

**Second séminaire sur la bonne gestion des programmes
de développement rural pour la période 2007-2013
28-29 septembre 2010, Bruxelles**

**Introduction des travaux de la matinée du 29 septembre
Accréditation, faiblesses détectées par les audits, taux d'erreur :
quelques observations et réflexions**

Patricia Bugnot

Monsieur le Président, Chers Collègues,

Ce séminaire est une occasion unique de faire à mi-parcours le point sur la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2007-2013. Côté Agences de Paiement et audit, nous nous rencontrons 2 fois par an, "*entre nous*". Côté autorités de gestion – ou plus largement services ministériels –, les comités de gestion, les activités en réseaux et des séminaires sur des thèmes particuliers offrent régulièrement des opportunités d'échanger "*entre vous*". Mais depuis hier c'est tous ensemble que nous nous retrouvons. C'est l'occasion de partager quelques leçons de ce qui a bien fonctionné et de ce qui a moins bien fonctionné dans la mise en place du dispositif de gestion des programmes de développement rural pour la période 2007/2013 et d'en tirer quelques enseignements.

Le cadre de référence

Au premier abord le **modèle de gestion bipolaire**, autorité de gestion et agence de paiement, peut sembler complexe. C'est que le législateur communautaire, le Conseil, n'en a pas fixé précisément toutes les règles et modalités. Celui-ci a préféré fixer clairement les **responsabilités et critères de bonne gestion**

essentiels tout en laissant toutes marges de manœuvre aux Etats membres quant aux modalités pratiques d'application. En fonction des cultures administratives diverses chaque Etat membre a mis en place son propre système. D'où, pour un observateur externe, le sentiment de complexité du cadre fixé par les règles communautaires et des 27 systèmes nationaux mis en place. Mais nous savons que cette complexité n'est qu'apparente et qu'au fond, quand on examine chaque système national séparément, on retrouve aisément les règles communautaires fixant les responsabilités et les critères de bonne gestion à respecter.

Spécificités et similarités des deux piliers

Ces règles communautaires essentielles ont été "consolidées" pour la période 2007/2013, en suivant une ligne d'orientation générale clairement affichée : **à chaque fois que possible aligner les modes de gestion du second pilier avec ceux du premier pilier.** "*Aligner avec le premier pilier*" parce que nous savons par expérience que les règles du premier pilier permettent une meilleure qualité de gestion financière. "*A chaque fois que possible*" parce que la nature des mesures du second pilier implique des limites à l'exercice d'alignement.

Par exemple, la règle du guichet unique pour la réception de la demande d'aide jusqu'à son paiement, et les critères minimaux qui doivent être atteints par le guichet unique - l'agence de paiement – peuvent en principe être appliqués pour le second pilier exactement de la même manière que pour le premier pilier. Les procédures pour l'accréditation des agences de paiement et pour leur comptabilité (y compris en matière d'audit financier) sont donc identiques ou quasi-identiques.

Par contre, là où le premier pilier ne connaît que des paiements annuels pour des mesures communautaires avec des conditions d'éligibilité simples et gérées dans le cadre du système IACS, le second pilier est construit autour de programmes nationaux ou régionaux prévoyant des mesures annuelles et des mesures pluriannuelles, des conditions d'éligibilité parfois complexes, des procédures de

sélection des projets, des paiements en tranches, etc. ... Par rapport aux aides directes, il existe donc nécessairement pour le développement rural des dispositions spécifiques et additionnelles.

D'ailleurs la principale différence saute aux yeux: il n'y a pas besoin d'autorité de gestion pour les aides du premier pilier!

La relation autorité de gestion / agences de paiement

La qualité de la relation entre l'autorité de gestion - et plus largement les administrations nationales et/ou régionales – et l'agence de paiement constitue à l'évidence un élément clé d'une bonne gestion des programmes de développement rural permettant d'atteindre leurs objectifs. Cependant, une relation harmonieuse ne se décrète pas ... Elle se construit au fur et à mesure de l'expérience pratique. C'est d'ailleurs l'une des motivations de ce séminaire : susciter des échanges d'expérience pour, là où des difficultés sont rencontrées, s'inspirer des expériences d'autres Etats membres pour imaginer et mettre en place les solutions adéquates.

Je voudrais d'ores et déjà partager avec vous deux constats d'ensemble. Le premier est une évidence qui ne sera jamais trop répétée: **la relation entre les deux pôles de responsabilité ne peut pas être de type hiérarchique**, l'action de l'un, dans son domaine de responsabilité, ne peut être subordonnée à des décisions qui seraient prises par l'autre. Dans son domaine de responsabilité chacun est et doit rester entièrement indépendant de l'autre.

Le second constat général découle directement du premier: si les deux entités sont indépendantes l'une de l'autre, il n'existe pas d'alternative à **l'obligation de coopérer pleinement pour une bonne gestion des programmes communautaires**. Par "bonne" gestion j'entends bien entendu une gestion qui permette à la fois d'atteindre les objectifs d'impact des programmes (c'est la principale responsabilité de l'autorité de gestion) et de respecter les principes d'une bonne gestion financière. Il y a eu hier des échanges ("*francs et fructueux*")

au sujet des difficultés rencontrées par certains d'entre vous pour mettre en place les programmes Leader. Ces échanges ont confirmé que poser la question en termes de hiérarchie – faut-il privilégier le caractère novateur des mesures ou faut-il privilégier la réduction des risques ? – amène souvent à des conflits qui ne permettent pas de trouver de solutions satisfaisantes.

J'en viens maintenant aux activités d'audit de la DG AGRI. Quels en sont les principaux résultats et enseignements notamment en matière d'accréditation des agences de paiement et d'audit financier, en matière d'audit de conformité et en matière de réduction des taux d'erreur?

L'audit financier

Tout commence par **l'accréditation des agences de paiement par l'Etat membre**. En effet, le premier principe de base pour la gestion de la PAC et commun à ses deux piliers est que l'agence de paiement doit être accréditée par l'Etat membre en fonction de critères communautaires. C'est-à-dire que sa structure administrative et son système de contrôle interne doivent satisfaire des standards de qualité définis à l'annexe I du règlement 885 de 2006 et précisément décrits dans des "guidelines" préparées par la Commission. L'Etat membre doit ensuite informer la Commission en indiquant notamment le champ de responsabilité de l'agence de paiement, ses relations avec les autres acteurs de la gestion des programmes (y compris l'autorité de gestion) et les procédures depuis la réception des demandes d'aide jusqu'à leur paiement aux bénéficiaires et leur comptabilisation. L'Etat membre doit enfin exercer une supervision constante des activités de l'agence de paiement et faire rapport régulièrement (tous les 3 ans) à la Commission.

Force est de constater que tout ce processus a rencontré plus de difficultés côté FEADER que côté FEOGA. D'abord des **difficultés de calendrier** : les retards d'élaboration et d'approbation des programmes de développement rural ont

automatiquement entraîné des retards pour la définition des procédures de gestion et de contrôle et la mise en place des structures administratives nécessaires.

Parfois aussi des **difficultés de compréhension des nouvelles règles** :

- par exemple une agence de paiement qui avait déjà géré le FEOGA-Garantie devait être également accréditée pour le FEADER, puisqu'elle ne l'avait jamais été auparavant¹.
- De même, dans un nombre de cas limité, la procédure d'accréditation suivie ne nous a pas convaincus et nous a conduits à demander des mesures correctrices pendant une période probatoire².

Le plus important est qu'aujourd'hui toutes les 82 agences de paiement ont été accréditées. Pour l'une d'entre elles (Grèce), l'accréditation ne couvre cependant encore qu'une partie des mesures gérées. Une autre devra être fermée pour cause de persistance de déficiences graves ((ARBEA – Italie)³.

¹ *Certains EMs croyaient qu'il n'était pas nécessaire d'accréditer pour le FEADER les agences de paiement qui, au cours de la période précédente avaient géré le FEOAGA-Garantie. Cependant, quelle que soit la qualité de l'expérience de ces agences de paiement, elles n'avaient pas été accréditées, et par conséquent une procédure d'accréditation en bonne et due forme était nécessaire.*

² *Il s'agit des cas pour lesquels la J5 a estimé que la procédure d'accréditation n'a pas respecté les critères réglementaires et les guidelines, c'est-à-dire que l'accréditation avait été accordée dans des cas où elle n'aurait pas dû l'être or where the accreditation was properly granted but the criteria are no longer respected. . Dans ces cas la J5 a identifié les faiblesses en question et informé les EMs des améliorations à introduire dans un délai déterminé, sous peine d'annulation de l'accréditation. Please note that formally only the Competent authority of the MS (Ministry) may decide to put the agency's accreditation under probation and draw up a plan to remedy the deficiencies.*

³ The Competent Authority has decided to withdraw the accreditation - 15/10-2010. The functions will be taken over by the national paying agency AGEA as from 16/10-2010. The deficiencies relate to 6 out of the 8 accreditation

Par ailleurs, l'exercice d'apurement financier pour l'année 2009 a montré que le retard entre FEAGA et FEADER s'est considérablement réduit : les proportions des montants qui n'ont pas pu être confirmés par la Commission le 30 avril 2010 (9 % et 13 %) sont relativement proches d'un fonds à l'autre.

Puisqu'à l'avenir aucune modification importante du processus d'accréditation n'est envisagée, les Etats membres peuvent se concentrer désormais sur la supervision des activités des agences de paiement, de manière à prévenir tout risque de dégradation de la qualité de leurs activités. Mais naturellement c'est d'abord la responsabilité des agences elles-mêmes, qui doivent pouvoir détecter et remédier sans délai à toute déficience de fonctionnement.

Les audits de conformité

Passons maintenant à nos audits de conformité. Je dois d'abord vous dire que depuis 2007 la DG AGRI s'est attachée à augmenter le nombre de ses missions d'audit du second pilier, de manière à couvrir tous les Etats membres et tous les axes de mesures. En 2010 nous avons prévu de faire le même nombre de missions qu'en 2009, soit environ une trentaine.

Je sais bien que pour vous ce n'est pas forcément une bonne nouvelle. Je souligne cependant qu' au début de la période de programmation, à un moment où les dépenses étaient encore relativement faibles, la principale motivation de la DG AGRI ne pouvait être que de vouloir contribuer à vos efforts pour renforcer vos systèmes de gestion et de contrôle, notamment en détectant les défaillances et en faisant les recommandations jugées appropriées. Pour autant je ne parlerai pas d'audit préventif : un partage clair des responsabilités, comme prévu au règlement 1290/2005, implique que les services d'audit de la DG AGRI restent à l'écart des activités des Etats membres en matière de gestion et de

components – inadequate organisational structure, insufficient human resources, inadequate delegation of functions, lack of control procedures, deficient communication procedures and deficient monitoring of activities.

contrôle. Le principe de responsabilité qui sous-tend tout notre modèle de gestion partagée ne permet pas aux auditeurs de la Commission de jouer un rôle de conseiller des agences de paiement.

J'ai cependant au moins une bonne nouvelle: la principale constatation qui résulte des audits conduits depuis 2008 jusqu' à présent est que les systèmes de gestion et de contrôle prévus par la législation sont en place et fonctionnent. Bien sur il persiste des faiblesses, par exemple pour la **vérifiabilité des mesures agro-environnementales ou pour la rigueur de leurs contrôles**. Mais c'est précisément sur ces difficultés, bien identifiées désormais, que nous observons globalement dans les 27 Etats membres les améliorations les plus significatives. Nous observons aussi des lacunes en matière de **sélection des projets** : critères de sélection questionnables ou mal équilibrés, procédures non appliquées ou mal appliquées. Il y a là un champ de travail pour les prochaines années, y compris pour assurer que le besoin du meilleur ciblage possible n'entraîne pas de risque de discrimination injustifiée entre bénéficiaires potentiels.

En 2008 et 2009 nous avons aussi constaté que la **qualité des données statistiques sur les contrôles et les réductions rapportées par les Etats membres laissaient à désirer**. Nous avons en conséquence décidé de créer une "Task Force" ayant pour mission d'améliorer la qualité de ces statistiques dans le but d'être mieux équipé pour continuer à réduire le taux d'erreur pour les mesures du second pilier.

Quelle est la relation entre la qualité de données statistiques sur la situation du passé et la réduction du nombre d'erreurs à venir? Pourquoi la DG AGRI a-t-elle prévu 7 missions dans les Etats membres, un document de travail, des présentations dans le comité du Développement Rural et dans celui des Fonds Agricoles ? Pour la simple et bonne raison que nous avons besoin, Commission et Etats membres, d'un indicateur fiable pour vérifier que nos efforts vont dans le bon sens et identifier les mesures ou types de mesures pour lesquelles les efforts

doivent être renforcés. Sans statistiques fiables et suffisamment précises il n'est pas possible de remonter jusqu'à la source des erreurs ni d'identifier là où des corrections sont nécessaires.

Les travaux de la Task Force se traduiront dès cette année par une amélioration de la fiabilité des données d'ensemble sur les contrôles et les réductions effectuées par les Etats membres. Au niveau national ou régional vous devez les examiner soigneusement pour détecter les principales sources d'erreur et y remédier. Ce n'est qu'ainsi qu'à l'avenir vous pourrez continuer à améliorer les performances de vos systèmes de gestion.

Le résultat global des améliorations apportées à la fois par le nouveau cadre réglementaire et par les efforts spécifiques sur les mesures agri-environnementales peut être résumé en 2 chiffres: 2,8 % et 3,4 %.

2,8 %, c'est le taux d'erreur de l'année 2009 pour l'ensemble de toutes les mesures du second pilier. 3,4 %, c'est le taux d'erreur de l'année 2009 pour les seules mesures de l'axe 2. Ce dernier taux encore trop élevé a conduit le Directeur général de la DG AGRI à exprimé une réserve dans son rapport annuel d'activité. La Cour des Comptes Européenne utilise une autre méthodologie mais confirme cette évolution globalement positive. C'est donc que le modèle fixé pour la période 2007-2013 et largement inspiré du premier pilier permet bien aux Etats membres de mettre en place des systèmes de gestion efficaces et rigoureux.

Taux d'erreur tolérable

Pour autant, l'interprétation des résultats doit prendre en compte les deux principales caractéristiques distinctives des deux piliers : des programmes nationaux ou régionaux en lieu et place de régimes communautaires, des mesures ciblées et relativement complexes au lieu de règles d'éligibilité simples. Toutes choses égales par ailleurs, le taux d'erreur pour les mesures agri-

environnementales sera dès lors sans doute toujours supérieur à celui des aides directes. Sauf bien sûr à multiplier drastiquement le nombre et le coût des contrôles au-delà de ce qui serait raisonnable. La Commission a donc proposé de retenir pour les mesures agri-environnementales un **taux d'erreur acceptable supérieur à celui retenu pour les autres aides de la PAC.**

En conclusion, quelques perspectives pour les prochaines années. La Commission a proposé une révision du Règlement Financier de l'Union qui prend acte des bons résultats du modèle de gestion de la PAC et vise à le consolider et en faire peu ou prou un modèle de référence dans la perspective des prochaines perspectives financières. Pour nous tous c'est un signal clair, et rassurant, qu'il n'y aura pas de changements fondamentaux du dispositif réglementaire dans lequel nous travaillons. Et c'est aussi une reconnaissance implicite de la qualité du travail accompli par les uns et les autres.

J'attends avec intérêt les présentations qui seront faites ce matin et les discussions qui s'en suivront, parce que, et c'est mon dernier message, au-delà de la satisfaction pour ce qui a été accompli il y a l'évidence que tout relâchement des efforts ferait redescendre la pente beaucoup plus vite que nous l'avons escaladée !

Merci de votre attention.