Commission applique une correction réelle extrapolée après une évaluation des anomalies constatées sur un « échantillon représentatif » lorsque de nombreux dossiers d'aides sont concernés.

Aucun document, aucune réglementation ne précise ce qu'il faut entendre par « échantillon représentatif » et il est très difficile de contester la validité des constatations de la Commission et de la correction qu'elle en tire. C'est en effet à l'Etat-membre, par un renversement de la charge de la preuve, qu'il revient de démontrer que les résultats de l'extrapolation faite par la Commission ne correspondent pas à la réalité du préjudice subi.

A titre d'exemple, une anomalie de mesurage rencontrée dans un département de la région Poitou-Charentes en 2001 a été extrapolée à l'ensemble des dossiers contrôlés par la direction régionale de l'ONIC. La Commission considère que le pourcentage d'anomalies rencontrées dans l'échantillon de contrôles sur place (fixé à 1 % par la réglementation) s'applique à la totalité de la population des demandeurs alors que l'objet même du contrôle est de cibler les exploitations à risque.

Cette pratique a été systématiquement confirmée par la Cour de justice qui estime que « lorsque la Commission, au lieu de rejeter la totalité des dépenses concernées par l'infraction, s'est efforcée d'établir l'impact financier de l'action illégale au moyen de calculs fondés sur une appréciation de la situation qui se serait produite sur le marché en cause en l'absence d'infraction, il appartient à l'Etat membre de démontrer que ses calculs ne sont pas exacts » (ex : arrêt du 8 janvier 1992, Italie/Commission, C-197/90).

3- Malgré les résultats obtenus grâce à la conciliation, la procédure présente trois faiblesses majeures.

La procédure de conciliation est confiée à un organe de cinq membres, des « sages » désignés sur proposition des Etats. Le but poursuivi est d'éviter la multiplication des recours gracieux devant les commissaires et les recours contentieux devant la CJCE.

Pour la France, sur les 27 décisions d'apurement de conformité adoptées depuis la réforme de 1995, 22 saisines de l'organe de conciliation ont été faites et sont présentées en annexe n°3.

Dans 7 cas, la correction de la Commission a été maintenue. Dans les 15 autres cas, la correction a été diminuée. Sur ces 15 cas, la diminution de la correction financière initiale s'élève à 170,64 M€, soit près de 24% de diminution des corrections initialement prévues.

Un cas récent atteste encore l'intérêt du recours à la procédure qui a permis à la France d'obtenir gain de cause. La discussion portait sur les divergences de mesurage découlant de l'utilisation de techniques différentes, télédétection ou GPS mesurage classique. Après une réunion trilatérale tenue le 12 décembre 2006, au cours de laquelle les autorités françaises ont présenté les analyses détaillées des résultats de leur contrôle de qualité, la Commission, par lettre en date du 26 février 2008, a classé sans correction financière le sujet.

Au-delà de l'intérêt manifeste qu'ont constitué pour la France les recours à la commission de conciliation, le président de l'organe de conciliation, M. Michael Dowling, déclarait le 30 mars 2005 : « ...force est de constater que la procédure n'a que très rarement abouti à une véritable solution de conciliation, c'est-à-dire à ce que les deux parties conviennent d'accepter un règlement négocié...on voit très mal comment la procédure de conciliation aurait pu se solder par un plein succès. ... »

« ...dans un système traditionnel, la conciliation s'inscrit normalement dans un cadre qui prévoit qu'en cas d'impossibilité de parvenir à un accord, la question est soumise à un arbitrage indépendant dont les conclusions sont généralement contraignantes. Ce n'est pas le cas pour notre procédure ...la décision est du ressort exclusif de la Commission... »

« ...le système a évolué au fil des années et le travail de l'organe de conciliation consiste désormais en grande partie à vérifier que les services de la Commission ont mené une procédure d'audit solide... »

« ...sur les 247 cas soumis jusqu'au début 2004, 15 ont été jugés irrecevables, 7 ont été retirés et 95 ont donné lieu à une correction différente de celle qui était initialement proposée...sur les 538 cas de corrections intervenues depuis 1996, 229 ont donné lieu à conciliation »

« ...De notre point de vue..., nous dirions que le fonctionnement du système a connu un succès partiel, mais qui, à première vue, semble s'amoinrir avec le temps. Le système a ...joué en faveur de la transparence ...Du point de vue des services de la Commission, il peut être perçu, en quelque sorte, comme un dispositif de « contrôle qualité » qui a une influence sur leur manière de procéder... »

« ...Le recours à la conciliation est trop fréquent et certains Etats-membres contestent systématiquement la quasi-totalité des corrections...Cela vaut même lorsque l'organe a déjà examiné des cas identiques et rendu ses conclusions. La masse des cas soumis à la procédure, qui ne pourra que croître à la suite de l'élargissement et de l'extension de notre mandat au développement rural, ne permet pas d'accorder suffisamment d'attention à la recherche d'une conciliation... »

« ...Le très long délai (parfois plus de trois ans) entre la mission d'audit et l'envoi de la lettre de correction réduit l'efficacité et l'efficacite de la procédure...Il ressort ...de notre lecture des procès-verbaux de réunions bilatérales officielles que, dans de nombreux cas, celles-ci semblent n'avoir contribué en rien à favoriser une meilleure intercompréhension... »

« ...l'organe est quelque peu déçu que, s'il y a des cas dans lesquels ses avis ont été pris en compte...dans la décision finale de la Commission, il y en a aussi un certain nombre dans lesquels il a émis de fortes réserves qui n'ont pas été répercutées dans la décision... »

« ...nous sommes inquiets de constater une orientation vers l'application quasi généralisée de corrections forfaitaires, plutôt que de corrections quantifiées... »

Les propos du Président de la commission de conciliation sont particulièrement instructifs sur toutes les limites de la procédure.

II- LA MESURE ET L'APPRECIATION DES REFUS D'APUREMENT.

A. L'APUREMENT COMPTABLE.

1- La mesure statistique du phénomène.

Même s'il porte sur des montants moindres que l'apurement pour non-conformité, l'apurement comptable n'est pas négligeable et a tendance à augmenter au cours des dernières années. Les montants, qui viennent en déduction des remboursements demandés à Bruxelles, sont présentés en k€ dans le tableau ci-après :

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépassements de délais 31/03	4 614,6	857,5	6 181,9	2 708,4	5 564,7	460,6	170,3	58,6
Dépassements de délais 31/07	910,2	674,1	3 319,4	2 211,5	3 206,5	79,7	546,3	00
Dépassements de délais 15/10	-113,5	0,5	796,4	728,5	447,9	394,2	220,7	9,4
Dépassements de plafonds	2,0	00	00	27,4	00	0,5	84,7	353,6
Créances	00	00	00	00	00	00	14 538,7	4 472,9
Affaire C-239/01	00	00	00	-47 326,5	00	00	00	00
Pénalité RDR	00	00	21 346,8	00	00	00	00	00
Apurement stock public OFIVAL	00	24 294,6	00	00	00	00	00	00
Manquants ONIC 1999 et 2000	21 007,7	00	00	00	00	00	00	00
Total	26 421,0	25 826,7	31 644 ,5	-41 650,7	9 219,1	935,0	15 560,7	4 894,5

Source : Agence unique de paiement (AUP)

Les refus d'apurement comptable sont dus principalement à des retards et des pénalités. Sur la série statistique des dix années considérées, quatre chiffres appellent un commentaire particulier :

- trois montants qui se traduisent par des versements à Bruxelles : les montants de 21 007,7 et 24 294,6 correspondent à des ajustements comptables sur le stockage public après la clôture des comptes. Le montant de 21 346,8 correspond à une pénalité prévue par le règlement sur le développement rural en cas de non-réalisation d'au moins 75 % de la programmation annuelle.
- le montant négatif de 47 326,5 qui correspond à un versement de Bruxelles consécutif à « l'affaire C-239/01 ». Elle recouvre une procédure engagée par l'Allemagne, soutenue par le Danemark, contre une disposition d'un règlement de la Commission de 2001 relatif à des mesures spéciales dans le secteur de la viande bovine et imposant à chaque Etat-membre concerné de financer 30% du prix de la viande achetée au titre dudit règlement. La CJCE a annulé la disposition, ce qui s'est traduit pour les Etats-membres concernés, comme la France, par un versement supplémentaire.

Les décisions de refus d'apurement ne permettent pas le recouvrement des paiements irréguliers auprès des bénéficiaires, opération relevant exclusivement de la responsabilité des Etats-membres qui doivent assumer, depuis 2006 la charge de 50% des créances non recouvrées au-delà d'un certain délai. Cette nouvelle disposition explique la montée en puissance des refus d'apurement comptable au titre du non-recouvrement des créances et l'actualité de ce sujet soulevé par la C3OP.

2- Quelques explications : Les différents rapports annuels de la C3OP relatifs aux organismes payeurs, permettent de repérer les principales causes de refus d'apurement comptable:

- L'ONIFLHOR et les difficultés d'émission et de mise en recouvrement des titres de créance.

L'organisation de producteurs (OP) Roussillon-Méditerranée est un syndicat professionnel, agréé comme OP de mise en marché de fruits et légumes dans la circonscription du Sud-est à compter du 30 juin 1997.

Le 22 juin 2000, le ministère de l'agriculture a retiré son agrément au syndicat qui a engagé un recours devant le tribunal administratif et obtenu l'annulation de la décision. Le ministère a fait appel du jugement devant la Cour administrative d'appel de Marseille qui lui a donné raison.

Le 30 mai 2005, le retrait de l'agrément de l'OP a été confirmé ; en conséquence, l'OP Roussillon-Méditerranée devait rembourser la totalité des aides perçues par l'OP depuis le 30 janvier 2001.

Dans son rapport pour 2005, la C3OP critique l'ONIFLHOR sur les conditions d'émission et de mise en recouvrement des titres de créances et insiste tout particulièrement sur Roussillon-Méditerranée : « ...Nous notons aussi le cas particulier du titre de Roussillon-Méditerranée qui n'avait toujours pas été émis à la clôture de l'exercice et nous formulons une proposition de correction financière pour ce montant (8 169 359,19 €)... ».

Si le cas de Roussillon -Méditerranée est caractéristique par la longueur de la procédure qui est allée jusqu'à la Cour administrative d'appel et l'importance du montant, il n'est pas unique. Le problème du recouvrement des créances est aujourd'hui très important pour VINIFLHOR, qui a notamment pris la succession de l'ONIFLHOR. Selon la Commission interministérielle de coordination des contrôles sur les opérations et les bénéficiaires et redevables du FEOGA (CICC-garantie), le montant des corrections financières effectuées depuis 1997 a porté sur 27,5 M€ et seulement 0,7 M€ a été recouvré.

La situation est similaire pour d'autres organismes payeurs et surtout le CNASEA, particulièrement marqué par les divergences entre la Commission et les autorités françaises sur les aides au développement rural. Pour le CNASEA, les corrections financières ont porté depuis avril 2003 sur 11,5 M€ et seulement 30 000 € ont été recouverts.

- L'AUP et l'absence de position ou de réponse du MAP. Dans son rapport pour 2006 sur cet organisme, la C3OP note : « ...Un transformateur final a informé le ministère de l'agriculture qu'il avait des difficultés pour transformer toutes les quantités livrées des graines de tournesol dans les délais requis par la réglementation pour les récoltes 1997, 1999, 2000 et 2001. En effet, le décalage entre l'offre des graines issues de la jachère industrielle et la demande des industriels en huile non alimentaire n'a pas permis à cet opérateur de les transformer dans les délais réglementaires... »

« En raison de l'importance des pénalités encourues estimées par l'ONIOL, à titre provisoire et avant expertise, à près de 13 M€, l'office a adressé au ministère de l'agriculture une première lettre le 26 avril 2005, puis une relance le 29 mars 2006 afin de solliciter une position. Mais à ce jour, aucune réponse n'étant parvenue, l'AUP n'a toujours pas traité les dossiers en cause. »

Ainsi, face à une difficulté de demande de reversement d'une aide ou de mise en recouvrement d'une créance, le service déconcentré de l'Etat ou l'organisme payeur sollicite la position de l'administration centrale qui évite de répondre.

- Le CNASEA et les libertés prises par les services déconcentrés de l'Etat dans l'application de la réglementation communautaire. Le rapport de la C3OP pour l'année 2005 relève des irrégularités commises lors de l'attribution des dotations aux jeunes agriculteurs:

« ...De l'analyse menée sur les 392 dossiers payés avec dérogation à la condition d'atteinte du revenu, il ressort que :

- 360 dossiers avec dérogation respectent les textes et représentent 803 611,22 €
- 11 dossiers avec dérogation ne respectent aucun des deux textes et représentent 18 606,72 €
- pour 21 dossiers, le préfet a jugé opportun de prendre des dérogations qui...peuvent s'apparenter à des cas de force majeure, même si ces cas ne sont pas explicitement prévus dans les textes, (et) représentent 43 735,31 €... »

« ...Les montants de 18 606,72 € et de 43 735,31 € ont été retenus par la C3OP comme indus, les 21 derniers dossiers pouvant être contestés car ne rentrant pas exactement dans les cas prévus par les textes. Le montant total de 62 342,03 € fait l'objet d'une proposition de correction financière. »

Les 32 dossiers refusés, soit près de 9% du nombre total de dossiers de l'échantillon, portent sur un montant total de 62 342,03 €, soit un peu moins de 8% du montant total de l'échantillon. Ils sont caractéristiques de commentaires régulièrement adressés à l'administration française : l'attribution d'aides communautaires en prenant quelques libertés avec la réglementation européenne et en allant jusqu'à donner l'impression que la procédure est spécifiquement française. Les services déconcentrés de l'Etat sont particulièrement sensibles aux considérations locales.

B. LES REFUS D'APUREMENT POUR NON-CONFORMITÉ

Avant de présenter quelques explications des raisons susceptibles de conduire à des refus d'apurement, l'analyse va être conduite en quatre étapes : un examen factuel de toutes les décisions depuis 1996, un examen des secteurs ou mécanismes concernés, une agrégation des causes communautaires et enfin la présentation d'une typologie française des causes de refus.

1- Les corrections financières depuis 1995 sont :

- **Années 1996 et 1997.** Le montant total pour ces deux années s'est élevé à 154 M€. Les corrections ont porté sur :
 1. Les restitutions à l'exportation, avec 99,0 M€, ont été la principale cause de refus d'apurement suite à une importante enquête menée par la Commission dans presque tous les Etats-membres en 1993 et 1994. En plus des problèmes portant sur les contrôles physiques, la Commission a sanctionné la France pour un dossier concernant des exportations détournées vers un pays qui ne permet pas de bénéficier de restitutions (Brésil).
 2. Le rachat des quotas laitiers pour distribution non conforme, avec une correction de 6,5 M€.
 3. Une correction de 2,4 M€ a été effectuée, au titre des mesures agro-environnementales, pour non-application des sanctions et faiblesse du système de gestion.
 4. Ont été relevés et sanctionnés des retards de paiement pour le régime d'aide aux plantes oléagineuses, aux fourrages séchés, primes à la vache allaitante (PMTVA)...

- **Année 1998.** Le montant total des corrections a atteint 79 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne, pour 20,6 M€, les restitutions aux exportations avec des lacunes dans les contrôles physiques des marchandises (suite de l'enquête de 1993-1994).
- 2. L'aide mise en place pour inciter à l'abandon de la production laitière. Une mauvaise application de certaines règles de calculs a été relevée.
- 3. A été critiquée une mauvaise application des taux de rendements sec/irrigués pour les cultures arables.
- 4. Une mauvaise délimitation des parcelles de vin qui ont fait l'objet d'arrachages a été critiquée et corrigée.
- 5. Les lacunes dans l'identification des animaux et dans les contrôles sur place ont entraîné des corrections de primes animales.
- **Année 1999.** Le montant total des corrections s'est élevé à 108 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les cultures arables. La Commission a reproché des défaillances dans la gestion du système intégré. En particulier, elle a constaté que les demandeurs ne remettaient pas toutes les informations nécessaires pour identifier les parcelles éligibles.
- 2. L'autre sujet significatif concerne les primes animales, et notamment la prime au maintien du système d'élevage extensif. La Commission a reproché la non- application de sanctions.
- **Année 2000.** Les refus ont atteint un montant total de 229 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les restitutions à l'exportation. La Commission a relevé diverses déficiences des contrôles physiques, notamment pour s'assurer que les produits qui entrent dans l'entrepôt sont les mêmes que ceux qui sont ensuite exportés. De mauvaises applications du principe d'équivalence ont aussi été relevées.
- 2. Concernant les primes animales et les cultures arables, la Commission a reproché des contrôles insuffisants sur l'éligibilité des vaches allaitantes.
- 3. Pour les cultures arables, les reproches ont porté sur les contrôles administratifs et sur l'application de coefficients de rendement incorrect.
- **Année 2001.** Le montant total des corrections atteint 43 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les cultures arables. La Commission a contesté les mesurages faits par les contrôleurs français.
- 2. La Commission a reproché l'utilisation d'un rendement incorrect pour le calcul de l'aide aux petits producteurs de maïs.
- 3. Sur les primes animales, la Commission a reproché une mauvaise qualité des contrôles sur les mouvements d'animaux et un mauvais contrôle des surfaces.
- **Année 2002.** Le montant total des refus s'est élevé à 28 M€.
- 1. La principale cause de refus d'apurement concerne les primes bovines, pour mauvaise qualité du système d'identification et d'enregistrement des animaux ainsi que des retards de paiements.
- 2. L'autre principale cause est le stockage public, les conditions de stockage ayant été jugées non acceptables du fait de la présence d'insectes. Par ailleurs, des lacunes ont été relevées dans la comptabilité matière.

- **Année 2003.** Le total des corrections s'est élevé à 67 M€.
- 1. Une grosse correction de 23,1 M€ a concerné le secteur vinicole, pour non-respect de la réglementation sur les moûts.
- 2. Le régime d'aide à la distillation a motivé un refus d'apurement. La Commission a contesté la méthode appliquée en France pour calculer les quantités d'eau-de-vie de marcs de raisin éligibles à l'aide à la distillation.
- 3. Une correction de 5,6 M€ a concerné les aides pour les cultures arables. La Commission a reproché une mauvaise qualité des contrôles sur place (mesurage des parcelles) et l'absence de sanctions pour les demandeurs d'aides fondées sur des parcelles inéligibles.
- 4. La Commission a aussi reproché la mauvaise gestion de l'aide à la production de pruneaux (lacunes dans les contrôles des stocks et mauvaise tenue des registres par les transformateurs).
- 5. Enfin, la Commission a effectué une correction de 6,9 M€ car la gestion des garanties de préfinancement avait été confiée aux services des Douanes contrairement à la réglementation communautaire qui confie ce rôle aux organismes payeurs.
- **Année 2004.** Le montant total des refus s'élevait à 202,38 M€.
- 1. L'essentiel des corrections porte sur les primes bovines et ovines, pour un montant total de 153,8 M€. La Commission a critiqué diverses déficiences dans les procédures de contrôle sur place. La date de clôture d'une enquête de ce type détermine de manière significative le montant de l'année et explique, par voie de conséquence, les importantes variations d'une année sur l'autre.
- 2. Une autre correction importante, 26,7 M€, a porté sur les cultures arables. La Commission a contesté la méthode retenue par la France pour identifier les parcelles en gel d'une superficie inférieures à 0,3 ha.
- 3. Considérant que les contrôles portant sur les organisations caritatives qui utilisent les denrées provenant des stocks d'intervention en faveur des personnes les plus démunies étaient insuffisants, la Commission a effectué une correction de 6,2 M€ dans le secteur du stockage public.
- 4. Le secteur de la banane compte pour 24,2 M€, dont 20,8 M€ pour absence de critères de contrôles et 3,4 M€ pour non-respect de la réglementation communautaire.
- **Année 2005.** Le montant total des corrections de 118,5 M€ résulte principalement de décisions de refus relatives aux organisations de producteurs de fruits et légumes :
- 1. 63,8 M€ au titre du secteur des fruits et légumes, « ...en raison de failles dans le système français de reconnaissance des organisations de producteurs. Les déficiences dans le contrôle relevées sont notamment liées à une réglementation nationale s'écartant, selon les services de la Commission, de la réglementation communautaire : absence d'équipement technique mis en commun au sein des organisations de producteurs ; commercialisation considérée comme opérée par le canal des organisations de producteurs alors même qu'elle est opérée directement par les producteurs. »
- 2. 14,2 M€ au titre du secteur de la banane. La Commission conteste les critères retenus par la France pour agréer les organisations.
- 3. Les restitutions à l'exportation ont donné lieu à une correction de 1,6 M€. Même si les montants sont nettement inférieurs à ceux de 2000, il convient de relever la correction

de 5% pour des contrôles inadéquats et surtout une correction de 10% pour des faiblesses de contrôle.

4. 1,5 M€ pour la distribution du lait dans les écoles, du fait d'une interprétation très restrictive des services de la Commission. Ils ont contesté la distribution aux centres aérés que la France avait assimilés aux écoles dès lors qu'ils fonctionnent le mercredi.
- **Année 2006.** Au titre de l'année civile 2006, la France a reversé au budget communautaire 126,05 M€. Ce montant annuel est particulièrement important, alors que, pour le MAP, « ...l'année 2006 a été marquée par un nombre très satisfaisant de missions clôturées sans conséquence financière par la Commission (une dizaine). » La Commission a publié trois décisions ad hoc :
 1. La XXI pour un montant de 40,08 M€ concerne essentiellement l'aide compensatoire banane, avec un montant de correction de 32,07 M€, et un taux de correction de 10%. Les principales critiques portent sur les critères de reconnaissance des organisations de producteurs et les quantités commercialisées. Les autres corrections concernent le stockage public de viande (7,14 M€) et les indemnités compensatoires aux handicaps naturels (0,87 M€).
 2. La décision XXII pour un montant de 85,97 M€ vise pour l'essentiel l'enquête relative à l'éligibilité des terres pour une correction de 77,13 M€. Elle concerne également les dépenses de prêts bonifiés pour les « mesures investissement » dans les exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs (8,68 M€) et enfin l'aide à la production d'huile d'olive (0,16 M€).
 3. La décision XXIII pour un montant de 5,86 M€, dont 3,99 M€ pour la faiblesse des contrôles dans l'attribution de l'aide à la prune et 1,86 M€ pour la faiblesse des contrôles de la qualité des fruits retirés.
- **Année 2007.** Le montant des refus d'apurement s'est élevé à 23,42 M€ dont 8,69 M€ pour le stockage public de viande, avec une correction forfaitaire de 10%, 7,5 M€ au titre du développement rural, notamment pour contrôles insuffisants sur les prêts bonifiés et 3,99 M€ pour la faiblesse des contrôles dans l'attribution de l'aide à la transformation de prunes.

Ce montant est en net retrait par rapport aux 126 M€ de 2006, notamment par l'absence d'imputation de la décision XXV relative à la correction de 49,72 M€ consécutive à la contestation d'agrément accordés à certaines organisations professionnelles dans le secteur des fruits et légumes, décision portée devant les tribunaux par la France.

- **Année 2008.** Deux décisions sont intervenues : la XXVI, pour un montant de 9,27 M€, dont 6,73 M€ pour les programmes opérationnels aux Antilles (dépenses personnel/utilisation excessive et injustifiée des montants forfaitaires) ; la XXVII, pour un montant de 11,19 M€, dont 11 du fait du non-respect de critères d'agrément des organisations de producteurs de bananes.

La correction financière de 6,73 M€ tient principalement à la pratique administrative consistant à retenir un forfait de 50 à 60% sur la base d'une seule action prioritaire, qui n'est pas au-dessus de toute critique. Elle risque d'être généralisée à l'ensemble de la France métropolitaine et de constituer dans les années à venir une importante source de corrections.

La liste des sujets entraînant des corrections financières laisse apparaître de fortes récurrences sur des secteurs ou types de mécanismes : les restitutions à l'exportation, le stockage public, les primes animales, les fruits et légumes, les aides au développement rural, les défaillances

des systèmes de contrôle et les conditions d'attribution et de gestion des crédits communautaires dans les DOM.

Il convient de compléter cette première analyse factuelle pour mieux comprendre les récurrences et leurs causes et cerner les secteurs et mécanismes conduisant le plus souvent à des refus d'apurement.

2- Les principaux secteurs ou mécanismes concernés par les corrections financières. Le tableau retrace ci-après présente synthétiquement une ventilation entre secteurs de la totalité des corrections d'apurement. Il appelle deux remarques statistiques : les différences avec les chiffres présentés plus haut résultent en grande partie de décalages d'imputation budgétaire et ne modifient nullement les ordres de grandeur ; les restitutions sont comptabilisées deux fois : une première fois dans chacun des secteurs spécifiques et une seconde dans une colonne spécifique. Malgré ces remarques statistiques, ce tableau permet d'avoir une vue complète et exhaustive des secteurs et mécanismes concernés par les refus d'apurement enregistrés de 1996 à 2007.

Année	SIGC végétal	SIGC animal	Mesures Accompt. et dévelopt rural	Lait et produits laitiers	Fruits et légumes frais et transformés	Cultures arables, hors SIGC	Viande bovine, sauf SIGC	Autres secteurs viandes-sauf SIGC	Vitivinicole	Sucre	Divers	Total général	Restitutions
1996	51,2	13,3	2,4	20,2	3,3	3,8	16,9	7,6	0,3	11,1		130,1	56,8
1997	5,5	8,8		18,1	3,0	1,5	11,6	3,1	0,2	11,7	0,2	63,7	42,3
1998	15,8	15,4	0,9	0,7	9,7	1,3	0,8				0,1	44,7	0,2
1999	28,4	4,0	0,1	0,3	12,7	1,8	0,5		1,7		7,5	57,0	0,5
2000	14,9	5,6	8,0		31,7		1,0	6,6	22,8		3,5	94,1	7,5
2001	8,6	47,7	19,5		35,7		0,6		2,1		1,0	115,2	2,7
2002		67,2		0,8	26,4				10,7			105,1	7,8
2003	5,6	4,2		8,5	3,5	3,0	0,1		24,5		7,2	57,0	
2004	27,7	144,1			24,4						6,2	202,4	
2005		0,3	18,4	1,7	81,0		1,6		14,5		0,8	118,5	1,6
2006	77,1		9,6		32,0		7,1				0,2	126,0	
2007			7,5		5,9		8,7				1,3	23,4	
Total	234,8	310,6	66,4	50,3	269,3	11,4	48,9	17,3	76,8	22,8	28,0	1137,2	119,4

Source : ACOFA; AUP

L'analyse des suites arrêtées par la CICC-garantie au cours des années 2002, 2003 et 2004 confirme la responsabilité des secteurs des fruits et légumes et du développement rural dans les corrections financières. Dans son rapport de fin de mandat 2002-2005, la présidente de la CICC-garantie écrivait : « ...La proportion des contrôles, à la suite desquels des conclusions de reversement de subventions indûment perçues ont été prononcées par la CICC, s'est établie respectivement à 30% en 2002, 39% en 2003 et 32% en 2004.

« Ces taux recouvrent des situations bien différentes puisque certains reversements sont minimales et résultent d'un manquement tout à fait mineur.

« Cette proportion significative ne doit pas masquer le fait que la CICC, en application du principe de confiance légitime, est amenée à classer sans suite les irrégularités qui résultent de décisions d'octroi des aides explicitement contraires à la réglementation communautaire.

« ...les secteurs du développement rural et des fruits et légumes sont ceux pour lesquels la part des contrôles avec suites financières est la plus élevée.

« Ainsi, la part des dossiers avec suites financières, par rapport au total des dossiers examinés dans ces deux secteurs, a dépassé 50% en 2003. En 2004, elle a atteint 70% dans le secteur du développement rural et a légèrement diminué dans le secteur des fruits et légumes pour s'établir autour de 40%... »

Au-delà de ces remarques générales et considérations particulières sur le secteur des fruits et légumes et les aides au développement rural, deux mécanismes spécifiques méritent une attention particulière :

- Un relevant du passé : les contrôles insuffisants dans les stockages publics. La DGPEI explique ainsi l'importance des redressements: « Les principales causes de refus d'apurement au titre du stockage public sont anciennes (1992 à 1994). La Commission reprochait un mauvais contrôle des stocks (suivi des quantités sur site et qualité). Elle réclamait une meilleure identification des stocks d'intervention par rapport aux stocks destinés au marché libre. Les reproches de la Commission ont été pris en compte. Dans les dernières années, les quantités mises à l'intervention ont été faibles, car les prix se sont bien tenus ce qui a permis d'exporter au lieu de stocker. On peut estimer que le risque sur cette mesure est faible pour le futur. »

Pour la direction du Budget, « ...le principal motif de correction d'apurement relatif au stockage public sur la période 1990-2005 avait trait à la qualité des contrôles physiques exigés par la réglementation communautaire. Le montant reste effectivement très important, relativement aux autres dépenses... »

La Cour des comptes européenne avait relevé, dans son rapport spécial n°22/2000 du 30 novembre 2000 que « ...les données fournies demeurent insuffisantes (France, Grèce) pour que les organismes payeurs puissent garantir les paiements de restitution à l'exportation sont conformes à la réglementation communautaire. »

- Un risque potentiel : les prêts bonifiés. Ceux-ci constituent un risque pour les années à venir, ce qui a conduit notamment la 3COP à alerter les autorités et le CNASEA, comme rapporté dans son rapport 2005 sur ce centre :

« La 3COP recommande au CNASEA de...rattraper et terminer les programmes de contrôle des campagnes 2004 et 2005...procéder au recensement de tous les prêts bonifiés attribués depuis le 1er juillet 2001 qui ont par ailleurs bénéficié de l'aide à la restructuration du vignoble et le cas échéant de les exclure des dépenses au titre du

prochain exercice du FEOGA... et d'établir un état de rapprochement des prêts bonifiés déclassés par les établissements bancaires avec les données contenues dans le logiciel de traitement du CNASEA au titre de la même année de facturation... »

Par ailleurs, la C3OP continue de recommander la révision de « ...la configuration de l'outil informatique du CNASEA pour la gestion des prêts bonifiés... » et son adaptation « ...de manière à assurer une traçabilité complète, efficace et fiable des dépenses adossées à ces prêts... »

3- Les 80 causes communautaires des refus d'apurement pour non-conformité.

Pour faciliter l'analyse des causes des refus d'apurement, une première étape consiste à examiner le tableau établi par l'AUP et classant les décisions de la Commission suivant les 80 causes communautaires qui peuvent être regroupées en cinq grandes catégories :

- **Les corrections financières individuelles**, qui conduisent au refus d'une demande individuelle qui n'a pas été soumise au contrôle requis, selon un des sept cas de figure suivants : régularisation d'un trop perçu ou d'une erreur de calcul, dépassement de délai, dépassement de plafond, refus de prise en charge au titre des quotas laitiers, refus de prise en charge au titre des recouvrements, fraudes, contentieux trop longs ou négligences de l'Etat, refus de prise en charge totale ou partielle, notamment pour cause d'inéligibilité et autres causes.
- **Les extrapolations régionales de corrections individuelles**. Le montant de la correction régionale est calculé par extrapolation à l'ensemble des dossiers des résultats obtenus sur la base de vérifications effectuées sur un échantillon représentatif de dossiers, l'échantillon ayant été défini soit par l'Etat-membre, soit par la Commission.
- **Les extrapolations nationales de corrections individuelles**. Comme pour la correction régionale, la correction nationale résulte de l'extrapolation au niveau national de corrections obtenues sur un échantillon représentatif des dossiers, défini par l'Etat-membre ou par la Commission.
- **Les corrections financières forfaitaires régionales** qui reposent sur le calcul des risques de perte financière, au titre d'un département ou d'une région. Elles sont décomposées en deux catégories, selon que la correction porte sur des dépenses au titre de l'effet de la mesure pendant la période étudiée, ou déclarées dans les 24 mois ayant précédé la communication écrite par la Commission des résultats de ses vérifications.
- **Les corrections financières forfaitaires nationales** qui suivent le même mode de calcul mais à une échelle géographique plus large. Elles sont décomposées en deux catégories, selon que la correction porte sur des dépenses au titre de l'effet de la mesure pendant la période ou déclarées dans les 24 mois ayant précédé la communication écrite par la Commission des résultats de ses vérifications.

Sur les corrections financières inscrites dans les 27 décisions de la Commission, 3 motifs concernent 87,45 % du montant total : 228,26 M€ pour des corrections forfaitaires nationales à partir du taux et du contrôle de la Commission, 143,93 M€ d'extrapolations nationales de corrections individuelles faites par la Commission et 104,52 M€ de corrections forfaitaires régionales à partir du taux et du contrôle de la Commission. 92,53% du montant total est atteint en rajoutant la 4ème cause, qui porte sur 27,68 M€ pour des extrapolations régionales de corrections individuelles faites par la Commission.

Avec un éclairage supplémentaire à l'approche par secteur, cette classification permet de noter la présence dans l'organisation française de risques récurrents ou identifiables susceptibles d'entraîner une correction financière qui pourrait même donner lieu une extrapolation. Cette conclusion se trouve confortée par une classification des motifs de refus d'apurement selon une typologie française.

4- Une typologie française des motifs d'apurement pour non-conformité.

Pour améliorer la connaissance et l'explication des refus d'apurement, l'ACOFA a complété la classification des refus d'apurement par référence aux causes communautaires en créant une typologie spécifique des corrections. Chaque refus d'apurement est qualifié en fonction de la nature principale de la critique, du service principal responsable de la correction et de l'origine de cette dernière :

- **de la nature principale de la cause : Systémique, Systémique Récurrent, Circonscrit ou Circonscrit Récurrent.** L'ACOFA entend par :
 - « systémique » tout défaut ou manquement constaté dans les modalités mises en place pour la gestion et le contrôle d'une mesure (ex : taux minimum de contrôle non respecté).
 - « circonscrit » tout défaut ou manquement localisé géographiquement (département, région) ou dans le temps (ex : épidémie de fièvre aphteuse, difficultés liées à la mise en place d'une nouvelle réglementation).

La notion de récurrence s'applique au cas « systémique » ou « circonscrit » lorsqu'un défaut ou manquement déjà constaté n'a toujours pas été corrigé.

- **du service principal responsable :** autorité chargée de la définition des modalités d'application, instruction d'un service déconcentré, instruction d'un organisme payeur, contrôle d'un service déconcentré, contrôle d'un organisme payeur, contrôle de la DGDDI ou autres contrôles.
- **de l'origine de la correction : décision ou choix délibéré, négligence, mauvaise interprétation de la réglementation ou autres.** L'ACOFA entend par :
 - « décision ou choix délibéré », toute décision ou choix adopté en connaissance de cause.
 - « négligence », le fait de ne pas s'être donné les moyens, humains ou financiers, de mettre en place les mesures correctrices nécessaires pour se mettre en conformité avec la réglementation communautaire.

Cette typologie des motifs constitue un révélateur des causes de l'apurement en France. Par ailleurs, elle fournit un outil d'aide à la décision pour corriger les situations. Les motifs d'apurement depuis 2004 sont présentés dans les tableaux des pages suivantes.

Répartition des motifs d'apurement selon la typologie mise en place par l'ACOFA

2004					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants	6,21	141,68	54,49		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>3,07</i>	<i>70,01</i>	<i>26,92</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Instruction Services déconcentrés	Instruction Organisme payeur	Contrôle Services déconcentrés	Contrôle organisme payeur
Montants en M €	165,96	0,00	0,21	16,16	20,05
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>82,01</i>	<i>0,00</i>	<i>0,10</i>	<i>7,98</i>	<i>9,91</i>
Origine de la correction	Délibéré	Négligence	Mauvaise interprétation	Autres	
Montants en M €	24,49	175,96	1,93	0,00	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>12,10</i>	<i>86,95</i>	<i>0,95</i>	<i>0,00</i>	
2005					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	17,22	79,26	5,16		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>16,94%</i>	<i>77,98%</i>	<i>5,08%</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Instruction Services déconcentrés	Instruction Organisme payeur	Contrôle Services déconcentrés	
Montants en M €	95,53	0,17	4,99	0,95	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>94,00</i>	<i>0,17</i>	<i>4,90</i>	<i>0,93</i>	
Origine de la correction	Délibéré	Négligence	Mauvaise interprétation	Autres	
Montants en M €	92,65	5,20	1,65	2,14	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>91,16</i>	<i>5,12</i>	<i>1,62</i>	<i>2,10</i>	
2006					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	93,11	32,07	0,87		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>73,87</i>	<i>25,44</i>	<i>0,69</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Instruction Services déconcentrés	Contrôle Services déconcentrés	Instruction et contrôle et Organisme payeur	
Montants en M €	109,20	0,87	8,68	7,30	
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>86,63</i>	<i>0,69</i>	<i>6,89</i>	<i>5,79</i>	
Origine de la correction	Délibéré	Négligence			
Montants en M €	117,88	8,17			
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>93,52</i>	<i>6,48</i>			

L'AUP a repris ce travail qui n'était plus effectué depuis 2006 et a actualisé ce tableau pour la Cour, notamment pour les années 2006, 2007 et 2008.

Les corrections de 82,96 M€ relatives à l'année 2008 portent à concurrence de 50,07 M€ de corrections définitives et de 32,89 M€ de corrections quasi définitives.

Il convient de noter que l'AUP n'utilise plus en 2008 les qualifications «délibéré», «négligence» et «mauvaise interprétation» et recourt à des motifs moins tranchés comme «problème identifié» ou «application imparfaite». Elle le fait pour la présentation des statistiques de 2008 et des chiffres définitifs de 2007, alors que pour cette même année 2007, un an auparavant, elle utilisait encore, pour des décomptes provisoires, ses premières qualifications.

Le changement de qualification intervenue en 2008 est caractéristique de l'inquiétude soulevée à l'AUP par les éventuelles conséquences de ces qualifications très marquées et pourtant non contestées jusque là par les administrations.

2007					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	7,50	5,87	10,05		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>32,02</i>	<i>25,06</i>	<i>42,92</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Contrôle Services déconcentrés	Instruction Organisme payeur	Contrôle Organisme Instructeur	Contrôle des douanes
Montants en M €	8,69	7,50	1,38	3,89	1,86
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>37,11</i>	<i>32,02</i>	<i>5,89</i>	<i>17,04</i>	<i>7,94</i>
Origine de la correction	Problème identifié	Application imparfaite	Autres		
Montants en M €	16,19	7,19	0,04		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>69,13</i>	<i>30,70</i>	<i>0,17</i>		
2008					
Nature principale de la critique	Systémique	Systémique récurrent	Circonscrit		
Montants en M €	3,87	68,74	0,35		
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>5,30</i>	<i>94,21</i>	<i>0,49</i>		
Service principal responsable	Modalités d'application	Grandes orientations	Instruction Services déconcentrés	Contrôle Services déconcentrés	Contrôle des douanes
Montants en M €	6,86	59,47	4,09	1,84	0,7
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>9,40</i>	<i>81,50</i>	<i>5,60</i>	<i>2,51</i>	<i>0,9</i>
Origine de la correction	Problème identifié	Application imparfaite	Autres		
Montants en M €	63,69	9,27			
<i>% par rapport au total des corrections</i>	<i>87,29</i>	<i>12,71</i>			

Sources : ACOFA et AUP.

Au moins pour les trois années 2004, 2005 et 2006, la plupart des corrections d'apurement sont systémiques, c'est-à-dire concernent une mauvaise interprétation de la réglementation européenne par l'administration centrale, voire résultent d'une volonté délibérée de l'autorité ministérielle.

Les refus au titre de 2006 font apparaître : 74% de refus dus à des motifs systémiques rencontrés au niveau national ; 25% de refus dus à des motifs récurrents, c'est-à-dire soulignés par la Commission ; moins de 1% de refus circonscrits.

De son côté, la direction du Budget, dans une lettre en date du 26 juin 2007, écrit : « ...la typologie des refus d'apurement mise en place par l'ACOFA indique que

les refus d'apurement proviennent principalement de manquements dans les modalités de mise en œuvre de la gestion et du contrôle d'une mesure et que ces manquements ont en outre pour la plupart fait l'objet d'une correction au titre d'un refus d'apurement antérieur... »

5- Quelques explications.

En examinant les différentes causes de refus d'apurement et plus particulièrement les motifs récurrents, il est possible de cerner un peu plus les raisons en les regroupant autour de quelques grandes considérations.

a- Des divergences récurrentes d'interprétation.

• Une réglementation de plus en plus complexe.

Comme l'a écrit le MAP au cours du contrôle de la Cour, « ...il convient néanmoins de préciser qu'une application rigoureuse de la réglementation ne protège pas toujours des refus d'apurement car il peut y avoir des différences d'interprétation entre l'Etat-membre et les services de l'apurement, particulièrement dans les domaines où il existe de la subsidiarité. Afin de limiter ce risque, le ministère tente de recueillir l'accord formel de la Commission avant de mettre en œuvre les procédures ...quand l'application de la réglementation recèle des ambiguïtés. »

D'une manière générale, la Commission refuse de donner par écrit des interprétations de réglementations communautaires, évite de saisir les comités de gestion de toute ambiguïté réglementaire et saisit toute occasion de doute ou de présomption pour ouvrir une procédure de refus d'apurement.

Cette démarche de la Commission tient aussi au fait que les services du contrôle sont distincts des unités en charge des politiques et organisations de marché et n'ont pas la mémoire de certains compromis laborieux au Conseil des Ministres qui conduisent souvent à des réglementations compliquées.

L'exemple fréquemment cité est celui du caramel dont la réglementation serait considérée par la Commission elle-même comme difficilement applicable, voire inapplicable.

Face à ces attitudes de la Commission, les autorités françaises n'hésitent pas à prendre des risques et à récidiver.

• Des interprétations françaises qui ne sont pas au-dessus de toute critique.

Plusieurs exemples peuvent être cités :

- **Le secteur des fruits et légumes**, et plus particulièrement les conditions d'agrément des organisations de producteurs, sont caractéristiques de la permanence de divergences avec la Commission.

Dans un premier temps, la France a, sans changer sa réglementation, accepté une correction du 15 juillet 2005 de 63,8 M€ de la Commission et a cherché à limiter les risques de refus d'apurement ; mais ces refus allaient être récurrents. De nouvelles procédures sont alors ouvertes et les autorités françaises saisissent l'organe de conciliation qui, dans son rapport du 15 février 2007, partage la position française sur certains points :

« ...une grande partie du désaccord entre les parties devrait se régler, les autorités françaises ayant indiqué qu'elles avaient cessé de reconnaître les syndicats et les associations de producteurs comme OP dans le secteur concerné...

« ...En ce qui concerne le niveau de la correction proposée, les autorités françaises ont expliqué, documents à l'appui, que...la part des fonds opérationnels des OP mises en cause...notamment pour des raisons liées à leur identité juridique était de beaucoup inférieure au niveau de la correction proposée... »

Malgré cette position de l'organe de conciliation, la Commission, par lettre du 4 avril 2007, maintient la correction à 49,7 M€. Aussi, lorsque la France est à nouveau condamnée, par décision de la Commission en date du 3 octobre 2007, elle prend la décision d'aller en justice.

Quelle que soit la légitimité de la position française, certaines décisions d'attribution d'agrément à des organisations de producteurs de fruits et légumes étaient contestables et ont été contestées.

Dans de nombreux cas, l'agrément était accordé à un faux groupement, compte tenu de la prédominance d'un producteur, voire d'une famille. Cela était parfois vrai en métropole, mais très fréquent dans les DOM et le secteur de la banane. Le regroupement des organisations tant en Martinique qu'en Guadeloupe a fait disparaître le sujet. La lecture de la lettre de la présidente de la CICC du 22 octobre 2005 sur la reconnaissance des OP est à cet égard instructive.

Autre sujet de divergences : les forfaits au titre des fonds opérationnels. Pour la SCA les Vergers d'Anjou, la Commission conteste le dépassement du plafond de 20% du fonds opérationnel qui doit être justifié sans distinguer entre « actions prioritaires » et « actions non prioritaires ». La Commission estime que le dépassement n'est pas éligible à l'aide au motif que le forfait doit être compris comme un tout ne devant pas dépasser le plafond de 20%, et non scindé en deux avec des actions prioritaires d'un côté et non prioritaires de l'autre ; les forfaits liés à des actions prioritaires représentent 38% du fonds, dont 12% correspondant à des actions non prioritaires et donc non éligibles.

La Commission considère que les autorités françaises ont pris trop de liberté avec la réglementation communautaire, que les forfaits ne sont automatiquement acceptés que dans la limite de 20%, que tout dépassement doit être dûment justifié...et qu'en France, il a été constaté que toutes les organisations de producteurs dépassent ce plafond à hauteur de 70%.

Pour sécuriser le régime des organisations de producteurs sur le plan juridique, un arrêté du 23 juillet 2007 a porté le plafond du forfait de 20% pour les actions prioritaires éligibles à une fourchette de 20% à 50%. La réglementation nationale évoluait ainsi dans le bon sens puisque l'arrêté de 2005, comme celui de 2003, prévoyait un déplafonnement jusqu'à 70% dès qu'un forfait prioritaire était mis en œuvre. Toutefois, la divergence avec Bruxelles demeurait.

En mars 2007 a été créé un tableau de surveillance des organisations de producteurs du secteur qui ne remplissent ni les critères, ni les obligations pour recevoir des aides. En janvier 2008, 20 OP étaient dans ce cas.

➤ **Les aides au développement rural.**

- Les aides directes à certaines cultures arables dans le cadre du système intégré.

Au cas particulier du marais poitevin, une des divergences entre les autorités françaises et la Commission portent sur les surfaces éligibles. Le compte-rendu d'une réunion bilatérale tenue le 4 mars 2005,

rapporte que la Commission ne considère pas « ...le cadastre...comme suffisamment fiable pour conclure valablement sur l'éligibilité d'une parcelle, dans la mesure où des cas manifestes d'information erronée avaient été relevés pendant l'examen des dossiers sélectionnés... ». Elle a d'ailleurs demandé « ... aux autorités françaises de mettre en œuvre l'étude de fiabilité du cadastre dans les zones pertinentes pour la problématique d'inéligibilité en zone humide... »

Dans certaines zones humides, la Commission a refusé des aides accordées à des prairies permanentes retournées et mises en culture.

De fortes divergences portent également sur les techniques d'irrigation susceptibles d'être retenues. Pour la Commission, « ...au vu de des critères listés dans la réglementation... :

- par définition, des canaux...ne peuvent être assimilés à du matériel classique d'irrigation... ;
- l'établissement de la proportionnalité entre matériel et superficie passe par le recours à des instruments de mesure propres à l'irrigation par aspersion, comme les compteurs d'eau, qui ne sont pas d'usage pour des canaux ;
- la notion d'apport d'eau ne peut s'entendre que pour la technique visée par la réglementation, c'est-à-dire l'aspersion, et d'évidence ne peut être applicable en zone humide... »

D'une manière générale, la Commission conteste principalement l'assimilation à des zones irriguées de surfaces drainées en zones humides.

- La lettre de la présidente de la CICC au directeur général de la forêt et des affaires rurales en date du 20 décembre 2006 donne de manière exhaustive et détaillée la liste et le descriptif des anomalies : décalage entre les taux d'aide prévus par les conventions ou arrêtés attributifs de subvention et ceux prévus par la RDR ; non-respect de l'obligation de publicité figurant dans les conventions ou arrêtés attributifs de subventions ; modification du plan de financement après contrôle pour respecter le taux maximum d'aides publiques ; financement de projets ou structures inéligibles ; absence de cahier des charges ; prise en compte de l'autofinancement apporté par les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture ; non-respect des procédures de passation des marchés publics ; problèmes soulevés par le respect des normes sanitaires, environnementale et de bien-être des animaux ; non-respect de l'effet incitatif de l'aide exigé par les lignes directrices sur les aides de l'Etat ; absence de cohérence dans la rédaction des circulaires ; prise en compte des notes régionales dans l'établissement des coûts de personnel ; études économiques non réalisées ; risques de financement multiples ; statut des CUMA et plafonnement des aides aux entreprises ; statut des CUMA et critères d'éligibilité...

D'aucuns estiment que les autorités françaises ont trop tendance à créer des quasi-aides nationales financées sur fonds communautaires par une interprétation particulière des réglementations européennes.

- Le sujet des aides aux chambres d'agriculture mérite une attention particulière compte tenu des risques élevés de refus d'apurement et des

difficultés vraisemblables à demander éventuellement le reversement des aides indûment versées.

- **La restructuration du vignoble.** Comme suite à une procédure ouverte en 2002 (Cf. le calendrier présenté en annexe n°1) et une décision de la Commission d'une correction de 14,5 M€, la France accepte une correction de 1 M€ pour dépassement des droits de plantations nouvelles, mais conteste les 13,5 M€ résultant de divergences entre les surfaces déclarées éligibles par la France à l'aide et les surfaces retenues par la Commission.

Pour la France, « ...ni le règlement 1493/1999, ni le règlement 1227/2000 n'impose de règles précises concernant les modalités de calcul des superficies... ces aides peuvent être versées sous forme de montants forfaitaires...limite la participation de la Communauté...à 50% des coûts... »

« ...Il en résulte que les Etats-membres disposent d'une grande marge d'appréciation dans le choix de la méthode de calcul sous réserve que soit respecté le taux de 50% de prise en charge... »

« ...Le calcul des coûts prend en compte des superficies de vignes qui incluent des tournières, c'est-à-dire des espaces latéraux et en bout de rang qui sont nécessaires au passage et au virage des engins de culture de vigne...Ce calcul a été fait sur la base d'un descriptif d'une parcelle type définie comme étant une parcelle de 1 ha...En revanche, cette parcelle ne prenait pas en compte les éléments de bordure...telles les haies et les chemins extérieurs à la superficie couverte par la vigne et par ses tournières... »

• Des déclinaisons françaises de la réglementation communautaire ...

- **...parfois plus contraignantes que nécessaires,** comme pour le critère relatif à l'augmentation du chiffre d'affaires dans les trois ans de l'attribution de la dotation aux jeunes agriculteurs.

Dans son rapport de du 6 juin 2002, le président de la CICC-garantie notait : « ...Encore faudrait-il ne pas en rajouter au niveau national. C'est pourtant ce que l'on constate parfois. Le régime des quotas laitiers...est rendu plus complexe par la pratique nationale d'une gestion collective, pour ne pas dire collectiviste des quotas qui au lieu de pouvoir être vendus ou cédés comme un élément patrimonial...reviennent à la collectivité pour être redistribués par des mécanismes plus ou moins transparents... »

- **...parfois plus sujettes à caution.** Dans son rapport de fin de mandat 2002-2005, la présidente de la CICC-garantie écrivait :

« Les dispositions des règlements communautaires ne sont pas toujours directement applicables et nécessitent souvent l'adoption de modalités nationales spécifiques.

« ...ces modalités sont encore fréquemment énoncées sur des supports juridiquement non appropriés. Ainsi, il a été observé dans certains cas que les seuls textes de référence disponibles pour les professionnels sont des circulaires, lesquelles par nature, sont...non opposables à des bénéficiaires qui n'en respecteraient pas les termes. Par exemple, en matière de développement rural, certains critères n'apparaissent que dans les circulaires.

« Dès lors, leur contenu est utilisé au gré des intérêts de chacun. Dès lors que la circulaire constitue le seul encadrement d'une aide, elle peut être invoquée pour faire valoir le principe de légitime confiance ou au contraire être écartée au motif qu'elle n'est pas opposable au bénéficiaire lorsque celui-ci contrevient à ses termes. Dans le secteur des fruits et légumes, les « conclusions de la CNFO », documents sans statut émanant d'une instance consultative informelle, ont été opposés aux corps de contrôle quand elles prévoyaient des dérogations, tandis que leur absence de statut a été opposé à la CICC lorsqu'elles prévoyaient des limites...

« Au-delà des problèmes posés par le statut juridique des textes d'application nationaux, il importe de souligner les difficultés liées à l'imprécision ou à l'inadaptation de certains dispositifs... Là encore, de nombreux cas ont été relevés dans les secteurs des fruits et légumes et du développement rural, secteurs pour lesquels certaines conventions et plus fréquemment encore les arrêtés de subvention, sont d'un laconisme tel qu'on distingue à peine l'objet précis de la subvention... »

b- Des erreurs dans l'application des réglementations européennes.

- Le contrôle au départ et non pas à l'arrivée des quantités de bananes expédiées de certains départements d'outre-mer vers la métropole est une méthode qui conduit par construction à une majoration des quantités, compte tenu des détériorations intervenues durant le trajet.
- Le cas des fourrages séchés permet d'avoir deux cas de figure :
 - Une erreur manifeste et reconnue par les autorités françaises qui va conduire à une clôture de l'enquête sans correction...comme il y est indiqué dans le compte rendu d'une réunion bilatérale tenue le 7 février 2008 : « ...A la demande de la Commission, les délégués français ont formellement confirmé que les données communiquées par la lettre...étaient erronées, le chiffre de 180 apparaissant dans le tableau transmis se référant aux destinataires contrôlés et non aux lots soumis à contrôle. Il a été confirmé que les contrôles ont été effectués sur...8,15% du nombre total de lots sortis...en conformité avec le taux de contrôle minimal de 5%...Sous réserve de vérification des données à envoyer par la France, une clôture sans conséquences semble appropriée, sous réserve que les autorités françaises donnent suite aux recommandations... »
 - Une application non conforme qui conduit à la correction...comme il est rapporté dans le compte-rendu d'une réunion bilatérale tenue le 7 février 2008 : « ...Les services de la Commission soulignent que les contrôles physiques du poids à la sortie ne portent...que sur un taux d'environ 1,2% ce qui est bien inférieur par rapport aux prescriptions réglementaires...contrôle minimal de 5% des quantités...il est établi que deux des contrôles clés prévus par le règlement ont été effectués si mal ou si rarement qu'ils ont été inefficaces pour prévenir les irrégularités... »
- Dans sa note sur l'exécution du budget 2007 de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », la Cour des comptes a relevé une décision budgétaire prise sur la base d'un risque de refus d'apurement : « ...la réglementation européenne n'autorise pas le versement intégral d'une aide avant que tous les contrôles prévus par les textes ne soient réalisés. Le paiement d'une campagne annuelle de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA) et primes nationales supplémentaires à la vache allaitante (PNSVA) doit se faire en deux temps : 60% à l'automne, le solde au

début de l'année suivante. Lors de la campagne 2006/2007, la France a, sans solliciter l'accord de la Commission européenne, payé le solde sans attendre 2007, alors que dans certains départements les contrôles n'étaient pas tous achevés. Il découle de cette anticipation dont les motifs n'ont jamais, malgré plusieurs demandes, été explicités à la Cour, un risque de refus d'apurement communautaire estimé à 35 M €. Pour couvrir ce risque, le Premier ministre a décidé, au printemps 2007, d'appliquer au programme 227 une mise en réserve complémentaire d'un montant de 35 M€. (en AE et en CP)... ». Pour la direction du Budget, c'est « le ministère de l'agriculture qui a décidé de payer »...

c- Les défaillances des contrôles.

Les défaillances se trouvent à l'origine d'une grande quantité de refus d'apurement, dans tous les secteurs et à tous les stades de la chaîne des paiements.

Aux déficiences des contrôles physiques sur les exportations, les mouvements d'animaux et les vaches allaitantes déjà relevées se sont ajoutées les insuffisances des contrôles sur le mesurage des surfaces agricoles éligibles aux aides végétales et animales, sur les organisations caritatives recevant des denrées prélevées sur les stocks d'intervention, sur les organisations de producteurs, sur les prêts bonifiés agricoles (comme la Cour l'a montré dans son rapport public annuel de 2006), sur les aides au secteur de la prune et des pruneaux, etc.

Il est vrai que ces défaillances sont plus faciles à déceler que d'autres et leurs conséquences peuvent être extrapolées relativement facilement. De plus, le dispositif français de paiement des aides européennes a longtemps organisé en quelque sorte l'absence ou l'inefficacité des contrôles dans la mesure où les organismes payeurs ne disposaient pas des dossiers d'aide, instruits jusqu'à la liquidation des aides, par les services extérieurs du ministère chargé de l'agriculture. Dans son rapport public de 2001, la Cour des comptes a analysé les raisons de ces défaillances (pages 272 à 278). Depuis cette date, certaines améliorations ont été constatées : le contrôle du comptable public a été réorganisé, le contrôle interne du ministère de l'agriculture développé et normalisé, les relations entre services instructeurs et organismes payeurs ont été souvent précisés dans des documents contractuels.

III- LA TRANSCRIPTION COMPTABLE ET BUDGÉTAIRE DES REFUS D'APUREMENT.

Depuis quarante ans, dès que des refus d'apurement étaient constatés par la réalisation d'un prélèvement européen sur le remboursement des dépenses européennes payées en France, des crédits d'un montant égal au prélèvement étaient inscrits en loi de finances rectificative (LFR) au budget du ministère chargé de l'agriculture. Celui-ci les mettait à la disposition de l'agence centrale du Trésor qui pouvait ainsi rembourser aux organismes payeurs le montant exact des dépenses qu'ils avaient réalisées dans l'année. De la sorte, la sanction européenne se trouvait dépourvue d'effets pratiques pour les organismes payeurs comme pour le ministère.

En 2006, le ministère du budget a refusé d'inscrire en loi de finances rectificative le montant des refus d'apurement constatés cette année-là. Selon ce ministère, il appartenait au ministère de l'agriculture, responsable des programmes de dépenses agricoles, de dégager sur ses enveloppes les crédits nécessaires au financement des refus d'apurement. Plus profondément, et non sans raison, le ministère du budget estimait qu'il fallait inciter le ministère à se conformer aux règlements européens et, dans ce but, mettre à sa charge les conséquences des erreurs commises dans le paiement des aides européennes. La même position a été adoptée en 2007.

Jusqu'à présent, les crédits nécessaires à la couverture des refus d'apurement sont inscrits en loi de finances rectificative, sans aucune inscription dans la loi de finances initiale. Néanmoins, la question d'une inscription en loi de finances initiale (LFI) se pose. En effet, il s'agit d'une dépense inéluctable, puisque des procédures conduisant à une correction financière sont ouvertes. Même si le montant reste indéterminé, les ministères disposent des évaluations qui sont faites par l'AUP sur des hypothèses haute et basse.

Les différentes positions en présence :

1- La DGPEI considère que « Le MAP est budgétairement chargé de l'apurement. Le mécanisme est le suivant : les dépenses rejetées par la Commission européenne sont déduites par elle des versements mensuels de trésorerie du FEOGA-G. Le déficit de trésorerie qui apparaît en cours d'année est comblé par une dotation imputée sur le budget national (chapitre 44-53-76 du MAP jusqu'en 2005), inscrite en loi de finances rectificative. »

« Les crédits inscrits en loi de finances rectificative proviennent selon les années d'annulations de crédits, de redéploiements budgétaires opérés à partir de gels budgétaires ou de prélèvements sur les reports, y compris à partir des budgets des organismes payeurs. Il est donc impossible de faire un lien direct entre des lignes budgétaires portant annulations de crédits et la provision pour paiement des corrections financières. »

2- La direction du Budget tente d'appliquer le principe « responsable/payeur », notamment en utilisant pour le financement des refus d'apurement en LFR une partie des crédits de la LFI mis en réserve en début d'année au titre de la régulation.

Pour elle, « ...il s'avère difficile d'effectuer des prévisions en matière de refus d'apurement pour les années à venir. Outre les questions de qualité du système d'octroi et de contrôle des paiements directs en France, le montant des refus d'apurement dépend en effet de nombreux facteurs... »

Jusqu'à nouvel ordre, la direction du Budget « souhaite conserver le principe d'inscription en LFR du montant des refus d'apurement à la fois pour des raisons :

« -de principe : les apurements ne sont pas inéluctables, comme le montrent les exemples étrangers ;

« -d'incitation, dans la mesure où l'enjeu reste à ce stade un partage des apurements entre ouverture en collectif et couverture par redéploiement en gestion (retracées dans le RAP, pour la bonne information du Gouvernement). »

Elle considère que, « l'inscription en LFI risquerait, sous cet angle, de constituer un signal très contre-productif, qui serait d'entériner, à l'inverse, le caractère durablement inéluctable de ces apurements. »

Toutefois, dans le cadre de la préparation du budget pluriannuel 2009-2011, la direction du Budget réfléchit à la possibilité d'une budgétisation initiale correspondant à la part des refus d'apurement pouvant être considérés comme inéluctables car correspondant à de réelles erreurs matérielles. Pour la direction du Budget, la contrepartie de cette budgétisation devrait être un engagement du MAP d'améliorer la gestion des refus d'apurement.

3- Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans son avis en date du 13 septembre 2006, constate que le programme 227 « ...est soumis aux aléas des crises auxquelles le ministère doit faire face. Il en résulte une difficile conciliation entre le besoin de continuité des actions et la nécessaire mobilisation en urgence de crédits, impliquant des mesures de régulation et d'ajustement. Cette situation crée une instabilité excessive des montants affectés à certaines actions ou sous-actions peu propice au travail, en profondeur et sur la durée, des gestionnaires pour améliorer les dispositifs...

« ... Dans le nouveau contexte de la LOLF qui donne désormais une grande importance à la mesure de la performance, cette pratique, outre la question de sincérité budgétaire qu'elle pose, conduit à des réallocations internes de crédits qui vont bien au-delà des logiques de fongibilité et mettent en cause la capacité des gestionnaires à se projeter dans l'état d'esprit que requiert la mise en œuvre de la LOLF.

« C'est pourquoi le comité rappelle la nécessité de veiller à la sincérité du programme en dotant, dès la LFI, les lignes particulièrement importantes concernant le fonds national de garantie contre les calamités agricoles et les suites financières des refus d'apurement, dès lors qu'elles apparaissent inéluctables pour l'année budgétaire concerné.

« S'agissant des décisions d'apurement, le comité recommande qu'une réflexion soit engagée sur la logique de leur rattachement intégral au programme audité alors qu'une partie des refus communautaires se trouve dans le travail des DDAF dont les moyens ne sont pas rattachés à ce programme. Le mode d'ajustement actuel qui consiste, pour l'essentiel, à redéployer les moyens des offices agricoles, n'apparaît en tout état de cause pas satisfaisant. »

Préalablement sollicité sur le rapport d'instruction pour le CIAP, le directeur général de la DGPEI écrivait le 27 juillet 2007 :

« Je partage les remarques formulées par les auditeurs pour ce qui concerne la prise en compte dès la loi de finances initiale des moyens nécessaire au financement du FNGCA et des dépenses prévisionnelles liées au refus d'apurement. Ce dernier point avait notamment fait l'objet d'une note du DPEI au directeur des affaires financières en date du 4 juillet 2005. L'inscription des crédits correspondants a néanmoins fait, jusqu'à présent, l'objet d'un refus des services de la direction du Budget lors de la conférence budgétaire préparatoire à l'élaboration du PLF... »

« ...Toutefois, pour ces crédits, comme pour ceux mobilisés pour le financement des

mesures de crises, si la proposition des rapporteurs pourrait effectivement permettre d'apporter a priori une clarification dans la présentation des moyens d'intervention du programme et des offices d'intervention en particulier, le caractère par définition non prévisible de leur montant, ne permettra pas de s'exonérer des mesures de régulation et d'ajustement mises en œuvre actuellement... »

« ...Enfin, l'imputation a priori à tel ou tel programme des moyens et des dépenses liée au refus d'apurement communautaire est un sujet qui fait débat. En particulier, certains refus d'apurement pouvant en théorie, le cas échéant, être induits par des réallocations de moyens des DDAF, hors du périmètre du programme 227, il ne peut être considéré que ces dépenses se rattachent sans contestation possible au programme 227... »

4- En conclusion, l'absence de toute inscription budgétaire, dans le budget du MAP, même indicative ou évaluative, est en contradiction avec l'esprit de la LOLF. Par ailleurs, elle ne permet pas d'explicitier la responsabilité budgétaire du MAP.

Si l'on ne s'attarde pas à la possibilité de faire supporter par les organismes payeurs la charge des refus d'apurement constatés dans leur secteur, parce qu'elle ne correspond pas à la responsabilité reconnue aux Etats-membres de l'Union européenne dans le paiement des dépenses agricoles, il existe en théorie plusieurs possibilités de transcrire les refus d'apurement dans le budget de l'Etat.

L'affectation au programme 552 « dépenses accidentelles et imprévisibles ne se justifie pas, car ces dépenses consécutives aux refus d'apurement ne sont ni accidentelles en raison de leur récurrence ni imprévisibles compte tenu du suivi qui est fait des cas de refus.

Le financement de ces dépenses au sein des programmes de la mission « Agriculture » du budget de l'Etat est envisageable. L'inscription d'un crédit en loi de finances peut se comprendre soit comme la constatation en loi de finances rectificative d'une dépense imprévue soit comme l'autorisation en loi de finances initiale de payer les dépenses qui résulteront des refus d'apurement prévisibles.

La logique de l'inscription en loi de finances rectificative des refus d'apurement découle d'une conception selon laquelle le montant des refus d'apurement est incertain et ne peut pas être financé sur la gestion. Elle répond aussi au principe selon lequel l'Etat est son propre assureur et assume les conséquences de ses erreurs ou des modifications d'interprétation des règlements communautaires par la Commission européenne.

Même si l'on peut trouver des fondements à cette conception, elle se révèle à l'usage contestable dans la mesure où les refus d'apurement sont annuellement inscrits au budget de l'Etat et que leur montant, certes variable d'un exercice à l'autre comme dans le temps tout au long de la procédure d'apurement, peut néanmoins être évalué et cerné avec une certaine précision au fur et à mesure de l'avancement de cette procédure. D'ailleurs, le MAP et la direction du Budget disposent des évaluations faites par l'AUP.

En conséquence, il paraîtrait justifié d'inscrire en loi de finances initiale un crédit au titre des refus d'apurement.

La détermination du montant de ce crédit peut être discutée et laissée à la négociation annuelle entre le MAP et le ministère chargé du budget. Mais on peut aussi penser qu'il serait souhaitable, pour éviter les discussions inutiles, de fixer à l'avance une norme.

Trois possibilités existent pour le montant à inscrire en LFI : le montant maximal des dix dernières années, le montant moyen des dix dernières années, le plus faible montant des dix dernières années.

La durée de dix ans est suggérée compte tenu des délais mis pour clore des procédures de correction financière.

La préparation du budget pluriannuel 2009-2011 pourrait être l'occasion de préciser les bases de cette inscription en LFI en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Pour responsabiliser le MAP, ce crédit serait porté au programme 227, « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

Au-delà de son aspect budgétaire, ce problème a également une **dimension comptable**. Dans ses travaux de certification des comptes de l'Etat de 2007, la Cour a constaté que le risque pour l'Etat de devoir faire face aux charges de remboursement de crédits communautaires en raison des refus d'apurement devait être provisionné dans les comptes. En effet, « Une analyse des refus d'apurement montre que près de 93% des refus notifiés par la Commission en 2006 ont été identifiés avant que la Commission ne rende sa décision et que les 7% restant sont dus à des erreurs d'interprétation de la réglementation ». La Cour des comptes est convenue avec le producteur des comptes de reprendre l'examen de la question dans le cadre de la certification des comptes de 2008.

ANNEXE N°1 : DELAIS DE L'ENQUETE DE LA COMMISSION SUR L'AIDE À LA RESTRUCTURATION DU VIGNOBLE

Au cours du premier semestre 2002, annonce en comité du FEOGA du programme prévu au titre du deuxième semestre,

- fin août 2002 : envoi d'une lettre d'information sur la mission prévue,
- Septembre 2002 : enquête sur place de la Commission,
- Février 2003 : envoi à la France de la lettre d'ouverture de la procédure,
- Mai 2003 : réponse de la France, après obtention d'une prolongation du délai de réponse,
- Septembre 2003 : réunion bilatérale à Bruxelles,
- Juillet 2004 : notification formelle des conclusions de la Commission,
- Octobre 2004 : saisine par la France de l'organe de conciliation,
- Mars 2005 : audition d'une délégation française devant l'organe de conciliation, au-delà des délais avec accord de la France,
- Mars 2005 : avis de l'organe de conciliation,
- Mai 2005 : décision finale de la Commission,
- Juillet 2005 : publication de la décision au Journal officiel relative à un refus d'apurement de 14,5 M €. Dont 1 est accepté par la France et 13,5 contestés,
- Septembre 2005 : recours de la France devant le TPI.
- Décembre 2005 : mémoire en défense de la Commission européenne.
- Mars 2006 : mémoire en réplique du Gouvernement français.
- Juin 2006 : mémoire en duplique de la Commission européenne.
- Février 2008 : communication du rapport d'audience du juge rapporteur.

ANNEXE N°2 : CORRECTIONS FINANCIERES PAR ANNEE DE RATTACHEMENT

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
1995	97,57										97,57
1996	5,92	124,12	0,16								130,21
1997	3,62	60,23	0,01		0,01						65,10
1998		26,60	15,51	1,41	1,20						44,72
1999			23,57	3,72	3,99	20,57	5,01				56,86
2000			1,01	13,67	34,89	26,53	18,21	18,47			112,78
2001					2,96	57,66	54,68	27,26			144,73
2002					0,01	60,58	34,27	24,16	5,70		124,71
2003						37,05	6,34	20,33	9,17	25,03	106,91
2004								26,82	5,06	27,54	59,42
2005										8,87	8,87
2006										5,32	5,32
2007										3,78	3,78
Total	107,31	231,63	40,26	1,37	43,05	202,38	118,51	126,05	23,42	70,54	

Source : MAP.

ANNEXE N°3 : SAISINES DE L'ORGANE DE CONCILIATION PAR LA FRANCE (EN M€)

décision	secteurs	correction initiale	correction après conciliation
ad hoc 1	SIGC surface/soja irrigué	18,060	3,132
	Lin textile	0,781	0,313
		1,894	0,758
		0,099	0,049
ad hoc 4	Restitutions	99,084	99,084
ad hoc 5	Banane	3,309	0,802
	pêches et poires transformées	6,794	6,794
	PMTVA	32,058	32,058
	SIGC surfaces	109,377	60,724
ad hoc 6	SIGC surfaces	27,738	24,251
ad hoc 7	SIGC surfaces animaux	32,904	10,137
ad hoc 12	Pruneaux	7,022	3,511
ad hoc 13	Vin	31,592	24,559
ad hoc 14	matières grasses butyriques	2,045	0,925
	SIGC surfaces	13,965	5,586
ad hoc 15	Primes bovines BDNI	90,911	90,911
ad hoc 16	Bananes	20,809	20,809
	aide aux + démunis	7,932	6,207
	SIGC surfaces	27,679	27,679
ad hoc 19	Reconnaissance F & L	74,155	63,792
ad hoc 20	Restructuration vignoble	14,955	14,212
ad hoc 23	Pruneaux	5,872	3,995
	Contrôles sur place/ par télédétection	41,896	0
ad hoc 25	Reconnaissance OP F&L	49,721	49,721
Total		720,652	550,009
Différence			170,643

Source : rapports de synthèse d'apurement de la Commission / AUP-MCFA