



Cour des comptes



La gestion, par la Région wallonne, des fonds européens relevant de la politique agricole commune



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, avril 2020



Cour des comptes

La gestion, par la Région wallonne, des fonds européens relevant de la politique agricole commune



Rapport adopté le 15 avril 2020 par la chambre française de la Cour des comptes

La gestion, par la Région wallonne, des fonds européens relevant de la politique agricole commune

La Cour des comptes a examiné la gestion, par la Région wallonne, des deux instruments de soutien financier de la politique agricole commune au secteur agricole, à savoir le Fonds européen agricole de garantie (Feaga) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Les missions relatives à la gestion de ces fonds incombent à l'organisme payeur de Wallonie (OPW) au sein du service public de Wallonie (SPW) Agriculture, Ressources naturelles et Environnement. En dehors de l'OPW, plusieurs autres services de l'administration contribuent à ces missions. Des organismes délégués participent également à leur mise en œuvre.

Pour l'année civile 2018, les interventions financières de l'Union européenne en Région wallonne concernent 13.787 bénéficiaires pour le Feaga et 8.152 pour le Feader.

Consommation des budgets européens

Entre 2015 et 2018, le montant des déclarations annuelles des dépenses introduites par l'OPW dans le cadre des programmes financés par le Feaga et le Feader s'élève respectivement à 1,2 milliard d'euros et à 117,0 millions d'euros. L'examen de la consommation des budgets européens montre que la Région wallonne utilise de façon quasi intégrale les moyens financiers mis à sa disposition.

L'OPW préfinance la part européenne des paiements d'aides aux bénéficiaires finaux. Sur la base des déclarations de dépenses introduites, la Commission rembourse automatiquement les sommes qui ont été avancées en versant ses contributions financières directement sur le compte de l'OPW. De façon périodique, elle vérifie si les dépenses déclarées respectent le droit applicable.

La Cour constate que les parts européennes des crédits destinés aux fonds Feaga et Feader qui transitent sur les comptes de l'OPW ne sont pas inscrites dans la section particulière du budget régional ni, a fortiori, comptabilisées dans le compte d'exécution du budget.

Par ailleurs, durant la période examinée, un montant total de 13,0 millions d'euros a été exclu du financement européen, à cause, en majeure partie, de la non-conformité des dépenses à la réglementation en vigueur, régionale, nationale ou européenne.

Gestion budgétaire des aides cofinancées par le Feader

Le Feader soutient les actions de développement rural pour une période de sept années. La période de programmation actuelle couvre les exercices européens 2014 à 2020. Le programme wallon de développement rural (PWDR), approuvé en juillet 2015, constitue la stratégie wallonne pour le développement rural pour la période de programmation actuelle. Au travers de plusieurs mesures, le PWDR poursuit trois objectifs, à savoir : améliorer la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole, renforcer la complémentarité entre ces secteurs et l'environnement, et favoriser un monde rural dynamique, en améliorant la qualité de vie et en aidant à la création d'emplois.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les recettes et dépenses doivent être imputées sur la base des droits constatés. Pour les aides cofinancées par la Région wallonne, la Cour a observé que 43 % des dépenses liquidées, de 2015 à 2017, au départ du compte du SPW vers celui de l'OPW, soit 77,4 millions d'euros, ne respectent pas ce principe du droit constaté.

De telles imputations affectent de façon négative et erronée le résultat budgétaire et le solde de financement SEC de la Région wallonne pour les exercices concernés.

Pertes de moyens financiers de l'Union européenne

Le programme européen destiné à la distribution de lait, produits laitiers, fruits et légumes aux élèves des écoles maternelles et primaires situées sur le territoire de la Région wallonne est majoritairement financé par le Feaga.

Le montant alloué à la Belgique est réparti entre les trois régions sur la base de la population scolaire. Ainsi, pour les années scolaires 2017-2018 et 2018-2019, le budget du Feaga attribué à la Région wallonne s'élève à 1.151.650,84 euros pour le volet fruits et légumes et à 564.460,50 euros pour le volet lait et produits laitiers, soit un total de 1.716.111,34 euros.

La persistance de lacunes dans la mise en œuvre du programme a conduit à la perte de moyens financiers de l'Union européenne : d'une part, les moyens financiers européens sont sous-utilisés en raison de l'introduction tardive des déclarations des dépenses par l'OPW ; d'autre part, les statistiques du nombre de participants font apparaître un manque d'intérêt des écoles pour ces programmes.

Gestion des débiteurs

Conformément à la réglementation européenne en matière de gestion des débiteurs, pour tout paiement indu résultant d'irrégularités ou de négligences, l'OPW doit exiger le recouvrement auprès du bénéficiaire. L'examen des créances en cours a mis en évidence des créances anciennes, dont certaines nées en 2001.

Par ailleurs, les montants remboursés par les débiteurs ne font pas l'objet d'une comptabilisation spécifique dans le compte d'exécution du budget. Ils sont réaffectés aux mesures auxquelles ils étaient initialement liés. Ce procédé est contraire au principe d'universalité du budget et, plus précisément, à la règle de non-compensation des recettes et des dépenses, selon laquelle des recettes ne peuvent être soustraites des dépenses et inversement.

Réactions de l'administration et du ministre compétent

Globalement, l'administration a marqué son accord sur les constats et les recommandations de l'audit. Néanmoins, elle soutient qu'une partie de ces constats tirent leur origine des difficultés rencontrées pour mettre en place un mode de fonctionnement permettant à l'OPW de concilier à la fois ses obligations découlant de la réglementation européenne et les impératifs liés aux règles financières appliquées en Région wallonne. Elle estime que l'octroi à l'OPW du statut de service administratif à comptabilité autonome ou d'unité administrative publique de type 1 pourrait certainement apporter de meilleures réponses aux problèmes posés que son statut actuel de simple entité du SPW.

Le vice-président et ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire et de l'Agriculture s'est rallié à l'analyse et aux constats de la Cour des comptes, et a précisé que ce rapport constitue un point de départ à la refonte de l'OPW.

Chapitre 1

Introduction 13

- 1.1 Contexte 13
- 1.2 Organisme payeur de Wallonie 13
- 1.3 Bilan global des flux financiers en provenance de l'Union européenne 14
- 1.4 Objectif et méthode d'audit 15
- 1.5 Communication des résultats de l'audit 16

Chapitre 2

Financement par le Feader 17

- 2.1 Fonctionnement du fonds et mesures soutenues 17
- 2.2 Rythme de consommation du budget alloué au plan wallon de développement rural 19
- 2.3 Gestion budgétaire des aides cofinancées par le Feader 21
 - 2.3.1 Dispositions légales et réglementaires 21
 - 2.3.2 Comptabilisation des opérations cofinancées par la Région wallonne 21

Chapitre 3

Financement par le Feaga 27

- 3.1 Fonctionnement du fonds et mesures soutenues 27
- 3.2 Flux financiers vers la Région wallonne 28
- 3.3 Programme en faveur de la consommation de lait, fruits et légumes à l'école 30

Chapitre 4

Gestion des débiteurs 33

- 4.1 Procédures de récupération des paiements indus 33
- 4.2 Ancienneté des créances ouvertes 34
- 4.3 Délai de remboursement des créances 34
- 4.4 Impact financier des remboursements tardifs des débiteurs 35
- 4.5 Comptabilisation budgétaire des remboursements des débiteurs 36

Chapitre 5

Impact de l'apurement des comptes sur les finances régionales 37

- 5.1 Processus d'apurement 37
- 5.2 Méthode d'apurement 38
- 5.3 Bilan de l'apurement des comptes 38
- 5.4 Principales causes d'exclusion des dépenses 41

Chapitre 6

Conclusions et recommandations	43
6.1 Consommation des budgets européens	43
6.2 Gestion budgétaire	43
6.2.1 Non-respect du critère d'imputation des dépenses	43
6.2.2 Section particulière	44
6.3 Pertes de moyens financiers de l'Union européenne	44
6.4 Gestion des débiteurs	44
6.5 Tableau récapitulatif des principaux points d'attention	45

Annexes

Annexe 1 Mesures et sous-mesures prévues au programme wallon de développement rural pour la période 2014-2020	49
Annexe 2 Aides directes en Région wallonne (aides du premier pilier de la PAC)	51

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Le soutien financier de la politique agricole commune (PAC) au secteur agricole repose sur deux piliers.

Instrument financier du premier pilier, le Fonds européen agricole de garantie (Feaga) finance les aides directes aux agriculteurs et d'autres mesures de soutien aux marchés agricoles.

Le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), instrument financier du second pilier, a pour objectif de contribuer au développement d'un secteur agricole équilibré. Les mesures qu'il soutient sont mises en œuvre au travers du programme wallon de développement rural (PWDR). Ce programme soutient les acteurs de la ruralité dans l'implantation de mesures à destination du développement socio-économique, des services ruraux et de l'environnement.

Pour l'année civile 2018, les interventions financières de l'Union européenne (UE) en Région wallonne¹ concernent respectivement 13.787 bénéficiaires pour le Feaga et 8.152 pour le Feader.

1.2 Organisme payeur de Wallonie

Selon les règles de base de la gestion financière de la PAC, c'est à la Commission européenne qu'incombe la gestion des fonds.

Conformément au principe de la gestion partagée, le paiement aux bénéficiaires est délégué aux États membres. Ils doivent prendre toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que toute autre mesure nécessaire pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'UE. Ces dispositions concernent notamment la légalité et la régularité des opérations financées par les fonds, la prévention de la fraude et le recouvrement des paiements indus. Pour la gestion des fonds, les États membres interviennent par l'intermédiaire d'organismes payeurs nationaux ou régionaux.

L'organisme payeur de Wallonie (OPW)² est composé du département de l'agriculture et du département des aides. Il fait partie du service public de Wallonie (SPW) Agriculture,

¹ Les bénéficiaires sont des agriculteurs, des groupes d'action locale, des écoles, des entreprises intervenant dans le stockage, etc. Par ailleurs, un bénéficiaire peut cumuler des aides du Feaga et du Feader, et peut donc être comptabilisé dans les deux fonds.

² Arrêté du gouvernement wallon du 8 octobre 2015 désignant l'organisme payeur de Wallonie pour les fonds Feaga et Feader et instituant un comité de suivi de l'organisme payeur de Wallonie.

Ressources naturelles et Environnement, et est responsable de l'exécution des paiements, de la perception des droits et du recouvrement de toutes les sommes indûment payées dans le cadre de la gestion des fonds.

En dehors de l'OPW, au sein du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, plusieurs autres services contribuent à ces missions³. Des organismes délégués⁴ participent également à leur mise en œuvre.

Au sein de l'OPW, la cellule d'audit Feaga-Feader assure les tâches dévolues à l'audit interne, sur la base de la réglementation européenne. Elle exerce ses missions sous la direction du directeur de l'OPW.

1.3 Bilan global des flux financiers en provenance de l'Union européenne

Entre 2015 et 2018, le montant des déclarations annuelles introduites par l'OPW dans le cadre des programmes financés par les fonds Feaga et Feader s'élève respectivement à 1.163 et 117 millions d'euros.

Tableau 1 – Déclarations annuelles des dépenses du Feaga et du Feader (2015-2018)

Fonds	2015	2016	2017	2018	Total 2015-2018
Feader	39.990.019,00	23.512.531,26	23.185.996,14	30.294.877,02	116.983.423,42
Feaga	292.483.900,29	281.539.701,39	286.144.289,09	302.559.842,04	1.162.727.732,81
Total	332.473.919,29	305.052.232,65	309.330.285,23	332.854.719,06	1.279.711.156,23

Source : déclarations annuelles de dépenses établies par l'OPW

(en euros)

Les parts européennes des crédits destinés aux fonds Feaga et Feader qui transitent sur les comptes de l'OPW ne sont pas inscrites dans la section particulière du budget régional ni, a fortiori, comptabilisées dans le compte d'exécution du budget.

La Commission verse ses contributions financières directement sur le compte de l'OPW. Sur la base du dispositif du budget général des dépenses, le ministre reçoit chaque année l'habilitation pour autoriser la trésorerie à mobiliser les moyens financiers à concurrence de 380 millions d'euros⁵ pour couvrir les dépenses au titre de ces deux fonds.

³ Le département de la nature et des forêts, le département de la ruralité et des cours d'eau, le département du développement, le département des politiques européennes et des accords internationaux, le département de la police et des contrôles.

⁴ Au niveau du SPW : Secrétariat général ; Mobilité et Infrastructures ; Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie ; Intérieur et Action sociale ; Économie, Emploi et Recherche.

Organismes de la Région wallonne : Commissariat général au tourisme, Agence pour une vie de qualité.

Autres organismes délégués : Wallonie-Bruxelles international, Région de Bruxelles-Capitale, Communauté française.

⁵ Ces 380 millions d'euros constituent une ligne de crédit accordée à l'OPW.

Par souci de transparence budgétaire, la Cour des comptes a déjà recommandé à deux reprises⁶ que les sommes ainsi mobilisées figurent au budget régional au même titre que les parts européennes destinées au Feder, au FSE, au programme Life et au RTE-T⁷ inscrites à la section particulière. En réponse à l'observation de la Cour lors de l'examen du projet de budget général des dépenses pour 2019, le ministre a signalé qu'une prévision des dépenses à la charge de ces fonds a été intégrée dans son exposé particulier.

Puisque le Parlement wallon ne dispose pas d'information budgétaire sur l'exécution de ces flux financiers, la Cour des comptes réitère son observation.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a annoncé son intention de proposer d'inscrire les crédits correspondants aux parts européennes des fonds Feaga et Feader dans la section particulière du budget pour l'année 2020. Elle a également souligné que cette action ne répondrait que partiellement au problème de transparence soulevé à l'égard du Parlement : « *En effet, premièrement, des moyens financiers peuvent être mobilisés par les services de l'OPW, au-delà des crédits inscrits au budget, moyennant l'intervention du Ministre du Budget (cf. article 113 du dispositif dépenses). Deuxièmement, vu son statut actuel, les opérations menées par l'OPW continueront à s'exécuter hors budget et comptabilité régionale. L'octroi pour l'OPW du statut de Service administratif à Comptabilité Autonome (SACA) ou d'Unité Administrative Publique (UAP) de type 1 pourrait certainement apporter de meilleures réponses aux problèmes posés que sa position actuelle en tant que simple entité du SPW.* »

1.4 Objectif et méthode d'audit

L'objectif de cet audit est de présenter un état des lieux de la gestion financière des fonds Feaga et Feader et de mettre en perspective les problèmes constatés de manière récurrente dans les audits de la Commission européenne, de l'organisme de certification de l'organisme payeur de Wallonie et de la cellule d'audit interne Feaga-Feader.

La Cour des comptes a analysé le cadre réglementaire régissant les mesures financées par le Feaga et le Feader.

Afin d'effectuer un rapportage du niveau d'utilisation des fonds européens mis à la disposition de la Région wallonne, les travaux d'audit ont consisté à croiser et à synthétiser les données disponibles dans les bases de données de l'OPW avec celles enregistrées dans le CGOM, l'application de gestion des paiements du SPW.

Pour ce qui concerne le Feader, la Cour a comparé les prévisions des données du plan de financement prévu dans le PWDR avec les données des réalisations. Quant au Feaga, il s'agit principalement des plafonds annuels de financement des aides directes aux agriculteurs

⁶ Commission de l'Agriculture, du Tourisme et du Patrimoine, PW – CRIC N° 43 (2017-2018), 27 novembre 2017, p. 30.
Commission de l'Agriculture, du Tourisme et du Patrimoine, PW – CRIC N° 34 (2018-2019), 19 novembre 2018, p. 16.

⁷ Le Feder est l'acronyme du Fonds européen de développement régional, le FSE celui du Fonds social européen et le RTE-T celui du réseau transeuropéen de transport. Le programme Life finance les investissements en faveur de l'environnement, de la nature et de l'action pour le climat.

wallons et des subventions versées dans le cadre du programme européen de soutien à la distribution de lait, produits laitiers, fruits et légumes à l'école.

La Cour a également exploité les conclusions d'audits de la Commission européenne, de l'organisme de certification de l'OPW et de la cellule d'audit interne Feaga-Feader. Par ailleurs, le service d'assurance qualité⁸ tient à jour l'ensemble des constats issus d'audits externes et internes. Ce suivi a été exploité dans le cadre du présent audit.

1.5 Communication des résultats de l'audit

L'audit a été annoncé le 28 août 2018 au ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région, ainsi qu'au directeur général du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement et au directeur de l'OPW.

L'avant-projet de rapport a été communiqué le 2 juillet 2019 au directeur général du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, qui a répondu par lettre du 2 août 2019.

Le projet de rapport transmis, le 8 octobre 2019, au vice-président et ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire et de l'Agriculture tenait compte de la réponse de l'administration. Le ministre ne s'est pas exprimé dans le cadre de la procédure contradictoire mais son cabinet a annoncé, par courrier électronique du 2 décembre 2019, se rallier à l'analyse et aux constats de la Cour des comptes. Il a précisé que ce rapport constitue un point de départ à la refonte de l'OPW.

⁸ Direction de l'enregistrement comptable au sein du département des aides.

Chapitre 2

Financement par le Feader

2.1 Fonctionnement du fonds et mesures soutenues

Le Feader soutient les actions de développement rural pour une période de sept années. La période de programmation actuelle couvre les exercices européens 2014 à 2020. Le PWDR, approuvé en juillet 2015, constitue la stratégie wallonne pour le développement rural pour la période de programmation 2014-2020.

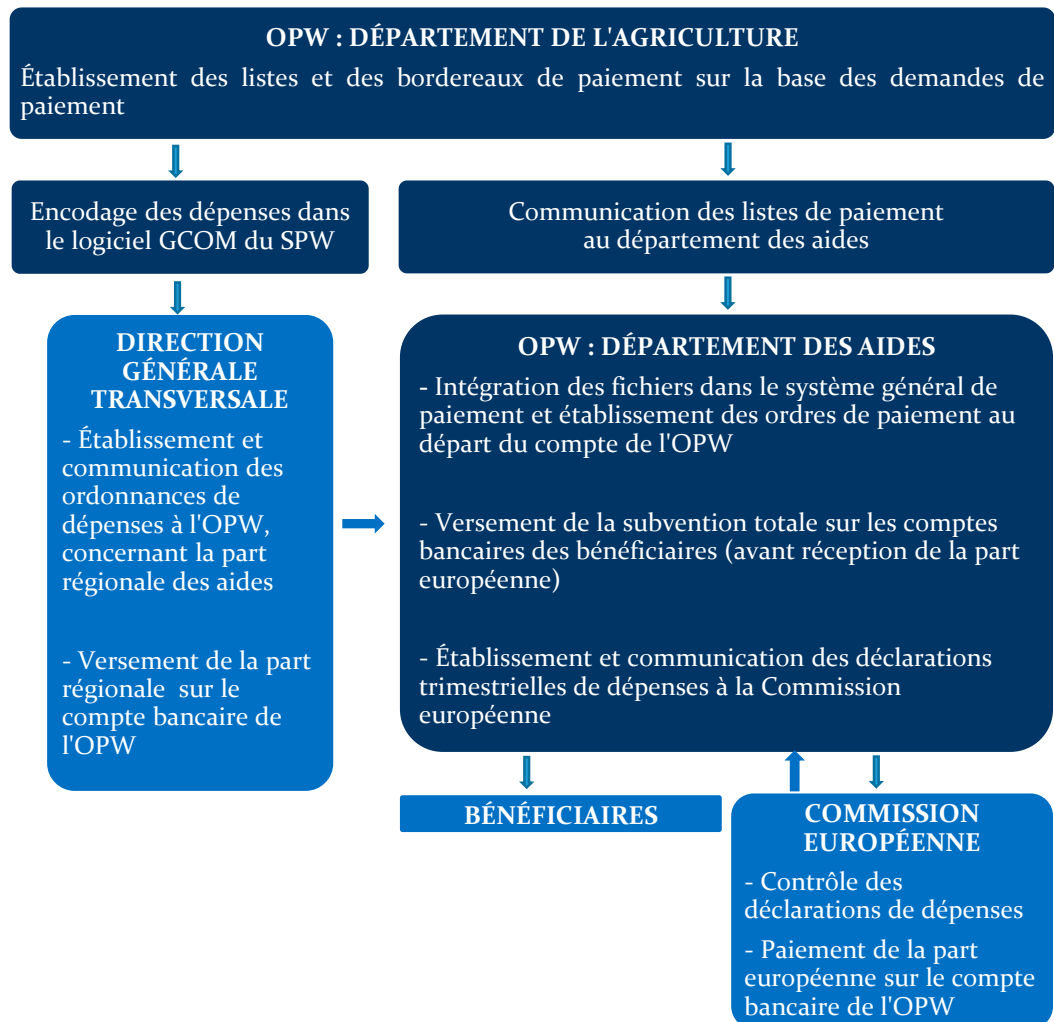
Au travers de 21 sous-mesures⁹, le PWDR poursuit trois objectifs :

- améliorer la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole ;
- renforcer la complémentarité entre ces secteurs et l'environnement ;
- favoriser un monde rural dynamique, en améliorant la qualité de vie et en aidant à la création d'emplois.

La participation financière du fonds est fonction des taux de cofinancement fixés par mesure. Dans une grande majorité, les dépenses sont financées à concurrence de 40 % par le Feader et de 60 % par le budget wallon. Seule la part régionale des dépenses publiques versées aux bénéficiaires est imputée au budget. Le montant du cofinancement européen est, quant à lui, directement versé par la Commission européenne sur le compte de l'OPW, au départ duquel sont exécutés les paiements aux bénéficiaires.

⁹ Les mesures et sous-mesures sont détaillées à l'annexe 1.

Schéma 1 – Flux administratifs et financiers de la procédure de paiement des aides du Feader



2.2 Rythme de consommation du budget alloué au plan wallon de développement rural

Pour la période de programmation actuelle, le montant total des dépenses publiques prévues s'élève à 654,5 millions d'euros, dont 264 millions à charge du Feader et 390,5 millions à charge du budget régional wallon.

Le rythme d'utilisation des moyens financiers prévus dans le PWDR doit s'apprécier globalement au regard des valeurs intermédiaires fixées dans le cadre de performance¹⁰. Ce cadre vise à inciter les États membres à mettre en œuvre le programme des mesures tel que prévu et à anticiper les problèmes éventuels.

Pour y parvenir, le PWDR définit cinq priorités¹¹ avec des valeurs intermédiaires à atteindre en 2018. Pour chaque priorité, une réserve de performance représentant 6 % du montant à charge du Feader a été déterminée ; elle est allouée définitivement aux priorités qui auront atteint leurs valeurs intermédiaires fin 2018. En 2019, la Commission a procédé à un examen des performances afin de vérifier si, à ce stade intermédiaire de la période de programmation, les objectifs qualitatifs et les valeurs intermédiaires sont atteints pour chaque priorité. Cette évaluation permet de prévenir tout gaspillage ou toute utilisation inefficace des fonds européens.

Au regard des déclarations de dépenses introduites auprès de la Commission, les valeurs cibles fixées pour chaque priorité sont atteintes¹².

¹⁰ Article 22 du règlement (UE) 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Articles 4 à 7 du règlement (UE) 215/2014 de la Commission du 7 mars 2014 fixant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, en ce qui concerne les méthodologies du soutien aux objectifs liés au changement climatique, la détermination des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles dans le cadre de performance et la nomenclature des catégories d'intervention pour les Fonds structurels et d'investissement européens.

¹¹ Évaluation de la mise en œuvre du PWDR au travers de cinq priorités :

P2 - favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales ; amélioration de la viabilité des exploitations agricoles et de la compétitivité de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promotion des technologies agricoles innovantes et de la gestion durable des forêts ;

P3 - promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être animal ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;

P4 - restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie ;

P5 - promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie ;

P6 - promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

¹² Les dépenses relatives à l'assistance technique ne sont pas prises en compte dans les priorités.

Tableau 2 – Taux de consommation du budget par priorité fixée dans le cadre de performance

Priorités PWDR	Dépenses publiques prévues – Région wallonne et Feader – valeurs cibles 2018	Dépenses publiques réalisées – Région wallonne et Feader – valeurs cibles 2018	Taux de réalisation
P2	48.797.100,00	97.129.478,83	199 %
P3	3.720.000,00	3.233.684,73	87 %
P4	203.942.876,48	178.758.740,90	88 %
P5	59.967,70	45.879,10	77 %
P6	1.384.929,93	7.801.927,93	563 %
Total	257.904.874,11	286.969.711,49	111 %

Source : département des aides au sein du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement

Pour la programmation 2014-2020, la règle de dégageement d'office est de N+3. Elle impose que les montants engagés au profit du PWDR et qui ne seront pas réclamés par la Région wallonne fin 2023 seront définitivement perdus¹³. L'évaluation de la mise en œuvre du PWDR 2014-2020 sera donc réalisée trois ans après la fin de la programmation, à savoir en 2023.

Les taux d'utilisation du budget du Feader varient d'une mesure à l'autre puisque seules les dépenses relatives aux opérations terminées peuvent être comptabilisées. Certaines mesures ont connu un démarrage lent en raison de leur sélection sur la base d'appels à projets : c'est le cas notamment pour les mesures 7 (services de base) et 16 (coopération), dont les taux de consommation du budget du Feader atteignent respectivement 7,42 % et 7,19 %.

Par contre, la mesure relative aux transferts de connaissances et actions de formation ne sera pas cofinancée à la suite de modifications des conditions d'éligibilité du public cible précisées a posteriori par la Commission européenne (après l'introduction et l'approbation du PWDR). Ces modifications ont rendu la mesure inapplicable en Wallonie. En effet, l'objectif principal de cette mesure est de soutenir l'organisation de formations et d'actions d'information à destination des personnes actives dans les secteurs agricole, sylvicole et forestier, ainsi que celles qui ont un projet d'installation à court ou moyen terme mais n'ont pas la formation de base suffisante. L'objectif ne visant que les seules personnes actives dans le secteur, les demandeurs d'emploi ne sont pas éligibles à la mesure.

¹³ Article 38 du règlement 1306/2013 précité :

« 1. La part d'un engagement budgétaire pour un programme de développement rural qui n'a pas été utilisée pour le paiement du préfinancement ou pour des paiements intermédiaires ou pour laquelle aucune déclaration de dépenses remplissant les conditions prévues à l'article 36, paragraphe 3, n'a été présentée à la Commission au titre des dépenses effectuées au plus tard le 31 décembre de la troisième année suivant celle de l'engagement budgétaire, est dérogée d'office par la Commission.

2. La part des engagements budgétaires encore ouverte à la dernière date d'admissibilité des dépenses visée à l'article 65, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013, pour laquelle aucune déclaration de dépenses n'a été effectuée dans un délai de six mois après cette date, est dérogée d'office. »

Cependant, en Région wallonne, les bénéficiaires des subventions en matière de formation professionnelle sont les centres de formation, qui dispensent des formations aux demandeurs d'emploi. La mesure telle que conçue dans le PWDR ne correspond donc pas à la réalité du terrain. Par conséquent, les dépenses liées au financement de la formation professionnelle et à l'acquisition de compétences sont entièrement prises en charge par le budget wallon¹⁴.

Le montant total des dépenses prévues dans le PWDR pour cette mesure s'élevait à 7 millions d'euros pour la période de programmation, dont 2,8 millions à charge du Feader. Toutefois, cette subvention européenne n'est pas perdue pour autant, car elle peut être réallouée aux autres mesures éligibles.

2.3 Gestion budgétaire des aides cofinancées par le Feader

2.3.1 Dispositions légales et réglementaires

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les recettes et dépenses doivent être imputées sur la base des droits constatés, en application du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement. Pour qu'un droit soit constaté, quatre conditions doivent être remplies :

- le montant est déterminé de manière exacte ;
- l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable ;
- l'obligation de payer existe ;
- une pièce justificative est en possession de l'entité.

En vertu de l'article 16 du même décret, les droits constatés au 31 décembre de l'année budgétaire qui ne sont pas imputés au budget de cette année avant le 1^{er} février de l'année suivante appartiennent d'office à cette nouvelle année budgétaire. Par conséquent, les droits constatés dans le courant de l'année N doivent être comptabilisés pour le 31 janvier de l'année N+1.

Afin d'évaluer le respect des dispositions légales relatives aux droits constatés, la Cour des comptes a analysé les procédures de validation et de paiement des subventions octroyées aux bénéficiaires. Elle a ainsi pu déterminer l'étape à partir de laquelle les critères du droit constaté sont remplis. Elle a ensuite examiné le processus de liquidation des dépenses y afférentes liquidées aux comptes d'exécution du budget de la Région wallonne pour les exercices budgétaires 2015, 2016 et 2017.

2.3.2 Comptabilisation des opérations cofinancées par la Région wallonne

L'OPW ne jouit pas de la personnalité juridique. Intégré au SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, il fait partie de l'entité « Région wallonne » au sens du décret du 15 décembre 2011. Les comptes de trésorerie de l'OPW, qui synthétisent les mouvements de trésorerie¹⁵ effectués sur les cinq comptes bancaires à disposition de l'OPW, font l'objet d'un contrôle annuel par la Cour.

¹⁴ Programme 18.23, article de base 33.06 – Subventions aux centres agréés de formation professionnelle agricole pour l'organisation des cours et autres activités en rapport.

¹⁵ Ces mouvements de trésorerie comprennent tant les recettes que les dépenses de l'OPW.

Seule la part wallonne des aides cofinancées est imputée au compte d'exécution du budget de la Région wallonne¹⁶.

Le schéma présenté au point 2.1 du présent rapport présente le processus de validation des dépenses de l'OPW.

Sur cette base, il apparaît que les données budgétaires enregistrées dans le GCOM, qui alimentent le compte général de la Région wallonne, résultent des transactions financières du compte bancaire centralisateur de la Région wallonne vers le compte bancaire de l'OPW.

Pour chaque mesure, la Cour a procédé à l'estimation des droits constatés durant les exercices 2015, 2016 et 2017, qu'elle a ensuite comparés aux dépenses liquidées au compte d'exécution du budget de la Région wallonne.

Entre 2015 et 2017, le montant global des crédits liquidés par le SPW dans le cadre des mesures cofinancées par le Feader s'élève à 180.392.962 euros.

Tableau 3 – Crédits de liquidation (budgétés/exécutés) du programme 04 de la division organique 15 relatifs à l'organisme payeur (de 2015 à 2017)

Exercice budgétaire	Crédits disponibles	Crédits liquidés	Solde	% d'exécution du budget
2015	54.727.000	54.657.818	69.182	99,87 %
2016	66.577.000	66.569.398	7.602	99,99 %
2017	59.172.000	59.165.746	6.254	99,99 %
Total	180.476.000	180.392.962	86.830	

Source : bases des données du GCOM

(en euros)

En vertu des dispositions du décret du 15 décembre 2011, l'ensemble des conditions inhérentes à la constatation du droit sont remplies lors de la validation définitive du montant des aides par les directions gestionnaires. Cette étape est concrétisée par l'enregistrement des subventions à payer dans les logiciels des directions gestionnaires.

En l'absence de base de données mentionnant la date précise de constatation des droits, la Cour a procédé à une estimation des droits constatés durant les exercices 2015 à 2017 sur base de la date de paiement des aides octroyées aux bénéficiaires, puisque le délai entre la validation des aides par les directions gestionnaires et la mise en paiement est très limité¹⁷.

La Cour a ensuite comparé les droits constatés ainsi estimés aux dépenses budgétaires imputées aux comptes d'exécution du budget de la Région wallonne de 2015 à 2017.

¹⁶ Programme 4 – Aides à l'agriculture de la division organique 15 – Agriculture, ressources naturelles et environnement.

¹⁷ Sur la base d'une analyse statistique établie sur 30 dossiers, la Cour estime effectivement que ce délai s'élève en moyenne à 7 jours. Cette moyenne a été calculée sur base de l'analyse de 2.373 lignes de paiements effectués par l'organisme payeur entre octobre 2016 et octobre 2018, dans le cadre du programme Feaga/Feader (soit 44 % des lignes de paiements relatives à cette période).

Tableau 4 – Différence entre les crédits liquidés et les droits constatés

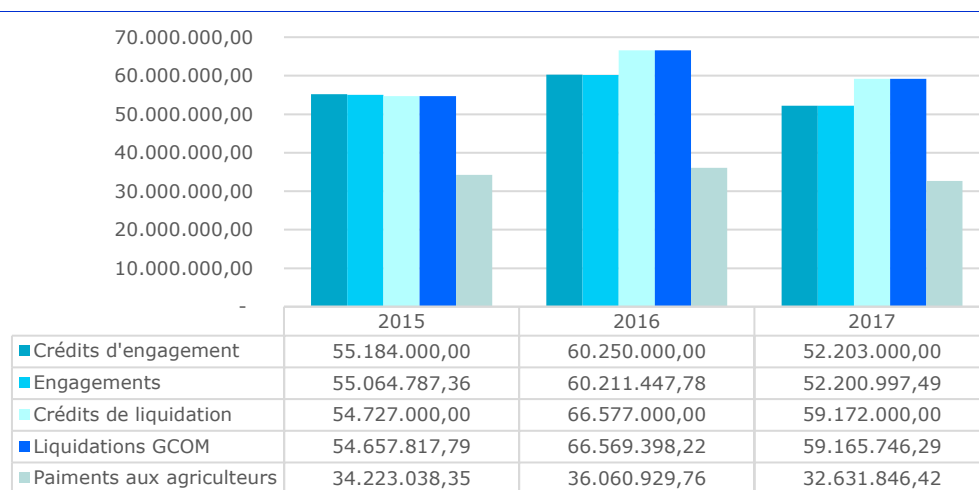
Exercice budgétaire	Crédits liquidés	Droits constatés	Différence exécutés / droits constatés
2015	54.657.818	34.223.038	(-) 20.434.779
2016	66.569.398	36.060.929	(-) 30.508.468
2017	59.165.746	32.631.846	(-) 26.533.900
Total	180.392.962	102.915.814	(-) 77.477.147

Source : application GCOM et application Finop destinée à la gestion des paiements de l'OPW (en euros)

La Cour constate qu'entre 2015 et 2017, en moyenne 57 % des dépenses liquidées annuellement dans le GCOM correspondent à des droits constatés durant l'année concernée. Par conséquent, 43 % des sommes imputées durant ces exercices budgétaires ne respectent pas le critère du droit constaté et ont erronément alimenté le compte de l'OPW.

Consulté durant l'audit, le cabinet du ministre compétent justifie ces opérations par la volonté d'apurer les crédits d'ordonnancement relatifs aux différentes mesures du PWDR. Au terme des exercices budgétaires 2015, 2016 et 2017, les articles de base du programme 15.04 concernés affichaient donc des taux de consommation de 100 %.

Graphique 1 – Évolution des crédits budgétés, des crédits exécutés et des paiements aux agriculteurs (de 2015 à 2017)



Constatant des écarts entre les liquidations du GCOM et les aides effectivement versées aux bénéficiaires, la Cour a effectué un examen approfondi des bases de données de l'administration. Le croisement de données¹⁸ portant sur 22 visas de liquidation¹⁹ relève que 16 d'entre eux, bien qu'ayant été dûment ordonnancés sur base de pièces justificatives

¹⁸ Deux sources de données :

- les services métiers, qui traitent des demandes d'aides des bénéficiaires,
- la direction de l'enregistrement comptable au sein de l'OPW, qui procède au versement d'aides aux bénéficiaires.

¹⁹ La sélection de dossiers de liquidation comprend 8 visas relatifs à l'exercice budgétaire 2016, pour un montant total de 25.462.393 euros, et 14 visas relatifs à l'exercice budgétaire 2017, pour un montant de 38.439.933 euros.

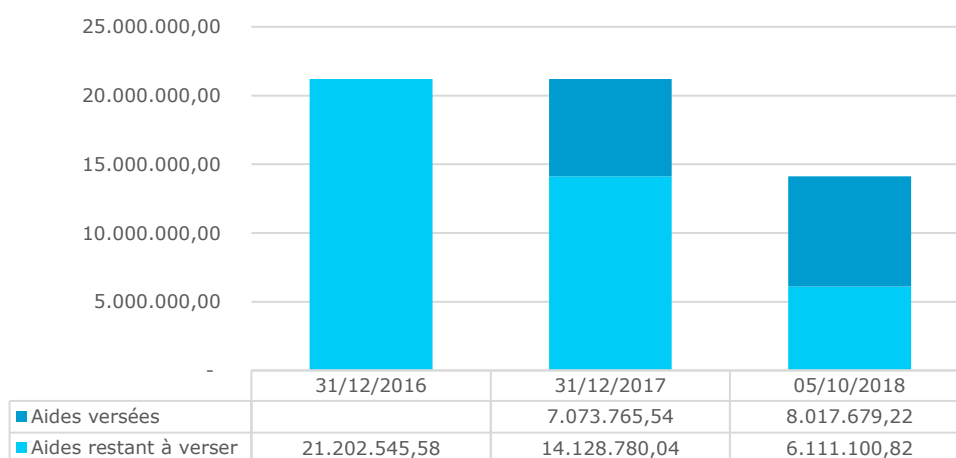
officielles²⁰, ne contiennent pas les informations de base nécessaires à la vérification du droit constaté. En d'autres termes, les liquidations en faveur de l'OPW ont été exécutées en l'absence de droits constatés en faveur des bénéficiaires des aides.

La Cour estime que l'établissement d'une procédure interne standardisée, visant à définir clairement les informations utiles à la liquidation des dépenses, permettrait d'assurer le respect des dispositions prévues par le décret du 15 décembre 2011 et relatives aux droits constatés. Ainsi, dans le cadre des liquidations relatives à l'OPW, elle recommande de transmettre automatiquement les projets de paiements aux bénéficiaires, après avoir réalisé un contrôle d'éligibilité.

Les montants ainsi transférés sur le compte de l'OPW y demeurent parfois plusieurs années, dans l'attente de leur utilisation pour le paiement des aides aux bénéficiaires.

Afin d'évaluer l'impact de l'échelonnement dans le temps des montants liquidés sur le compte de l'OPW, la Cour a analysé le rythme d'utilisation réel des montants liquidés durant l'exercice budgétaire 2016 pour les mesures 4 et 6 du PWDR²¹. Le montant total concerné s'élève à 21,2 millions d'euros.

Graphique 2 – Échelonnement des liquidations budgétaires sur plusieurs exercices



Alors qu'une dépense de 21,2 millions d'euros a été imputée au compte d'exécution du budget de la Région wallonne en 2016, aucune aide n'a été versée aux bénéficiaires durant cette année-là : les premières utilisations réelles des montants liquidés en 2016 ont été effectuées en 2017. Au 5 octobre 2018, il restait un solde non encore utilisé de 6,1 millions d'euros.

La gestion des données budgétaires entre le SPW et l'OPW ne permet pas de rattacher les paiements des aides aux bénéficiaires à l'exercice budgétaire adéquat. Cette lacune

²⁰ De manière non exhaustive, la Cour des comptes relève la présence de validations des liquidations par l'ordonnateur primaire, les notifications des décisions de liquidation dûment validées par le gouvernement wallon et des demandes de liquidation transmises au SPW Budget, Logistique et Technologies de l'information et de la communication.

²¹ Mesure 4 – Investissements physiques.

Mesure 6 – Développement des exploitations agricoles et des entreprises.

est d'autant plus présente que les outils informatiques adéquats font défaut : le suivi des paiements est réalisé manuellement par l'agent traitant à l'aide d'un tableur.

L'analyse de la Cour rejoint les constats de l'OPW sur la gestion de ces comptes. En effet, l'OPW a déjà alerté le ministre compétent sur l'accumulation de fonds non justifiés sur ses comptes²². Il souhaitait obtenir des instructions sur la suite à donner aux fonds ainsi accumulés. Le dernier tableau de bord de suivi des comptes de l'OPW relatifs aux cofinancements régionaux affichait un solde disponible total de près de 57,2 millions d'euros au 27 juin 2018. Ce solde était constitué de versements provisionnels, de surplus d'ordonnancement et de remboursements d'aides par les débiteurs²³.

À ce jour, le ministre n'a pas encore donné suite à la requête de l'OPW.

La Cour relève que le gouvernement wallon a maintenu cette pratique contestable puisqu'un nouveau montant provisionnel de 12,5 millions d'euros a été transféré sur le compte de l'OPW fin décembre 2018²⁴.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a annoncé avoir établi des contacts avec le SPW Budget, Logistique et Technologies de l'information et de la communication afin de s'aligner sur le respect du principe des droits constatés.

L'administration a également annoncé qu'un montant de 4.562.835,68 euros a été rétrocédé à la trésorerie le 13 août 2019. Elle a confirmé qu'une « nouvelle évaluation des besoins de paiement pour 2019, eu égard aux provisions disponibles, est en cours auprès des services métier. Les montants excédentaires seront versés au Trésor. Dorénavant, les demandes de crédits à charge du budget régional sollicitées par l'OPW se feront sur base du principe des droits constatés et tiendront compte des éventuelles provisions sur le compte de l'OPW. L'ensemble de la procédure se réalisera sous la supervision de l'Inspection des Finances. Les services de l'OPW veilleront aussi à rendre au Trésor, trimestriellement (en phase avec les déclarations de dépenses FEADER), les parts wallonnes recouvrées sur les aides cofinancées. Le même principe sera appliqué pour les petites sommes récupérées dans le cadre des programmes aux écoles. L'OPW entend donc organiser un suivi continu en matière de fonds non justifiés. »

La Cour des comptes relève que cette situation ne peut perdurer car, outre l'irrégularité de cette manière de procéder, les dépenses budgétaires ainsi comptabilisées ont accru le déficit budgétaire de la Région wallonne pour les exercices budgétaires concernés et, partant, son solde de financement en termes SEC²⁵. Afin de régulariser cette situation, les surplus d'ordonnancement non encore liquidés en faveur des agriculteurs devraient être transférés du compte de l'OPW vers celui du SPW.

²² Notes au ministre compétent du 11 août 2017 et du 7 septembre 2018.

²³ Versements provisionnels : 31.500.802,71 euros ; surplus d'ordonnancement : 23.362.753,60 euros ; remboursements d'aides par les débiteurs : 2.314.120,71 euros.

²⁴ Séance du 20 décembre 2018, notification au gouvernement wallon concernant l'alimentation du compte de l'organisme payeur de Wallonie dans le cadre du financement des aides à l'investissement, réallocation de crédits de liquidation – Note rectificative GW X2018/20.12/Doc.9389/R.C.

²⁵ Système européen des comptes nationaux et régionaux.

Chapitre 3

Financement par le Feaga

3.1 Fonctionnement du fonds et mesures soutenues

En Région wallonne, les paiements directs au secteur agricole²⁶ couvrent :

- le paiement redistributif ;
- le soutien couplé ;
- le droit au paiement de base ;
- le paiement vert (le verdissement) ;
- le paiement en faveur des jeunes agriculteurs.

Ces paiements directs ne sont pas liés au volume de la production de l'exploitation, ni au nombre d'animaux. Ils sont calculés sur la base des superficies agricoles déclarées qui remplissent les conditions d'éligibilité. Pour bénéficier des aides, l'agriculteur doit respecter la conditionnalité pour l'ensemble de son exploitation.

La conditionnalité reprend l'ensemble des exigences réglementaires en matière de gestion ainsi que les normes de bonnes conditions agricoles et environnementales²⁷. Les agriculteurs qui ne les respectent pas sont sanctionnés par une réduction ou une exclusion de la totalité ou d'une partie de l'aide reçue au titre de la PAC.

Concernant les marchés agricoles, l'objectif est de soutenir leur organisation et de répondre aux perturbations qui les touchent grâce à :

- des achats d'intervention ;
- des aides au stockage privé et public de produits agricoles (beurre, lait, céréales, viandes) ;
- des restitutions à l'exportation ;
- d'autres mesures exceptionnelles de soutien.

Le Feaga finance également les aides à l'apiculture et les programmes en faveur de la consommation de lait, fruits et légumes à l'école. Seule la part wallonne liée au financement de ces mesures apparaît dans le budget régional.

Le Feaga ne fait pas l'objet d'une programmation budgétaire pluriannuelle par mesure : la Commission européenne fixe annuellement un plafond national de dépenses pour chaque État membre. En Belgique, une clé de répartition entre la Région wallonne et la Région flamande est fixée annuellement.

²⁶ La description des mesures est présentée à l'annexe 2.

²⁷ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

3.2 Flux financiers vers la Région wallonne

Sur la base des déclarations de dépenses annuelles introduites par l'OPW de 2015 à 2018, les flux financiers vers la Région wallonne s'élèvent à 1,2 milliard d'euros pour le Feaga sur la période examinée. Ce montant comprend toutes les dépenses à charge du Feaga et pour l'ensemble des mesures, y compris les réductions appliquées²⁸.

Tableau 5 – Déclarations de dépenses de 2015 à 2018

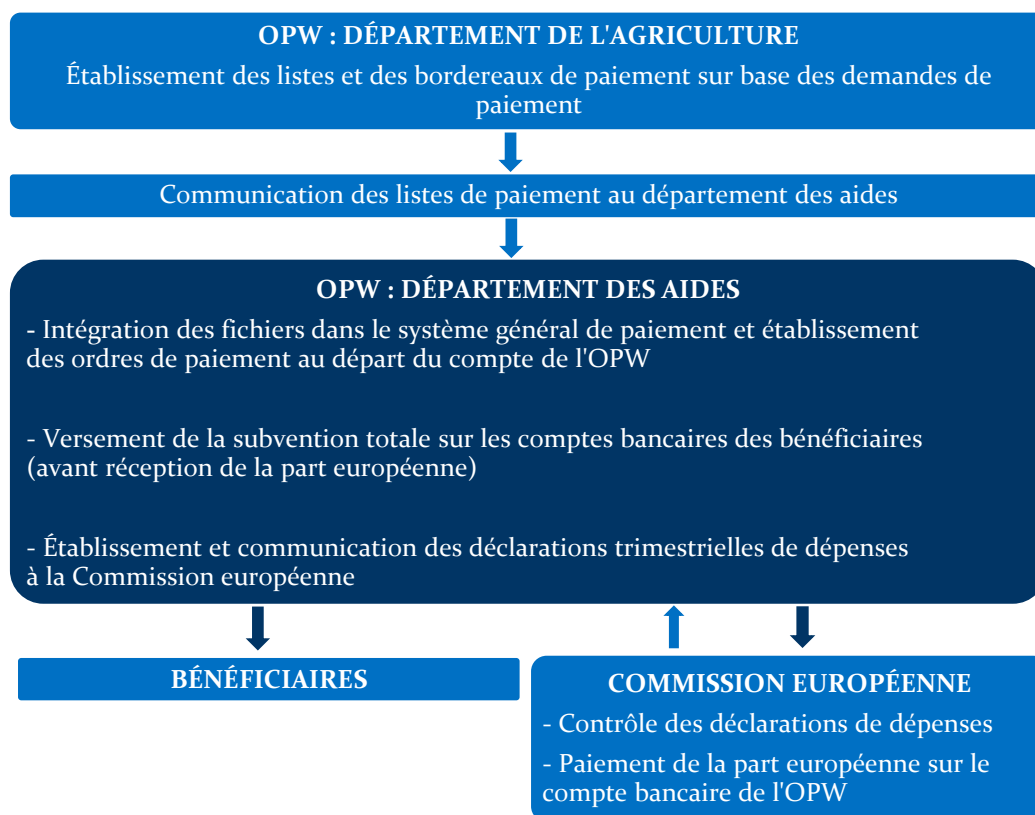
Année	Feaga
2015	292.483.900,29
2016	281.539.701,39
2017	286.144.289,09
2018	302.766.737,00
Total	1.162.934.627,77

Source : département des aides au sein du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement
(en euros)

Concrètement, l'OPW verse les aides aux agriculteurs et introduit ensuite, auprès de la Commission, les déclarations des dépenses effectuées. S'agissant d'aides directes au secteur agricole, le fonds participe à hauteur de 100 % des dépenses, sauf exceptions. Ces dépenses ne sont pas inscrites au budget régional, elles sont liquidées directement à partir du compte de l'OPW.

²⁸ Les réductions portent notamment sur les apurements de conformité, les pénalités à la conditionnalité, les remboursements de sommes indument payées (cas de fraudes ou d'irrégularités) et les remboursements des crédits reportés des exercices financiers précédents à l'année en cours.

Schéma 2 – Flux administratifs et financiers de la procédure de paiement des aides Feaga



La Cour des comptes a constaté une consommation quasi intégrale des moyens financiers mis à la disposition de la Région wallonne. L'examen des plafonds annuels des montants qui lui sont alloués et des déclarations des dépenses n'a pas mis en évidence de sous-utilisations significatives des européens.

Tableau 6 – Financement des aides directes aux agriculteurs

Campagne	Aides versées aux bénéficiaires	Plafond budgétaire Feaga	Dépassement de plafond (+) ou reliquat budgétaire (-)	Taux d'utilisation
2014	291.032.174,72	291.990.025,00	-957.850,28	99,67 %
2015	288.424.053,25	287.711.989,20	712.064,05	100,25 %
2016	282.636.253,09	283.444.150,80	-807.897,71	99,71 %
2017	278.304.064,81	279.175.239,00	-871.174,19	99,69 %

Source : département des aides au sein du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement
(en euros)

3.3 Programme en faveur de la consommation de lait, fruits et légumes à l'école

Le programme européen²⁹ vise à fournir et à distribuer gratuitement, au minimum 20 fois par année scolaire, à raison d'au moins une fois par semaine, du lait, des produits laitiers, fruits et légumes aux élèves des écoles maternelles et primaires situées sur le territoire de la Région wallonne, d'enseignement de plein exercice ordinaire ou spécial, organisées ou subventionnées par les Communautés française et germanophone.

Le Feaga finance majoritairement ce programme. Le budget de l'UE qui y est affecté varie d'une année scolaire à l'autre. Le cofinancement régional³⁰ consiste en une subvention plafonnée à 10 euros par élève et par année scolaire. Ce cofinancement couvre au minimum la TVA, qui n'est pas prise en charge par le Feaga.

En Région wallonne, la demande d'aide porte sur les périodes suivantes : du 1^{er} septembre au 31 décembre, du 1^{er} janvier au 31 mars et du 1^{er} avril au 30 juin. Cette demande d'aide est introduite par l'établissement scolaire auprès de l'administration au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la fin de la période qui fait l'objet de la demande³¹. À défaut, des réductions d'aides sont automatiquement appliquées. Quant à l'administration, elle doit réclamer la contribution du Feaga dans un délai de trois mois à compter de la date d'introduction des demandes d'aides par les écoles.

Le montant alloué à la Belgique est réparti entre les trois régions sur la base de la population scolaire³². Ainsi, pour les années scolaires 2017-2018 et 2018-2019, le budget du Feaga attribué à la Région wallonne s'élève à 1.151.650,84 euros pour le volet fruits et légumes et à 564.460,50 euros pour le volet lait et produits laitiers, soit un total de 1.716.111,34 euros.

Les statistiques du nombre de participants font apparaître un manque d'intérêt des écoles pour ces programmes. En Région wallonne, 2.374 établissements sont concernés. Depuis l'année scolaire 2015-2016, le nombre d'établissements y participant est en constante diminution ; pour l'année scolaire 2018-2019, ce nombre a diminué d'un tiers par rapport à la précédente.

²⁹ Règlements (UE) n° 1308/2013 et 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la distribution de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires.

³⁰ Articles 41.03 et 41.04 du programme 15.04 du budget.

³¹ Article 26 de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 septembre 2017 relatif à la mise œuvre du programme européen à destination des écoles fondamentales en exécution de l'article 23 du règlement (UE) n° 1308/2013.

³² Pour l'année scolaire 2017-2018, le financement du Feaga était réparti comme suit : 11,37 % pour la Région de Bruxelles-Capitale, 54,44 % pour la Région flamande et 34,19 % pour la Région wallonne.

Tableau 7 – Participation des établissements au programme de distribution de lait, produits laitiers, fruits et légumes à l'école

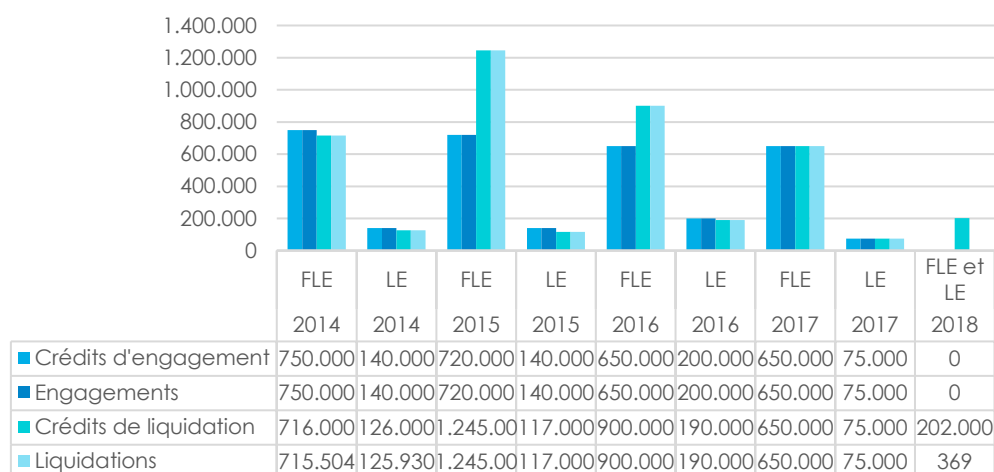
Année scolaire	Fruits et légumes	Lait	Lait, fruits et légumes	Nombre d'écoles participantes
2015-2016	972	n.d.	n.d.	972³³
2016-2017	934	n.d.	n.d.	934
2017-2018	467	7	321	795
2018-2019	254	4	102	360

Source : département des aides au sein du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement

D'après les données enregistrées dans l'application Finop, 124.094,66 euros ont été versés aux écoles entre février et octobre 2018. Par comparaison avec le budget du Feaga pour les deux années scolaires, il subsiste un solde de 1.952.016,68 euros à dépenser. La diminution du nombre d'écoles participantes crée un risque de perdre le financement du Feaga³⁴.

Pour ce qui concerne le budget wallon, en examinant l'évolution de la consommation des crédits budgétaires dans l'application GCOM pour les deux mesures, la Cour constate une baisse des montants engagés et liquidés à partir de 2015.

Graphique 3 – Évolution de la consommation des budgets consacrés aux programmes de distribution de lait, produits laitiers, fruits et légumes à l'école



Source : application GCOM

(en euros)

³³ Selon l'administration, il n'existe pas de données disponibles concernant les écoles recevant du lait avant 2017-2018 car l'aide était octroyée aux fournisseurs et non directement aux écoles. Les bases de données de l'administration ne renseignent pas les écoles fournies en lait.

³⁴ Le traitement des dossiers étant en cours à l'administration, le montant global demandé par les écoles n'était pas connu lors de la réalisation des travaux d'audit de la Cour des comptes.

Selon l'administration, la complexité de la réglementation sur les marchés publics expliquerait la réticence (ou le découragement) des écoles à participer à ce programme. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen de l'apurement³⁵, la Cour relève également que la Commission a déjà exclu des sommes payées pour ce programme à cause de l'introduction tardive des déclarations des dépenses par l'OPW.

La combinaison de ces deux phénomènes concourt inévitablement à la perte des moyens financiers de l'Union européenne non utilisés dans les délais prescrits.

³⁵ Voir le point 5.4 *Principales causes d'exclusion des dépenses*.

Chapitre 4

Gestion des débiteurs

4.1 Procédures de récupération des paiements indus

Conformément à l'article 54 du règlement (UE) 1306/2013³⁶, pour tout paiement indu résultant d'irrégularités ou de négligences, l'OPW doit exiger le recouvrement auprès du bénéficiaire. Entre le constat d'irrégularité et la mise en demeure, il s'écoule au maximum un délai de 18 mois. Selon les procédures de l'OPW, le débiteur doit s'acquitter de sa dette dans un délai de 45 jours à compter de la notification de la mise en demeure.

L'article 54 précise également que « *Si le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date de la demande de recouvrement, ou dans un délai de huit ans lorsque celui-ci est porté devant les juridictions nationales, 50 % des conséquences financières du non-recouvrement sont pris en charge par l'État membre concerné et 50 % par le budget de l'Union [...].* » En outre, l'État membre peut, pour des motifs dûment justifiés, décider de ne pas poursuivre le recouvrement ; dans ce cas, la créance devient irrécouvrable.

La procédure mise en place par l'administration pour le recouvrement de ces dettes comporte trois phases :

- calcul et validation du montant à rembourser ;
- envoi d'une mise en demeure demandant le remboursement de la dette ;
- processus de recouvrement des dettes.

Si une subvention doit encore être versée à un agriculteur redevable, le montant débiteur sera soustrait de la subvention à lui verser. L'agriculteur peut aussi s'acquitter de sa dette en la remboursant directement sur le compte de l'OPW.

Selon la direction de l'enregistrement comptable, toutes les informations relatives aux débiteurs sont enregistrées dans le logiciel interne de gestion des dettes et créances. Comme le paiement des nouvelles subventions est effectué à partir de ce logiciel, aucune subvention n'est payée à un bénéficiaire tant qu'un montant débiteur est encore ouvert à son nom. En cas de situation débitrice, le logiciel diminue automatiquement le versement des nouvelles subventions à verser au bénéficiaire, à hauteur des créances ouvertes à son nom.

La cellule d'audit interne Feaga-Feader a analysé le processus d'envoi des demandes de remboursement et de mises en demeure aux débiteurs³⁷. Son rapport fait apparaître que l'administration respecte globalement les délais légaux pour la transmission des courriers aux débiteurs.

³⁶ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

³⁷ Rapport d'audit : 2016_01_12 – Gestion des débiteurs (système).

Compte tenu des conclusions du service d'audit interne, la Cour des comptes a orienté son analyse sur la phase de recouvrement des dettes. Elle a tout d'abord analysé l'ancienneté des dettes ouvertes au 8 novembre 2018 ; elle a ensuite mesuré le délai de remboursement des dettes validées durant l'exercice européen 2017 ; enfin, elle a examiné la comptabilisation budgétaire du remboursement des dettes.

4.2 Ancienneté des créances ouvertes

La somme des créances ouvertes au 8 novembre 2018 s'élève à 490.804 euros. Le tableau ci-après synthétise les montants des créances ouvertes, selon leur ancienneté.

Tableau 8 – Ancienneté des soldes ouverts débiteurs de l'organisme payeur au 8 novembre 2018

Ancienneté des créances	Solde ouvert
Antérieur à 2011	116.618
2011	10.846
2012	879
2013	13.715
2014	246
2015	-297
2016	49.986
2017	120.037
2018	178.773
Total	490.804

Source : bases de données de l'OPW

(en euros)

Les créances les plus anciennes datent de l'année 2000, pour un montant total de 10.142 euros³⁸.

La Cour recommande d'examiner le caractère recouvrable des créances anciennes et la possibilité d'un reclassement en créances irrécouvrables, conformément aux dispositions prévues par l'article 56 de l'arrêté du 15 décembre 2011³⁹.

4.3 Délai de remboursement des créances

L'analyse du délai de remboursement des créances a porté sur les créances validées durant l'exercice européen 2016⁴⁰. Cette période a spécifiquement été sélectionnée afin que le délai de paiement maximum de 45 jours, accordé pour le remboursement des créances, soit

³⁸ La Cour relève notamment les créances ouvertes anciennes relatives aux années 2001, 2004, 2007 et 2010, lesquelles s'élèvent respectivement à 15.050, 20.865, 32.978 et 13.258 euros, soit un total de 82.151 euros.

³⁹ De manière non exhaustive, par application de l'article 56 du décret du 15 décembre 2011, sont définitivement déclarés irrécouvrables par le receveur : « les droits constatés [...] dont les frais de récupération estimés par le receveur dépassent le montant des droits ; à l'encontre de débiteurs dont l'insolvabilité est attestée par voie d'huissier ou par les administrations fiscales ; produits à la faillite ou à la mise en liquidation d'une personne morale, sur production de l'attestation d'irrécouvrabilité délivrée par le curateur ou le liquidateur [...] ».

⁴⁰ L'exercice européen 2016 couvre la période du 16 octobre 2015 au 15 octobre 2016.

dépassé à la date du contrôle. En outre, cette sélection a permis d'estimer la proportion des remboursements tardifs.

Par ailleurs, puisque certains remboursements sont répartis en plusieurs tranches, la date de remboursement de la dernière tranche a été considérée comme étant la date de remboursement définitif des créances.

Durant l'exercice européen 2016, 1.787 dossiers de débiteurs ont été ouverts, pour un montant total de 4.608.863 euros. Le tableau ci-après synthétise les délais de paiement moyens des débiteurs après envoi de la mise en demeure.

Tableau 9 – Délais de remboursement sur les dossiers débiteurs ouverts entre octobre 2015 et octobre 2016

Délais de remboursement des débiteurs	Nombre de dossiers
Païement dans les 45 jours	1.432
Païement dans les 60 jours	49
Païement dans les 90 jours	49
Païement dans les 120 jours	121
Païement à plus de 120 jours	131
Dossiers encore ouverts au 08/11/2018	35
Total	1.787

Source : bases de données de l'OPW

Le délai moyen de remboursement s'élève à 41 jours, soit un délai inférieur au délai maximum de 45 jours autorisé par la procédure.

La Cour constate cependant des écarts significatifs entre les différents délais de remboursement : ainsi, le délai le plus élevé atteint 925 jours, tandis que 35 dossiers ouverts en 2016 l'étaient encore au 8 novembre 2018.

4.4 Impact financier des remboursements tardifs des débiteurs

Chaque année, la Commission européenne procède à l'apurement des comptes de l'OPW⁴¹. À cette occasion, 50 % des montants non recouverts en application de l'article 54 précité sont exclus du financement de l'Union européenne. Dans le cadre des procédures de recouvrement et, plus particulièrement, pour l'établissement des états financiers annuels de l'OPW, la direction de l'octroi des aides doit connaître les dossiers contentieux qui font l'objet d'un passage devant une juridiction nationale.

L'OPW doit donc être en mesure d'informer la Commission de l'état de traitement de chaque dossier de débiteur, afin de pouvoir déterminer adéquatement les délais maximum de remboursement.

⁴¹ Voir le point 5 *Impact de l'apurement des comptes sur les finances régionales*.

En effet, au terme du délai de mise en demeure, si l'agriculteur ne rembourse pas, le dossier est transmis à l'avocat du service public de Wallonie. Cet avocat, désigné par marché public, suit tous les dossiers contentieux du SPW, et non spécifiquement ceux de l'OPW. Selon la direction de l'enregistrement comptable, l'avocat ne communique pas les informations nécessaires à fournir à la Commission⁴².

4.5 Comptabilisation budgétaire des remboursements des débiteurs

La Cour observe que les montants indus reversés par les débiteurs ne font pas l'objet d'une comptabilisation dans le compte d'exécution du budget. Une note interne à l'administration prévoit la réaffectation des remboursements sur les mesures auxquelles ces montants étaient initialement liés.

La Cour rappelle que ce procédé est contraire au principe d'universalité du budget et, plus précisément, à la règle de non-compensation des recettes et des dépenses, selon laquelle des recettes ne peuvent être soustraites des dépenses et inversement. Cette règle permet d'éviter la dissimulation de certaines dépenses et favorise la lisibilité ainsi que la transparence budgétaire.

La Cour précise que la règle de non-compensation des recettes et des dépenses est un principe budgétaire qui n'empêche pas l'OPW de tenir compte des remboursements des débiteurs dans le cadre de mouvements de nature strictement financière.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a affirmé que « *Si la gestion des débiteurs et des recouvrements manque effectivement de transparence à l'égard des règles budgétaires wallonnes, ces opérations sont néanmoins gérées conformément aux réglementations européennes en la matière et sont clairement tracées au niveau de la comptabilité des Fonds de l'OPW, certifiés par un audit externe.* »

⁴² Dans un courrier du 22 octobre 2018, l'organisme payeur invitait son avocat à indiquer la situation de traitement de 104 dossiers débiteurs, pour un montant total de 350.973 euros. Au 25 janvier 2019, l'avocat n'avait toujours pas répondu à cette demande.

Chapitre 5

Impact de l'apurement des comptes sur les finances régionales

5.1 Processus d'apurement

Comme précisé précédemment, l'OPW préfinance la part européenne des paiements d'aides aux bénéficiaires finaux. Sur la base des déclarations de dépenses introduites, la Commission rembourse automatiquement les sommes qui ont été avancées.

De façon périodique, la Commission vérifie si les dépenses déclarées respectent le droit applicable. Il s'agit du processus d'apurement, qui se déroule en deux phases : l'apurement comptable⁴³ et l'apurement de conformité.

La décision d'apurement comptable porte sur l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes soumis. Elle porte également sur les systèmes de contrôle interne mis en place par l'organisme payeur. La Commission procède annuellement à l'apurement comptable des comptes de l'organisme payeur.

Dans le cadre de l'apurement de conformité, la Commission vérifie, essentiellement au moyen de contrôles sur place, si les États membres ont utilisé correctement les ressources mises à leur disposition par le Feaga et le Feader. Elle examine aussi si les États membres possèdent des systèmes efficaces de gestion et de contrôle pour s'assurer de la régularité des paiements aux bénéficiaires. Ces systèmes doivent permettre de veiller à ce que les paiements soient correctement effectués. Ils doivent également permettre que les irrégularités soient évitées, que celles détectées lors des contrôles fassent l'objet d'un suivi et que les sommes indûment payées soient recouvrées par l'organisme payeur.

L'apurement de conformité porte sur toutes les mesures financées par les fonds européens selon la planification de la Commission. Les audits respectent une procédure rigoureuse entre l'annonce, la réalisation de l'audit, la décision de refus de financement et la notification de cette décision. Des phases contradictoires sont également prévues pour donner à l'État membre la possibilité de démontrer que l'ampleur réelle de la non-conformité est moindre que ne l'évalue la Commission. C'est seulement au terme de cette procédure que la décision définitive de refus de financement est prise conformément à l'article 52 du règlement (UE) n° 1306/2013.

⁴³ Processus décrit à l'article 51 du règlement (UE) n° 1306/2013.

Lorsque les dépenses effectuées par l'État membre ne respectent pas le droit applicable et affectent les finances de l'Union européenne, la Commission effectue des corrections financières en annulant tout ou partie de la contribution européenne et procède au recouvrement des sommes dues auprès de l'État membre.

5.2 Méthode d'apurement

Comme la mise en œuvre de certaines mesures peut chevaucher deux périodes de programmation, ce bilan de l'apurement couvre les dépenses exclues du financement européen de 2014 à 2018.

L'analyse se base sur les conclusions d'audits de la Commission et de l'organisme de certification de l'OPW. En outre, le service d'assurance qualité⁴⁴ tient à jour l'ensemble des constats issus d'audits externes et internes. Ce suivi est également exploité dans le cadre du présent audit de la Cour.

Les montants exclus du financement européen sont extraits des bases de données de l'OPW tandis que les dépenses imputées sur le budget régional sont extraites du GCOM.

5.3 Bilan de l'apurement des comptes

À la suite de l'apurement, le montant exclu du financement européen peut être pris en compte de deux façons : il est déduit du prochain remboursement des dépenses par la Commission ou de la prochaine déclaration des dépenses à la Commission⁴⁵.

Durant la période examinée, un montant total de 13,0 millions d'euros a été exclu du financement européen dans le cadre de l'apurement des comptes.

Tableau 10 – Montants exclus du financement européen

Année application déduction	Montants exclus
2014	2.533,08
2015	1.560.008,12
2016	241.634,32
2017	2.217.531,13
2018	4.599.869,06
Sous-total 2014-2018	8.621.575,71
Pénalités fixées en 2018 mais à exclure en 2019	4.374.716,80
Total 2014-2018	12.996.292,51

Sources : Finop, application de gestion des paiements utilisée par l'OPW

(en euros)

⁴⁴ Direction de l'enregistrement comptable au sein du département des aides.

⁴⁵ Article 33 du règlement (UE) n° 908/2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence.

Alors que l'apurement comptable porte sur des dépenses réalisées durant un exercice, l'apurement de conformité porte sur un thème spécifique et peut couvrir plusieurs exercices. Il s'écoule parfois deux à trois ans, voire davantage, entre le début des travaux de la Commission et la clôture du processus d'apurement. Par conséquent, les pénalités payées durant un exercice peuvent concerner des dépenses exclues portant sur une période de programmation clôturée.

Ainsi, pour l'apurement des comptes 2010 du Feader⁴⁶, il s'est écoulé six années entre les paiements des aides aux bénéficiaires par l'OPW et le remboursement des pénalités à la Commission. De même, il s'est écoulé trois années entre la clôture de l'audit et le remboursement des pénalités⁴⁷.

En outre, une pénalité peut être remboursée sur plusieurs exercices budgétaires : en effet, si l'importance des pénalités le justifie, l'État membre peut demander à la Commission l'échelonnement du remboursement⁴⁸.

Par ailleurs, les irrégularités prises en compte lors de l'apurement, en application de l'article 54 du règlement 1306/2013, ne portent pas sur une année en particulier mais résultent de l'aboutissement des processus de recouvrement auprès des débiteurs (bénéficiaires des aides).

Il est donc difficile d'établir un lien direct entre la gestion et le suivi des mesures, et le paiement de pénalités. Ainsi, l'évolution des pénalités payées ne signifie pas nécessairement une dégradation ou une amélioration de la gestion des mesures cofinancées.

Les montants à exclure du financement de l'Union européenne sont évalués en tenant compte de l'importance de la non-conformité constatée, de la nature de l'infraction et du préjudice financier pour l'UE. Lorsque l'étendue de la non-conformité ne peut être déterminée avec précision en déployant des efforts proportionnés, la Commission peut appliquer des corrections extrapolées ou forfaitaires.

Les corrections calculées, dossier par dossier, concernent 55 % des pénalités. Quant aux corrections forfaitaires, elles représentent 45 % du montant total des pénalités.

⁴⁶ Audit de la Commission : AUD-EXT-MISS-2011 : DGARI-Apurement de conformité, enquête n° CEB/2011/005.

⁴⁷ Processus d'apurement des comptes 2010 du Feader :

- début des travaux d'audit : 1^{er} février 2011 ;
- clôture de l'audit : 5 mars 2013 ;
- correction de conformité : 10.968,55 euros payés en juillet 2016.

⁴⁸ Article 34 du règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission du 6 août 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence.

Tableau 11 – Type de corrections

Période	Corrections forfaitaires	Corrections calculées
2014-2018	5.789.975,23	7.206.316,57

Sources : Finop, application de gestion des paiements utilisée par l'OPW

(en euros)

Lors de la phase contradictoire, l'administration a fait remarquer que même si les montants des non-apurements sont loin d'être négligeables, ils doivent être mis en rapport avec le volume d'aides géré, à savoir 1,3 milliard d'euros sur la période 2015-2018.

La Cour a constaté que l'impact annuel de l'exclusion des dépenses du financement européen est pris en charge à l'article de base 45.01 du programme 15.04 – Aides à l'agriculture⁴⁹.

Tableau 12 – Impact sur le budget régional

Année application déduction	Dépenses prises en charge au budget régional
2014	1.562.541,20
2015	2.412,29
2016	2.454.745,40
2017	4.420,05
2018	5.157.000,00
Total	9.181.118,94

Sources : application GCOM

(en euros)

Le montant de 9,2 millions d'euros imputé au budget durant ces cinq dernières années a servi à l'apurement des comptes mais aussi à la prise en charge de frais de stockage dans le cadre de l'organisation commune des marchés des produits agricoles. Ainsi, en 2018, la prise en charge de ces frais s'élève à 648.648,93 euros.

Par ailleurs, certaines dépenses exclues dans le cadre de l'apurement des comptes n'ont pas été imputées sur l'article de base 45.01. Selon les données de l'application Finop, 1,2 million d'euros proviennent du solde du compte Feoga⁵⁰ et 0,23 million de la clôture du compte du Bureau d'intervention et de restitution belge⁵¹.

Enfin, il n'existe pas de lien (par exercice budgétaire) entre les imputations sur cet article de base et les remboursements effectifs. Cette situation se justifie par le mode de prise en compte des montants exclus : déduction au prochain remboursement des dépenses par la Commission ou réduction de la prochaine déclaration des dépenses à la Commission. Les informations budgétaires annuelles ne reflètent donc pas l'impact financier de l'apurement.

⁴⁹ Article de base 45.01 du programme 15.04 – Aides à l'agriculture – Dépenses résultant de l'exécution de décisions de non-apurement et de non-remboursement en matière de dépenses FEOGA Garantie, FEAGA et FEADER et en matière de frais de stockage, et de non-recouvrement de créances sur le compte de l'Organisme payeur.

⁵⁰ Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole était le principal instrument de la PAC pour financer l'agriculture en Europe. Depuis 2007, il a été remplacé par le Feoga et le Feader.

⁵¹ Dont les missions et compétences ont été régionalisées en 2014.

La Cour recommande d'améliorer l'information budgétaire sur les montants exclus du financement européen à la suite de l'apurement des comptes. Dans un souci de transparence de l'information budgétaire, seuls les montants exclus consécutivement à l'apurement des comptes devraient être imputés sur l'article de base prévu à cet effet.

Lors de la phase contradictoire, l'administration s'est montrée favorable à la ventilation de l'article de base 45.01 du programme 15.04 en trois articles différents : le premier pour les décisions d'apurement des comptes, le second pour les décisions d'apurement de conformité et le troisième pour les autres pertes financières (frais de stockage, non-recouvrement de créances, etc.).

5.4 Principales causes d'exclusion des dépenses

La majeure partie des montants exclus concernent la non-conformité des dépenses à la réglementation en vigueur, qu'elle soit régionale, nationale ou européenne. Seulement 3 % des exclusions, soit 0,3 million d'euros, portent sur des irrégularités au sens de l'article 54 du règlement 1306/2013, à savoir des sommes non recouvrées auprès des débiteurs dans les délais réglementaires⁵².

Selon les rapports d'audit externe et de certification des comptes de l'OPW, les principales causes de refus du financement européen peuvent être regroupées en cinq catégories. Plus globalement, le rapport de certification de l'OPW pour l'année 2018 présente l'état d'avancement du suivi des recommandations des années précédentes et les progrès réalisés.

De l'avis de l'organisme de certification, plusieurs mesures correctives tardent à être mises en place ; certaines n'ont pas encore fait l'objet de suivi, ni même d'évaluation par les services compétents.

⁵² Les irrégularités sont traitées dans la partie relative à la gestion des débiteurs.

Tableau 13 – Motifs d'exclusion des dépenses

Motifs de l'exclusion
Non-respect des dates limites de paiement des aides : <ul style="list-style-type: none"> • programme européen de distribution de lait, produits laitiers, fruits et légumes à l'école ; • pour le Feaga, la Région wallonne avait autorisé les agriculteurs à introduire leur demande d'aides pour le soutien couplé au-delà de la date réglementaire du 15 juin 2015.
Erreurs matérielles : <ul style="list-style-type: none"> • calculs erronés des montants d'aides à octroyer aux bénéficiaires.
Contrôles clés déficients (contrôles administratifs et contrôles sur place) : <ul style="list-style-type: none"> • les contrôles sur place, qui permettent de vérifier le respect de la réglementation par les bénéficiaires des aides ; • les contrôles administratifs, qui permettent de vérifier le non-respect des conditions d'accès aux aides, de détecter les irrégularités, en effectuant notamment des contrôles croisés de données disponibles.
Dépassement des plafonds d'aides en ce qui concerne les mesures financées par le Feaga.
Faiblesses dans la gestion des débiteurs : <ul style="list-style-type: none"> • dépassement des délais de récupération des paiements indus.

Les motifs d'exclusion de dépenses varient d'un apurement à l'autre selon les mesures examinées, à l'exception du programme européen en faveur de la consommation de lait, fruits et légumes à l'école⁵³. Pour ce programme, l'examen des conclusions d'audit de la Commission et de l'organisme de certification de l'OPW met en évidence des lacunes dans sa gestion, à savoir principalement :

- des dépassements des délais d'introduction des demandes du cofinancement européen ;
- des paiements tardifs des aides aux bénéficiaires ;
- l'application non exhaustive des instructions de contrôle sur place⁵⁴ ;
- la non-application de réductions de subventions en cas de dépôt tardif des demandes d'aides par les établissements scolaires.

Durant la période 2015-2018, sur un total de 6,9 millions d'euros (dépenses publiques totales Feaga-Région wallonne), 0,2 million d'euros ont été exclus du financement européen, soit 2,3 % des aides versées aux écoles.

Lors de la phase contradictoire, l'administration a relevé trois facteurs qui influencent la gestion des mesures, à savoir : le nombre important de régimes d'aides à gérer durant la période de programmation 2014/2020, la complexité de la réglementation applicable et, enfin, les besoins en ressources humaines. Elle s'est malgré tout engagée à « *prendre les mesures nécessaires pour assurer une gestion administrative efficace des dossiers et veiller à mettre en œuvre les recommandations formulées au terme des audits* ».

⁵³ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2013 définissant certaines règles sur la portée de l'aide et son affectation aux États membres dans le cas du programme en faveur de la consommation de fruits et légumes à l'école et fixant la quantité maximale de produits pouvant bénéficier de l'aide dans le cas du programme en faveur de la consommation de lait à l'école.

Les articles 5 et 6 du règlement (UE) n° 1370/2013 du 16 décembre 2013 du Conseil fixent le montant de l'aide de l'Union au titre du programme en faveur de la consommation de fruits et légumes à l'école et du programme en faveur de la consommation de lait à l'école, prévus par le règlement (UE) n° 1308/2013 du 13 décembre 2013 du Parlement européen et du Conseil.

⁵⁴ Ainsi, les instructions pour le contrôle sur place des aides Fruits et légumes à l'école prévoit que, sauf exception, le contrôle sur place est inopiné. L'organisme de certification avait constaté que les établissements étaient prévenus de la réalisation du contrôle.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Consommation des budgets européens

Entre 2015 et 2018, le montant des déclarations annuelles des dépenses introduites par l'OPW dans le cadre des programmes financés par le Feaga et le Feader s'élève respectivement à 1,2 milliard d'euros et à 117,0 millions d'euros. La Cour des comptes constate que la Région wallonne utilise de façon quasi intégrale les moyens financiers mis à sa disposition.

Pour les dépenses déclarées entre 2014 et 2018, la Commission a exclu du financement de l'UE un montant total de 13,0 millions d'euros à cause du non-respect du droit applicable (européen ou national). La Cour constate la persistance des faiblesses relevées dans la gestion des mesures par la Commission, l'organisme de certification des comptes de l'OPW et la cellule d'audit interne Feaga-Feader. Elle recommande aux autorités régionales de procéder dans les meilleurs délais à la mise en œuvre des plans d'actions déjà établis, pour remédier aux manquements.

6.2 Gestion budgétaire

6.2.1 Non-respect du critère d'imputation des dépenses

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les recettes et dépenses doivent être imputées sur la base des droits constatés. Pour les aides cofinancées par la Région wallonne, 43 % des dépenses liquidées au départ du compte du SPW vers celui de l'OPW, soit 77,4 millions d'euros de 2015 à 2017, ne respectent pas le principe du droit constaté. De telles opérations de liquidation s'apparentent à des avances de trésorerie à l'OPW. Ces avances alimentent le compte bancaire de l'OPW ; elles ne sont pas immédiatement utilisées pour réaliser les dépenses en faveur des bénéficiaires. Il existe dès lors un découplage important entre l'imputation budgétaire et la liquidation effective de la dépense.

Les imputations de dépenses non étayées par des droits constatés affectent de manière négative et erronée le résultat budgétaire et le solde de financement SEC de la Région wallonne pour les exercices concernés.

Par conséquent, la Cour recommande d'arrêter cette pratique irrégulière, qui ne favorise pas une gestion budgétaire transparente. Les surplus d'ordonnancement non encore liquidés en faveur des agriculteurs devraient être transférés vers le compte du SPW. L'Institut des comptes nationaux devrait également être informé de l'origine de cette recette pour, le cas échéant, procéder aux rectifications qui s'imposent en termes de comptabilité nationale.

6.2.2 Section particulière

La Cour constate que malgré sa recommandation antérieure, les parts européennes des crédits destinés aux fonds Feaga et Feader qui transitent sur les comptes de l'OPW ne sont toujours pas prévues dans la section particulière du budget régional, ni comptabilisées au compte d'exécution du budget.

Par souci de transparence budgétaire, elle réitère sa recommandation puisque le Parlement wallon ne dispose d'aucune information budgétaire sur ces flux financiers.

6.3 Pertes de moyens financiers de l'Union européenne

En raison de sa mauvaise conception lors de l'élaboration du PWDR, la mesure relative aux transfert de connaissances et actions de formation est sortie du programme. Même si les 2,8 millions d'euros de part Feader pourront être réaffectés à d'autres dépenses éligibles, cette mesure est entièrement prise en charge par le budget wallon.

Par ailleurs, la Cour constate la persistance de lacunes dans la mise en œuvre du programme européen destiné à la distribution de lait, produits laitiers, fruits et légumes aux élèves des écoles maternelles et primaires situées sur le territoire de la Région wallonne. Les moyens financiers européens sont sous-utilisés à cause, d'une part, de l'introduction tardive des déclarations des dépenses par l'OPW et, d'autre part, du désintérêt des établissements scolaires à participer au programme. La combinaison de ces deux éléments concourt inévitablement à perdre les moyens financiers du Feaga non utilisés dans les délais prescrits. La Cour recommande à l'administration de prendre les mesures nécessaires pour assurer une gestion administrative efficace des dossiers introduits pour les établissements scolaires.

6.4 Gestion des débiteurs

L'examen des créances en cours a mis en évidence des créances anciennes, s'élevant à 82.151 euros pour les années 2001, 2004, 2007 et 2010. Les créances antérieures à 2003 découlent d'opérations effectuées par l'État fédéral, avant le transfert de compétences vers la Région wallonne. La Cour recommande à l'OPW d'examiner l'opportunité de classer l'ensemble des créances anciennes en créances irrécouvrables. Plus globalement, elle préconise une constance plus grande dans la mise en application des processus de recouvrement des créances.

Par ailleurs, les montants remboursés par les débiteurs ne font pas l'objet d'une comptabilisation spécifique dans le compte d'exécution du budget mais sont réaffectés aux mesures auxquelles ils étaient initialement liés. Tenant compte des excédents de trésorerie, les montants remboursés restent bloqués sur le compte de l'OPW.

La Cour rappelle que ce procédé est contraire au principe d'universalité du budget et, plus précisément, à la règle de non-compensation des recettes et des dépenses.

6.5 Tableau récapitulatif des principaux points d'attention

Points examinés	Constatations	Recommandations	
Flux financiers provenant de l'Union européenne			
Chapitre 1	Transparence sur les flux financiers en provenance de l'UE	Les parts européennes des sommes destinées au Feaga et au Feader qui transitent sur les comptes de l'OPW ne sont pas inscrites dans la section particulière du budget régional ni, a fortiori, comptabilisées au compte d'exécution du budget.	Inscrire les parts européennes des crédits destinés aux Feaga et Feader dans le budget régional et les comptabiliser dans le compte d'exécution du budget.
Financement par le Feader			
Point 2.3	Gestion budgétaire des aides cofinancées par le Feader	43 % des dépenses liquidées au départ du compte du SPW vers celui de l'OPW, soit 77,4 millions d'euros de 2015 à 2017, ne respectent pas le principe du droit constaté. Les imputations de dépenses non étayées par des droits constatés affectent de manière négative et erronée le résultat budgétaire et le solde de financement SEC de la Région wallonne pour les exercices concernés.	Pour les dépenses liquidées en faveur de l'OPW, veiller au respect du principe du droit constaté. Transférer les surplus d'ordonnancement non encore liquidés aux agriculteurs du compte de l'OPW vers celui du SPW.
Financement par le Feaga			
Point 3.3	Programme européen destiné à la distribution de lait, produits laitiers, fruits et légumes aux élèves des écoles maternelles et primaires situées sur le territoire de la Région wallonne.	La persistance de lacunes dans la mise en œuvre du programme a conduit à la perte des moyens financiers de l'Union européenne.	Prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une gestion administrative efficace des dossiers introduits pour les établissements scolaires.
Gestion des débiteurs			
Point 4.2	Examen des créances en cours	Ancienneté des créances, dont certaines sont nées en 2001.	Examiner l'opportunité de classer tout ou partie des créances très anciennes en créances irrécouvrables.
Point 4.5	Comptabilisation des montants remboursés	Les montants remboursés par les débiteurs ne font pas l'objet d'une comptabilisation spécifique dans le compte d'exécution du budget.	Veiller au respect de la règle de non-compensation des recettes et des dépenses en comptabilité et procéder à un enregistrement budgétaire adéquat des montants remboursés par les débiteurs.

Points examinés	Constatations	Recommandations
Impact de l'apurement des comptes sur les finances régionales		
Point 5.3 Transparence de l'information budgétaire	<p>Il n'existe pas de lien (par exercice budgétaire) entre les imputations sur l'article de base destiné à la prise en charge des montants exclus et les remboursements effectifs.</p> <p>En outre, sont imputées sur cet article de base d'autres dépenses sans lien avec l'apurement des comptes.</p>	Imputer seulement les montants exclus à la suite de l'apurement des comptes sur l'article de base prévu à cet effet.
Point 5.4 Motifs d'exclusion de dépenses par la Commission européenne	<p>Durant la période examinée, un montant total de 13,0 millions d'euros a été exclu du financement européen. La majeure partie de ce montant concerne la non-conformité des dépenses à la réglementation en vigueur, qu'elle soit régionale, nationale ou européenne.</p>	Procéder dans les meilleurs délais à la mise en œuvre des plans d'actions déjà établis, pour remédier aux manquements constatés.

Annexe 1

Mesures et sous-mesures prévues au programme wallon de développement rural pour la période 2014-2020

Mesures	Numéros des mesures
Transfert de connaissance et actions de formation	1.1
Modernisation des exploitations agricoles	4.1
Investissements ISA, 1 ^{ère} transformation	4.2
Installation des jeunes	6.1
Investissements TPE	6.4 a)
Investissements diversification non agricole dans les exploitations agricoles	6.4 b)
Services de base - Santé	7.2
Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales	7.4
Services de base – Tourisme	7.5
Services de base – Restauration Natura 2000	7.6
Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts	8.6
Agroenvironnement	10
Agriculture biologique – Conversion	11.1
Agriculture biologique - Maintien	11.2
Natura 2000 agriculteurs	12.1
Natura 2000 forestiers	12.2
Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles	13.3
Coopération – Tourisme	16.3
Coopération – Acteurs de la santé	16.9
Soutien au développement local – Leader	19
Assistance technique demandée par les États membres	20

Annexe 2

Aides directes en Région wallonne (aides du premier pilier de la PAC)

Type de régime	Mesure	Description
Régimes obligatoires	Paiement de base	Soutien des revenus destiné aux agriculteurs qui exercent des activités agricoles.
	Verdissement ou paiement direct vert	Soutien aux agriculteurs qui adoptent ou maintiennent des pratiques agricoles qui aident à atteindre les objectifs environnementaux et climatiques.
	Jeunes agriculteurs	Les jeunes agriculteurs reçoivent une aide supplémentaire au titre des mesures de soutien des revenus de l'UE sous la forme du paiement aux jeunes agriculteurs. En effet, seuls 6 % de toutes les exploitations agricoles de l'UE sont gérées par des agriculteurs de moins de 35 ans. Face au vieillissement de la population agricole, l'UE redouble d'efforts pour encourager les jeunes à pratiquer l'agriculture.
Régimes facultatifs	Paiement redistributif	La majorité des exploitations agricoles de l'UE comptent moins de 28 hectares. La petite taille de ces exploitations ne leur permet pas de bénéficier d'économies d'échelle. Pour lutter contre cette faiblesse, les pays de l'UE peuvent choisir de soutenir les petits agriculteurs par le biais du paiement redistributif.
	Soutien couplé	Dans le cadre de la PAC, le lien entre le versement des aides au revenu et la production de produits spécifiques a été progressivement supprimé. Ce découplage permet d'éviter la surproduction de certains produits et de s'assurer que les agriculteurs répondent à la demande réelle du marché. Toutefois, dans certaines situations, des aides ciblées sur un secteur ou un sous-secteur agricole particulier en difficultés peuvent être nécessaires. Le système soutien couplé vise à prévenir l'escalade de ces difficultés, qui pourrait entraîner l'abandon de la production et toucher d'autres parties de la chaîne d'approvisionnement ou les marchés associés. Par conséquent et sous certaines conditions, les pays de l'UE peuvent continuer à lier un montant limité de paiements de soutien du revenu à certains secteurs ou produits.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport
sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL
D/2020/1128/07

PRÉPRESSE ET IMPRESSION
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE
Shutterstock

ADRESSE
Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.
+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be