



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

Numéro spécial 226

Juillet 2019

Sciences agronomiques
Recherche
—
Pratique agricole

Possibilités, approches et limites d'une simplification administrative de la Politique agricole de commune l'UE

Possibilités, approches et limites d'une simplification administrative de la Politique agricole commune de l'UE

citer comme:

José Martínez, Peter Weingarten, Alfons Balmann, Regina Birner, Olaf Christen, Matthias Gauly, Harald Grethe, Uwe Latacz-Lohmann, Hiltrud Nieberg, Monika Pischetsrieder, Britta Renner, Julia C. Schmid, Achim Spiller, Friedhelm Taube, Lieske Voget-Kleschin (2019) Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, Sonderheft 226 (2019)

Resumé

Pratiquement aucune autre exigence relative à la Politique agricole commune (PAC) ne fait l'objet depuis les années 1990 d'un consensus aussi large entre les parties concernées que celle d'une simplification administrative. Il est urgent de procéder à une simplification, et ce, pour les deux piliers de la PAC et pour tous les niveaux d'acteurs (l'UE, les États membres, c.-à-d. en Allemagne la Fédération et les Länder, les bénéficiaires des aides). Dans le contexte de la prochaine réforme de la PAC après 2020, le Conseil consultatif examine dans le présent avis les possibilités, les approches et les limites d'une simplification administrative. Il y approfondit la recommandation « Ramener la charge administrative à un niveau raisonnable » exprimée dans son avis « Pour une Politique agricole commune de l'UE axée sur l'intérêt général après 2020 : questions fondamentales et recommandations » (WBAE 2018 : 71).

La simplification administrative n'est pas une fin en soi. Elle doit respecter les exigences de l'État de droit en matière de légitimité de l'action administrative et de la protection, exigée par la démocratie, des intérêts financiers de l'UE et de l'État membre concerné. Une simplification administrative judicieusement menée ne compromet pas les objectifs visés par les mesures de la PAC et garantit une utilisation correcte des fonds publics. Elle a également vocation à réduire la méfiance et les craintes des autorités de mise en œuvre des États membres vis-à-vis du risque d'imputation et, ainsi, à rétablir une marge de manœuvre.

La revendication de simplification administrative s'adresse aux concepteurs des processus et donc, en règle générale, aux législateurs et aux administrations au niveau européen et des États membres, auxquels viennent s'ajouter en Allemagne les Länder.

Les causes de la complexité administrative de la PAC sont diverses et résultent, dans une large mesure, d'une structure fondamentale de la PAC et du contrôle administratif, qui a été instauré dans les années 1960 et 1970 et s'est ensuite accru de manière cumulative. Une partie de la charge administrative est due au cadre juridique de l'UE, une autre à la mise en œuvre pratique en Allemagne.

La PAC actuelle poursuit avec une panoplie d'outils très variée un grand nombre d'objectifs, qui sont mis en œuvre conjointement par l'UE et les États membres au moyen de l'exécution indirecte et de la coopération administrative. Elle est donc nécessairement complexe et lourde au niveau normatif et procédural. Au-delà de ce degré nécessaire de complexité et de charge administrative, la PAC a été surchargée de structures qui ont, à juste titre, incité tous les acteurs à appeler de leurs vœux une simplification. Les causes principales sont la situation juridique de l'UE, qui est confuse, se modifie fondamentalement à chaque nouvelle période de financement et continue en outre à changer en cours de période de financement, et la conception indûment stricte du Parlement européen et de la Cour des comptes européenne quant à l'utilisation correcte des fonds (niveau d'erreur maximum toléré de 2 %). Cette application rigoureuse de la discipline budgétaire a entraîné l'émergence d'un vaste système de contrôle redondant prévoyant des sanctions disproportionnées à l'encontre des États membres (risque d'imputation) et des bénéficiaires.

Les propositions de règlement de la Commission européenne pour la PAC après 2020 ont le potentiel nécessaire pour engager un changement de paradigme dans la PAC. Le « nouveau modèle de mise en œuvre » doit modifier en profondeur la structure de gouvernance de la PAC. On ne peut pas dire avec certitude à l'heure actuelle si les propositions législatives entraîneraient une simplification administrative, mais le Conseil consultatif doute que les libertés accordées au premier abord aux États membres seront préservées lors de la mise en œuvre concrète. Il craint qu'en l'absence de changements de fond, le nouveau modèle de mise en œuvre ne fasse que transférer la charge administrative de l'UE aux États membres.

Le Conseil consultatif émet les recommandations suivantes **pour ramener la charge administrative à un niveau raisonnable**

1. **Remplacer à long terme la culture de méfiance actuelle par une culture administrative commune à l'UE et aux États membres** : la coopération administrative entre l'EU et les États membres présuppose une culture administrative commune aux parties prenantes, seul moyen de réduire la complexité actuelle des instruments de contrôle. Le système de sanctions devrait être intégralement progressif en fonction de la gravité (durée et ampleur) et de l'intentionnalité (préméditation ou négligence) de l'infraction.
2. **Supprimer la limitation dans le temps des dispositions procédurales communes de la PAC** : l'instauration de dispositions procédurales de la PAC continuant à s'appliquer au-delà de la période de financement favorise le développement d'une pratique administrative, judiciaire et scientifique, augmente ainsi la sécurité juridique et simplifie de ce fait les procédures en place.
3. **Réduire, codifier et présenter à temps les dispositions d'application de la PAC** : une réduction des dispositions d'exécution à un niveau minimum nécessaire dans l'UE et une synthèse systématique, au sein d'un ensemble législatif unique, des dispositions d'exécution européennes valables pour l'ensemble de la PAC, entraîneraient l'émergence d'une pratique administrative, judiciaire et scientifique et, de ce fait, une sécurité juridique accrue. Toutes les dispositions juridiques doivent être disponibles suffisamment longtemps avant le début d'une nouvelle période de financement.
4. **La transposition du droit de l'UE au niveau national ne doit être administrativement plus complexe que dans des cas motivés** : la mise en œuvre financière au niveau national, y compris le contrôle, ne doit pas, dans la mesure du possible, entraîner de charge administrative supérieure à celle prévue par le droit de l'UE. Si la Fédération ou les Länder souhaitent programmer des mesures de soutien plus exigeantes afin d'augmenter la précision du ciblage et l'atteinte des objectifs, il faut déterminer dans quelle mesure cela justifie une charge administrative plus importante.
5. **Procéder aux apurements et examens des performances sur la base d'indicateurs appropriés au lieu d'apporter la preuve de la conformité des dépenses** : les États membres de l'UE ne devraient plus avoir à prouver à l'UE la conformité des dépenses, mais à lui remettre des apurements et examens de performance sur la base de critères appropriés. Si l'UE entend conserver la preuve de la conformité des dépenses, il faudra augmenter de manière appropriée le niveau d'erreur, qui est actuellement de 2 %.

6. **Prendre en compte et réduire les coûts administratifs des États membres** : lors de l'examen de l'efficacité des instruments de contrôle, l'UE devrait intégrer une évaluation approximative des coûts de contrôle et de sanction pour les administrations des États membres. La Fédération et les Länder devraient vérifier le caractère nécessaire des exigences nationales s'appliquant aux procédures administratives agricoles, mais aussi des exigences générales du droit relatif aux subventions et des règlements financiers et d'éviter notamment les redondances lors des contrôles.
7. **Mettre en place un système d'audit unique** : au sens du droit organisationnel, il convient de mettre en place un système d'audit unique à des fins de simplification administrative. La réduction de la densité des contrôles qui en résultera est réaliste, même sans restriction importante des principes de discipline budgétaire de l'UE, et possible dans le respect des limites fixées par le droit constitutionnel.
8. **Réduire la charge administrative par des seuils de minimis adéquats** : Les infractions minimales, qui n'ont qu'un impact financier relativement faible, et les écarts minimaux de surface devraient être considérés comme des infractions mineures. La fixation des seuils de minimis ou des écarts négligeables devrait être laissée à l'appréciation des États membres dans un cadre fixé au niveau européen.
9. **Renforcer le recours aux technologies numériques** : en particulier pour les mesures « surfaces », il faut utiliser, davantage que ce n'est actuellement le cas, les données existantes et les technologies du numérique en tant que base de la conception, de la demande, de la décision et du contrôle des mesures.
10. **Revaloriser le principe de confiance par rapport au principe de légalité** : la subordination actuelle du principe de confiance au principe de légalité devrait être modifiée par un équilibre pondéré entre ces deux principes.

Il convient de mettre à profit la chance que constituent les prochaines décisions sur la PAC après 2020 et leur mise en œuvre en Allemagne pour réduire la charge administrative occasionnée par la PAC et la ramener à un niveau raisonnable. Il faudra toutefois pour cela plus qu'une réforme exclusivement centrée sur la PAC et sur certains symptômes de la complexité administrative.

Sommaire

Resumé	i
Liste des graphiques	vii
Liste des abréviations	vii
1 Introduction	1
2 Objectifs, objet et limites juridiques d'une simplification administrative et niveau de charge administrative	4
2.1 Objectifs d'une simplification administrative	4
2.2 Niveau de charge administrative occasionné par la PAC	5
2.3 Objet d'une simplification administrative	11
2.4 Limites juridiques d'une simplification administrative	14
3 Les causes de la complexité administrative de la PAC	16
4 Aspects administratifs des propositions législatives de la Commission européenne sur la PAC après 2020	22
5 Ramener la charge administrative à un niveau raisonnable : en faveur de quels objectifs le gouvernement fédéral doit-il intervenir ?	27
5.1 Remplacer à long terme la culture de méfiance actuelle par une culture administrative commune à l'UE et aux États membres	27
5.2 Supprimer la limitation dans le temps des dispositions procédurales communes de la PAC	28
5.3 Réduire, codifier et présenter à temps les dispositions d'exécution de la PAC	29
5.4 La transposition du droit de l'UE au niveau national ne doit être administrativement plus complexe que dans des cas motivés	30
5.5 Procéder aux apurements et examens des performances sur la base d'indicateurs appropriés au lieu d'apporter la preuve de la conformité des dépenses	30
5.6 Prendre en compte et réduire les coûts administratifs des États membres	31
5.7 Mettre en place un système d'audit unique	31
5.8 Réduire la charge administrative par des seuils de minimis adéquats	32
5.9 Renforcer le recours aux technologies numériques	32
5.10 Revaloriser le principe de confiance par rapport au principe de légalité	32

6	Bilan	33
7	Bibliographie	35

Liste des graphiques

Graphique 1:	Coûts de mise en œuvre de certaines aides « surfaces » par rapport aux fonds dépensés dans quatre régions de programme en 2011	9
Graphique 2:	Coûts de mise en œuvre de certaines mesures de promotion des investissements par rapport aux fonds dépensés dans quatre régions de programme en 2011	9

Liste des abréviations

BMEL	Ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture
CCE	Cour des comptes européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
ETP	Équivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEDER	Fonds européen pour le développement régional
PAC	Politique agricole commune
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TI	Technologies de l'information
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
WBAE	Conseil consultatif scientifique pour la politique agricole, l'alimentation et la protection sanitaire des consommateurs

1 Introduction

1. Pratiquement aucune autre exigence relative à la Politique agricole commune (PAC) ne fait l'objet depuis les années 1990 d'un consensus aussi large entre les parties concernées que celle d'une simplification administrative. Au-delà des cycles de réforme de la PAC, cette revendication occupe en permanence tant les bénéficiaires des aides, comme les agriculteurs et les autres demandeurs, les groupements d'intérêts agricoles, que les États membres (Roza et Selnes 2012, *The farmers' organisations in Germany, Finland, Sweden, UK, the Netherlands and Denmark* 2015, DBV 2015, SMUL 2016, Saxe-Anhalt 2016) et les organes de l'UE (Commission européenne : Groupe de haut niveau des parties prenantes indépendantes sur les charges administratives 2014, COM 2017a, 2012, 2011, 2009, 2005, Plateforme REFIT 2015, Conseil de l'Union européenne 2015, Beke et al. 2016).

2. De nombreux acteurs insistent sur l'urgence que revêt la question de la simplification, et ce, pour les deux piliers de la PAC et pour tous les niveaux d'acteurs (l'UE, les États membres, c.-à-d. en Allemagne la Fédération et les Länder, les bénéficiaires des aides). Ainsi, la Cour des comptes européenne (CCE 2017a) a intitulé son rapport spécial 16/2017 « La programmation du développement rural doit être moins complexe et davantage axée sur les résultats ». La Bavière a élaboré dès 2011 quarante-quatre propositions de réduction de la bureaucratie dans la PAC (StMELF 2011). Le ministère de l'Environnement et de l'Agriculture de Saxe (SMUL 2016 : 3) décrit ainsi le 2e pilier de la PAC dans son rapport sur la réorientation du FEADER : « Au fil des périodes de financement, le système est devenu si complexe et compliqué qu'il symbolise pour de nombreux demandeurs et les administrations en Europe une bureaucratie européenne de l'aide coupée des réalités. » La Cour des comptes du Bade-Wurtemberg constate des « cascades d'obligations de documentation, de contrôle et de rapports » (Cour des comptes du Bade-Wurtemberg 2015 : 13) occasionnant une charge administrative grossièrement disproportionnée aux résultats des contrôles, c.-à-d. à la correction des dépenses erronées. Le document conjoint de la Fédération et des Länder sur la réorientation de la mise en œuvre de la politique européenne de développement rural (N.N. 2017) constate que le durcissement des exigences formelles relègue de plus en plus les objectifs techniques au second plan.

3. La présidence autrichienne du Conseil de l'UE (2e semestre 2018) avait mis la « simplification de la Politique agricole commune (PAC) après 2020 » au centre de son programme de travail². En Allemagne, le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL) et les ministres de l'Agriculture des Länder ont réaffirmé à l'été 2018 leur revendication d'une simplification sensible de la PAC. Un groupe de travail commun « Politique agricole commune » réunissant la Fédération et les Länder et placé sous la direction de la Conférence des ministres des Länder chargés des affaires européennes

² Cf. le point 10 du rapport de situation de la présidence autrichienne du Conseil sur la PAC, publié dans *Agra-Europe*, supplément spécial 1/2/19 du 07/01/2019

présidée par la Rhénanie du Nord-Westphalie est chargé de faire des propositions concrètes en matière de débureaucratization et de simplification, qui alimenteront le débat européen sur la Politique agricole commune.

4. Il est d'autant plus frappant que les discussions menées depuis les années 1990 n'aient pour ainsi dire pas produit de résultat notable.³ Certes, l'UE et la Fédération et les Länder ont adopté à de nombreuses reprises des mesures de simplification administrative, mais elles étaient de nature normative (comme le règlement (UE) n° 1408/2013 relatif à l'exemption par catégorie concernant les aides d'État dans le secteur agricole qui elle, remonte à 2003), économique (la suppression de nombreux outils d'intervention sur les marchés au début des années 1990) ou technique (comme la dématérialisation des dossiers de demande). Des parts importantes de ces réductions de la charge administrative ont toutefois été annulées par la mise en place de contrôles supplémentaires, p. ex. pour le verdissement (Bundestag allemand 2017). Cela est également dû au fait que depuis les années 1990, les objectifs politiques et les mesures de la PAC ont été davantage différenciés, une évolution en principe positive, car elle augmente la précision de gestion de la PAC.

5. La simplification administrative ou la réduction de la charge administrative ne sont pourtant pas des fins en soi. Dans un État de droit démocratique, on peut partir du principe que chaque norme et chaque procédure avaient un sens au moment de leur adoption ou de leur entrée en vigueur. Les normes et les procédures peuvent toutefois devenir incohérentes suite à l'adoption par le législateur de nouveaux objectifs ou de nouvelles normes ou en raison d'une réorientation des priorités. Il peut aussi s'avérer que les motifs qui avaient présidé à l'adoption de telle ou telle norme ou méthode ont changé par ailleurs. La PAC a, à de nombreux égards, ceci de particulier que c'est le cumul des charges de mise en conformité – négligeables quand elles sont prises isolément – liées à l'exécution de mesures individuelles de procédure ou de contrôle qui occasionne une charge considérable pour les agriculteurs, les autres bénéficiaires d'aides et les structures de mise en œuvre.

6. Il est important que la charge administrative reste proportionnée aux contributions aux objectifs visées par la mise en œuvre d'une mesure. Cela présuppose premièrement qu'une action apporte seulement une contribution à l'atteinte d'un résultat pertinent (ou de plusieurs). Deuxièmement, il ne doit pas exister d'autre action potentielle plus respectueuse des ressources permettant d'obtenir le même degré de réalisation des objectifs. La Cour des comptes européenne (CCE 2018 : 22) note à ce propos : « Une simplification est nécessaire, mais pas aux dépens de l'efficacité ». Elle n'autorise ainsi pas de concessions en matière d'efficacité, ce qui peut être résumé par la formule de base « aussi simple que possible, mais pas aux dépens de l'efficacité » en ce qui concerne le système d'objectifs concerné et les attributions respectives des différents acteurs.

³ Petit exemple de simplification administrative réalisée pendant la période de financement actuelle : la possibilité de dérogation concernant les règlements de l'agriculteur actif permise par le règlement « omnibus » de 2018.

7. Le présent avis a pour but de discuter, sur le fond, des possibilités, des approches et des limites d'une simplification administrative et d'émettre des recommandations politiques à ce sujet. Il porte sur l'ensemble des procédures administratives et de la réglementation sous-jacente qui ont été développées par les États membres et l'UE dans le cadre ou en conséquence de la compétence de l'UE en matière de PAC.⁴ Le Conseil consultatif y approfondit la recommandation « Ramener la charge administrative à un niveau raisonnable » exprimée dans son avis « Pour une Politique agricole commune de l'UE axée sur l'intérêt général après 2020 : questions fondamentales et recommandations » (WBAE 2018 : 71). Le présent avis ne met pas l'accent sur les propositions législatives sur la PAC après 2020 publiées en juin 2018 par la Commission européenne ou sur leur impact sur les charges administratives et il ne les aborde donc que brièvement.⁵ À propos de la PAC après 2020, le Conseil consultatif renvoie à son avis susmentionné (WBAE 2018) et à son avis « De la conception efficace de la politique agroenvironnementale et climatique dans le cadre de la Politique agricole commune de l'UE après 2020 » (WBAE, en préparation).

8. Le présent avis est structuré de la manière suivante : étant donné que la simplification administrative n'est pas une fin en soi, le chapitre 2 présente les objectifs d'une simplification administrative et donne un ordre de grandeur de la charge administrative actuelle. Il explique sur quoi devrait porter une simplification administrative de la PAC et en expose les limites juridiques. Le chapitre 3 cherche à savoir pourquoi la PAC, malgré l'objectif déclaré de simplification, a plutôt, au fil des réformes successives, entraîné une augmentation de la charge administrative, et examine les causes de la complexité administrative de la PAC. Le chapitre 4 présente dans les grandes lignes les éléments des propositions législatives de la Commission européenne sur la PAC après 2020 les plus importants du point de vue de la simplification administrative. Le chapitre 5 conclut l'avis par des recommandations fondamentales pour une simplification administrative de la PAC.

⁴ C'est pourquoi il n'aborde pas les dispositions générales ne visant pas spécifiquement les aides, en particulier la loi allemande sur les procédures administratives et le code budgétaire fédéral et les codes budgétaires des Länder.

⁵ On trouvera une discussion et une évaluation détaillées des propositions législatives centrées sur la mise en œuvre de la PAC et son 2^e pilier dans Fährmann et al. (2018b).

2 Objectifs, objet et limites juridiques d'une simplification administrative et niveau de charge administrative

2.1 Objectifs d'une simplification administrative

9. Depuis la réforme MacSharry, les prestations de la PAC ayant des incidences financières ont de plus en plus été assujetties au respect de conditions d'admissibilité procédurales et matérielles.⁶ L'augmentation du nombre de conditions procédurales d'admissibilité aux prestations à incidences financières de la PAC, tant dans le 1er que dans le 2e pilier, était régulièrement due à des exigences affinées en matière de contrôle de la légalité des prestations attribuées. L'augmentation des conditions de fond était la conséquence d'une articulation plus étroite entre les prestations à incidences financières et les objectifs allant au-delà de la simple aide au revenu des demandeurs, aide qui dominait plus fortement les objectifs de la PAC à l'origine. Ces objectifs comprennent une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles et un développement équilibré des territoires ruraux (pour une discussion détaillée des objectifs de politique agricole, cf. WBAE 2018). En conséquence, l'activité réglementaire du législateur européen et la charge administrative ont connu une augmentation quantitative considérable. Parallèlement, de nouveaux formats d'actes, comme la législation déléguée, et de nouvelles techniques de contrôle ont considérablement accru la complexité de la réglementation et des procédures.

10. La simplification administrative n'est pas une fin en soi. Judicieusement menée, elle réduit la charge administrative de la Commission européenne, des administrations des États membres ou des bénéficiaires, sans que les objectifs visés par les mesures n'en soient compromis, et en garantissant une utilisation correcte des fonds publics. Quand une telle simplification administrative réduit les ressources nécessaires aux structures de mise en œuvre pour assurer la gestion purement technique des aides, il est possible d'affecter davantage de ressources aux stratégies urgentes, p. ex. pour atteindre des objectifs environnementaux ou développer les territoires ruraux. Une telle simplification administrative pourrait aussi contribuer, lors de la programmation des mesures d'aide, à augmenter le poids des objectifs techniques par rapport aux arguments de gestion. Elle pourrait également éviter que, d'un point de vue de gestion, de simples « mesures standard » ne soient indûment privilégiées aux dépens de mesures spécifiques ciblant particulièrement les surfaces et les régions. Une telle simplification administrative pourrait également contrecarrer une évolution constatée au moins en Allemagne, à savoir que certains acteurs, par manque d'intérêt, ne souhaitent plus participer aux mesures d'aide au développement des territoires ruraux (avec des répercussions négatives sur l'atteinte des

⁶ Les conditions matérielles ou le droit matériel désignent les normes juridiques contenant des règles sur le contenu et les conditions de droits (droit civil) ou des conditions d'intervention (droit public). Au droit matériel s'oppose le droit formel/conditions préalables, c.-à-d. le droit procédural.

objectifs visés), car ils estiment excessifs la charge administrative, le risque d'infraction involontaire et les sanctions qui en résultent.⁷ Une simplification des exigences réglementaires et administratives en matière de procédure administrative améliore en même temps la transparence du système d'exécution et donc son adoption par les parties concernées. Elle est donc aussi importante pour l'adhésion à long terme de la société à la PAC.

11. La simplification administrative de la PAC vise donc à réduire, au niveau de l'UE, des États membres et des bénéficiaires, la part de la charge administrative ne produisant pas de contribution correspondante aux objectifs de la PAC. Elle a également vocation à réduire la méfiance et les craintes des autorités de mise en œuvre des États membres vis-à-vis du risque d'imputation⁸ par la Commission européenne et, ainsi, à rétablir une marge de manœuvre. Enfin, une simplification administrative doit également garantir, par le biais de structures plus efficaces, la conformité de l'utilisation des ressources publiques aux objectifs et à la législation.

12. En résumé, de nombreuses raisons parlent en faveur d'une simplification administrative, mais elles gravitent essentiellement autour de deux aspects interdépendants : les demandeurs/euses ressentent la charge de mise en conformité (*administrative burden*) comme disproportionnée, très pénalisante et redondante. La Commission européenne et les administrations des États membres mettent l'accent sur la charge administrative accrue à laquelle elles sont confrontées, dans le but de réduire la charge et les coûts encourus par l'administration publique pour la mise en œuvre de la PAC et l'attribution des aides.

2.2 Niveau de charge administrative occasionné par la PAC

13. Les procédures de mise en œuvre de la PAC occasionnent des coûts, tant pour les administrations que pour les destinataires des mesures d'aide des deux piliers de la PAC. Elles mobilisent des ressources considérables en personnel et en matériel au sein des administrations. Elles sont également à l'origine de coûts d'opportunité pour les destinataires, sous forme de temps nécessaire (demandes, obligations de documentation) et de ressources matérielles (matériel informatique et logiciels, soutien payant à l'établissement du dossier de demande, etc.). Les demandes d'aides au titre de la PAC, qu'elles relèvent du 1er ou du 2e pilier, sont toujours volontaires ; on peut donc partir du

⁷ On peut citer l'exemple du risque de sanction élevé prévu par le système d'aides de l'UE en cas de non-respect des obligations du droit des marchés publics. Si les bénéficiaires sont des associations, la responsabilité des présidents d'association est même engagée sur leur patrimoine personnel (Fährmann et al. 2018a : 125), ce qui réduit l'adhésion des associations aux mesures qui leur sont destinées.

⁸ On entend par imputation les mesures d'exclusion du financement de l'UE prises par la Commission européenne à l'encontre d'États membres en raison d'erreurs commises dans l'exécution administrative. Les imputations ont lieu indépendamment du préjudice et de la faute, sans qu'une violation concrète d'une norme soit nécessaire (Deimel 2006).

principe qu'au final, les aides couvrent toujours les coûts d'opportunité supportés par les participants. Cependant, toutes choses étant égales par ailleurs, une réduction de la charge administrative rendrait la participation plus intéressante (également pour ceux qui ne participent pas à l'heure actuelle) ou permettrait, le cas échéant, de réduire les aides.

14. Outre les coûts de gestion pour les administrations et les participants, on constate également des dérives imputables au système actuel, par exemple quand la programmation privilégie systématiquement des actions occasionnant des coûts administratifs faibles, même si elles contribuent peu aux objectifs visés. On ne dispose pas à l'heure actuelle d'études récentes fiables sur les coûts administratifs supportés par les bénéficiaires.⁹ Des analyses partielles ont été réalisées en 2007 et 2011 dans le cadre de deux études commanditées par la Commission européenne.¹⁰ L'étude de 2007 reposait principalement sur une comparaison de la charge administrative occasionnée en 2006 aux agriculteurs dans un certain nombre d'États membres. Elle a mis en avant le niveau élevé de charge administrative en Allemagne (1 300 euros par agriculteur) par rapport à d'autres États membres (p. ex. 110 euros en Italie), cet écart étant surtout imputé aux différences dans la taille des exploitations. L'étude calculait la charge administrative encourue par les agriculteurs pour bénéficier de paiements directs de la PAC. Selon les États membres, cette charge varie entre 3,0 % et 9,3 % des paiements directs. L'étude de 2011 calculait qu'en 2009, la charge administrative totale occasionnée dans l'UE à 27 par certaines mesures d'aide du 2^e pilier s'élevait pour les bénéficiaires à 240 millions d'euros, soit 4,7 % des dépenses publiques totales consenties pour ces mesures pendant l'année de référence (5,1 milliards d'euros).

15. Il existe en outre des études menées par les administrations chargées de la mise en œuvre, que nous abordons brièvement ici : tous les deux ans, la Commission européenne recense, sur la base du règlement financier, les coûts de contrôle et de gestion de la PAC dans tous les États membres. En raison des définitions peu claires des coûts à prendre en compte et de la méthodologie très rudimentaire, les résultats sont peu fiables et peu parlants, quel que soit l'État membre.

16. Il existe en Allemagne des évaluations concrètes pour certains Länder. Elles émanent de la Cour des comptes du Bade-Wurtemberg (Cour des comptes du Bade-Wurtemberg 2015), qui a évalué le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ainsi que d'études menées dans le cadre d'évaluations de programmes de développement de l'espace rural (p. ex. Fährmann et al. 2018a, 2016, 2014, Fährmann et Grajewski 2013, 2008, cf. www.eler-evaluierung.de – en allemand).

⁹ Pour des analyses plus anciennes reposant sur des données de 1999, cf. Mann (2000, 2001).

¹⁰ Cf. les deux rapports finaux des études : « Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP », octobre 2007 (https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/burden_en) et « Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures », août 2011 (https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/rd-simplification_en).

17. La Cour des comptes du Bade-Wurtemberg (2015) estime que la gestion des aides relevant du FEAGA et du FEADER a mobilisé dans ce Land 798 équivalents temps plein (ETP) en 2013 et que les coûts administratifs ont été de 76 millions d'euros, soit 13 % des aides versées. Il ressort des calculs de la Cour des comptes que sur ces 798 ETP, environ 45 % étaient dus à la charge supplémentaire occasionnée par les procédures de l'UE par rapport à celles du Bade-Wurtemberg.¹¹ Si elles étaient mises en œuvre, les simplifications préconisées par la Cour des comptes permettraient de réduire la charge totale (charges de personnel et frais de matériel spéciaux) de 21,5 millions d'euros, soit près de 30 %, par an. La majeure partie des économies ainsi réalisées bénéficierait aux villes et collectivités locales en tant qu'organismes ordonnateurs (Cour des comptes du Bade-Wurtemberg 2015 : 98). La Cour des comptes dénonce les « cascades d'obligations de documentation, de contrôle et de rapports » (Cour des comptes du Bade-Wurtemberg 2015 : 13) occasionnant selon elle une charge administrative grossièrement disproportionnée à l'objectif des contrôles, c.-à-d. à la sauvegarde des intérêts financiers de l'Union ou de l'État membre. Dans les cas examinés par la Cour des comptes du Bade-Wurtemberg (2015), les coûts de gestion et de contrôle étaient vingt-et-une fois supérieurs à la perte financière corrigée résultant d'une aide indûment perçue. Parallèlement, des erreurs n'ont été constatées que pour 0,6 % du total des fonds dépensés. « Pour les simples aides aux surfaces (FEAGA), 37 % des cas concernaient des erreurs de moins de 0,2 ha, avec une aide moyenne ne dépassant pas 80 euros. » (Cour des comptes du Bade-Wurtemberg 2015 : 14). Ce faible niveau d'erreur ne s'explique pas uniquement par l'action préventive des sanctions s'appliquant en cas de non-respect des règles de l'UE (WBAE 2018 : 23).

18. Ce déséquilibre entre la charge administrative et l'objectif de protection se creuse pour les contrôles sur place qui doivent être menés pour environ 5 % des demandes. La Cour des comptes du Bade-Wurtemberg (2015) illustre cette situation par l'exemple suivant :

Lors d'un contrôle sur place effectué dans une exploitation de 70 parcelles ayant déposé une demande portant sur 88 ha, des différences, pour la plupart minimales, concernant la surface ou des éléments de paysage ont été constatées sur 50 parcelles au total. Après compensation, l'aide a été réduite de 23 euros. Le temps nécessaire à toutes les opérations menées dans le cadre du contrôle sur place a entraîné des coûts administratifs d'environ 8 900 euros.

19. De vastes enquêtes sur les coûts administratifs (coûts de mise en œuvre) ont été réalisées pour certains Länder. Elles reposent sur une définition plus large des coûts de mise en œuvre que celle utilisée pour les enquêtes de l'UE et de la Cour des comptes du Bade-Wurtemberg. Ces coûts comprennent l'ensemble des dépenses/charges nécessaires à l'utilisation, à l'autorisation et au versement d'aides publiques (pas uniquement les contrôles, mais aussi p. ex. la gestion financière, le suivi, la prospection). Les résultats des

¹¹ La charge supplémentaire de 379 ETP due à l'UE concerne principalement les contrôles sur place (168 ETP), les contrôles administratifs (122 ETP) et les contrôles de conditionnalité (40 ETP).

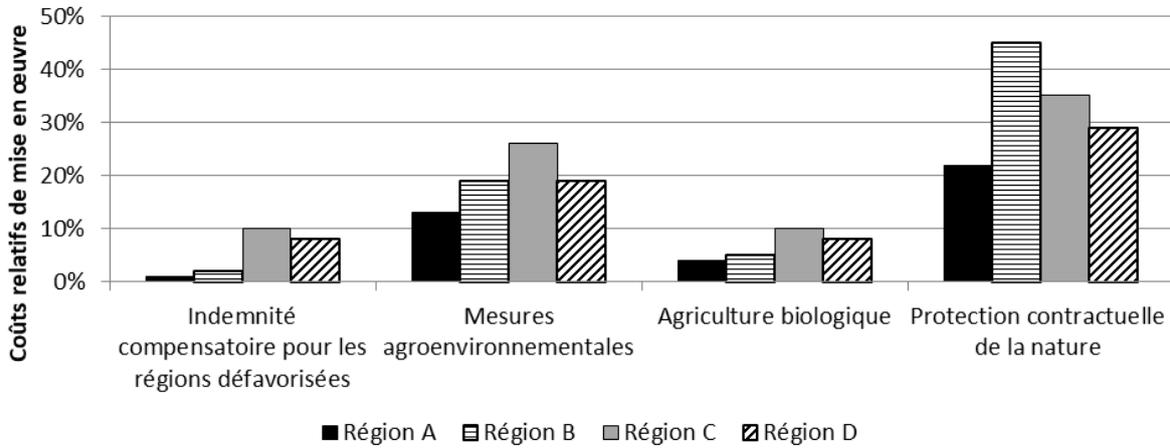
analyses des coûts de mise en œuvre¹² d'actions du 2e pilier réalisées par Fährmann et al. (2016, 2014) décrivent la situation suivante :

- a) Les coûts de mise en œuvre atteignent un ordre de grandeur pertinent en matière d'économie administrative. Pour les quatre programmes sur le développement rural étudiés, ils étaient compris en 2011 entre 10 % et 28 %, hors coûts informatiques¹³. Ces coûts varient beaucoup en fonction des types d'action et d'un Land à l'autre : ainsi, les coûts de mise en œuvre des Länder participants étaient, pour les aides versées en 2011 au titre des quatre programmes de développement rural étudiés, compris entre 1 et 10 % pour l'indemnité compensatoire, 4 % et 18 % pour les aides aux investissements dans les exploitations agricoles individuelles et 22 % et 45 % pour la protection contractuelle de la nature.

¹² « Des données quantitatives ont été produites par recensement complet de la charge de mise en œuvre en équivalents temps plein pour une liste prédéfinie de tâches (conception, pilotage, gestion des demandes, autorisation et contrôle). Toutes les entités administratives impliquées pendant l'année de référence choisie ont été prises en compte : ministères, administrations des Länder et administrations techniques, administrations communales et tiers mandatés. Les valeurs reposant sur une évaluation fournie par les entités elles-mêmes ont été converties en coûts en fonction des différentes catégories de traitement/de rémunération. Les coûts ainsi obtenus englobent les charges de personnel directes et indirectes. Les coûts informatiques spécifiques des programmes d'aide ont également été recensés. Les coûts de mise en œuvre ainsi obtenus ont été considérés en termes absolus (coûts absolus de mise en œuvre) et par rapport aux fonds d'aide versés ou à la réalisation atteinte (p. ex. surface admissible en hectares) par une action pendant l'année de référence (coûts relatifs de mise en œuvre). Des données qualitatives ont été collectées lors de nombreux entretiens semi-directifs avec des organismes ordonnateurs, des organismes payeurs, des autorités administratives, etc., et lors de discussions en groupe. L'accent était mis sur l'identification de raisons expliquant les structures de coûts identifiées pour des mesures. Les thèmes traités étaient, outre les caractéristiques des mesures, la capacité de fonctionnement et le caractère adéquat des systèmes de mise en œuvre en ce qui concerne les structures d'organisation, la situation en matière de personnel et l'environnement informatique. L'étape suivante, réalisée sur la base d'un classement des mesures en fonction de niveaux de résultat ordinaux (classement des mesures), a mis en regard les coûts de l'aide et les résultats obtenus. Par ailleurs, les liens entre l'intensité des résultats et le montant des coûts de mise en œuvre ont été analysés au moyen d'analyses de régression réalisées à partir de modèles (Fährmann et Grajewski 2013). » (Fährmann et al. 2016 : 36).

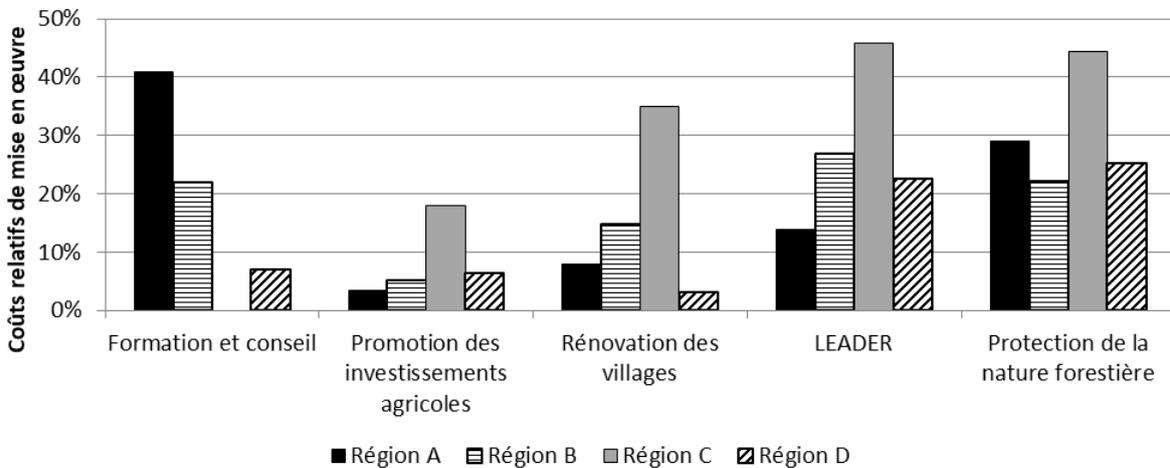
¹³ Pour comparer les programmes, il faut déduire les coûts informatiques, car l'architecture informatique et la saisie des coûts sont si différentes que les inclure entraînerait des distorsions considérables.

Graphique 1 : Coûts de mise en œuvre de certaines aides « surfaces » par rapport aux fonds dépensés dans quatre régions de programme en 2011



Source : Fährmann et Grajewski (2018b : 5) selon Fährmann et al. (2014 : 49).

Graphique 2 : Coûts de mise en œuvre de certaines mesures de promotion des investissements par rapport aux fonds dépensés dans quatre régions de programme en 2011



Source : Fährmann et Grajewski (2018b : 5) selon Fährmann et al. (2014 : 49).

Même si les programmes de financement occasionnent des frais fixes élevés, Fährmann et al. (2016) estiment qu'il n'y a pas de lien marqué entre le volume global des programmes et le montant des coûts relatifs de mise en œuvre. « Ce sont surtout la stratégie d'aide poursuivie ou la composition des actions des PDER [Programmes de développement de l'espace rural, note du WBAE], le cadre organisationnel de la structure d'autorisation, la fonctionnalité et l'interopabilité des systèmes informatiques et la conception de la gestion financière qui expliquent les différences entre les coûts relatifs de mise en œuvre. » (Fährmann et al. 2016 : 36). Au niveau des actions, les auteures estiment qu'une part importante des différences de coûts constatées est due à des particularités des actions, qui, dans le cadre rigide de la

législation de l'UE, tirent fortement les coûts vers le haut : « Toutes choses étant égales par ailleurs, les coûts relatifs de mise en œuvre sont nettement plus élevés pour les mesures de faible volume financier, pour les petites aides ou pour les portefeuilles de projets très hétérogènes. Ces facteurs ont un impact, surtout pour les mesures extérieures aux activités principales des administrations concernées et relevant de domaines juridiques complexes (marchés publics, droit fiscal, etc.). » (Fährmann et al. 2016 : 36).

- b) Selon Fährmann et al. (2016), il existe un lien entre le montant des coûts de mise en œuvre et les effets des actions. « Une aide ambitieuse, ciblée, axée sur des problèmes spécifiques, qui essaie de réduire au maximum les effets d'entraînement et de renforcer l'efficacité des mesures par des exigences élevées ou des programmes très individualisés, est complexe et coûteuse à mettre en œuvre. Pour les mesures « surfaces », il existe une corrélation positive entre le montant des coûts de mise en œuvre et l'intensité des résultats des actions. » (Fährmann et al. 2016 : 36, cf. Fährmann et Grajewski 2013).
- c) Fährmann et al. (2016) comparent des mesures à orientation thématique similaire menées dans les Länder et montrent ainsi l'impact du choix de la structure de mise en œuvre, des mécanismes de coordination et des insuffisances des systèmes informatiques mis œuvre. Il en ressort que la structure d'autorisation est particulièrement importante. « Le grand nombre d'organismes ordonnateurs accroît les coûts de mise en œuvre. Ces organismes sont particulièrement nombreux là où les missions d'autorisation ont été transférées aux entités communales. À cela vient s'ajouter que lorsque l'exécution des aides est communalisée, l'aide de l'UE, qui mise sur l'uniformité, est très complexe à garantir. » (Fährmann et al. 2016 : 36).
- d) Les analyses empiriques ne permettent pas de conclure de manière univoque si les exigences de l'UE en matière d'exécution constituent le principal facteur de coûts. Selon Fährmann et al. (2016), le cadre juridique de l'UE présente clairement des particularités entraînant une charge structurelle. Il occasionne, par des dispositions qui ne cessent de se différencier et par des interprétations juridiques à effet parfois rétroactif exprimées par la Commission européenne sous forme de lignes directrices interprétatives, des coûts élevés d'apprentissage et d'adaptation en matière informatique. En outre, le cadre juridique de l'UE exige la mise en œuvre de types et d'instances de contrôle supplémentaires et entraîne une charge de documentation élevée, marquée par l'obligation de remettre des rapports nombreux et fréquents. À cela s'ajoutent selon Fährmann et al. (2016) des « défauts techniques », comme la suppression du seuil de minimis pour les recouvrements pendant la période de financement 2007-13, qui a entraîné une nette augmentation de la charge pour les administrations. Fährmann et al. (2016) font cependant remarquer que la frontière est floue entre d'une part ce qui serait nécessaire ou judicieux en vertu des législations nationales sur les procédures administratives et le droit budgétaire et d'autre part la charge supplémentaire occasionnée par l'UE. Les réponses fournies par les organismes ordonnateurs qu'ils ont interrogés sur la part des exigences de l'UE dans la charge mesurée étaient hétérogènes et variaient entre 10 et 30 % des

coûts de mise en œuvre des mesures. Par ailleurs, « certains problèmes de mise en œuvre ne sont pas dus à l'exécution des exigences de l'UE, mais à l'intégration de dispositions complexes du droit budgétaire des pays, la législation nationale en matière de marchés publics et fiscale, dans les procédures d'aide de l'UE. De ce fait, les dispositions nationales, qui sont pour partie incompatibles avec les directives européennes (exemple : le calcul des intérêts) deviennent un objet (supplémentaire) d'examen pour les instances de contrôle. De plus, l'application parallèle du droit de l'UE et du droit national peut entraîner une potentialisation de la charge » (Fährmann et al. 2016 : 37).

20. En résumé, la PAC occasionne des charges administratives d'un ordre de grandeur non négligeable. Les coûts de mise en œuvre (par rapport aux fonds d'aide dépensés) varient parfois beaucoup d'une mesure à l'autre, mais ils doivent toujours être considérés dans le contexte des contributions des mesures aux objectifs. Une partie (qu'il n'est pas possible de quantifier avec précision) de la charge administrative est due au cadre juridique de l'UE, une autre à la mise en œuvre en Allemagne. Les différences régionales constatées dans les coûts relatifs de mise en œuvre de mesures identiques relevant des programmes de développement rural montrent qu'il existe aussi, au niveau des Länder, des possibilités de simplification administrative

2.3 Objet d'une simplification administrative

21. Les contours de la notion de simplification administrative se sont émoussés dans le discours politique de la dernière décennie. Cette notion intègre aussi des réflexions sur la déréglementation et la libéralisation des systèmes d'ordre étatiques. De ce fait, le discours sur la simplification administrative se déplace de plus en plus vers des revendications abstraites de redéfinition des rapports constitutionnels entre les citoyens et l'État.

22. La simplification administrative est un instrument de conception organisationnelle axée sur les processus visant à optimiser les ressources humaines et matérielles et à réorganiser, simplifier et automatiser progressivement les procédures administratives et à en éliminer les redondances (OCDE 2010 : 9, Molitor 1996, Buchner 1996 : 183). Elle exige la participation la plus large possible de toutes les parties impliquées dans la procédure administrative. Le processus de simplification administrative commence par une analyse des structures organisationnelles, des procédures administratives et des processus administratifs existants. La deuxième étape est celle d'une définition des critères objectifs qui serviront à mesurer le besoin de simplification. La simplification administrative se termine par la mise en œuvre progressive des mesures nécessaires (Ellwein 1989 : 7).

23. Nous limiterons ici la notion de simplification administrative aux aspects formels de l'organisation et des procédures. Le débat sur la simplification administrative est, fondamentalement, inclus dans le débat général sur les conditions de fond d'éligibilité aux

mesures d'aide. Il existe, indubitablement, un tel lien entre le droit formel et le droit matériel¹⁴. Plus les actions d'aide sont assorties de conditions, plus la charge de mise en conformité augmente pour les demandeurs/euses et plus la charge administrative est élevée pour les autorités de mise en œuvre et de contrôle, plus l'orientation de la mesure d'aide sur les objectifs et donc la contribution attendue aux objectifs augmentent. En réduisant les conditions de fond, on peut donc, indirectement, réaliser une simplification très sensible des procédures en place sans avoir à réviser le droit formel. Toutefois, la simplification administrative ne doit pas se limiter à une réduction des conditions de fond et occulter les défis procéduraux qu'elle soulève, c'est-à-dire l'identification des lacunes dans les procédures. En outre, elle contourne surtout l'examen nécessaire pour déterminer si dans le cas concret, les conditions formelles d'admissibilité sont nécessaires à l'efficacité de la mesure d'aide concernée. Les contenus matériels peuvent donc faire l'objet de la simplification administrative dans la mesure où l'examen se limite à constater s'ils peuvent être réalisés moyennant une charge raisonnable, ce qu'il convient d'examiner au cas par cas lors de la conception de la PAC. Nous analyserons ici uniquement la procédure, indépendamment de l'ampleur spécifique des conditions de fond. Les objectifs réglementaires matériels sous-jacents, comme l'amélioration des structures agricoles, la garantie des revenus, la protection du climat, les campagnes vivantes, etc., ne sont donc pas remis en question en tant que prémisses (pour une discussion critique des objectifs de la PAC, cf. WBAE 2018 : 7-16).

24. Il convient de distinguer la simplification administrative de la simplification juridique, qui a pour objet de réduire les dispositions normatives de la procédure administrative et est parfois utilisée comme synonyme de déréglementation. Toutefois, la simplification juridique n'est qu'une des facettes de la simplification administrative. Quand elle découle de la constatation du caractère inadapté des normes, la réduction quantitative des dispositions normatives peut contribuer à la simplification administrative. La simplification juridique ne permet cependant qu'une simplification administrative superficielle. En effet, les causes profondes de la complexité des structures de responsabilité, des procédures administratives et la grande profondeur de contrôle sont hors de portée des mesures aux effets purement quantitatifs. Parmi ces causes figurent notamment les exigences du droit constitutionnel (p. ex. les structures fédérales, les exigences de l'État de droit, plus particulièrement celles relevant des droits fondamentaux), d'autre part l'existence d'une dérive de la culture administrative (reposant en particulier sur la méfiance) dans l'UE et les États membres. Le régime de sanctions strict et l'obligation de préfinancement imposée aux projets de protection de l'environnement relevant du 2e pilier témoignent p. ex. de cette dérive.

25. La simplification administrative de la PAC porte donc sur l'ensemble des procédures administratives et de la réglementation sous-jacente qui ont été développées par les États membres et l'UE dans le cadre ou à la suite de la compétence de l'UE en matière de PAC. La

¹⁴ Cf. la note 5 page 4 du présent avis.

discussion tourne principalement autour des procédures d'attribution et de contrôle des fonds d'aide. La revendication de simplification administrative concerne ici tant le 1er que le 2e pilier. D'un point de vue de théorie administrative, les paiements directs du 1er pilier et les programmes de développement rural relevant du 2e pilier sont deux systèmes d'aide différents. Les paiements directs au titre du 1er pilier sont des programmes conditionnels inscrits dans la législation, dans lesquels l'existence de certaines conditions d'admissibilité confère un droit au paiement (lien « si-alors »). Les programmes de développement de l'espace rural et les mesures d'aide qu'ils prévoient sont en revanche des programmes de finalités. Ils sont centrés sur l'objet et l'objectif de l'aide et l'aide vise à mettre en œuvre différents objectifs techniques et de politique régionale et à façonner les évolutions (Fährmann et Grajewski 2018b).

26. En ce qui concerne la simplification administrative du 2e pilier, il est utile de différencier trois niveaux :

- a) le niveau du pilotage (élaboration et gestion des programmes, y compris leurs modifications et la gestion financière) ;
- b) le niveau de la conception technique des différentes actions d'aide et
- c) le niveau de la gestion technique des aides (autorisation des demandes d'aide, systèmes de gestion et de contrôle).

Une simplification administrative de la PAC doit mettre l'accent plutôt sur les niveaux du pilotage et de la gestion technique des aides, moins sur le niveau de la conception des mesures. La conception de la mesure d'aide est l'expression de la volonté d'action politique des législateurs. Les conditions d'éligibilité et les conditions d'attribution des aides sont essentielles à la mise en œuvre efficace des fonds. Il convient de modifier les mesures d'aide lourdes à gérer si la charge occasionnée est disproportionnée par rapport à la contribution aux objectifs. En revanche, il ne faut pas le faire par principe, pour la simple raison qu'elles sont plus lourdes à gérer parce qu'elles sont, par exemple, mieux adaptées que d'autres mesures aux conditions locales du site et exigent davantage de conseil technique (comme c'est notamment le cas des actions de protection contractuelle de la nature, cf. Illustration 1).

À des fins d'exhaustivité, on signalera que la revendication de simplification administrative porte également sur les procédures réglementaires des organisations communes des marchés (OCM). Il s'agit par exemple des droits de plantation pour la viticulture commerciale ou le dépôt d'appellations d'origine protégées, d'indications géographiques protégées et de mentions traditionnelles.

27. La revendication de simplification administrative s'adresse aux concepteurs des processus et donc, en règle générale, aux législateurs et aux administrations au niveau européen et des États membres. En Allemagne viennent s'ajouter les Länder, en raison du défi particulier que constitue le fédéralisme.

2.4 Limites juridiques d'une simplification administrative

28. En raison des objectifs variés de la PAC et des objectifs transversaux mentionnés dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, du grand nombre d'instruments différents, de parties prenantes et des relations juridiques sous-jacentes, la politique agricole, y compris la politique de développement de l'espace rural, est complexe.

29. La revendication de simplification administrative est, comme la revendication de transparence administrative, attractive au plan politique. Toutefois la simplification de l'administration se heurte aux exigences de l'État de droit en matière de légitimité de l'action administrative et à la protection, exigée par la démocratie, des intérêts financiers de l'UE¹⁵ ainsi, qu'en cas de cofinancement par des États membres (2e pilier), de l'État membre concerné (et en Allemagne, également du Land). La légitimité de l'action administrative dépend notamment du contrôle du respect des conditions constituant l'infraction et du principe d'égalité de traitement devant la loi. La Cour constitutionnelle fédérale souligne ainsi que les considérations de simplification et de faisabilité administratives ne justifient pas la suspension permanente d'un objectif législatif, même si on en escompte un allègement particulièrement élevé.¹⁶ Une violation du principe d'égalité n'est justifiable que si les exceptions contredisant le « cas typique » sont négligeables au plan quantitatif et qualitatif.¹⁷ Si, par exemple, la simplification administrative entraîne une réduction du nombre de contrôles, cela ne doit pas avoir pour conséquence que certains modes de production échappent durablement au contrôle. Si c'était le cas, le droit ne serait pas appliqué de manière uniforme, ce qui constituerait une infraction au principe d'égalité. Une réduction du contrôle ne serait admissible que si elle était négligeable au plan quantitatif et qualitatif, c'est-à-dire si elle ne portait que sur quelques cas exceptionnels et que cette suppression n'avait que des effets d'importance secondaire sur le droit légal censé être protégé par le contrôle.

30. C'est à cette aune qu'il faut mesurer, plus particulièrement, toutes les propositions visant à réduire la densité de contrôle, très élevée actuellement en conséquence d'une tolérance trop faible aux erreurs. On n'a pas étudié si, et si oui, dans quelle mesure le degré de mise en œuvre correcte des mesures d'aide baisseraient en cas de réduction des obligations de contrôle et de preuve, qui constituent l'essentiel de la charge administrative. Dans les États membres, on peut partir du principe que l'administration applique dans une large mesure le principe de légalité, c'est-à-dire le respect de la législation par l'administration (même si, par exemple, des lacunes d'exécution en matière de droit environnemental, pertinentes pour la conditionnalité, ont été relevées à plusieurs reprises en Allemagne (COM 2014, WBAE 2018)). Des indicateurs internationaux, des rapports

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fr

¹⁶ Cour constitutionnelle fédérale, arrêt de la 2^e chambre du 10 avril 2018 – 1 BvL 11/14 – note marginale. (132), https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/ls20180410_1bvl001114.html

¹⁷ Cf. tribunal administratif supérieur de Berlin-Brandebourg, OVG 9 A 72.05, arrêté du 10 octobre 2007.

d'institutions européennes et internationales et les statistiques des tribunaux européens montrent qu'il existe aussi au sein de l'UE des phénomènes pouvant être qualifiés de lacunes systémiques en matière d'État de droit (Bogdandy 2015). Il y a donc une probabilité raisonnable de voir le degré de mise en œuvre correcte baisser en cas de réduction de la profondeur de contrôle. Cela aurait pour conséquence que le droit ne serait pas appliqué avec la même précision dans tous les États membres et que, de ce fait, les utilisateurs du droit, les bénéficiaires des aides, ne seraient pas traités à égalité. À la lumière du principe d'égalité, qui s'applique aussi dans l'UE, cela toucherait à cette limite de la simplification administrative élaborée par la Cour constitutionnelle. Cela vaut également dans la mesure où les propositions actuelles de flexibilisation de l'application du droit dans les États membres (cf. chapitre 4) peuvent conduire à une application différente de la législation européenne. Toutefois, il ne suffit pas d'une concrétisation différente des objectifs par les États membres pour que le principe d'égalité soit violé, car c'est précisément l'intention qui sous-tend le transfert du niveau de programmation aux États membres. En revanche, il y aurait discrimination si les États membres abusaient de l'élargissement de leur marge de manœuvre pour empêcher une détermination et un contrôle efficaces des objectifs. Au niveau politique, cela pourrait nuire considérablement à l'adhésion à la PAC.

3 Les causes de la complexité administrative de la PAC

31. Les débats sur la simplification administrative de la PAC menés depuis les années 1990 n'ont non seulement produit aucun changement sensible, mais on constate bien davantage que la complexité de nombreuses procédures a beaucoup augmenté depuis (Bundestag 2017). Il faut tenir compte du fait qu'en 1992, la réforme MacSharry a donné à la PAC un cap marqué par « la réduction du système de vaste protection du marché unique entraînant des distorsions du marché et de la concurrence et la mise en place d'une politique davantage orientée sur les différents défis de la PAC et différenciée au niveau régional, entre autres dans le cadre des programmes de développement rural » (WBAE 2018 : 1).

32. Au final, toutes les parties impliquées estiment que les débats menés jusqu'à présent sur la simplification administrative ont échoué. Un nouveau débat ne pourra aboutir que si l'on identifie et corrige les raisons qui ont empêché jusqu'ici la simplification administrative de la PAC. De l'avis du Conseil consultatif, les éléments suivants jouent un rôle déterminant dans les échecs successifs des débats sur la simplification administrative :

- a) la faible priorité politique accordée à cet objectif de procédure par rapport à la modification des objectifs matériels des aides de la PAC, qui étaient jusqu'à présent une priorité du développement de la PAC,
- b) la faible volonté du Parlement européen et des États membres contributeurs nets d'accepter une simplification administrative même si elle réduisait probablement le degré de mise en œuvre correcte des actions et
- c) la complexité administrative de la PAC.

33. Le Conseil consultatif voit dans les structures suivantes les causes de la complexité administrative de la PAC :

- (1) **Mettre en oeuvre le droit communautaire** : l'exécution de la PAC incombe, dans le cadre de la procédure, courante dans l'UE, d'exécution indirecte¹⁸ de la législation européenne (*shared management*), aux États membres. Cela va de pair avec une réglementation pléthorique, car l'UE fixe certes des obligations par le biais de règlements européens directement applicables, mais ces derniers doivent souvent être complétés par les États membres au moyen d'actes normatifs nationaux. Cela donne aussi parfois naissance à des dispositions supplémentaires, contradictoires et non harmonisées, dans le domaine du droit budgétaire national et du droit relatif aux subventions. On tiendra en outre compte du fait que des fonds nationaux (cofinancement au titre du 2e pilier) sont également dépensés dans le cadre de la PAC.

¹⁸ Exécution et application du droit de l'Union par les États membres opposée à l'exécution directe par les organes de l'Union.

Dans un système fédéral comme l'Allemagne, le problème de la double législation s'accroît dans la gestion du 2^e pilier de la PAC. À cela s'ajoutent encore la législation et les différences dans le droit et la pratique administrative des Länder.

Des approches de solution quantitatives visant une réduction du nombre de normes applicables figurent dans la proposition de réorientation du FEADER présentée par la Saxe (SMUL 2016), qui prévoit l'application exclusive des dispositions européennes en suspension du règlement budgétaire des Länder (et le fait déjà pendant la période de financement en cours). Autrement, une exécution exclusive par l'UE serait possible, ce qui ne serait pas sans poser certains problèmes en raison d'un cofinancement national très important dans le 2^e pilier et requerrait en outre la création d'une très importante structure de mise en œuvre à Bruxelles. Une autre option possible serait la réglementation intégrale des procédures administratives par l'UE. Toutefois, ces propositions seraient en contradiction avec le principe de subsidiarité et la simplification administrative se limiterait à une simple réduction du nombre de lois. L'exécution indirecte du droit européen doit donc être considérée comme une exigence impérative à respecter par la procédure administrative ; elle est donc obligatoirement à l'origine d'une complexité fondamentale de la procédure.

- (2) **Responsabilité financière** : les ressources financières du 1^{er} pilier de la PAC, qui représentent la majeure partie des instruments à incidences financières de la PAC et donc des instruments de réglementation de ce champ politique, proviennent exclusivement du budget de l'UE, celles du 2^e pilier pour partie. Une responsabilité financière démocratique incombe ainsi à l'UE dans les deux cas, ce qui a, à son tour, des conséquences pour les structures administratives : la mise en œuvre du 1^{er} pilier, tout comme celle du 2^e pilier, relève de la gestion partagée des fonds (*shared management*). En raison de sa responsabilité financière, l'UE est tenue de créer des instruments de contrôle efficaces garantissant la gestion correcte des fonds par les administrations des États membres. Ces instruments donnent lieu à la mise en place de structures organisationnelles et procédurales complexes. En effet, l'UE a recours à la fois à ses propres structures de contrôle et à celles des États membres, qui ne sont que très peu coordonnées entre elles. Cela entraîne notamment des doubles emplois lors des contrôles.

Dans le cadre du 2^e pilier, la diversité thématique des programmes est à l'origine d'une augmentation de la complexité des compétences et donc des structures organisationnelles. Les programmes de développement rural sont des programmes de financement de grande diversité thématique qui a) touchent aux questions du droit des aides d'État, du droit des subventions, du droit des marchés publics, etc., b) en raison de leur diversité thématique, concernent un grand nombre d'administrations techniques, c) concernent également l'échelon administratif régional et d) reçoivent des cofinancements nationaux. Il en résulte que les États

membres et l'UE, en raison de leur propre responsabilité budgétaire, interviennent dans les procédures à la fois en tant que parties prenantes et en tant qu'autorités de contrôle. Cela augmente le nombre d'autorités impliquées et de procédures, qui ne sont pas, elles non plus, coordonnées.¹⁹

- (3) **Trop faible tolérance aux erreurs** : plus le degré de mise en œuvre correcte exigé est élevé, plus ces structures complexes, et donc la charge administrative, augmentent. L'UE, en l'occurrence le Parlement européen et la Cour des comptes européenne, mais aussi les États membres contributeurs nets comme l'Allemagne, définissent actuellement l'efficacité de l'exécution²⁰ de la PAC uniquement au sens où l'entend le Contrôle financier européen, c.-à-d. sur la base du niveau d'erreur dans l'application des instruments à incidences financières. Le critère de signification, c'est-à-dire le niveau d'erreur accepté, est actuellement de 2 % (Commission européenne 2017b). Selon les estimations de la Cour des comptes européenne, la Commission européenne a atteint en 2016, grâce à des mécanismes de contrôle stricts, un niveau de 3,1 % pour toutes les dépenses de l'Union (CCE 2017b : 11). Les dépenses du FEAGA (1er pilier de la PAC) ont un niveau d'erreur nettement inférieur (1,7 %) et celles du FEADER (2e pilier) un niveau d'erreur nettement supérieur (4,9 %) (CCE 2017b : annexe 7.1). Ce critère de signification de 2 % n'est pas prescrit par le droit primaire, mais repose sur un consensus politique (Commission européenne 2017b, 19). En même temps, le critère est très faible par rapport aux niveaux d'erreur constatés en Allemagne par les cours des comptes des Länder, qui sont de 20-30 % dans l'administration du Land concerné²¹. Le respect de ce critère exige obligatoirement, au sein du système d'aide, des valeurs de tolérance faibles, des obligations strictes de contrôle et de rapports, un risque d'imputation pour les États membres ainsi qu'une vaste compétence de la Commission européenne l'autorisant à modifier de manière uniforme, également de manière rétroactive au moyen de lignes directrices interprétatives, l'interprétation des dispositions de la PAC à des fins de discipline budgétaire accrue. Parallèlement, ces lignes directrices interprétatives empêchent la mise en place de forfaits pour le financement de projets dans le 2e pilier. Ces conditions préalables à une PAC la plus correcte possible au plan budgétaire s'opposent cependant à une action efficace des administrations des États

¹⁹ À propos de la gouvernance à plusieurs niveaux dans le 2^e pilier, cf. Weingarten et al. (2015). Pour une vue d'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes de développement rural illustrée par l'exemple des Länder de Basse-Saxe et de Brême, se reporter au graphique A.1 à l'annexe du présent avis.

²⁰ D'un point de vue de science administrative, l'efficacité de l'exécution de la PAC (l'efficacité de la mise en œuvre) considère uniquement si la mise en œuvre se fait moyennant la charge administrative la plus faible possible. Elle ne considère donc pas quelles répercussions (et quelles répercussions non intentionnelles) les mesures mises en œuvre ont sur leurs objectifs (efficacité du financement). On ne peut donc pas déduire de l'efficacité de mise en œuvre si une mesure /un programme est efficace du point de vue de la société.

²¹ Brandebourg 29,5 % (2015) (Cour des comptes du Brandebourg 2017 : 58) ; Schleswig-Holstein 21 % (2016) (Cour des comptes du Schleswig-Holstein 2017 : 15) ; Bavière 34 % dans l'administration financière (Cour suprême des comptes de Bavière 2017 : 108).

membres : en essayant de tout faire très exactement, ces administrations agissent de manière réactive et reportent, par crainte de l'imputation, des décisions jusqu'à ce que la Commission européenne se soit accordée sur une interprétation unique et l'ait communiquée aux États membres dans des lignes directrices interprétatives. Cela pousse jusqu'à l'absurde l'exécution indirecte de la PAC par une administration d'État membre agissant sous sa propre responsabilité. Cela augmente aussi considérablement la charge de planification des programmes, de suivi et d'évaluation pour le demandeur, p. ex. pour les projets environnementaux du 2e pilier.

- (4) **Non-prise en compte de la charge administrative occasionnée aux États membres par les décisions de contrôle et de recouvrement** : du point de vue des instances de l'UE, l'existence d'un risque abstrait pour le budget de l'UE suffit à exiger une intervention des autorités de contrôle, alors que la majorité des infractions constatées sont des erreurs minimales. Ainsi, pour les mesures d'aide « surfaces » du 2e pilier, 60 % des erreurs sont inférieures à 20 euros (Cour des comptes du Bade-Wurtemberg 2015 : 75), mais les coûts administratifs encourus par les États membres (constatation, recouvrement et sanctions) sont beaucoup plus élevés. La prise en compte des erreurs minimales dans le contrôle et les sanctions repose donc sur une distinction de principe erronée entre les intérêts financiers de l'UE et ceux des États membres. L'UE n'intègre pas les coûts de la charge administrative occasionnée aux États membres, alors qu'elle a recours aux administrations de ces mêmes États membres.
- (5) **Un cadre juridique enchevêtré** : la PAC utilise toutes les sources juridiques disponibles, créant ainsi un cadre juridique enchevêtré et complexe. Ainsi, des faits sont réglementés par un (ou plusieurs) règlement(s), des actes délégués, des règlements d'exécution et des lignes directrices interprétatives, qui sont adoptés d'une manière si isolée qu'une compilation du cadre juridique pour une mesure d'aide spécifique est problématique même pour l'administration, et est pour ainsi dire impossible pour un demandeur ne bénéficiant pas d'un conseil professionnel.²² En outre, ces sources juridiques ne sont pas adoptées en même temps et il existe donc une incertitude considérable quant à la situation juridique, surtout au début des périodes de financement. Cette incertitude juridique est aggravée par les lignes directrices interprétatives de la Commission européenne, qui sont décalées dans le temps et n'éclaircissent que des questions ponctuelles. Bien qu'elles ne soient pas contraignantes au plan formel, ces lignes directrices ont *de facto* force obligatoire en raison du risque d'imputation que fait courir leur non-prise en compte. Elles ont d'autre part pour conséquence d'inciter les administrations des États membres à

²² La décision d'autorisation indique dans le détail, à l'attention du demandeur, ce qu'il doit faire ou ne pas faire.

renoncer à interpréter elles-mêmes les normes, avec pour effet de ralentir considérablement les procédures et de compliquer la traçabilité des décisions.

- (6) **Caractère périodique de la législation** : la complexité de l'administration de la PAC est en fin de compte également due au caractère périodique de la législation (ce qu'on appelle les sunset laws ou lois à caducité programmée). La durée de validité de pratiquement toutes les dispositions européennes relatives aux procédures administratives est indexée sur la durée des programmes de financement, ce qui a les effets suivants :
- a) Tous les actes présentant un lien avec les instruments à incidences financières sont réadoptés. Ainsi, pour la période de financement actuelle, environ 400 pages de nouvelles règles ont été promulguées le 11 décembre 2013 au Journal officiel L 347.
 - b) Quand les négociations sur les contenus de la nouvelle période de financement ne respectent pas, comme c'est généralement le cas, le calendrier fixé, le législateur européen n'a que peu de temps pour élaborer les nouvelles bases juridiques. Ainsi, ce délai n'était que de quelques semaines lors de la dernière « réforme ». En règle générale, le législateur reprend et complète les bases juridiques existantes et n'a donc pas le temps nécessaire à une réduction quantitative ou à une analyse du caractère nécessaire des normes. Ainsi, le volume de la réglementation a gonflé au fil du temps, au point de la rendre même illisible. On peut citer comme exemple le règlement 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles, qui occupe 186 pages à deux colonnes dans le Journal officiel. C'est dans la même urgence qu'a lieu ensuite la transposition en droit national et la programmation des mesures du pilier.
 - c) Au début de chaque période de financement, chaque praticien du droit, du demandeur à l'organisme ordonnateur, est tenu de se familiariser dans les meilleurs délais avec cet ensemble réglementaire. La difficulté particulière réside dans le fait que le praticien ne peut pratiquement avoir recours ni à sa propre expérience de l'application du droit ni à une pratique administrative ou judiciaire. La pratique judiciaire renvoie à la législation précédente et elle n'est donc pour ainsi dire pas transférable, ne serait-ce qu'au plan méthodologique. Il en est de même pour la pratique administrative. À cela vient s'ajouter la réserve des administrations des États membres qui sont, comme pour l'application de la législation nationale en matière de droit administratif et des subventions, réticentes à appliquer le principe de proportionnalité et à agir selon leur pouvoir d'appréciation. C'est la conséquence du vaste risque d'imputation par lequel l'UE a conditionné les administrations à renoncer à une application discrétionnaire du droit. Les administrations des États membres sont réticentes à interpréter elles-mêmes les normes et en laissent le soin à la Commission européenne, qui élabore des lignes directrices à ce sujet, ce qui crée un niveau normatif supplémentaire. Contrairement au reste de la législation de l'UE, cela a empêché presque totalement dans le domaine de la PAC l'émergence d'une dogmatique judiciaire

ou d'une pratique administrative assurant une continuité et donc une sécurité juridique dans les procédures administratives.

- (7) **Cumul de tâches administratives dans des réglementations et procédures non coordonnées** : le droit formel est créé et des procédures sont mises en place sans que la charge occasionnée pour les parties prenantes et l'administration par les tâches existantes ait été suffisamment évaluée. La possibilité d'utilisation des synergies potentielles dans les limites des compétences de l'État de droit n'est pas suffisamment utilisée.
- (8) **Le principe de légalité est privilégié par rapport au principe de confiance** : le principe de confiance s'efface régulièrement devant le principe de légalité suite à une interprétation très restrictive de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (jurisprudence permanente depuis CJCE C-348/93, recueil de jurisprudence 1995, I-00673 note marginale 27 - Commission/Italie). Cette jurisprudence de la CJUE empêche les autorités des États membres de disposer d'une marge discrétionnaire et de décider si elles demandent restitution des aides indûment perçues, même si le bénéficiaire pouvait se fier à la permanence du paiement, puisque l'erreur ne lui était pas imputable. Une autre conséquence de cette jurisprudence est que, contrairement à notre ordre juridique, il n'est pas possible de limiter dans le temps le retrait de l'aide, limitation qui entraînerait d'une part une sécurité juridique pour le demandeur et d'autre part une réduction de la charge administrative. Enfin, cette jurisprudence permet aussi d'appliquer de manière rétroactive de nouvelles conceptions juridiques à des dossiers déjà clos.

34. En résumé, on peut dire que les causes de la complexité administrative de la PAC sont diverses et résultent, dans une large mesure, d'une structure fondamentale de la PAC et du contrôle administratif, qui a été instauré dans les années 1960 et 1970. Ce contrôle s'est ensuite accru de manière cumulative et n'a pas jusqu'à présent produit de développements essentiels dans la conception des relations entre l'UE et les États membres (p. ex. le principe de subsidiarité) et des rapports UE/États et citoyens (p. ex. rapport de coordination et non de subordination). Les propositions de réforme visant à simplifier le volet administratif doivent donc prendre en compte ces lacunes structurelles. Une modification des structures fondamentales de la PAC présuppose un changement radical de système au niveau du droit primaire, c.-à-d. au niveau des traités de base de l'UE (TUE, TFUE), et dans la conception de la discipline budgétaire. Elle exige également que l'UE soit disposée à faire fondamentalement confiance au respect du principe de légalité par les États membres. En l'absence de volonté de réaliser ces changements juridiques et culturels radicaux, il faudra continuer à s'accommoder de la complexité des procédures.

4 Aspects administratifs des propositions législatives de la Commission européenne sur la PAC après 2020

35. La Commission européenne a présenté en juin 2018 trois projets de règlement pour la PAC après 2020 :

- i) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au plan stratégique relevant de la PAC, qui devra être établi par les États membres et recevoir l'autorisation de la Commission européenne (COM 2018a),
- ii) Proposition de règlement financier relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC (COM 2018b),
- i) Proposition pour le règlement de police des marchés portant modification des règlements concernés de la période de financement en cours (COM 2018c).

36. Considérées avec un certain recul, les propositions législatives ont le potentiel nécessaire pour engager un changement de paradigme dans la PAC. En effet, elles prévoient d'une part de modifier la structure de gouvernance de la PAC en profondeur par le « nouveau modèle de mise en œuvre », d'autre part, elles contiennent de nouveaux objectifs et de nouvelles exigences pour de nouvelles interventions. Les deux principaux changements dans la structure de gouvernance concernent une « décentralisation » et une approche de la PAC davantage « axée sur les résultats ». « Décentralisation » signifie accorder aux États membres, dans le cadre des orientations fixées par l'UE, un poids plus important dans la conception des actions de la PAC et dans le contrôle et le suivi. Un transfert de compétences en matière de conception et de financement vers le niveau des États membres et des régions est conforme, dans de nombreux domaines, au principe de subsidiarité et il constitue, face à l'hétérogénéité des problématiques et des préférences des États membres de l'UE, une mesure logique (cf. WBAE 2018). Les éléments centraux de la nouvelle structure de gouvernance sont :

- le plan stratégique relevant de la PAC ;
- un système de gouvernance et de coordination devant être conçu par les États membres et
- un système revu en profondeur d'établissement de rapports par les États membres à l'attention de la Commission européenne.

37. « Axée sur les résultats » signifie l'abandon du système d'une PAC axée sur l'action, avec des exigences détaillées sur les interventions, les approches d'aide et les contrôles, au profit d'un système où les résultats obtenus (sous forme d'atteinte des objectifs fixés) joueront le rôle déterminant. La mise en avant de la nouvelle « orientation sur les résultats » de la PAC par la Commission européenne est toutefois un peu trompeuse : d'une part, la proposition législative prévoit que les « résultats » seront mesurés essentiellement par le

biais d'indicateurs de réalisation (cf. le document du WBAE en préparation) et d'autre part, la mise en avant du terme suggère que les aides de la PAC étaient jusqu'alors accordées sans être orientées sur les résultats (Fährmann et Grajewski 2018a).²³

38. La conception présentée par la Commission européenne prévoit que ce sera aux États membres de mentionner les objectifs de la PAC dans leurs plans stratégiques nationaux, de les assortir d'exigences quantitatives et de sélectionner un ensemble d'outils adapté pour atteindre les objectifs fixés. La Commission européenne ne fixe que des conditions-cadres au sein desquelles la recherche d'objectifs et le choix des outils pourront évoluer, au lieu d'imposer comme avant un menu détaillé de mesures. La conception thématique et financière des aides ainsi que la fixation des conditions de mise en œuvre seront du ressort des États membres. Le plan stratégique relevant de la PAC aura vocation à être le cadre de planification commun pour les paiements directs, pour les interventions sectorielles et pour les interventions de développement de l'espace rural. Cela pourra entraîner davantage de cohérence dans la mise en œuvre du 1^{er} et du 2^e pilier (Fährmann et al. 2018b), ce qui est important, en particulier pour la conception de l'« architecture verte »²⁴ (cf. le document du WBAE en préparation) en raison de l'imbrication plus forte des deux piliers dans le domaine pertinent pour l'environnement.

39. On ne peut pas dire avec certitude à l'heure actuelle si les propositions législatives entraîneraient une simplification administrative. Dans une optique de « simplification administrative », le Conseil consultatif en souligne les points suivants :

- a) **Incertitude quant à la mise en œuvre concrète** : la charge administrative dépend beaucoup de la mise en œuvre concrète qui n'est, actuellement et pour plusieurs raisons, que partiellement prévisible.

Au niveau de l'UE, on ne sait pas

- dans quelle mesure et comment la Commission européenne aurait recours aux vastes possibilités de réglementer le reste par le biais d'actes délégués ;
- quelles exigences concrètes la Commission européenne posera pour le système de gestion et de contrôle et le système de rapports.

²³ Le terme de « soutien axé sur les résultats » a été créé en Allemagne dans le contexte des mesures agroenvironnementales et visant le bien-être animal : « Reconnaître les résultats et non les modes d'action. Ce n'est pas ce genre de « ré-orientation de l'aide que vise la Commission européenne. En substance, elle poursuit le système de suivi existant dans les programmes de développement rural, avec des objectifs, des indicateurs et des rapports réguliers sur les finances et les réalisations, comme les hectares, les projets, les bénéficiaires. Même les « nouveaux » indicateurs de résultats sont principalement des indicateurs de réalisations. (...) Le suivi mesure donc pour l'essentiel les réalisations qui ont été atteintes. Le terme de soutien axé sur les résultats qui est utilisé prescrit donc plus qu'il ne peut tenir. En outre, ce système reprend les mêmes incitations (erronées) que celles de la période de financement actuelle : ne pas fixer d'objectifs trop ambitieux et renoncer aux mesures difficiles à calculer ex ante sur la base du recours dont elles sont susceptibles de faire l'objet, même si elles pourraient être très efficaces. Le système pourrait donc s'avérer être un frein aux programmes ambitieux. » (Fährmann et Grajewski 2018a : 48 f.).

²⁴ L'« architecture verte » comprend en particulier la conditionnalité (exigences fondamentales que tous les bénéficiaires de paiements « surfaces » doivent respecter), les programmes écologiques (paiements directs spéciaux dans le 1^{er} pilier) et les mesures d'aide environnementales et climatiques du 2^e pilier.

En ce qui concerne l'Allemagne, État fédéral, on ne sait notamment pas

- comment s'effectuera l'interaction entre la Fédération, qui est compétente pour le 1er pilier, et les Länder, qui le sont pour le 2e pilier. En effet, les propositions législatives prévoient l'élaboration d'un seul plan stratégique relevant de la PAC par État membre (pouvant contenir des parties concernant le niveau régional).

b) Le plan stratégique relevant de la PAC – réduction de la charge administrative au niveau de l'UE, augmentation en Allemagne :

- La charge administrative supportée par la Commission européenne baissera s'il n'y a plus pour la PAC qu'un seul plan stratégique national par État membre, contre actuellement 118 programmes FEADER, 26 notifications de paiements directs et 65 stratégies sectorielles (Fährmann et al. 2018b : 6).
- En Allemagne, la concertation nécessaire entre la Fédération et les Länder augmentera les besoins de coordination et de pilotage. Le fait que le règlement relatif au plan stratégique relevant de la PAC ne soit pas adapté aux États membres à structure fédérale constitue un problème (pour des précisions, cf. Fährmann et al. 2018b). « Il y a un risque que le plan stratégique entraîne la création, en plus des treize structures administratives des Länder, d'une quatorzième au niveau fédéral. » (Fährmann et al. 2018b : 37).

c) Systèmes de gestion et de contrôle – la simplification par l'audit unique : l'UE se limite pour l'essentiel à fixer des conditions-cadres et laisse une part importante de la conception concrète du système de gestion et de contrôle aux États membres. La description des systèmes de gestion et de contrôle figurant dans les plans stratégiques relevant de la PAC ne sera pas soumise à l'autorisation. En règle générale, l'UE renonce à procéder à des contrôles chez les bénéficiaires et se limite, que ce soit *ex ante* ou *ex post*, à une appréciation fondamentale du système national de gestion et de contrôle (*audit unique*²⁵).

²⁵ La Cour des comptes européenne a défini le système d'audit unique comme un système interne de contrôle et d'examen ayant pour principe de base que chaque échelon de contrôle repose sur le précédent (CCE 2013 : note marginale 12). Le système d'audit unique est déjà mis en œuvre dans la politique de cohésion (cf. article 148 du règlement (CE) n° 1303/2013). Il vise à éviter les doubles emplois et à réduire le coût global des opérations de contrôle et d'examen dans les États membres et au niveau de la Commission.

- d) Contrôle de la performance et non de la légalité – abandon du niveau d’erreur de 2 % :** les propositions législatives prévoient que l’État membre ne devra plus prouver à l’UE la conformité des dépenses versées aux différents bénéficiaires, mais lui apporter la preuve des performances des ressources financières mises en œuvre (Fährmann et al. 2018b). Cela supprimerait les bases de la détermination du niveau d’erreur de 2 % (cf. chap. 3) qui contribue beaucoup à la complexité administrative de la PAC. Ce point et d’autres ont fait l’objet de vives critiques de la part de la Cour des comptes européenne (CCE 2018) dans son avis.²⁶
- e) L’UE conserve le pouvoir de décision en dernier ressort – cela aura-t-il des répercussions sur la charge administrative ?** Du point de vue de la subsidiarité, le Conseil consultatif approuve dans son principe la volonté d’accroître la décentralisation. À première vue, elle réduit la complexité de la réglementation, car le niveau du droit européen se limite alors davantage à la fixation des objectifs généraux de la PAC et d’autres conditions-cadres. C’est pourquoi, dans les propositions législatives, les outils de réalisation des objectifs ne sont ni concrétisés au point d’être gérables au plan opérationnel, ni transposés dans des exigences quantifiées. Il n’y a pas non plus de plans clairs visant à contrôler le respect des objectifs. Dans l’optique d’une simplification et d’une subsidiarité accrues défendues par la Commission européenne, on se félicitera que cette concrétisation soit, après un premier examen des propositions législatives, confiée aux États membres. Le Conseil consultatif part cependant du principe que, conformément à la pratique actuelle de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne et à la jurisprudence permanente de la CJUE, l’opérationnalisation des objectifs ne se fera pas exclusivement au niveau des États membres. Au contraire, on peut s’attendre à ce que les États membres se voient attribuer un pouvoir de première décision pour la concrétisation des objectifs, pouvoir qui pourra cependant être examiné intégralement par la Commission européenne et la CJUE. Au final, la décision ultime restera du ressort des organes de l’UE. Le système proposé pourrait donc encore augmenter la complexité et le manque de transparence des processus décisionnels de la PAC (CJUE 2018).
- f) L’urgence actuelle rend difficile l’élaboration d’une réforme bien conçue et sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021 :** le projet de règlement relatif au plan stratégique donne aux États membres jusqu’au 1^{er} janvier 2020 pour présenter leur plan

²⁶ La Cour des comptes européenne (CCE 2018) critique l’absence des éléments nécessaires à la conception d’un système efficace de mesure de la performance et d’objectifs suffisamment concrets atteints par des réalisations clairement définies ex ante. La Cour des comptes critique également que le transfert des compétences vide les règles de l’UE de leur sens et nuise à l’application du droit de l’UE en cas d’abandon de l’examen de la légalité et de la régularité des dépenses. Elle ne laisse pas entrevoir d’assouplissement de son niveau d’erreur strict de 2 %. Elle indique au contraire que l’absence de système de contrôle externe diminuerait l’obligation faite à la Commission européenne de rendre compte au Parlement européen et à la Cour des comptes. En l’absence de statistiques de contrôle (p. ex. sur les revenus agricoles) fournies par les organismes payeurs, la Cour des comptes estime que la Commission européenne ne peut pas contrôler la légalité des paiements effectués en faveur des agriculteurs individuels.

stratégique relevant de la PAC à la Commission européenne. La Fédération et les Länder travaillent donc depuis 2018 à son élaboration, alors que ni le budget 2021-2027 de la PAC ni les règlements pertinents sur la PAC n'ont encore été adoptés. Il ne peut donc pas encore y avoir d'actes délégués de la Commission européenne et d'adaptations nécessaires du cadre juridique au niveau de la Fédération ou des Länder en Allemagne. L'énorme urgence qui prévaut dans la procédure législative directe favorise les erreurs techniques et les mises en œuvre réalisables à court terme, même si elles ne sont pas judicieuses à moyen ou long terme.²⁷ « Une réglementation transitoire longue avant le démarrage de la prochaine période de financement ne serait donc pas un signe d'impuissance, mais de responsabilité » (Fährmann et al. 2018b : 39). Il est manifeste que la date du 1^{er} janvier 2020 mentionnée dans le projet de règlement comme date de remise du plan stratégique relevant de la PAC à la Commission européenne n'est plus réalisable. On évoque actuellement le 1^{er} janvier 2021 ou le 1^{er} janvier 2022 (Parlement européen 2018). On ne sait pas encore si ces nouvelles dates suffiraient pour réduire la pression en termes de délais.

40. En résumé, le Conseil consultatif estime que les propositions législatives relatives à la PAC après 2020 et, en particulier, le nouveau modèle de mise en œuvre, ont un potentiel favorable à la simplification administrative. Face à la grande incertitude qui règne sur la conception réelle et la mise en œuvre du cadre juridique de l'UE, qui doit encore être adopté, le Conseil consultatif est sceptique quant à la réalisation effective d'une simplification administrative. Le plan stratégique national relevant de la PAC est un élément essentiel du nouveau modèle de mise en œuvre. Il est évident qu'il constituera un défi particulier pour les États membres à structure fédérale comme l'Allemagne.

²⁷ C'est ce que montre l'expérience de la période de financement actuelle (2014-2020). Trois mois se sont écoulés entre l'accord politique final conclu au niveau de l'UE en septembre 2013 et l'adoption des règlements de l'UE en décembre 2013. La loi d'exécution des paiements directs nécessaire à la mise en œuvre des paiements directs en Allemagne a été élaborée en juillet 2014, le règlement d'exécution correspondant en novembre 2014. Bien que la nouvelle période de financement ait commencé le 1^{er} janvier 2014, les obligations de verdissement des paiements directs n'ont dû être remplies qu'à partir de 2015. Les nouveaux programmes de développement de l'espace rural sont eux aussi entrés en vigueur en retard, entre décembre 2014 et mai 2015.

5 Ramener la charge administrative à un niveau raisonnable : en faveur de quels objectifs le gouvernement fédéral doit-il intervenir ?

41. La PAC actuelle est marquée par une complexité et une charge administrative excessives, auxquelles il convient de remédier dans le cadre de la réorientation de la PAC après 2020. La complexité administrative actuelle a pour causes principales une situation juridique confuse, modifiée en profondeur à chaque nouvelle période de financement (et qui continue en outre à évoluer, parfois de manière rétroactive, en cours de période de financement) et à la conception indûment stricte de l'utilisation correcte des fonds appliquée par l'UE. Outre une charge administrative excessive, cela a également comme conséquence négative que lors de la mise en œuvre de la PAC par les États membres, les objectifs techniques sont de plus en plus supplantés par la recherche d'un risque d'imputation minimum.

42. Comme cela a été montré plus haut, les causes de la complexité et de la charge administrative de la PAC sont multiples ; elles sont peu susceptibles d'être modifiées par une réforme ciblant uniquement la PAC ou par des mesures de simplification visant tel ou tel niveau (UE, Fédération, Länder). Le Conseil consultatif demande donc que soient traitées les causes essentielles de la charge administrative pesant sur les administrations des États membres, les agriculteurs et les autres bénéficiaires de la PAC et que l'on ne se contente pas d'intervenir sur les symptômes à court terme. Ce faisant, le Conseil consultatif est conscient que certaines de ses recommandations de fond sont difficilement réalisables d'un point de vue politique et contredisent parfois d'autres objectifs politiques comme la discipline budgétaire stricte, par exemple. Face à ces difficultés, il faut donc modifier le récit du discours sur la simplification administrative : jusqu'à présent, ce discours est placé sous le mot-clé de « simplification », ce qui évoque la possibilité de réduire la complexité, alors que cette complexité résulte, entre autres, à la fois des nombreuses fonctions des outils et du grand nombre d'acteurs et qu'elle ne peut être réduite que de manière limitée à moyen terme. Le terme de « simplification » suscite donc des attentes qui, au final, ne pourront probablement pas être satisfaites, ce qui nuira à l'adhésion des personnes concernées. On peut éviter en partie cet effet négatif en remplaçant l'objectif de « simplification administrative » par un autre, ainsi formulé : « ramener la charge administrative à un niveau raisonnable ».

5.1 Remplacer à long terme la culture de méfiance actuelle par une culture administrative commune à l'UE et aux États membres

43. Une cause centrale de la complexité actuelle et de la charge administrative est l'absence de confiance, tant de la part des organes européens que de celle des États membres contributeurs nets, dans l'exécution correcte des exigences de la législation européenne dans les autres États membres. Les structures fondamentales actuelles de la coopération administrative entre l'UE et les États membres présupposent une culture administrative commune aux parties impliquées, comparable à celle qui existe en Allemagne

entre la Fédération et les Länder. C'est uniquement sur la base d'une telle culture administrative qu'il sera possible d'instaurer une confiance permettant de réduire la complexité actuelle des outils de contrôle. On ne pourra toutefois examiner que progressivement s'il est possible, dans le contexte politique que connaissent actuellement certains États membres, de développer une telle coopération basée sur la confiance. À cet égard, le transfert de responsabilité de la PAC aux États membres prévu dans les propositions législatives de la Commission européenne sur la PAC après 2020 est une bonne mesure, prenant la forme d'un crédit de confiance limité qui, à juste titre, doit dans un premier temps s'accompagner d'un filet de sécurité, à savoir le maintien des outils de contrôle de la Commission européenne. Il faut donner à la Commission européenne la possibilité de mettre en œuvre ces instruments de contrôle, selon une procédure graduelle, en fonction de l'évolution de la légalité de l'administration dans l'État membre concerné. Il ne faut pas étendre aux bénéficiaires l'absence de confiance dans la légalité de l'administration des États membres. L'UE devrait donc avoir davantage recours à la possibilité de forfaits et d'exemptions pour les régimes d'aide dans le secteur agricole au-delà du cadre actuel. En même temps, les paiements directs devraient être versés avant même que l'autorité ait fini d'examiner les conditions d'éligibilité (contrairement à l'article 75 paragraphe 2 en liaison avec l'article 74 du règlement (UE) 1306/2023). Enfin, à la lumière du principe de proportionnalité, le système de sanctions devrait être intégralement progressif en fonction de la gravité (durée et ampleur) et de l'intentionnalité (préméditation ou négligence) de l'infraction.

5.2 Supprimer la limitation dans le temps des dispositions procédurales communes de la PAC

44. Les réglementations des procédures de la PAC ont toujours une durée déterminée, limitée à la période de financement, en règle générale de sept ans. La limitation dans le temps des dispositions relatives aux mesures à incidences financières est une conséquence logique du lien avec le cadre financier pluriannuel de l'UE fixé par le droit primaire de l'UE. Une limitation de la législation dans le temps est aussi une incitation à examiner périodiquement si les réglementations sont encore nécessaires et si elles doivent être conservées en l'état ou modifiées.

45. Cette limitation dans le temps contribue pourtant considérablement à l'inefficacité de l'administration. Régulièrement, en effet, les règles devenues caduques à l'expiration du délai sont tout simplement reprises mot pour mot dans la réglementation de la nouvelle période de financement. On peut citer comme exemple les quelque 180 dispositions du règlement (CE) n° 73/2009 qui ont été reprises dans le règlement (CE) 1306/2013 et figurent dans son annexe XI. Même si dans ces cas, la norme semble continuer à s'appliquer d'un point de vue extrajudiciaire, cela n'est pas vrai selon la méthodologie juridique. D'un point de vue formel, il s'agit d'une nouvelle norme aux vastes conséquences. Ainsi, ni la pratique administrative actuelle de la Commission européenne ni la jurisprudence de la CJUE sur les anciennes règles ne peuvent être transposées aux règles actuelles. En outre, il ne peut y avoir d'examen scientifique, car du fait du caractère limité dans le temps de la

réglementation, il n'y a pas d'objet d'étude durable.

46. Le Conseil consultatif recommande donc de réduire au niveau nécessaire la limitation dans le temps des règles et de réunir au sein d'un acte à durée indéterminée les réglementations des procédures européennes continuant à s'appliquer (cf. chapitre 5.3). Comme le montre l'exemple du droit de la concurrence, cela entraînerait à moyen terme l'émergence d'une pratique administrative et judiciaire et donc une sécurité d'action accrue. Cela permettrait en outre un débat scientifique sur ces normes et, partant, le développement d'une dogmatique de droit administrative proprement européenne. Les administrations des États membres et les parties prenantes n'auraient plus, au début de chaque période de financement, à réinterpréter les anciennes règles matérielles dans les nouveaux textes législatifs et à les appliquer. Cela augmenterait la sécurité juridique et, de ce fait, simplifierait les procédures actuelles.

5.3 Réduire, codifier et présenter à temps les dispositions d'exécution de la PAC

47. Les dispositions d'exécution de l'UE, qui prennent la forme d'actes d'exécution et d'actes délégués, imposent des exigences aux administrations des États membres, surtout en ce qui concerne l'établissement des faits, le processus de pondération entre les différents intérêts et le contrôle a posteriori des procédures finalisées. Ces dispositions d'exécution existent dans l'ensemble de la réglementation du marché (y compris les paiements directs) de la PAC ainsi que dans les dispositions du 2^e pilier relatives aux instruments ou aux mesures. Des règles spécifiques sur les différents instruments ou mesures s'imposent certes. Une réduction des dispositions d'exécution à un niveau minimum nécessaire dans l'UE et une codification des réglementations des procédures dans le cadre de la répartition des compétences au sein de l'UE, c.-à-d. une synthèse systématique des dispositions d'exécution européennes valables pour l'ensemble de la PAC au sein d'un ensemble législatif unique, entraîneraient l'émergence d'une pratique administrative et judiciaire et, de ce fait, une sécurité juridique accrue et d'autres avantages (cf. chapitre 5.2). Les dispositions de droit administratif réduites par rapport à la période de financement actuelle et codifiées devraient, dans une large mesure, rendre superflues les règles de la Commission européenne d'un niveau inférieur à la loi. Un tel droit d'exécution européen codifié encourage le principe de légalité en créant de manière transparente des règles systématiques, claires et cohérentes pour l'action de l'administration publique. Si la codification est limitée aux dispositions du droit des procédures administratives, elle ne s'oppose pas à une vérification périodique des règles matérielles des mesures d'aide. Une codification des dispositions d'exécution peut donc conduire à long terme à une simplification administrative. Elle ne dispense toutefois pas de la nécessité de soumettre préalablement l'utilité de ces dispositions à un examen critique, ni de la nécessité d'harmoniser le mieux possible le droit national (au niveau de la Fédération et des Länder) avec les exigences du droit de l'UE.

48. Toutes les dispositions juridiques doivent être disponibles suffisamment longtemps avant le début d'une nouvelle période de financement. En raison de l'exécution

décentralisée de la PAC, les dispositions européennes relatives à la PAC nécessitent à leur tour, dans une large mesure, des normes de transposition dans les États membres. Ce besoin de transposition augmentera quand les projets de la Commission européenne pour la prochaine période de financement, qui accordent aux États membres une plus grande marge de manœuvre, seront mis en œuvre. Pour cela, il est nécessaire que les dispositions juridiques soient adoptées à temps au niveau européen, afin de donner suffisamment de temps aux États membres pour la programmation et à la Commission européenne pour la vérification.

5.4 La transposition du droit de l'UE au niveau national ne doit être administrativement plus complexe que dans des cas motivés

49. Un droit d'exécution européen codifié facilite la mise en œuvre de la PAC au niveau des États membres. Étant donné que la PAC est exécutée de manière indirecte, c'est-à-dire par les États membres, la mise en œuvre en Allemagne doit en plus tenir compte de la législation fédérale et de celle des Länder. Dans la mesure du possible, la mise en œuvre financière au niveau national, y compris le contrôle, ne doit pas entraîner de charge administrative supérieure à celle prévue par le droit de l'UE. Si la Fédération ou les Länder souhaitent programmer des mesures de soutien spécifiques plus exigeantes, p. ex. en ce qui concerne la définition des bénéficiaires, les critères d'éligibilité, etc., afin d'augmenter la précision du ciblage et l'atteinte des objectifs, il faut déterminer dans quelle mesure cela justifie une charge administrative plus importante.

5.5 Procéder aux apurements et examens des performances sur la base d'indicateurs appropriés au lieu d'apporter la preuve de la conformité des dépenses

50. Le Conseil consultatif recommande que les États membres n'aient plus à prouver à l'UE la conformité des dépenses, mais à lui remettre des apurements et examens de performance sur la base de critères appropriés (cf. le document du WBAE en préparation).

51. Si les États membres doivent continuer à fournir la preuve de la conformité des dépenses, les niveaux d'erreur maximaux admissibles doivent être fixés en fonction des champs d'action politique et de telle sorte que les procédures administratives puissent être effectuées moyennant une charge raisonnable. Une simplification administrative ne pourra, en plus des approches présentées aux chapitres 5.1 à 5.4, être obtenue de manière judicieuse que si la Cour des comptes européenne et le Parlement européen modifient l'évaluation, jusqu'ici purement budgétaire, de l'efficacité de la PAC sur la base d'un niveau d'erreur de 2 %. Il faudrait à ce propos fixer le niveau d'erreur maximum admissible de manière appropriée au champ politique respectif, comme la Commission européenne l'avait préconisé dans sa proposition de 2008 sur le « risque tolérable d'erreur » (COM 2008). Elle y chiffrait un niveau tolérable d'erreur de 5 %, tant dans le 1er que dans le 2e pilier. D'un point de vue administratif, les paiements directs du 1er pilier actuel et les programmes de

développement de l'espace rural relevant du 2e pilier sont deux systèmes d'aide complètement différents. Pour le 2e pilier, le niveau d'erreur admissible doit, en raison de la conception politique fondamentalement différente, être supérieur à celui des paiements directs au titre du 1er pilier. Pour les deux piliers, la procédure d'imputation doit prévoir des seuils de signification plus élevés et des critères légalement et définitivement réglementés et compréhensifs, qui remplacent les lignes directrices interprétatives de la Commission européenne.

5.6 Prendre en compte et réduire les coûts administratifs des États membres

52. Lors de l'examen visant à déterminer si la charge administrative est proportionnée au droit légal protégé, à savoir les intérêts financiers de l'UE, ni la Commission européenne, ni le Parlement européen, ni la Cour des comptes européenne ne tiennent compte des coûts administratifs encourus dans les États membres, ce qui est en contradiction avec le principe de coopération administrative entre l'UE et les États membres. Lors de l'examen de l'efficacité des instruments de contrôle, l'UE devrait donc intégrer une évaluation approximative des coûts de contrôle et de sanction supportés par les administrations des États membres. Dans le domaine des paiements directs, le système des droits au paiement, dont le Conseil consultatif recommande la suppression, contribue aux charges administratives disproportionnées.

53. Parallèlement, la Fédération et les Länder sont également tenus de vérifier le caractère nécessaire des exigences nationales s'appliquant aux procédures administratives agricoles, mais aussi celui des exigences générales du droit relatif aux subventions et des règlements financiers et d'éviter notamment les redondances lors des contrôles. L'élaboration d'un modèle de procédure unique pour tous les Länder, axé sur les principes d'efficacité et de proportionnalité, créerait des synergies et augmenterait la sécurité juridique. Le Conseil consultatif est conscient de la difficulté que représente l'élaboration d'un tel modèle de procédure unique. Si la nouvelle structure de gouvernance prévue par la Commission européenne dans ses propositions législatives relatives à la PAC est adoptée, il sera de toute façon nécessaire de renforcer la coordination entre les Länder sous la direction de la Fédération, responsable vis-à-vis de l'UE.

5.7 Mettre en place un système d'audit unique

54. Au sens du droit organisationnel, il convient de mettre en place un système d'audit unique à des fins de simplification administrative. La réduction de la densité des contrôles qui en résultera est réaliste, même sans restriction importante des principes de discipline budgétaire de l'UE, et possible dans le respect des limites fixées par le droit constitutionnel.

5.8 Réduire la charge administrative par des seuils de minimis adéquats

55. Les infractions minimales, qui n'ont qu'un impact financier relativement faible (jusqu'à présent, conformément à l'article 54 par. 3 du règlement horizontal 1306/2013 : 100 euros), et les écarts minimaux de surface devraient être considérés comme des infractions mineures. Ils devraient en même temps être soumis au principe d'opportunité, l'ouverture de poursuites contre les auteurs de ces infractions étant laissée à la discrétion de l'autorité. La fixation des seuils de minimis ou des écarts négligeables devrait, en raison des différences d'impact financier dans les États membres, être laissée à leur appréciation dans un cadre fixé au niveau européen.

5.9 Renforcer le recours aux technologies numériques

56. En particulier pour les mesures « surfaces », il faut utiliser, davantage que ce n'est actuellement le cas, les données existantes et les technologies numériques pour la conception, la demande, la décision et le contrôle des mesures afin de maintenir au niveau le plus faible possible les coûts administratifs malgré la grande hétérogénéité régionale existant dans la conception des mesures de politique agricole. Il faut toutefois toujours considérer les coûts administratifs dans le contexte des contributions des mesures aux objectifs poursuivis. Même des mesures lourdes à gérer, comme p. ex. les actions de protection contractuelle de la nature adaptées à des sites spécifiques, dont les technologies numériques comme la télédétection ne peuvent pas, ou seulement de façon limitée, contribuer au contrôle, peuvent donc être très judicieuses.

5.10 Revaloriser le principe de confiance par rapport au principe de légalité

57. La subordination du principe de confiance au principe de légalité constatée par la CJUE (cf. point 33 (8)) a pour conséquence que le retrait de notifications d'aide illicites n'est pas discrétionnaire et peut être prononcé sans limitation dans le temps. Le Conseil consultatif recommande de modifier cette subordination par une fixation normative expresse dans l'optique d'établir un équilibre pondéré entre les deux principes. Cela permettrait, comme c'est le cas dans l'ordre juridique allemand, de tenir compte du fait que les demandeurs se fient au caractère permanent d'une notification d'aide. La limitation dans le temps des retraits augmenterait en outre la sécurité juridique et réduirait les coûts administratifs. Plus largement, la revalorisation du principe de confiance aurait pour conséquence de permettre de renoncer notamment à l'obligation de préfinancement imposée aux demandeurs pour les projets menés de manière bénévole dans le cadre du 2^e pilier.

6 Bilan

58. La PAC actuelle poursuit avec une panoplie d'outils très variée un grand nombre d'objectifs, qui sont mis en œuvre conjointement par l'UE et les États membres au moyen des principes d'exécution indirecte et de coopération administrative imposés par le droit primaire. Elle est donc nécessairement complexe et lourde au niveau normatif et procédural. Au-delà de ce degré nécessaire de complexité et de charge administrative, la PAC a été surchargée de structures qui ont, à juste titre, incité tous les acteurs à appeler de leurs vœux une simplification. Les causes principales sont la situation juridique de l'UE, qui est confuse, se modifie fondamentalement à chaque nouvelle période de financement et continue en outre à changer en cours de période de financement, et la conception indûment stricte de l'UE quant à l'utilisation correcte des fonds. Il convient de mettre à profit la chance que constituent les prochaines décisions sur la PAC après 2020 et leur mise en œuvre en Allemagne pour réduire la charge administrative occasionnée par la PAC et la ramener à un niveau raisonnable. Il faudra toutefois pour cela plus qu'une réforme exclusivement centrée sur la PAC et sur certains symptômes de la complexité administrative : il faudra plutôt remplacer, sur le long terme, la culture de méfiance actuelle par une culture administrative commune à l'UE et aux États membres, supprimer la limitation dans le temps des dispositions procédurales communes de la PAC et réduire et codifier les nombreuses dispositions d'exécution européennes relatives à la PAC. Il est utile, pour atteindre une charge administrative raisonnable, de poser le cadre juridique à temps avant le début d'une nouvelle période de financement. Indépendamment du cadre juridique de l'Union, il convient en outre, lors de la mise en œuvre en Allemagne, d'agir au niveau de la Fédération et les Länder en faveur d'une charge administrative raisonnable.

7 Bibliographie

Bayerischer Oberster Rechnungshof (2017) Jahresbericht 2017, München.

Beke M, Blomeyer R, Franceschelli N, Perreau E, Sanz A (2016) Research for REGI Committee – Simplified cost options in practice. IP/B/REGI/IC/2015188. European Parliament.

Bogdandy A von (2015) Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, Hannover.

Buchner W (1996) Deregulierung, Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung, in: Böttcher/Hueck/Jähnke, Festschrift Odersky, Berlin, New York, S. 183-196.

COM – Europäische Kommission (2018a) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM/2018/392 final).

COM – Europäische Kommission (2018b) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (COM/2018/393 final).

COM – Europäische Kommission (2018c) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres (COM/2018/394 final).

COM – Europäische Kommission (2017a) Modernising and simplifying the CAP: Summary of the results of the public consultation, Brüssel.

COM – Europäische Kommission (2017b) Grundursachen und getroffene Maßnahmen (Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (COM/2017/124 final).

COM – Europäische Kommission (2014) Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat (COM/2014/0158 final)

COM – Europäische Kommission (2012) Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burdens of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)

COM – Europäische Kommission (2011) Impact assessment Common Agricultural Policy towards 2020 – Annex 8: Simplification of the CAP (SEC/2011/1153 final/2).

- COM – Europäische Kommission (2009) Simplification of the CAP: outcome of assessment of 39 simplification suggestions, submitted at the Council (Agriculture/Fisheries) on 24 April 2009 and state of play of other simplification activities (SEC/2009/1601 final).
- COM – Europäische Kommission (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (COM/2008/866 final).
- COM – Europäische Kommission (2005) Communication from the Commission on Simplification and Better Regulation for the Common Agricultural Policy (COM/2005/509 final).
- DBV – Deutscher Bauernverband (2015) Forderungen zur Vereinfachung der EU-Agrarpolitik, abrufbar unter <https://media.repro-mayr.de/61/626561.pdf> (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- Deimel M (2006) Finanzielle Verantwortung von Bund und Ländern bei der Anlastung der Europäischen Gemeinschaft. NL-BzAR 8: 312-316.
- Deutscher Bundestag (2017) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/10569 – Erfahrungen mit dem Greening im Jahr 2016, Bundestagsdrucksache 18/10746, 21.12.2016, Berlin.
- Ellwein T (1989) Verwaltung und Verwaltungsvorschriften. Notwendigkeit und Chance der Vorschriftenvereinfachung, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 7-15.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2018) Future of the CAP. Briefing Paper, March 2018, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017a) Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden. Sonderbericht Nr. 16/2017, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017b) Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2016. Amtsblatt der Europäischen Union C 322.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2013) Modell der ‚Einzigsten Prüfung‘ (‚Single Audit‘) - Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme. Sonderbericht Nr. 16/2013, Luxemburg.
- European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development (2018) DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216 (COD)).
- Fährmann B, Bergschmidt A, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Forstner B, Grajewski R, Pollermann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018a) PFEIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen: Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. 5-Länder-Evaluation 8/18, Braunschweig, Hannover: Thünen-Institut für Ländliche Räume, entera.
- Fährmann B, Grajewski R (2018a) Weniger Aufwand, mehr Ergebnisse? LandInForm 3: 48-49.

- Fährmann B, Grajewski R (2018b) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes? Paper prepared for presentation for the 162nd EAAE Seminar The evaluation of new CAP instruments: Lessons learned and the road ahead, April 26-27, 2018 Corvinus University of Budapest, Budapest, Hungary.
- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 40(4): 541-572.
- Fährmann B, Grajewski R (2008) Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von PROLAND vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen (Studie 3). In: Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.) Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig: 129-228.
- Fährmann B, Grajewski R, Bergschmidt A, Fengler B, Franz K, Pollermann K, Raue P, Roggendorf W, Sander A (2018b) Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Wie bewerten EvaluatorInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? Thünen Working Paper 107, Braunschweig.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2016) Was kostet nationale Verwaltungen europäische Förderpolitik: Analyse von Implementationskosten im Rahmen der Evaluierung ländlicher Entwicklungsprogramme. In: AWW – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (Hrsg.) Bürokratieentlastung und bessere Rechtsetzung. Eschborn: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung: 35-38.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Implementations(kosten)analyse der Umsetzung. Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig.
- High Level Group of Independent Stakeholder on Administrative Burden (2014) Cutting Red Tape in Europe, Legacy and outlook, Brussels, 24 July 2014, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final-report-of-the-high-level-group_july2014_en.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- Landesrechnungshof Brandenburg (2017) Jahresbericht 2017, Potsdam.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2017) Bemerkungen 2017 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2015 und Stellungnahme 2016 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020, Kiel.
- Mann S (2001) Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. *Agrarwirtschaft* 50: 302-307.
- Mann S (2000) Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* 49: 259-269.
- Molitor B (1996) Deregulierung in Europa: Rechts- und Verwaltungsvereinfachung in der Europäischen Union.
- N.N. (2017) Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung, 31.03.2017, o.O, abrufbar unter https://www.saarland.de/dokumente/thema_landwirtschaft/Neuausrichtung-Umsetzung-LE_endg.pdf LEEndg.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- OECD (2010) Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010. OECD Publishing, Paris.

- Rat der Europäischen Union (2015) Schlussfolgerungen des Rates zur Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) Beratende Äußerung. Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, abrufbar unter https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- REFIT-Plattform (2015) Commission Staff Working Document, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook, SWD (2015) 110 final.
- Roza P, Selnes T (2012) Simplification of the CAP, Assessment of the European Commission's reform proposals. Gutachten des LEI im Auftrag des niederländischen und schwedischen Landwirtschaftsministeriums.
- Sachsen-Anhalt (2016) MFR-Halbzeitüberprüfung als Chance zur Vereinfachung der ESI-Fonds nutzen – Ein Plädoyer für eine revitalisierte Kohäsionspolitik. Positionspapier des Landes Sachsen-Anhalt, November 2016, Magdeburg.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), Stand: 21.06.2016, abrufbar unter https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011) 44 Vorschläge zum Bürokratieabbau in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik, München.
- The farmers' organisations in Germany, Finland, Sweden, UK, the Netherlands and Denmark (2015) 10 proposals for real simplification of the CAP that will make a difference for the farmers, 13 July 2015, abrufbar unter <https://media.repro-mayr.de/17/639117.pdf> (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (in Vorbereitung) Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme, Berlin.
- Weingarten P, Fähmann B, Grajewski R (2015) Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. Verlag der ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover: 23-49.