



Journal officiel des Communautés européennes

C 290

45^e année
25 novembre 2002

Édition de langue
française

Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	<u>Sommaire</u>	<u>Page</u>
2002/C 290/01	<i>I Communications</i> Cour des comptes Rapport spécial n° 5/2002 relatif aux régimes de primes et de paiement à l'extensification de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine accompagné des réponses de la Commission	<u>1</u>

FR

I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 5/2002

relatif aux régimes de primes et de paiement à l'extensification de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine accompagné des réponses de la Commission

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

(2002/C 290/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Pages</i>
SYNTHÈSE	I-VII	3
INTRODUCTION	1-12	4
Contexte	1-9	4
Cadre réglementaire du régime de paiement à l'extensification (RPE)	1-4	4
Définition de l'extensification	5	5
Relation entre extensification et production bovine	6	5
La part de la production spécialisée en viande bovine s'est accrue dans l'Union européenne	7-9	5
Objectifs et approche de l'audit de la Cour	10-12	6
INFORMATIONS FINANCIÈRES	13	6
LES MÉCANISMES DU RPE	14-21	9
Les réformes de l'Agenda 2000 ont entraîné des changements notables	14-16	9
mais le facteur de densité reste un moyen rudimentaire de recenser les pratiques agricoles extensives	17-18	10
et le régime n'incite pas les producteurs à réduire le facteur de densité	19-20	10
Le RPE et les autres régimes	21	10
MISE EN ŒUVRE DU RPE DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS	22-33	10
Difficultés engendrées par les insuffisances des bases de données relatives au bétail	22-24	10
Le ciblage des inspections du RPE pourrait être amélioré	25-27	11
Les méthodes d'inspection des bovins varient selon les États membres	28	11
La mise en œuvre du RPE comporte des anomalies	29-33	12
La navette est considérée comme une culture fourragère pour le RPE en Écosse, mais non en Angleterre	29	12
La superficie fourragère des alpages (Almen) est surévaluée en Autriche	30-32	12
Les producteurs français éligibles ont bénéficié du RPE sans en avoir fait expressément la demande	33	12

	Points	Pages
LES INFORMATIONS DONT DISPOSE LA COMMISSION SUR L'INCIDENCE DU RPE SONT INSUFFISANTES	34	13
INCIDENCE DU RPE	35-45	13
Le RPE fait partie des mesures destinées à fournir un complément de ressources aux producteurs extensifs	36	13
mais il n'incite guère les éleveurs intensifs à recourir davantage à des méthodes de production extensives	37-39	13
et n'a pas non plus favorisé le développement d'une production agricole extensive supplémentaire, bien qu'il profite aux éleveurs pratiquant déjà l'élevage extensif	40-45	14
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	46-53	16
Conclusion	46-52	16
Recommandations	53	16
<i>Tableau 1</i> Montant de la prime à l'extensification		4
<i>Tableau 2</i> Dépenses consacrées au secteur de la viande bovine		7
<i>Tableau 3</i> Comparaison du nombre d'animaux bénéficiant de la prime spéciale, de la prime à la vache allaitante et de la prime à l'extensification — Campagnes 1999 et 2000		8
<i>Tableau 4</i> Résultats de l'examen d'un échantillon de demandes de producteurs pour le RPE dans les États membres visités		15
<i>Illustration 1</i> Dépenses budgétaires consacrées au RPE 1994-2000: 4039,4 millions d'euros		8
<i>Illustration 2</i> Évolution des dépenses budgétaires consacrées au RPE dans l'Union européenne		9
<i>Illustration 3</i> Pourcentage moyen des animaux éligibles au RPE 1994-1999		14
Réponses de la Commission		18

SYNTHÈSE

I. La Cour a examiné le régime de paiement à l'extensification ⁽¹⁾ (RPE), régime de paiements directs dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine qui vise à promouvoir des méthodes de production durable et extensive de la viande bovine et à réduire les excédents de production (points 2 et 4). L'audit avait pour objectif de déterminer les effets du RPE sur le développement de la production bovine extensive dans l'Union européenne et d'en étudier la mise en œuvre après sa réforme dans le cadre de l'Agenda 2000 (points 10 à 12).

II. Les deux tiers du cheptel bovin européen sont composés de troupeaux de vaches laitières qui n'ouvrent normalement pas droit au RPE et appartiennent généralement à des élevages plus intensifs que les troupeaux spécialisés de vaches allaitantes (mais cette proportion se réduit progressivement — voir points 6 et 7). Les dépenses budgétaires consacrées au RPE se sont élevées à 4 039,4 millions d'euros entre 1994 et 2000. Ce régime a plus particulièrement bénéficié aux États membres disposant de troupeaux de vaches allaitantes importants (point 41).

III. En prenant en considération le nombre réel de têtes pour le calcul du facteur de densité (point 3), et en établissant un seuil de superficie de pâturage, la réforme de l'Agenda 2000 a remédié à une faiblesse du RPE [points 14 b) et 18]. Le facteur de densité n'est qu'un moyen rudimentaire de distinguer les pratiques agricoles intensives et extensives (points 17 à 20).

IV. Le RPE coexiste avec des plans régionaux de développement rural et agri-environnemental (point 21) et les facteurs de densité imposés par les principaux régimes de primes animales sont ramenés à des niveaux analogues à ceux du RPE au cas où le système de double seuil est appliqué (point 20).

V. La mise en œuvre du RPE s'est avérée problématique dans tous les États membres visités (points 22 et 28). Les procédures d'inspection et les systèmes d'identification et d'enregistrement des bovins souffraient de diverses déficiences, tandis que la définition et la mesure des superficies fourragères soulevaient également des difficultés (points 29 et 32). Certains agriculteurs ont reçu des paiements à l'extensification sans en avoir expressément fait la demande (point 33).

VI. La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes concernant l'incidence du RPE (points 34 et 35). Si le RPE permet de soutenir le revenu des éleveurs bovins extensifs, ses effets sur la production extensive de bovins restent limités. Ce régime n'incite guère les éleveurs intensifs à recourir davantage à des méthodes de production extensive, et ne les a guère motivés à développer une production agricole extensive supplémentaire (points 36 à 45).

VII. La Cour recommande à la Commission d'évaluer l'efficacité et l'efficience du RPE ainsi que la cohérence de ce régime avec d'autres, tels que les programmes agri-environnementaux et les régimes compensatoires. Il conviendrait d'envisager de modifier la réglementation afin de pallier les insuffisances des procédures d'inspection et d'évaluation des risques (point 53).

⁽¹⁾ Désigné par «régime de prime à l'extensification» jusqu'au 1^{er} janvier 2000.

INTRODUCTION

Contexte

Cadre réglementaire du régime de paiement à l'extensification (RPE)

1. Depuis les réformes de l'Agenda 2000 mises en place au 1^{er} janvier 2000, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine ⁽¹⁾ offre des aides directes plus importantes aux éleveurs afin de compenser les pertes de revenu découlant de baisses des prix et de la réduction du soutien du marché sous la forme d'opérations de stockage, de restitutions à l'exportation et de contrôle des importations. Les aides directes sont constituées d'une prime spéciale versée à tout producteur de taureaux et de bœufs, d'une prime au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (c'est-à-dire des animaux élevés pour leur viande), d'une prime à l'abattage concernant tous les bovins et de paiements supplémentaires à la tête et/ou à la surface ⁽²⁾ (ces deux dernières aides ont été instaurées par l'Agenda 2000). Un producteur bénéficiant déjà de la «prime spéciale» et de la «prime à la vache

allaitante» peut prétendre à un paiement supplémentaire à l'extensification.

2. Le régime de prime à l'extensification a été instauré par la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992 ⁽³⁾. Son objectif était de dédommager les producteurs de viande bovine spécialisés de l'avantage par rapport à la concurrence dont bénéficiaient les producteurs bovins intensifs et semi-intensifs grâce à la chute des prix des céréales (point 4). Pour déterminer l'éligibilité d'un éleveur au paiement, le régime devait prendre en compte le facteur de densité de l'exploitation agricole, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de têtes de bétail par espèce et la capacité fourragère de l'exploitation. La prime à l'extensification était octroyée si le producteur maintenait au-dessous d'un certain seuil le facteur de densité des animaux qu'il avait déclarés pour bénéficier de la prime spéciale et de la prime à la vache allaitante. Le régime a été modifié à deux reprises en vue d'accroître le montant des paiements supplémentaires et d'instaurer un système de double seuil permettant d'accroître l'efficacité du RPE moyennant le paiement de primes plus élevées lorsque des taux de chargement inférieurs étaient maintenus (tableau 1).

Tableau 1

Montant de la prime à l'extensification

Règlement	Campagne	Montant du RPE	UGB / ha pour le RPE	UGB / ha pour la PSB/PVA
Règlement (CEE) n° 2066/92	1993	ECU 30	< 1,4	
Règlement (CE) n° 2417/95	1995	ECU 36,23	< 1,4	
Règlement (CE) n° 2222/96	1997	ECU 36 ECU 52	< 1,4 < 1	
Règlement (CE) n° 1254/1999	Seuil d'éligibilité unique: à partir de 2000	EUR 100	≤ 1,4	< 2 (ramené à 1,8 d'ici à 2003)
Règlement (CE) n° 1254/99	Système de double seuil:			
	2000 et 2001	EUR 33 EUR 66	≤ 2 et ≥ 1,6 < 1,6	< 2
Règlement (CE) n° 1512/2001 sur la prime spéciale et la prime à la vache allaitante à partir de 2002	2002	EUR 40 EUR 80	≤ 1,8 et ≥ 1,4 < 1,4	< 1,9
	2003	EUR 40 EUR 80	≤ 1,8 et ≥ 1,4 < 1,4	< 1,8

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1254/1999/CE du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 160 du 26.6.1999).

⁽²⁾ Il existe également une «prime à la désaisonnalisation» pouvant être accordée pour les animaux abattus hors saison, mais son montant n'est pas très important et un nombre limité d'États membres peut en bénéficier.

⁽³⁾ Règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968 (JO L 148 du 28.6.1968) portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, modifié par les règlements du Conseil (CEE) n° 2066/92 du 30 juin 1992 (JO L 215 du 30.7.1992), (CE) n° 2417/95 du 13 octobre 1995 (JO L 248 du 14.10.1995) et (CE) n° 2222/96 du 18 novembre 1996 (JO L 296 du 21.11.1996).

3. Le facteur de densité tient compte du nombre d'animaux par rapport à la capacité fourragère ⁽¹⁾ disponible pour ces animaux. Le nombre de têtes de bétail est exprimé en «unités de gros bétail» (UGB). Actuellement, les bovins de plus de 24 mois comptent pour 1 UGB, ceux dont l'âge est compris entre six et vingt-quatre mois pour 0,6 UGB et les ovins et caprins pour 0,15 UGB par tête. Le facteur de densité maximal actuel, à savoir 2 UGB par hectare, critère d'éligibilité des régimes de primes aux bovins, a été calculé en fonction du maximum acceptable de 170 kg N/ha d'origine organique par la directive sur les nitrates.

4. Même si les objectifs détaillés du RPE ne sont pas clairement énoncés dans les règlements applicables, le RPE fait partie des mesures visant à réduire les excédents de production bovine et à encourager une production agricole et alimentaire durable et de qualité ⁽²⁾, et plus spécialement, à combattre la tendance accrue à l'intensification et à promouvoir la production bovine extensive ⁽³⁾. Les objectifs concernant le contrôle de la production ont été ajoutés en 1996 ⁽⁴⁾ et les objectifs environnementaux ont été inscrits dans le cadre des réformes de l'Agenda 2000 ⁽⁵⁾. Comme les autres régimes d'aide de la PAC, le RPE a pour objectif général de soutenir le revenu des éleveurs. Dans son rapport annuel 1996 ⁽⁶⁾, la Cour a signalé que le mode de calcul du facteur de densité ne prenait en compte que les animaux pour lesquels une prime était demandée. Elle recommandait de prendre en considération toutes les têtes de bétail d'une exploitation. Le régime réformé par l'Agenda 2000, désormais connu sous l'appellation de régime des paiements à l'extensification (RPE) ⁽⁷⁾, a corrigé cette faiblesse en prenant en compte toutes les têtes de bétail d'une exploitation et en imposant des critères d'éligibilité plus rigoureux à partir du 1^{er} janvier 2000 (points 14 à 16). Le paiement supplémentaire pour extensification ne fait pas partie des subventions à l'extensification disponibles dans le cadre des mesures agri-environnementales, lesquelles font l'objet du rapport spécial de la Cour sur la PAC et l'environnement ⁽⁸⁾.

Définition de l'extensification

5. Les termes «agriculture extensive» et «extensification» ne sont pas définis dans la réglementation en vigueur. L'élevage extensif de bovins est généralement considéré comme un élevage dans le cadre duquel les animaux sont élevés en pâture, contrairement à l'élevage intensif dans le cadre duquel les animaux passent généralement la plus grande partie de leur vie dans des étables et reçoivent une alimentation industrielle. L'organisation commune de marché (OCM) actuelle dans le secteur bovin prend en compte cette distinction en déterminant le taux de chargement maximal, c'est-à-dire le nombre maximal d'animaux par hectare de superficie fourragère disponible (tableau 1) et en précisant que les superficies de pâturage doivent représenter au moins 50 % de la superficie fourragère [point 14 b)].

Relation entre extensification et production bovine

6. Un tiers seulement de la viande bovine de l'Union européenne est issu de la production spécialisée dans ce domaine (c'est-à-dire de troupeaux de vaches allaitantes de race à viande élevées à cette fin), mais cette proportion est à la hausse ⁽⁹⁾ (point 7). Le reste provient de vaches laitières. Ces dernières ne sont pas éligibles aux principales subventions du secteur bovin (prime à la vache allaitante ou prime spéciale), ni à la prime à l'extensification (voir les exceptions point 45) et sont normalement élevées selon des méthodes plus intensives, de manière à produire une quantité suffisante de lait. Cette tendance à l'intensification du secteur laitier a été confirmée par une étude ⁽¹⁰⁾ sur les systèmes d'élevage herbivore dans l'Union européenne, réalisée en 1999 pour le compte de la Commission. Cette étude a en effet établi, entre autres, que 40 % des exploitations de l'Union européenne spécialisées dans la production de lait présentaient des facteurs de densité supérieurs à 2 UGB par hectare, contre 23 % pour les exploitations spécialisées dans la production de viande bovine. Bien que des écarts existent entre les États membres, la concentration de vaches allaitantes par rapport aux herbages disponibles ne dépasse généralement pas un animal par hectare.

La part de la production spécialisée en viande bovine s'est accrue dans l'Union européenne

7. Entre 1995 et 1999, les prix moyens de la viande bovine dans l'Union européenne ont diminué d'environ 8 % ⁽¹¹⁾, et le cheptel bovin européen a légèrement diminué, la réduction du

⁽¹⁾ La capacité fourragère d'une exploitation est la superficie consacrée tout au long de l'année à l'élevage d'animaux. Pour bénéficier du RPE, 50 % de la capacité fourragère doit être composée de pâturages qui, selon la pratique agricole locale, sont reconnus comme étant destinés au pacage des animaux, le reste de la superficie étant composé de terres destinées à la culture fourragère.

⁽²⁾ Évolution et avenir de la PAC — Document de réflexion de la Commission [COM (91) 100 final du 1^{er} février 1991].

⁽³⁾ Préambule du règlement (CEE) n° 2066/92 modifiant le règlement (CEE) n° 805/68.

⁽⁴⁾ Préambule du règlement (CEE) n° 2222/96 modifiant le règlement (CEE) n° 805/68.

⁽⁵⁾ Préambule 14 du règlement (CE) n° 1254/1999.

⁽⁶⁾ Rapport annuel relatif à l'exercice 1996, point 4.44 (JO C 348 du 18.11.1997).

⁽⁷⁾ Règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil. Règlement (CE) n° 2342/1999 de la Commission du 28 octobre 1999 établissant modalités d'application du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine en ce qui concerne le régime des primes (JO L 281 du 4.11.1999).

⁽⁸⁾ Le rapport spécial n° 14/2000 sur la PAC et l'environnement couvre les aspects environnementaux de tous les régimes instaurés dans le cadre de la PAC. La section intitulée «L'incidence environnementale des organisations communes de marché après 1992», points 19 à 26 et 92, est consacrée aux régimes applicables aux élevages (JO C 353 du 8.12.2000).

⁽⁹⁾ Source: Commission, PAC 2000, Document de travail, avril 1997: «Secteur de la viande bovine, état actuel et perspectives».

⁽¹⁰⁾ Institut national de la recherche agronomique (INRA): «Typologie des systèmes d'élevage dans l'Union européenne — Étude réalisée à partir du réseau d'information comptable agricole (RICA), Rapport final, mai 1999». Tableau 6.4.

⁽¹¹⁾ Des variations de prix sont observées en fonction de la catégorie des animaux, de l'État membre et de la saison. Par exemple, entre la semaine 8 de 1995 et la semaine 8 de 1999, le prix moyen des carcasses de jeunes taureaux (classe de qualité A R3) dans l'Union européenne est passé de 312,85 euros à 288,529 euros pour 100 kg, et celui des bœufs (classe C R3) de 298,419 euros à 274,058 euros. Les crises de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) de 1996 et 2000 ont temporairement entraîné de fortes chutes des prix. Source des prix: Situation du marché européen du cheptel bovin et des carcasses, DG AGRI, 1^{er} mars 2001.

nombre de bovins mâles et de vaches laitières étant compensée par une modeste augmentation du nombre de vaches allaitantes ⁽¹⁾. Ainsi, la part des troupeaux de vaches allaitantes dans la production bovine totale de l'Union européenne s'est accrue, tandis que, entre 1990 et 2000, par exemple, le pourcentage de vaches laitières dans l'ensemble du cheptel bovin de l'Union européenne a diminué, passant de 73 % à 63 % ⁽¹⁾.

8. Le nombre d'animaux bénéficiant d'une prime de base (prime spéciale et prime à la vache allaitante) est resté stable entre 1995 et 1999, s'établissant aux environs d'un tiers des animaux concernés. Le nombre de ces animaux bénéficiant en outre de la prime à l'extensification a légèrement augmenté. Si la situation varie d'un État membre à l'autre, dans la plupart des États membres excepté l'Espagne, le cheptel bovin total a soit enregistré une baisse, soit connu une très légère hausse.

9. En Espagne, au contraire, le cheptel bovin s'est accru de pratiquement 14 % (796 000 animaux). En général, les producteurs espagnols se répartissent en deux catégories distinctes: ceux qui élèvent le cheptel et ceux qui l'engraissent à proximité des grands centres urbains où les animaux sont consommés. Toutefois, la structure des primes bovines de l'Union européenne a été l'un des facteurs qui ont contribué au développement des exploitations «intégrées», exploitations visant à maintenir le maximum de valeur ajoutée au sein des unités de production en combinant l'élevage et l'engraissement des animaux ⁽²⁾.

Objectifs et approche de l'audit de la Cour

10. Bien que la principale recommandation du rapport annuel 1996 de la Cour relatif à l'extensification ait été prise en compte dans les réformes de l'Agenda 2000 (point 4), la Cour a décidé en 2000 de réexaminer la question de la promotion de l'extensification, en raison de la croissance des dépenses budgétaires consacrées au RPE instauré par les réformes. L'audit de la Cour avait pour objectif d'examiner la mise en œuvre du RPE réformé dans les États membres visités et d'apprécier l'incidence de ce régime sur le développement de la production bovine extensive au sein de l'Union européenne. Le rôle du RPE dans le soutien des revenus des éleveurs de bovins a également été pris en considération.

11. La Commission n'ayant pas spécifié d'objectifs détaillés et mesurables, la Cour a examiné si le RPE favorisait le développement de l'extensification, en prenant en compte:

- a) la mesure dans laquelle les producteurs extensifs étaient dissuadés d'intensifier leur production, et
- b) la mesure dans laquelle les producteurs intensifs étaient incités à extensifier leur production.

Bien que le rôle du RPE dans la réalisation des objectifs de protection de l'environnement ait été pris en considération dans le rapport spécial de la Cour sur la PAC et l'environnement, d'autres objectifs en matière de qualité de la production agricole et de contrôle de cette production n'ont pas été directement pris en compte par la Cour, ces aspects étant affectés par toutes les mesures applicables aux bovins.

12. Des missions d'audit ont été réalisées auprès de la Commission et de cinq États membres (Espagne, France, Irlande, Autriche et Royaume-Uni). Les auditeurs ont examiné les procédures de gestion dans les États membres ou régions concernés, et ont également accompagné les autorités responsables dans 15 inspections d'exploitations de bénéficiaires et analysé les dossiers de demande de 30 bénéficiaires du RPE dans chaque pays ou région pour la période 1993-2000, afin d'évaluer les effets du RPE sur leurs activités.

INFORMATIONS FINANCIÈRES

13. Les dépenses budgétaires consacrées au RPE en 2000 (rapport établi en 2001) se sont élevées à 913,8 millions d'euros ⁽³⁾ (voir *tableau 2* pour l'évolution des dépenses totales consacrées au secteur bovin depuis 1994, notamment au titre du RPE). Quatre pays (la France, suivie du Royaume-Uni, de l'Irlande et de l'Espagne) représentent à eux seuls plus de 80 % des dépenses relatives au RPE. Entre 1999 (année précédant l'introduction de la réforme de l'Agenda 2000 relatives au RPE) et 2000, le nombre d'animaux bénéficiant à la fois des primes de base (prime spéciale ou prime à la vache allaitante) ⁽⁴⁾ et du RPE a décliné (*tableau 3*), bien que la situation varie entre les États membres et que les effets à long terme de la réforme sur le nombre de bénéficiaires du RPE ne soient pas encore clairement établis (*illustration 1* pour les dépenses budgétaires relatives au RPE depuis 1994, ventilées par État membre, et *illustration 2* pour l'évolution de ces dépenses).

⁽¹⁾ Source: Base de données New Cronos (Eurostat).

⁽²⁾ Source: Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, Espagne.

⁽³⁾ Source: Document de la Commission sur l'évolution des dépenses FEOGA-Garantie 2001, ligne budgétaire B1-2 1 2 5.

⁽⁴⁾ Entre 1999 et 2000, le nombre total d'animaux bénéficiant de la prime à la vache allaitante et de la prime spéciale a diminué de 517 870 animaux. Une baisse sensible du nombre d'animaux bénéficiant de la prime à la vache allaitante a été enregistrée (- 590 120), alors que celui des animaux bénéficiant de la prime spéciale a légèrement augmenté (+ 72 250 animaux).

Tableau 2

Dépenses consacrées au secteur bovin

(en millions d'euros)

	Budget								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Restitutions à l'exportation	1 708	1 761	1 559	1 499	774	595	661	363	488
2. Opérations d'entreposage (note: depuis 1996, toutes les opérations d'entreposage sont dues à l'ESB)	- 209	- 216	621	750	145	- 37	- 83	326	522
3. Autres régimes									
3.1. Régimes d'aide directe normaux									
Prime à l'extensification	389	438	507	569	706	714	715	914	891
Prime à la vache allaitante	841	1 009	1 469	1 466	1 589	1 595	1 566	1 705	1 880
Primes complémentaires à la vache allaitante	45	43	51	56	63	63	63	72	97
Primes spéciales à la viande bovine	657	957	1 407	1 239	1 341	1 297	1 299	1 530	1 788
Prime à la désaisonnalisation	32	25	23	39	45	24	3	0	
Prime à l'abattage								494	1 184
Versements complémentaires								148	322
<i>Sous-total</i>	1 964	2 472	3 457	3 368	3 745	3 693	3 646	4 862	6 162
3.2. Aides directes liées à l'ESB									
Mesures mises en œuvre à la suite de la première crise de l'ESB:									
Régime de primes pour les animaux de plus de trente mois du RU			155	369	243	219	292	246	390
Compensation de la perte de revenu			815	495					
Régime de primes à la transformation des veaux			24	122	96	76	8	0	
Régime de primes à la mise précoce sur le marché des veaux				56	116	36			
Régime de prime à l'abattage des cheptels			1	38	42	11	21	55	75
Régime de primes à l'abattage systématique des veaux			52						
<i>Sous-total</i>			1 047	1 079	498	342	322	301	465
Mesures mises en œuvre à la suite de la seconde crise de l'ESB:									
Régime d'achat aux fins de destruction								202	
Régime d'achat spécial								11	466
<i>Sous-total</i>								212	466
Total des aides directes liées à l'ESB:	0	0	1 047	1 079	498	342	322	513	931
Autres	3	4	4	- 20	- 2	- 15	- 7	- 9	- 8
3. Total des autres régimes	1 967	2 476	4 507	4 427	4 241	4 020	3 961	5 366	7 085
Total des dépenses consacrées à l'OCM de la viande bovine:	3 467	4 021	6 687	6 675	5 161	4 579	4 540	6 054	8 095
Extensification en % des régimes d'aide directe normaux:	19,8 %	17,7 %	14,7 %	16,9 %	18,9 %	19,3 %	19,6 %	18,8 %	14,5 %

NB: les dépenses consacrées à l'extensification ont commencé en 1994.

Source: DG AGRI évolution des dépenses du FEOGA, 1994-2001. Budget 2002.

Tableau 3

Comparaison du nombre d'animaux bénéficiant de la prime spéciale, de la prime à la vache allaitante et de la prime à l'extensification — Campagnes 1999 et 2000 ⁽¹⁾

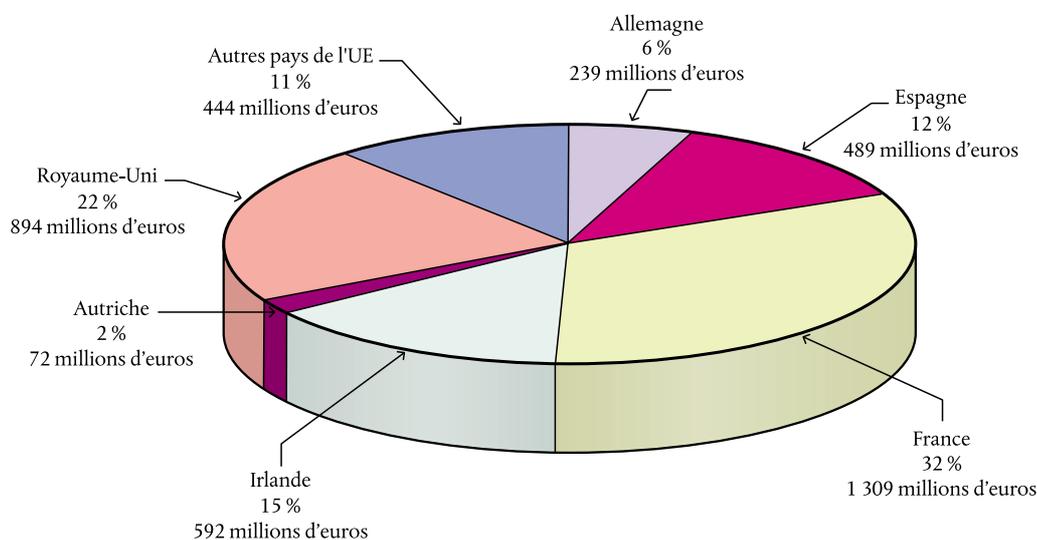
État membre	Total des animaux bénéficiant de la prime à la vache allaitante et de la prime spéciale à la viande bovine					Changement 1999-2000 (a)-(b)
	1999		2000			
	Animaux	% bénéficiant du RPE (a)	Animaux	dont les animaux bénéficiant du RPE	% (b)	
Belgique	618 438	27,7	622 907	59 385	9,5	- 18,17
Danemark	256 333	25,0	289 024	80 093	27,7	2,7
Allemagne	2 165 739	43,9	1 590 370	444 844	28,0	- 15,93
Grèce	278 691	53,9	275 880	187 206	67,9	14,0
Espagne	1 945 841	93,6	1 783 746	1 229 177	68,9	- 24,69
France	5 672 397	81,1	5 675 847	3 868 380	68,2	- 12,94
Irlande	3 020 016	75,0	3 061 415	2 402 305	78,5	3,5
Italie	896 606	45,9	701 982	219 546	31,3	- 14,62
Luxembourg	35 344	84,5	35 319	17 259	48,9	- 35,63
Pays-Bas	139 632	19,6	147 513	11 042	7,5	- 12,11
Autriche	506 281	62,1	590 240	231 859	39,3	- 22,82
Portugal	432 097	67,6	437 587	272 865	62,4	- 5,24
Finlande	204 807	69,9	209 498	117 741	56,2	- 13,70
Suède	346 592	94,0	396 253	269 442	68,0	- 26,00
Royaume-Uni	3 880 281	80,7	4 063 642	3 088 541	76,0	- 4,70
Total	20 399 095	72,1	19 881 223	12 499 685	62,9	- 9,23

⁽¹⁾ Années de paiement 2000 et 2001.

Source: DG AGRI.D2 documents de travail.

Illustration 1

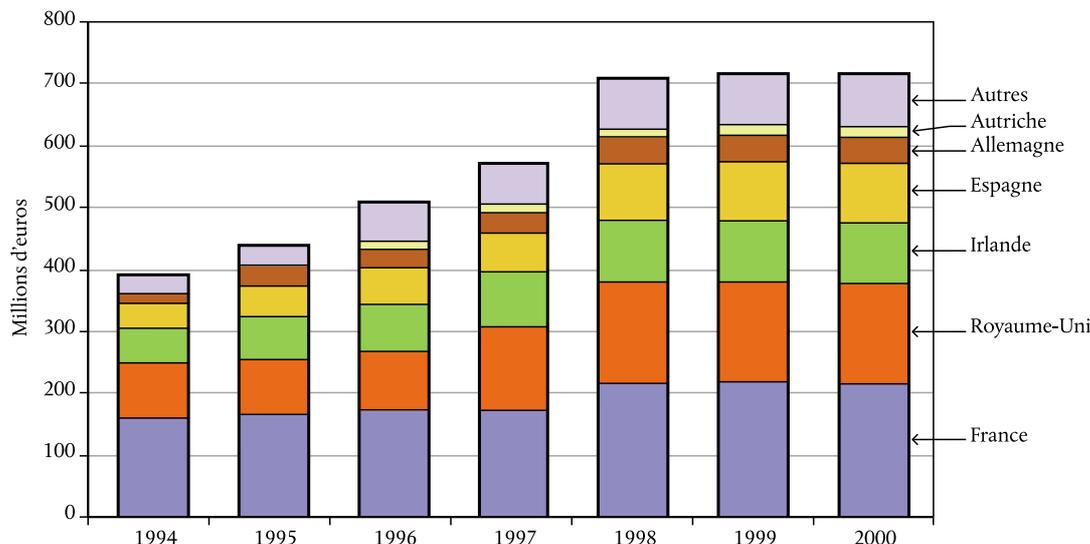
Total des dépenses consacrées au RPE 1994-2000: 4 039,4 millions d'euros



Source: Rapports financiers du FEOGA-Section «Garantie»

Illustration 2

Évolution des dépenses consacrées au RPE dans l'Union Européenne



NB: l'augmentation de 1997 à 1998 est due à la mise en place d'un taux élevé pour le RPE en fonction d'un seuil d'éligibilité faible.

Source: Rapports financiers du FEOGA-Section «Garantie».

LES MÉCANISMES DU RPE

Les réformes de l'Agenda 2000 ont entraîné des changements notables

14. Les principaux changements introduits au 1^{er} janvier 2000 ont été les suivants:

- la prise en compte de toutes les têtes de bétail ⁽¹⁾ de l'exploitation (point 4);
- au moins 50 % de la superficie fourragère déclarée, conformément aux articles 12 et 13 du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil, doivent être des pâturages destinés au pacage des animaux, y compris les superficies utilisées pour le foin ou l'ensilage ⁽²⁾;
- les terres éligibles aux aides aux terres arables ne peuvent plus désormais être comptabilisées comme terres fourragères en vue de bénéficier du RPE, bien qu'elles puissent encore être prises en compte pour la prime à la vache allaitante et la prime spéciale.

15. La méthode classique de calcul du facteur de densité consiste à prendre en compte le nombre de têtes de bétail présentes dans l'exploitation à certaines «dates de dénombrement» pour

calculer les UGB. Il existe également un régime simplifié, dans le cadre duquel les producteurs s'engagent à maintenir en permanence le nombre d'animaux au-dessous du facteur de densité fixé. La Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni ont décidé d'autoriser un régime simplifié, étant donné qu'il allège le fardeau administratif pour les autorités et les producteurs extensifs qui ne risquent guère de dépasser le facteur de densité (point 44).

16. De plus, les États membres peuvent appliquer soit un seuil d'éligibilité unique et bas pour l'éligibilité au RPE, soit un système de double seuil avec des versements différents pour chaque seuil d'éligibilité ⁽³⁾ (tableau 1). Six États membres (l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Autriche, le Portugal et la Suède) ont décidé de n'appliquer qu'un seuil et de verser un montant de RPE plus élevé aux exploitations dont le taux de chargement est inférieur à ce seuil. Les autres États membres ont opté pour un système de double seuil avec des versements du RPE moins élevés ⁽⁴⁾. Les autorités espagnoles et autrichiennes ont informé la Cour qu'elles avaient opté pour un seuil unique afin de permettre aux exploitants de bénéficier d'un montant supplémentaire plus important, étant donné que la plupart des éleveurs de bovins des pays en question n'auraient aucune difficulté à respecter le seuil d'éligibilité inférieur. Les autorités françaises, irlandaises et britanniques ont informé la Cour qu'elles avaient opté pour le système de double seuil afin de permettre à leurs exploitants agricoles de réduire leur production au fil des ans et/ou pour permettre à davantage d'exploitants de bénéficier du régime.

⁽¹⁾ Animaux âgés de plus de six mois.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil du 17 mai 1999, chapitre 1 « Paiements directs », section 1 « Primes », sous-section 6 « Paiement à l'extensification », article 13.

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil.

⁽⁴⁾ Source: DG AGRI.

Mais le facteur de densité reste un moyen rudimentaire de recenser les pratiques agricoles extensives

17. Inclure le nombre de bovins, d'ovins et de caprins dans le calcul du facteur de densité du RPE permet d'établir une distinction approximative entre producteurs intensifs et extensifs, d'autant que de nombreux éleveurs de bovins des zones défavorisées possèdent des exploitations mixtes (bovines et ovines). La totalité du cheptel bovin ⁽¹⁾ effectivement détenu dans l'exploitation entre en compte dans le calcul du facteur de densité. Par contre, seul le nombre d'ovins et/ou de caprins pour lesquels une prime a été demandée est pris en considération dans le calcul du facteur de densité de l'exploitation du propriétaire du quota, quel que soit l'endroit où se trouvent effectivement ces animaux. Les primes ovines et caprines n'étant versées que pour les femelles âgées de plus de douze mois, tous les animaux mâles ainsi que les agneaux âgés de moins de douze mois sont exclus du calcul du facteur de densité.

18. Conformément au règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil, la superficie fourragère déclarée doit comprendre au moins 50 % de pâturages, définis comme étant des «prairies qui, selon la pratique agricole locale, sont reconnues comme étant destinées au pacage des bovins et/ou des ovins» ⁽²⁾ [point 14 b)]. Ainsi, les terres déclarées comme superficies fourragères pour le RPE ne sont pas forcément des terres utilisées pour les pâturages, même si le RPE est versé pour les bovins et non pour les ovins.

Et le régime n'incite pas les producteurs à réduire le facteur de densité

19. Les taux de chargement maximal fixés par la réglementation ont pour but de restreindre la production intensive de viande bovine ⁽³⁾. Toutefois, les paiements du RPE par tête de bétail incitent les producteurs qui ne sont pas encore proches des taux de chargement maximal à maximiser leur production à l'intérieur de ces limites et, par voie de conséquence, le montant des subventions qui leur sont versées (points 37 à 44). Dans le cas du Royaume-Uni, cette hypothèse est confirmée par les résultats d'une vaste étude réalisée par la Countryside Commission ⁽⁴⁾.

20. Pour les principaux régimes d'aide «animaux» (prime spéciale et prime à la vache allaitante) dont le producteur doit déjà bénéficier afin d'être éligible au RPE, un facteur de densité de 2 UGB est appliqué au nombre d'animaux déclarés ⁽⁵⁾. À la suite de la crise de l'ESB, qui a éclaté à l'automne 2000, l'une des mesures mises en place par le Conseil en 2001 en vue de réduire la production future de viande bovine a consisté à promouvoir le déve-

loppement de l'extensification en instaurant des critères d'éligibilité plus stricts pour les principaux régimes d'aide «animaux». Le facteur de densité maximal de 2 UGB par hectare est réduit à 1,9 UGB en 2002, et sera ramené à 1,8 UGB à partir de 2003 ⁽⁶⁾. Ainsi, les critères de chargement des principaux régimes d'aide aux bovins se situent à des niveaux analogues à ceux imposés dans le cadre du RPE (tableau 1). À compter de 2003, l'UGB de 1,8 par hectare sera commune à tous ces régimes au cas où le système de double seuil serait appliqué (point 16) ⁽⁷⁾, et les différences de mode de calcul du facteur de densité entre le régime principal et le RPE II complémentaire porteront sur la superficie fourragère [points 14 b) et 18] et le nombre de têtes de bétail prises en compte (points 15 et 17).

Le RPE et les autres régimes

21. Les méthodes extensives de production bovine et mixte sont souvent mises en œuvre dans les régions de l'Union européenne où la qualité des terres, les handicaps naturels et le climat limitent fortement l'éventail des autres activités agricoles possibles. En plus des primes bovines et ovines directes, les producteurs de bétail de ces régions sont également éligibles aux aides agri-environnementales «surface» et aux mesures compensatoires de l'Union européenne destinées aux régions défavorisées, dont la mise en œuvre relève souvent d'instances différentes de celles qui gèrent le RPE. Le droit au bénéfice de ces aides est subordonné à l'existence de bonnes pratiques agricoles et au respect des taux de chargement maximal qui sont calculés différemment de manière à tenir compte des exigences spécifiques au régime. Ainsi, le RPE par tête et les régimes d'aide «surface» compensatoire et environnementale permettent de compenser, de plusieurs manières, les difficultés auxquelles sont confrontés les producteurs extensifs de viande bovine qui élèvent un nombre réduit d'animaux sur leurs terres.

MISE EN ŒUVRE DU RPE DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

Des difficultés engendrées par les insuffisances des bases de données relatives au bétail

22. Les bases de données du système d'identification et d'enregistrement des bovins ⁽⁸⁾ devaient être prêtes pour le 1^{er} janvier 2000. Les États membres peuvent s'en servir pour déterminer

⁽¹⁾ Bétail âgé de plus de six mois.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil, chapitre 1 «Paiements directs», section 1 «Primes», sous-section 6 «Paiement à l'extensification», article 13, paragraphe 3, point c).

⁽³⁾ Treizième considérant du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil.

⁽⁴⁾ Rapport final de la Countryside Commission, mars 1998, volume 1, «Conclusions et recommandations», paragraphe 4.3.2.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 1254/99 du Conseil du 17 mai 1999, chapitre 1 «Paiements directs», section 1 «Primes», sous-section 5 «Facteur de densité», article 12, paragraphe 2, point a).

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 1512/2001 du Conseil du 23 juillet 2001, modifiant le règlement (CE) n° 1254/99 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, considérant 5 et article 1^{er}, paragraphe 9 (JO L 201 du 26.7.2001).

⁽⁷⁾ Le système de double seuil est appliqué dans neuf États membres, à savoir la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

⁽⁸⁾ Conformément à l'article 3, point b), du règlement (CE) n° 820/1997 du 21 avril 1997 instituant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (JO L 117 du 7.5.1997).

leur nombre d'UGB, à condition que les données contenues dans ces bases leur paraissent suffisamment exactes. Dans le cas contraire, il leur incombe de déterminer ce nombre d'après les informations fournies par chaque producteur lors des dénombrements ⁽¹⁾.

23. Bien que l'utilisation des bases de données ne soit pas imposée par la réglementation, elle facilite le calcul des UGB et des facteurs de densité. À l'époque des visites d'audit (novembre 2000 à juillet 2001), seule l'Autriche pouvait utiliser sa base de données à cet effet. En Espagne, en Irlande et au Royaume-Uni, les bases de données ne comprenaient pas la totalité du cheptel. Aussi, le facteur de densité des exploitations des éleveurs souhaitant bénéficier du régime normal était calculé d'après les informations fournies par eux à l'occasion des dénombrements réalisés à des dates précises tout au long de l'année. Les bases de données sur le bétail ont permis d'effectuer des contrôles sur place en Autriche et au Royaume-Uni, mais pas en Espagne, ni en Irlande.

24. En France, les autorités ont utilisé le système national d'identification et d'enregistrement des bovins pour calculer les UGB permettant de déterminer l'éligibilité au RPE, en dépit de problèmes opérationnels et d'exactitude des données ⁽²⁾. Les formulaires contenant les informations sur le nombre de têtes de bétail présentes dans les exploitations en 2000, n'ont été adressés aux éleveurs de bovins pour confirmation qu'en mai 2001. En conséquence, 20 % des paiements à l'extensification pour les vaches allaitantes et 100 % pour les bovins mâles ont été effectués après le délai réglementaire du 30 juin 2001 ⁽³⁾. Les formulaires n'ont été adressés correctement aux éleveurs de bétail que dans 5 départements sur 95. Le taux d'erreur a dépassé 25 % dans 19 départements et a atteint plus de 40 % dans 8 d'entre eux. Par exemple, les formulaires ont été envoyés à 13 513 éleveurs de bétail de Saône-et-Loire, alors que ce département ne compte que 6 045 exploitations. De plus, des erreurs de contenu ont été fréquemment constatées. C'est ainsi que 12 formulaires sur 30 (40 %

prélevés à titre d'échantillons en Saône-et-Loire en contenaient, contre 2 sur 30 en Vendée, département où cet exercice s'est révélé moins problématique ⁽⁴⁾.

Le ciblage des inspections du RPE pourrait être amélioré

25. Les organismes payeurs doivent effectuer des contrôles sur place pour au moins 10 % des demandes d'aide «animaux» et 5 % des demandes d'aide «surface» déterminées sur base d'une analyse des risques ainsi que d'un élément de représentativité des demandes d'aides introduites ⁽⁵⁾.

26. Dans tous les États membres visités, les inspections des animaux et des surfaces des exploitations dans le cadre du RPE ont été effectuées, séparément, parfois par des services différents, en fonction d'estimations des risques différentes. Au cours des inspections de bétail auxquelles ont assisté les auditeurs, la superficie fourragère et l'utilisation des sols n'ont été contrôlées de manière systématique par les inspecteurs qu'en Espagne et, dans certains cas, au Royaume-Uni.

27. Sauf en Irlande et en France, l'évaluation des risques dans le cadre des inspections des animaux et des surfaces tenait compte de facteurs de risque spécifiques, de manière à inclure les éleveurs proches du seuil d'éligibilité du RPE, dans la mesure où ces exploitants sont les plus susceptibles d'être inéligibles (si l'inspection constate que la surface fourragère est légèrement surévaluée ou que le nombre d'animaux est légèrement sous-évalué). En Irlande, aucun facteur de risque de ce type n'était pris en compte lors de l'inspection des animaux, et en France, aucun facteur de risque de ce type n'intervenait lors des inspections relatives aux aides «surfaces» du RPE.

Les méthodes d'inspection des bovins varient selon les États membres...

28. Les États membres disposent d'un certain pouvoir d'appréciation concernant les modalités de mise en œuvre des contrôles et inspections prévus par le règlement instituant le système

⁽¹⁾ Article 32, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2342/1999 du 28 octobre 1999 (JO L 281 du 4.11.1999).

⁽²⁾ Les comptes 2001 des organismes payeurs concernés ont été assortis de réserves par leurs organismes de certification, en raison d'erreurs dans le système d'identification du bétail et dans le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) et de l'absence de suivi des anomalies constatées au moyen de contrôles croisés. En ce qui concerne le RPE en particulier, l'organisme de certification a constaté qu'il existait un important risque de contrôle lié aux procédures mises en œuvre. Source: Rapports 2001 de la «Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le FEOGA-Garantie» (CCCOP) concernant l'«Office interprofessionnel des viandes» (OFIVAL) et les «Services déconcentrés de l'État» (SDE).

⁽³⁾ En raison de circonstances atténuantes, la Commission a prolongé le délai de versement du RPE en France jusqu'au 31 juillet 2001. La correction pour les versements tardifs du RPE a atteint 0,29 million d'euros au total, ce qui représente 0,1 % des dépenses totales relevant du RPE en France.

⁽⁴⁾ La Cour a estimé que les erreurs relevées par l'organisme de certification représentent 6,5 millions d'euros au total pour l'OFIVAL (dont 0,82 million d'euros concernent spécialement le RPE), et que celles-ci sont, pour la plupart, dues à des problèmes liés au système d'identification et d'enregistrement des bovins.

⁽⁵⁾ Règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission, du 23 décembre 1992 portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires, article 6, paragraphe 3, dans sa version modifiée (JO L 391 du 31.12.1992).

intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ⁽¹⁾. Bien que les méthodes d'inspection puissent varier et varient effectivement d'un État membre à un autre, les résultats ne sont pas entièrement satisfaisants. Les exemples suivants prouvent que l'efficacité et l'efficacités des inspections dans la plupart des États membres visités pourraient être améliorées en déterminant les meilleures pratiques, ce qui permettrait de garantir que les producteurs sont traités de manière équitable sur l'ensemble du territoire communautaire:

- a) en Irlande, en Espagne et en France (depuis 2001), les inspections du RPE sont effectuées en même temps que celles liées aux principaux régimes d'aide «animaux». Le Royaume-Uni a mis en place une approche intégrée plus efficace regroupant tous les régimes relatifs aux bovins, y compris les contrôles physiques et documentaires;
- b) en Irlande, les UGB déterminées pour l'éligibilité au RPE sont rapprochées des registres fournis par les éleveurs à des dates données. Cependant, les contrôles physiques des animaux et les contrôles documentaires se limitent aux animaux sur lesquels portent les principales demandes de paiement au titre du régime. Les listes de la base de données du bétail ne sont pas utilisées (point 23), aucun décompte total des animaux n'est effectué ni rapproché des totaux cumulés du registre des animaux de l'exploitation;
- c) en France, ni le respect des délais de notification ni les documents sous-jacents ne faisaient l'objet d'une vérification. Lors des inspections, tous les troupeaux de bovins n'étaient pas contrôlés. Leur localisation physique n'était pas non plus vérifiée. S'agissant des inspections pour les aides «surface», le service chargé des inspections des superficies fourragères ⁽²⁾ ne procédait pas à des vérifications suffisantes pour le RPE, ni pour le calcul du facteur de densité;
- d) en France et en Espagne, les producteurs n'étaient pas tenus de rassembler leur bétail et les marquages auriculaires étaient vérifiés à distance, à l'aide, le cas échéant, de jumelles. Ce procédé ne permettait pas d'assurer une identification correcte des animaux concernés.

La mise en œuvre du RPE comporte des anomalies

La navette fourragère est considérée comme une culture fourragère pour le RPE en Écosse, mais non en Angleterre

29. Les superficies éligibles à l'aide «surface» ne le sont pas en tant que superficies fourragères ⁽³⁾. Sur la base de ce critère, les autorités anglaises ont exclu les zones de culture de la navette

⁽¹⁾ Les États membres sont tenus de se conformer au règlement (CEE) n° 3887/92 de la Commission du 23 décembre 1992 portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aide communautaires (JO L 391 du 31.12.1992 tel que modifié), abrogé par le règlement (CE) n° 2419/2001 de la Commission (JO L 327 du 12.12.2001). Outre les contrôles SIGC portant sur les primes versées, les États membres sont également tenus de contrôler que les dispositions communautaires concernant l'enregistrement et l'identification des bovins, ainsi que les autres dispositions de la législation vétérinaire et sanitaire, sont respectées.

⁽²⁾ ONIC — Office national interprofessionnel des céréales.

⁽³⁾ Article 12, paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n° 1254/1999.

fourragère (non éligible à l'aide «surface») de la superficie fourragère dans le cadre du RPE, alors que la navette est admise comme culture fourragère en Écosse. Par conséquent, les éleveurs des deux régions ne sont pas traités de la même manière. Les autorités britanniques ont demandé conseil à la Commission. Dans sa réponse, celle-ci déclare clairement que la législation en vigueur n'établit aucune distinction entre les différents types de navette; de ce fait, toutes les zones de culture de la navette fourragère devraient être exclues de la superficie fourragère dans le cadre du RPE.

La superficie fourragère des alpages (Almen) est surévaluée en Autriche

30. Chaque été, plus de 50 % des éleveurs de bovins emmènent leur bétail (plus de 300 000 têtes) pâturer dans les alpages (Almen). L'Autriche possède pratiquement 10 000 alpages couvrant une superficie totale de 1,6 million d'hectares, dont 50 % sont considérés comme des zones de fourrage et représentent approximativement un tiers de la superficie fourragère du pays. Les pâturages alpins offrent une capacité de charge très inférieure à celle des autres pâturages. En outre, la plupart de ces terrains sont la propriété de l'État et sont alloués aux différents éleveurs par l'administrateur local (*Almbewirtschaftler*).

31. Alors que la détermination de la superficie totale de pâturage est fondée sur le cadastre, les producteurs déclarent leur parcelle de superficie fourragère selon les estimations de l'administrateur local. Depuis 1998, les autorités régionales autrichiennes utilisent la photographie aérienne pour déterminer la superficie fourragère réelle. Cependant, faute d'avoir eu accès aux informations qui en résultent, l'organisme payeur autrichien n'a pu les utiliser pour comparer la superficie fourragère des alpages déclarée avec la superficie réelle établie à partir des photographies.

32. Au moment de l'inspection, des photographies étaient disponibles pour 185 pâturages alpins sur les 554 ayant fait l'objet d'un contrôle par les autorités autrichiennes en 2000. Une comparaison de la superficie fourragère déclarée (43 200 ha) avec la superficie fourragère réelle attestée par les photographies (26 167 ha) a mis en lumière une surévaluation de 61 %. Cette différence est due au fait que les autorités en charge des pâturages alpins avaient largement surestimé la superficie des pâturages alpins en se fondant sur les informations du cadastre. Le système de mesure par photographie aérienne, que l'Autriche a commencé à mettre en œuvre en 1998, a permis de mettre ce problème en évidence; toutefois, il n'a couvert que certaines régions d'Autriche, comme le *Bundesland* Salzbourg au cours de la campagne 2001. Ainsi, dans cette région, la superficie fourragère déclarée pour 2000 était surévaluée de 52 % et de 33 % pour deux pâturages alpins sélectionnés au hasard. De plus, si la surface fourragère réelle était prise en compte au lieu de la surface déclarée, 5 des 11 exploitations examinées par la Cour ne seraient plus éligibles au RPE.

Les producteurs français éligibles ont bénéficié du RPE sans en avoir fait expressément la demande

33. Depuis 2000, tous les producteurs souhaitant bénéficier du RPE supplémentaire doivent le préciser sur leur formulaire de demande d'aide «surface». Toutefois, cette condition n'a pas été

respectée en France, où tous les producteurs éligibles ont pu bénéficier du paiement dès lors qu'ils avaient renvoyé les informations confirmant le nombre de têtes de bétail détenues dans leurs exploitations au cours de 2000.

LES INFORMATIONS DONT DISPOSE LA COMMISSION SUR L'INCIDENCE DU RPE SONT INSUFFISANTES

34. Afin de pouvoir vérifier si le régime est mis en œuvre correctement et s'il atteint les objectifs visés, la Commission doit pouvoir disposer, en temps opportun, d'informations de gestions suffisantes. Au sein de la direction générale «Agriculture», la division chargée de la gestion du marché de la viande bovine dispose d'informations sur les animaux pour lesquels des aides ont été versées dans le cadre des principaux régimes d'aide correspondants et sur le nombre d'animaux qui bénéficient également du RPE. En ajoutant à ces informations celles provenant d'autres sources, et principalement de la procédure d'apurement des comptes, la Commission dispose d'informations suffisantes pour s'assurer que le régime est correctement mis en œuvre. Toutefois, elle n'a pas encore entrepris de rassembler systématiquement les informations lui permettant d'évaluer les effets du RPE sur les pratiques agricoles extensives, ni défini d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance mesurables à cet effet.

INCIDENCE DU RPE

35. Le RPE et les régimes d'aide «animaux» n'ont fait l'objet d'aucune évaluation ⁽¹⁾, à l'exception d'une analyse effectuée dans le cadre de la réforme de l'Agenda 2000, et les services de la Commission ne disposent pas de copies des évaluations et des études effectuées par les États membres à ce sujet.

Le RPE fait partie des mesures destinées à fournir un complément de ressources aux producteurs extensifs

36. Le RPE fait partie d'une série de mesures qui fournissent un complément de ressources aux producteurs extensifs de viande bovine. En 2001, les coûts budgétaires liés au RPE représentaient environ 19 % (914 millions d'euros) des dépenses budgétaires totales consacrées aux régimes d'aides directes (4 862 millions d'euros — *tableau 2*) en faveur des éleveurs de bovins. Ces aides prises conjointement constituent une part non négligeable des revenus des producteurs et les incitent à poursuivre leurs activités agricoles et à rester dans des régions menacées de désertification. Par exemple, en France et au Royaume-Uni, pays qui perçoivent, à eux deux, plus de la moitié des sommes consacrées au RPE (*illustration 1*), bon nombre de producteurs de viande bovine dépendent des

aides directes pour la survie de leur entreprise ⁽²⁾, car sans ces aides, ils enregistraient des pertes plus importantes ou ne réaliseraient, dans le meilleur des cas, aucun bénéfice.

Ce régime n'incite guère les éleveurs intensifs à recourir davantage à des méthodes de production extensives

37. L'incidence du RPE sur l'élevage extensif peut être considérée sous deux angles positifs, à savoir le rôle qu'a joué ce régime dans le maintien des pratiques actuelles d'élevage extensif, ainsi que sa capacité à inciter les éleveurs intensifs à adopter des méthodes moins intensives. Dans la pratique, des facteurs autres que le RPE interviennent dans la prise de décision des producteurs. Par exemple, les éléments suivants ont tous leur importance: le coût et la disponibilité des terres et des bâtiments, les conditions naturelles, les autres subventions, les prix agricoles, la demande des consommateurs, les conséquences de l'ESB et des autres maladies animales, ainsi que les possibilités d'exportation.

38. Le RPE est versé uniquement aux éleveurs bénéficiant déjà de la prime à la vache allaitante ou de la prime spéciale et qui, pour obtenir ces primes, doivent déjà respecter un facteur de densité maximal, ce qui exclut les éleveurs très intensifs.

39. Le RPE incite uniquement les éleveurs dont les taux de chargement sont presque égaux ou supérieurs aux limites à réduire leur facteur de densité (par une diminution du nombre d'animaux ou par une augmentation de la surface fourragère), étant donné que cela leur permettrait de bénéficier d'aides plus importantes. Certains producteurs ont pu augmenter leurs taux de chargement dans les limites réglementaires et bénéficier du RPE.

⁽¹⁾ La direction générale «Agriculture» prévoit une évaluation du marché de la viande bovine pour 2004/2005.

⁽²⁾ En France: «La réforme (Agenda 2000) renforce le rôle des aides directes dans la formation du revenu des exploitations agricoles... Cette dépendance à l'égard des aides est plus importante pour les exploitations bovines-viande (- 133 % du résultat) et les aides directes représentent plus de 150 % du résultat courant dans près d'une unité par deux». *Source*: INRA «Le compromis de Berlin (Agenda 2000) — conséquences pour l'agriculture française, analyse des simulations à partir du RICA, avril 1999».

Au Royaume-Uni: alors que les aides directes à la viande bovine représentaient 39 % en moyenne du bénéfice net, tous types d'exploitations confondus, en 1999/2000, elles représentaient entre - 504 %, soit presque 5 fois plus que la perte nette, et 270 % dans les régions montagneuses et dans les zones défavorisées spécialisées dans l'élevage de bovins ou dans l'élevage mixte. De 1995 à 2000, la part des aides directes est passée de 33 à 45 % du revenu des éleveurs dans les zones défavorisées, le RPE représentant entre un cinquième et un quart de celles consacrées à la viande bovine. *Source*: Analyse des revenus de l'élevage, données sur les aides provenant du ministère britannique de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales (DEFRA).

Et le RPE n'a pas non plus favorisé le développement d'une production agricole extensive supplémentaire, bien qu'il profite aux éleveurs pratiquant déjà l'élevage extensif

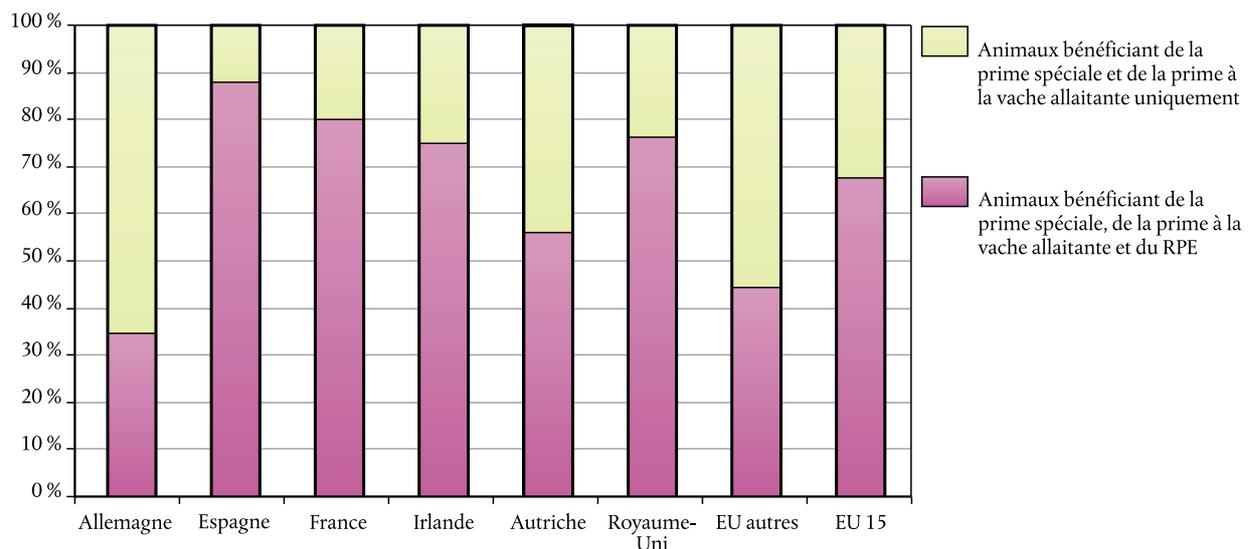
40. Comme la Cour l'a déjà constaté ⁽¹⁾, la faiblesse principale du RPE (avant les réformes de l'Agenda 2000) était la suivante: le facteur de densité réel n'était pas pris en considération dans les critères d'éligibilité. De ce fait, les éleveurs de bovins pouvaient bénéficier d'aides plus élevées soit en excluant un certain nombre d'animaux de leurs demandes de prime spéciale et de prime à la vache allaitante, afin de diminuer leur facteur de densité théorique et de toucher ainsi la prime à l'extensification pour tout le bétail déclaré, soit en limitant leur demande de prime à 15 animaux, étant donné que les petits producteurs ne sont pas tenus de respecter le facteur de densité pour obtenir les principales primes

aux bovins. Ces faiblesses ont été prises en compte dans les réformes de l'Agenda 2000 (voir point 4).

41. Plus de 65 % du cheptel de l'Union européenne ayant bénéficié de la prime spéciale ou de la prime à la vache allaitante de 1994 à 2000 étaient également éligibles au RPE (*illustration 3*). La proportion des animaux bénéficiant du RPE a été plus élevée en France, en Irlande et au Royaume-Uni, pays qui possèdent à eux trois les deux tiers du cheptel européen de vaches allaitantes et ayant une tradition d'élevage extensif, que dans le reste de l'Union européenne: 80 % pour la France, 75 % pour l'Irlande et 76 % pour le Royaume-Uni. ⁽²⁾ Au cours de la même période, moins de 5 % des paiements au titre du RPE ont été versés à des États membres où l'élevage bovin intensif prévalait (par ordre d'importance des montants: Italie, Belgique, Danemark et Pays-Bas).

Illustration 3

Pourcentage moyen des animaux éligibles ayant droit au RPE 1994-1999



Source: document de travail de la Commission. Primes spéciales: montant supplémentaire pour les exploitations extensives.

⁽¹⁾ Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 1996, chapitre 4, points 4.40 à 4.44.

⁽²⁾ Source: DG AGRI pour les dépenses et la proportion de bétail bénéficiant du RPE; enquêtes d'Eurostat sur l'importance du cheptel de vaches allaitantes.

42. L'examen réalisé par les auditeurs sur un échantillon de demandeurs du RPE dans chaque État membre visité a permis de constater que ce régime n'avait guère d'incidence sur les décisions des éleveurs concernant la production (point 43 et *tableau 4*) ⁽¹⁾. De plus, le nombre d'animaux pouvant bénéficier du RPE au titre du nouveau régime pour la campagne 2000 a diminué de 9,2 % (*tableau 3*).

43. L'étude d'un échantillon de bénéficiaires du RPE dans les États membres visités a révélé qu'entre 1995 et 1999, 83 % des demandeurs pratiquaient déjà l'élevage extensif tel qu'il est défini dans la législation actuelle (après 2000) relative au RPE (*tableau 4*). En France, à l'exception de la Vendée, département français caractérisé par des systèmes de production intensive et semi-intensive, de 81 % à 100 % des bénéficiaires du RPE entre 1995 et 1999 auraient également été éligibles si les conditions plus rigoureuses

instituées après l'Agenda 2000 avaient été appliquées au cours de cette période. Si l'on fait à nouveau abstraction de la Vendée, où la nouvelle réglementation, plus stricte, exclura les producteurs qui ont bénéficié du RPE dans le passé en modifiant leurs taux de chargement sur le papier, et où les producteurs intensifs sont peu susceptibles de passer à une production plus extensive, de 89 % à 97 % des producteurs ayant demandé à bénéficier du RPE en 2000 étaient éligibles. La majorité des demandeurs atteindraient facilement les taux de chargement requis et, dans certains cas, pourraient même augmenter leurs taux de chargement tout en continuant à bénéficier du RPE. Cela confirme que la majorité des producteurs pratiquant l'élevage extensif tel qu'il est défini dans le cadre de la réglementation actuelle continueront de bénéficier du régime. De plus, la plupart des producteurs rencontrés sur place par les auditeurs ont affirmé qu'ils n'allaient probablement pas modifier leurs méthodes de production suite à la réforme du RPE.

Tableau 4

Résultats de l'examen d'un échantillon de demandes de producteurs pour le RPE dans les États membres visités

États membres	Région	Échantillon	Dont demandes relatives au RPE I en 1995-1999	Demandeurs éligibles au RPE I en 1995-1999	%	Demandeurs éligibles au RPE en 1995-1999 dans les conditions rigoureuses actuelles	Pourcentage de demandeurs éligibles au RPE I pour 1995-1999	Dont demandes relatives au RPE II en 2000	Demandeurs éligibles au RPE II en 2000	%
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(d)/(c)	(t)	(g)=(t)/(d)	(h)	(l)	(j)=(l)/(h)
Autriche	Salzbourg	33	33	31	94	31	100	33	32	97
France	Saône-et-Loire	30	30	30	100	27	90	30	28	93
	Vendée	30	27	22	81	11	50	27	11	41
Irlande	Irlande	31	27	23	85	24	104	27	24	89
Espagne	Andalousie	30	25	25	100	24	96	30	28	93
Royaume-Uni	Carlisle	33	33	31	94	28	90	28	27	96
	Écosse	34	31	31	100	25	81	26	25	96
Total		221	206	193	94	170	88	201	175	87

Source: Examen des dossiers de producteurs par la Cour des comptes.

⁽¹⁾ Au Royaume-Uni, ces résultats ont été confirmés par l'étude plus large de l'institut britannique Countryside and Community Research Unit relative aux effets des réformes MacSharry de 1992 sur les campagnes britanniques. Source: Rapport final de la Countryside Commission de mars 1998 portant sur les effets de la réforme de la politique agricole commune sur les campagnes britanniques. Volume 1, aperçu du projet et synthèse des résultats et volume 1, résumé, secteur bovin, page XIV.

44. En outre, 89 % des demandeurs espagnols, 43 % de leurs homologues irlandais et 44 % de leurs homologues britanniques (52 % en Écosse et 40 % en Angleterre) choisissent le régime simplifié, dans le cadre duquel ils s'engagent à maintenir en permanence leurs taux de chargement au-dessous d'un certain niveau, signe qu'il s'agit fort probablement d'éleveurs extensifs.

45. Les producteurs autrichiens et finlandais peuvent être éligibles au RPE pour leurs vaches laitières ⁽¹⁾. En Autriche, la plupart des exploitations extensives, se trouvant dans les zones montagneuses et étant traditionnellement spécialisées dans la production laitière, bénéficieront d'aides plus élevées au titre du RPE, en raison d'augmentations du nombre d'animaux éligibles, sans avoir à modifier la composition de leurs troupeaux, ni leurs méthodes de production. Les dépenses budgétaires consacrées au RPE pour l'Autriche ont plus que doublé entre 1999 et 2000, passant de 15,5 millions à 37,98 millions d'euros, dont 15,1 millions versés au titre du RPE pour les vaches laitières ⁽²⁾. Si les exploitations mixtes viande-lait sont également fréquentes dans les zones montagneuses défavorisées d'autres régions de l'Union européenne caractérisées par la prédominance de méthodes de production fondées sur l'utilisation des herbages, l'Autriche et la Finlande sont les seuls États membres pouvant bénéficier de cet avantage.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conclusion

46. Le fait que, en vertu du régime de prime à l'extensification original, seuls étaient pris en considération les bovins ayant fait l'objet d'une demande pour les régimes principaux de primes, a eu pour conséquence que certains producteurs devenaient éligibles à la prime en modifiant leurs demandes de prime bovine plutôt qu'en se convertissant aux pratiques d'exploitation extensive ou qu'en les conservant. La réforme du RPE a pallié ce défaut (points 4 et 14) en prenant en compte les animaux effectivement détenus dans une exploitation pour calculer le facteur de densité.

47. Cependant, le facteur de densité reste un calcul approximatif, dans la mesure où le nombre réel d'ovins et de caprins de l'exploitation n'est pas pris en compte (point 17); les terres utilisables uniquement pour le pacage des moutons sont considérées comme des surfaces fourragères éligibles (point 18) et les éleveurs ont tout intérêt à maximiser leur production (point 19).

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1254/1999, article 13, paragraphe 4.

⁽²⁾ En Autriche, 150 552 vaches laitières supplémentaires ont été éligibles au RPE, ce qui a entraîné un surcoût de 15,1 millions d'euros. En Finlande, le RPE a été octroyé pour 170 308 vaches laitières, ce qui a entraîné un surcoût de 10,5 millions d'euros.

48. La coexistence du RPE avec des régimes agri-environnementaux et des mesures compensatoires a pour conséquence que les éleveurs extensifs bénéficient de plusieurs régimes d'aide (point 21). En outre, les facteurs de densité des principaux régimes d'aide du secteur de la viande bovine se rapprochent de ceux du régime de paiement à l'extensification au cas où le système de double seuil du RPE est appliqué (point 20).

49. Des problèmes liés aux systèmes d'enregistrement et d'identification du bétail ont compliqué la gestion du RPE dans tous les États membres visités, à l'exception de l'Autriche (points 22 à 24).

50. Des insuffisances ont été constatées dans les analyses de risques utilisées pour cibler les inspections en Irlande et en France (point 27) et dans les inspections effectuées dans tous les États membres visités (point 28).

51. La mesure de certaines superficies fourragères (pâturages alpins) en Autriche, la définition des superficies fourragères (navette) au Royaume-Uni (points 29 à 32) et la gestion du régime en France, où des producteurs éligibles ont bénéficié du RPE sans en avoir fait la demande expressément (point 33), ont posé problème.

52. La Commission dispose d'informations pour gérer le RPE, mais non pour en apprécier les effets (point 34), et aucune évaluation n'a été réalisée, à l'exception de l'analyse effectuée dans le cadre de l'Agenda 2000 (point 35). Le régime n'a guère eu d'incidence sur les méthodes d'élevage, que se soit pour dissuader les producteurs de pratiquer l'élevage intensif (points 37 à 39) ou pour les inciter à pratiquer l'élevage extensif (points 40 à 45). En revanche, il constitue une source de revenu importante et contribue à maintenir des exploitations extensives en activité (point 36).

Recommandations

53. Il convient que la Commission:

- a) évalue l'efficacité et l'efficience du RPE en tant qu'aide au revenu, en prenant en compte les autres aides directes susceptibles d'être versées aux bénéficiaires de ce régime;
- b) définisse des objectifs clairs et non contradictoires pour le RPE, et élabore des mesures d'aide visant à promouvoir plus efficacement l'extensification;

- c) évalue la cohérence de ce système avec d'autres régimes tels que les régimes agri-environnementaux et les régimes compensatoires mentionnés au point 48;
- d) étudie les défauts de conception et les complications mentionnées au point 47;
- e) pallie les défaillances de l'inspection par la promotion de contrôles sur place intégrés, dans tous les États membres, pour toutes les primes perçues par chaque bénéficiaire final;
- f) modifie les exigences concernant l'évaluation des risques pour les inspections des animaux et des superficies, afin d'intégrer des facteurs de risque spécifiques permettant de sélectionner les producteurs proches du seuil d'éligibilité fixé pour le RPE.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 17 et 18 juillet 2002.

Par la Cour des comptes

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Président

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I-III. En ce qui concerne les méthodes de production bovine, le Conseil a défini deux instruments complémentaires visant à promouvoir l'abandon de la production intensive au profit de l'extensification. Dans les deux cas, le concept du facteur de densité reste le meilleur outil, car il est fondé sur une relation mesurable entre le nombre d'animaux et la surface disponible nécessaire pour les nourrir. Le facteur de densité appliqué de manière à limiter le nombre d'animaux bénéficiant des primes de base constitue l'instrument correspondant au premier aspect de la question (dissuader). Le facteur de densité appliqué à l'objectif des paiements à l'extensification correspond au deuxième aspect de cette même question (inciter).

La Commission a effectué une analyse dans la perspective des propositions de réforme de l'Agenda 2000.

La Commission considère que l'impact des paiements à l'extensification résulte du soutien financier supplémentaire accordé aux producteurs, même si ces derniers appliquent déjà des méthodes de production extensive. La prime incite ces éleveurs à poursuivre leur production extensive.

IV. Même si les niveaux des facteurs de densité tendent à se rapprocher depuis la modification du règlement (CE) n° 1254/1999 adoptée en juillet 2001, leurs modalités de calcul varient selon qu'ils sont exprimés en unités de gros bétail ou en zones considérées comme des surfaces fourragères. Pour les primes de base, le facteur de densité limite le nombre d'animaux éligibles à la prime et entraîne une réduction du nombre de primes octroyées. Pour les paiements à l'extensification, le facteur de densité constitue l'élément déclenchant le paiement complémentaire de la prime de base.

V. Les difficultés de mise en œuvre de ce régime soulignées par la Cour font l'objet d'un suivi approprié par la Commission et sont considérées comme des difficultés normales rencontrées lors de l'instauration d'un nouveau régime d'aide. Les problèmes sont traités dans le cadre des procédures normales (apurement des comptes, interprétation juridique; pour plus de détails, voir les points 29 à 33).

VI. Le régime est en phase de démarrage et l'évaluation en sera faite en 2004.

La Commission considère qu'en offrant aux producteurs (qu'ils aient ou non déjà appliqué des méthodes de production extensive) des paiements à l'extensification, les producteurs-ci ont la possibilité de produire une viande bovine d'une qualité différente, répondant ainsi aux attentes plus exigeantes des consommateurs. Compte tenu des difficultés qu'ont provoquées dans le secteur bovin les crises sanitaires successives, la Commission estime que, sans un soutien particulier, les éleveurs pratiquant les méthodes extensives auraient eu tendance à abandonner ce type de production bovine.

VII. La Commission a planifié les analyses et réalisera celle de l'OCM viande bovine en 2004/2005. Elle examinera l'impact des différents instruments prévus dans ce secteur et notamment celui du nouveau régime de la prime à l'extensification introduit par l'Agenda 2000.

En outre, les mesures des plans de développement ruraux portant sur la période 2000-2006 seront également évalués, en particulier sous l'angle de leur cohérence avec les mesures de marchés.

Le règlement (CE) n° 2419/2001 de la Commission a introduit, à partir du 1^{er} janvier 2002, le facteur de risque spécifique qui en découle. Il a également instauré ou renforcé une série de procédures de contrôle sur place, ainsi qu'un régime de sanctions.

Dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000, la Commission envisage de présenter des propositions allant plus loin dans la définition des rôles respectifs des instruments, que ce soit dans le premier ou dans le second pilier de la PAC dans ce domaine.

INTRODUCTION

10. Dissuader les producteurs d'intensifier la production et promouvoir l'extensification constituent les deux instruments complémentaires définis par le règlement en ce qui concerne les méthodes de production de viande bovine. Dans les deux cas, le concept du facteur de densité reste le meilleur outil car il est fondé sur une relation entre le nombre d'animaux et la surface disponible nécessaire pour les nourrir. Le facteur de densité appliqué de manière à limiter le nombre d'animaux bénéficiant des primes de base constitue l'instrument correspondant au premier aspect de la question (dissuader). Le facteur de densité appliqué à l'objectif des paiements à l'extensification correspond au deuxième aspect (inciter).

11. En définissant les deux instruments relatifs aux méthodes de production bovine intensive ou extensive, le Conseil visait deux objectifs: en premier lieu, limiter les primes pour les animaux en tenant compte de la capacité fourragère de l'exploitation par rapport au nombre d'animaux qui y sont détenus, de manière à faire baisser la tendance à l'intensification de la production; en second lieu, renforcer les incitations à l'extensification de la production en ajoutant un paiement supplémentaire à la prime de base.

La Commission tient compte de l'impact des paiements à l'extensification résultant du soutien financier supplémentaire accordé aux producteurs, même si ces derniers appliquent déjà des méthodes de production extensive. Ce régime les encourage à poursuivre leurs méthodes de production extensive. Dans le cadre de l'évaluation de l'OCM viande bovine, la Commission évaluera en détail l'impact détaillé spécifique obtenu.

LES MÉCANISMES DU RPE

16. L'introduction d'un système de double seuil d'éligibilité progressif vise à offrir une plus grande flexibilité aux États membres dans l'application des aides à l'extensification et à permettre aux éleveurs de continuer la production extensive. Dans bien des États membres, de nombreux producteurs auraient été incapables de respecter sans difficulté un système à seuil d'éligibilité unique. Un choix réaliste a été fait entre l'instauration d'un système unique et plus strict profitant à un petit nombre potentiel de producteurs et la mise en place d'un système facultatif applicable à davantage de producteurs.

17. Le nouveau régime de primes à l'extensification introduit par l'Agenda 2000 a constitué une amélioration notable quant à la prise en compte de l'ensemble des animaux réellement présents sur l'exploitation. Toutefois, la prise en compte des ovins a dû être limitée aux seuls ovins bénéficiant de la prime, compte tenu de la réglementation existante en matière d'identification. Ainsi, gérer et contrôler la prise en compte de l'ensemble des ovins/caprins présents auraient été d'une extrême complexité. Cependant, de nouveaux progrès sont attendus dans le domaine de l'identification des ovins/caprins qui fera l'objet, très prochainement, d'une proposition de la Commission.

Plus généralement, cette question est examinée dans l'analyse conduite pour la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 adoptée par la Commission le 10 juillet 2002. De nouvelles mesures seront proposées dans ce cadre.

18. Une restriction éventuelle de la superficie fourragère sur la base d'une séparation des surfaces de pâturage en fonction de l'espèce animale y paissant serait difficile à instaurer du point de vue de la gestion aussi bien que du contrôle.

19. Le facteur de densité défini à l'article 12 du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil vise à inverser la tendance à l'intensification de la production en limitant les primes «animaux» sur la base du rapport entre la capacité fourragère de l'exploitation et le nombre d'animaux. L'objectif du régime est ainsi de restreindre les compensations financières des revenus des producteurs engagés dans une production intensive, car il limite le nombre d'animaux pour lesquels une prime est versée.

La question soulevée par la Cour est examinée dans le cadre de l'analyse conduite pour élaborer la proposition de révision à mi-parcours de l'Agenda 2000, afin de limiter d'une part l'obligation de produire pour bénéficier des primes et de renforcer d'autre part le respect des critères environnementaux (écoconditionnalité).

20. Même si les niveaux des facteurs de densité ont tendance à se rapprocher depuis la modification du règlement (CE) n° 1254/1999 introduite en juillet 2001, les modalités de calcul de ces facteurs de densité divergent selon les unités de gros bétail et les zones considérées comme surfaces fourragères. Le facteur de densité défini à l'article 12 du règlement (CE) n° 1254/1999 limite le nombre d'animaux pouvant bénéficier des primes de base et entraîne une réduction du nombre de primes versées. Le facteur de densité énoncé à l'article 13 et relatif aux paiements à l'extensification sert d'élément déclenchant le paiement complémentaire de la prime de base.

21. Les motivations et justifications des régimes agroenvironnementaux et des indemnités compensatoires sont fondamentalement différentes de celles des primes directes pour les bovins et les ovins.

— Les régimes agroenvironnementaux rémunèrent les éleveurs qui s'efforcent d'aller, en matière d'environnement, au-delà des bonnes pratiques agricoles. Les primes sont calculées sur la base des frais encourus, des revenus prévus et comportent, dans certains cas, une mesure d'incitation. Les engagements sont pris sur une base volontaire.

— Les indemnités compensatoires accordées dans le cadre du régime des aides aux régions défavorisées visent à offrir une compensation aux agriculteurs des zones souffrant de handicaps naturels ou de restrictions environnementales. Le taux de l'indemnité est le reflet de ces handicaps et prend en compte les pratiques de la zone concernée, c'est-à-dire l'intégralité de la production animale d'une exploitation, le type de cette production, ainsi que toutes les recettes, de manière à éviter toute surcompensation (selon le principe de proportionnalité — article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1257/1999).

— La cohérence entre les mesures agroenvironnementales, les indemnités compensatoires, les primes à l'extensification et l'exclusion de tout double financement accordé aux mêmes engagements (en l'occurrence, la détention d'un nombre réduit d'animaux) sont garanties par les dispositions très claires de l'article 37, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1257/1999. L'article 35 du règlement (CE) n° 445/2002 (modalités d'application du règlement (CE) n° 1257/1999) précise encore davantage cette cohérence, les paiements à l'extensification étant explicitement définis à l'article 13 du règlement (CE) n° 1254/1999.

La cohérence résulte également du fait que les organismes d'exécution dans les États membres utilisent les mêmes instruments de contrôle pour les différentes mesures.

En ce qui concerne les objectifs environnementaux des différentes mesures, il peut y avoir un certain chevauchement entre les primes à l'extensification instaurées par l'Agenda 2000 et les mesures prévues dans le cadre du second pilier de la PAC (agroenvironnement).

Toutefois, dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'Agenda 2000, la Commission envisage de présenter des propositions allant au-delà de la définition des rôles respectifs des instruments du premier et du second pilier de la PAC dans ce domaine.

MISE EN ŒUVRE DU RPE DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

22. D'un point de vue général, le régime de paiements directs établi par l'Agenda 2000 dépend du fonctionnement normal de la base de données informatisée visée au règlement (CE) n° 1760/2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins. En réalité, certains États membres n'ont pas été en mesure de mettre en place en temps voulu cette base de données informatisée. Par conséquent, des méthodes simplifiées de gestion des paiements directs ne sont pas applicables partout.

Le règlement (CE) n° 1254/1999 donne la possibilité aux États membres d'utiliser cette base de données à cet effet, à condition que les garanties quant à l'exactitude des données qu'elle contient soient suffisantes à leurs yeux pour réaliser les objectifs du RPE. Il incombe en premier lieu à l'État membre d'évaluer dans quelle mesure les données disponibles lui permettent de respecter cette exigence.

23. Les États membres ne sont pas tenus d'utiliser cette base de données comme instrument de contrôle. La base de données informatisée est en fait une des méthodes à utiliser, au choix de l'État membre, pour le dénombrement des animaux, conformément à l'article 32, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2342/1999.

24. En ce qui concerne l'exactitude des données relatives au calcul des unités de gros bétail en France, les services de la Com-

mission ont déjà constaté ce problème et des mesures sont envisagées dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes actuellement en cours.

Les services de la Commission ont décidé de ne pas appliquer les pénalités prévues à l'article 4 du règlement n° 296/96 en raison des difficultés invoquées par l'administration française. Celles-ci résultent, d'une part, de la modification des conditions d'octroi des primes dans le cadre de l'Agenda 2000 et, d'autre part, de la durée de mise au point d'un nouveau système informatique plus longue que prévue initialement.

Les services de la Commission ont réalisé des missions d'audit sur le terrain en ce qui concerne les paiements à l'extensification en France. L'apurement des comptes y relatif se poursuit.

26. Les services de la Commission ont régulièrement insisté auprès des États membres pour qu'ils coordonnent mieux leurs contrôles. En effet, bien que cela ait déjà été prévu par le précédent règlement (CE) n° 3887/92 relatif au système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), le nouveau règlement (CE) n° 2419/2001 facilite davantage encore son application. Il incombe naturellement aux États membres de revoir en conséquence leurs procédures d'organisation. Dans le cas où l'absence d'un tel système constituerait un risque pour le Fonds, des mesures appropriées seraient prises dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

27, 50 et 53 f) À la suite des observations formulées par les services de la Commission lors de l'audit, le nouveau règlement (CE) n° 2419/2001 relatif au SIGC dispose clairement que l'analyse des risques proposée par la Cour doit avoir lieu.

Dans le cas de l'Irlande et de la France, les services de la Commission avaient déjà formulé en 1999 des recommandations écrites concernant ce facteur d'analyse des risques.

28. Les règlements relatifs au SIGC fixent les exigences en matière de contrôle. Établir et encourager les bonnes pratiques constitue une des principales missions des services de la Commission. En ce qui concerne la France, l'Espagne et le Royaume-Uni, ainsi que plusieurs autres États membres, la procédure d'apurement des comptes a commencé en 2000 et 2001, par des audits sur place et se poursuit.

29. Le problème spécifique soulevé par la Cour au sujet du Royaume-Uni sera pris en compte lors de la procédure d'apurement des comptes.

30 à 32 et 51. Les observations de la Cour relatives aux primes à l'extensification en Autriche font actuellement l'objet d'une enquête dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

33. Le fait que certains producteurs français éligibles aient bénéficié du RPE sans en avoir expressément fait la demande est contraire à l'article 32, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2342/1999 de la Commission.

Les services de la Commission tiennent compte de l'observation de la Cour au cours de la procédure actuelle d'apurement des comptes.

LES INFORMATIONS DONT DISPOSE LA COMMISSION SUR L'INCIDENCE DU RPE SONT INSUFFISANTES

34 et 35. Les informations fournies par les États membres conformément à l'article 46 du règlement (CE) n° 2342/1999, à l'égard de plusieurs années consécutives, seront utilisées par la Commission pour mesurer l'impact du RPE. L'expérience acquise jusqu'à présent est trop courte pour pouvoir se livrer à cet exercice (seuls les paiements pour l'année 2000 sont actuellement connus).

INCIDENCE DU RPE

35. La Commission a planifié et réalisera une évaluation de l'OCM viande bovine (en 2004/2005). L'impact des différents instruments prévus dans ce secteur, et notamment celui du nouveau régime de la prime à l'extensification introduit par l'Agenda 2000, sera analysé.

39 à 43. Selon la Commission, il est bon que le régime des paiements à l'extensification permette aux producteurs, même s'ils sont déjà engagés dans une production extensive, de continuer à produire une viande bovine d'une qualité différente et conforme aux attentes des consommateurs, tout en recevant un soutien supplémentaire leur permettant de compenser des coûts de production plus élevés.

Compte tenu de l'évolution négative du marché de la viande bovine en raison des crises sanitaires successives, la Commission estime que, en l'absence d'un soutien spécifique, les producteurs pratiquant l'extensification auraient été amenés à abandonner ce mode de production de la viande bovine.

La Commission souligne que le régime est en période de démarrage et qu'une évaluation sera faite en 2004.

45. Le Conseil approuve le principe consistant à accorder des paiements à l'extensification pour les vaches laitières des producteurs dont les terres sont situées dans des États membres où «plus de 50 % de la production laitière provient de zones de montagne au sens de l'article 18 du règlement (CE) n° 1257/1999». En 1999, la Commission s'est fondée sur ce principe pour décider quels étaient les États membres remplissant les conditions pour satisfaire à ce critère. À la suite de l'examen, par la Commission, de la situation dans chaque État membre par rapport aux critères fixés par le Conseil, seules l'Autriche et la Finlande sont considérées comme respectant ces exigences.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

46. En définissant de nouvelles conditions plus strictes en matière d'octroi des paiements à l'extensification, la réforme de l'Agenda 2000 a introduit une plus grande différenciation entre les facteurs de densité habituels et ceux destinés aux paiements à l'extensification.

47. La question soulevée par la Cour est examinée dans l'analyse conduite pour élaborer la proposition de révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 visant d'une part à limiter l'obligation de produire pour bénéficier des primes et d'autre part à renforcer l'écoconditionnalité.

48. Comme il a déjà été indiqué au point 21, les motivations et les justifications des aides agroenvironnementales et des indemnités compensatoires sont fondamentalement différentes de celles des primes directes à l'extensification. Des dispositions juridiques claires garantissent la cohérence entre ces régimes et évitent les doubles financements.

Les exigences relatives aux facteurs de densité, même si elles ont tendance à se rapprocher, restent différentes, car les modalités de calcul du facteur de densité varient en fonction des unités de gros bétail et de la surface fourragère.

49. Le régime de paiements directs établi par l'Agenda 2000 fonctionne grâce à la base de données informatisée décrite dans le règlement (CE) n° 1760/2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins. Certains États membres n'ont pas été en mesure de mettre en place en temps voulu cette base de données informatisée. Il revient en premier lieu à l'État membre d'évaluer dans quelle mesure la base de données disponible lui permet de respecter les exigences réglementaires.

50. À la suite des observations faites par les services de la Commission lors de l'audit, le nouveau règlement relatif au SIGC précise clairement que l'analyse des risques prévue par la Cour doit être effectuée.

Les services de la Commission tiendront compte des observations de la Cour relatives aux systèmes de mise en œuvre de chacun des États membres au cours de la procédure d'apurement des comptes.

51. En ce qui concerne les problèmes liés à l'Autriche, une procédure d'apurement des comptes est en cours. Quant à ceux du Royaume-Uni, la Commission a refusé l'interprétation donnée par l'État membre concerné. Pour ce qui est de la France, les services de la Commission prennent en compte dans la procédure actuelle d'apurement des comptes la remarque formulée par la Cour.

52. Les méthodes de production extensive entraînent généralement une hausse des coûts pour les producteurs. Ces coûts plus élevés tiennent essentiellement à la nécessité de disposer, par acquisition ou par location, d'une plus grande surface pour l'alimentation des animaux. La récolte sur cette surface n'est pas directement vendue, mais utilisée comme moyen de production intermédiaire. Ce facteur de coût n'existe pas dans la même proportion dans le cas d'un éleveur pratiquant une production plus intensive, car l'achat d'aliments à base de céréales est moins coûteux. En compensant le coût supplémentaire supporté par le producteur pratiquant l'élevage extensif, ainsi que les efforts particuliers pour produire de la viande bovine d'une meilleure qualité, le régime de paiement à l'extensification joue le rôle d'incitation défini par le Conseil.

Du point de vue du marché, la durée d'élevage des animaux étant plus longue que dans le cas de la production intensive, la production extensive constitue un élément favorable au maintien de la régularité et de l'équilibre sur le marché. C'est notamment le cas dans les États membres où la production bovine extensive est traditionnellement pratiquée et où des terres sont disponibles.

Le régime est en période de démarrage et la Commission a planifié et réalisera une évaluation de l'OCM viande bovine en 2004/2005. Elle analysera l'impact des différents instruments prévus dans ce secteur et notamment celui du nouveau régime de la prime à l'extensification introduit par l'Agenda 2000.

53.

a) à d) La Commission a planifié et réalisera l'évaluation de l'OCM viande bovine en 2004/2005 et analysera l'impact des différents instruments prévus dans ce secteur, notamment celui du nouveau régime de la prime à l'extensification introduit par l'Agenda 2000.

Plus globalement, les questions soulevées par la Cour sont examinées dans l'analyse conduite pour élaborer la proposition de révision à mi-parcours de l'Agenda 2000 visant, d'une part, à limiter l'obligation de produire pour bénéficier des primes et, d'autre part, à renforcer l'éco-conditionnalité.

- e) Durant plusieurs années, la Commission a favorisé une approche intégrée avec des contrôles sur place, approche qu'elle a mise en pratique dans ses propres audits intégrés des dépenses agricoles en 1998 et 1999. Bien que prévus par le règlement (CEE) n° 3887/92, modifié à partir du 1^{er} janvier 1999 par le règlement (CE) n° 1678/98, les contrôles intégrés sur place sont devenus une exigence réglementaire avec l'adoption du nouveau règlement relatif au SIGC, à partir du 1^{er} janvier 2002.
- f) La Commission a déjà recommandé à plusieurs États membres ayant fait l'objet d'une visite de la Cour d'adopter des facteurs de risque spécifiques dans leur analyse des risques, de façon à sélectionner les producteurs proches du seuil d'éligibilité. Ces recommandations ont été renforcées à partir du 1^{er} janvier 2002 par l'article 19, paragraphe 1, point f), du nouveau règlement relatif au SIGC, introduisant le nouvel élément «des exploitants qui se situent immédiatement au-dessus ou au-dessous des limites pertinentes pour l'octroi des aides».