



Bruxelles, le 6.6.2014
COM(2014) 334 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

évaluant les progrès signalés par l'Italie à la Commission et au Conseil en ce qui concerne le recouvrement du montant dû par les producteurs de lait au titre du prélèvement supplémentaire pour les campagnes 1995/1996 à 2001/2002

(conformément à l'article 3 de la décision 2003/530/CE du Conseil)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

évaluant les progrès signalés par l'Italie à la Commission et au Conseil en ce qui concerne le recouvrement du montant dû par les producteurs de lait au titre du prélèvement supplémentaire pour les campagnes 1995/1996 à 2001/2002

(conformément à l'article 3 de la décision 2003/530/CE du Conseil)

Le présent rapport d'évaluation est établi conformément à l'article 3 de la décision 2003/530/CE du Conseil du 16 juillet 2003 relative à la compatibilité avec le marché commun d'une aide que la République italienne entend accorder à ses producteurs de lait (ci-après : décision du Conseil), selon lequel les autorités italiennes compétentes doivent rendre compte chaque année au Conseil et à la Commission des progrès réalisés dans le recouvrement du montant dû par les producteurs au titre du prélèvement supplémentaire pour les campagnes 1995/1996 à 2001/2002. Le présent rapport constitue l'évaluation, par la Commission, des progrès signalés par les autorités italiennes pour l'année 2012 dans le recouvrement du prélèvement supplémentaire tant pour les campagnes relevant de la décision du Conseil que pour celles qui n'en relèvent pas.

En vertu de l'article 1^{er} de la décision du Conseil, l'aide que la République italienne accorde aux producteurs de lait, en se substituant à ces producteurs pour verser au budget de l'Union européenne le montant dû par ces derniers à l'Union européenne au titre du prélèvement supplémentaire sur le lait et les produits laitiers pour les campagnes 1995/1996 à 2001/2002 et en permettant à ces producteurs d'apurer leur dette par un report de paiement sans intérêts, échelonné sur plusieurs années, est considérée, à titre exceptionnel, comme compatible avec le marché commun, à condition que:

- le remboursement se fasse intégralement, par annuités constantes, et que
- la période de remboursement ne dépasse pas quatorze ans, à compter du 1^{er} janvier 2004.

En vertu de l'article 2 de la décision du Conseil, l'octroi de l'aide est subordonné à la déclaration au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), aujourd'hui Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), par l'Italie, du montant du prélèvement supplémentaire total pour les périodes concernées et à la déduction par l'Italie, sous forme de trois annuités constantes, de l'encours de la dette des dépenses financées par le FEOGA respectivement pour les mois de novembre 2003, novembre 2004 et novembre 2005. L'Italie a dûment déclaré le prélèvement supplémentaire total pour les campagnes concernées par lettre datée du 26 août 2003. L'encours de la dette a été dûment déduit des dépenses financées par le FEOGA pour les mois de novembre 2003, 2004 et 2005.

En vertu de l'article 3 de la décision du Conseil, les autorités italiennes compétentes rendent compte chaque année au Conseil et à la Commission des progrès réalisés dans le recouvrement du montant dû par les producteurs au titre du prélèvement supplémentaire pour les campagnes de commercialisation allant de 1995/1996 à 2001/2002.

Conformément à la disposition précitée, les autorités italiennes ont présenté leur neuvième rapport à la Commission, concernant le paiement de l'annuité de 2012, dans une lettre de l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) datée du 28 octobre 2013.

Paiement du prélèvement au titre du régime de paiement échelonné de 2003

La décision du Conseil autorisant l'Italie à se substituer à ses producteurs de lait pour verser au budget communautaire le prélèvement supplémentaire concernait 25.123 producteurs débiteurs en 2005, date du premier rapport au Conseil. Ce chiffre est descendu à 22.249 pour l'année 2012.

Sur l'ensemble des producteurs faisant l'objet du rapport et soumis au prélèvement pour les sept campagnes couvertes par la décision du Conseil, 15 431 ont choisi le régime de paiement échelonné de 2003. En 2004, avant paiement de la première annuité, les 15.431 producteurs ayant opté pour le régime de paiement échelonné étaient redevables d'un montant total de 345 millions d'euros, soit environ un quart du montant total restant dû par les producteurs au titre du prélèvement. Il apparaît donc que les producteurs présentant les plus faibles niveaux de production excédentaire ont majoritairement choisi la formule du paiement échelonné. Les producteurs ayant des excédents de production plus importants (environ 8.000 producteurs redevables au titre du prélèvement d'environ 1 milliard d'euros pour les sept campagnes) ont, quant à eux, préféré ne pas participer au régime de paiement échelonné. Il convient cependant de préciser qu'en 2011, les autorités italiennes ont reçu 53 nouvelles demandes de paiement échelonné, ce qui correspond approximativement à 1,2 million d'euros. De même, en 2012, 255 nouvelles demandes d'adhésion au système ont été présentées, pour un total d'environ 13 millions d'euros.

La neuvième annuité devait être payée avant le 31 décembre 2012 par 11 430 producteurs, pour un montant total de 25.812.027,25 euros. D'après les vérifications des autorités italiennes, 11.145 producteurs ont dûment effectué des versements pour un montant total de 25.025.344,42 euros au cours de l'année 2012, ce qui signifie que 98 % des producteurs ont payé, dans le délai fixé, 96,9 % des montants dus au titre de la neuvième annuité. Les paiements effectués dans les délais pour les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième annuités correspondaient respectivement à 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7%, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 % et 98,3 % des montants dus. Le prélèvement total perçu au titre des neuf premières annuités s'élève donc à environ 238,4 millions d'euros (environ 97 % du montant total dû au titre de ces annuités).

Même si ces taux révèlent sans nul doute la volonté des producteurs participants de remplir leurs obligations, la Commission considère que le suivi réservé aux cas de non-respect des échéances de paiement est un indicateur essentiel du niveau d'engagement des autorités italiennes à garantir un strict respect des conditions du régime de paiement et, en fin de compte, le recouvrement intégral du prélèvement dû.

En ce qui concerne la neuvième annuité, aucune information n'est disponible pour les paiements des 285 producteurs restants, qui représentent un montant de 786.682,83 euros.

S'agissant de la huitième annuité, 143 producteurs n'avaient pas effectué leur versement fin 2011, ce qui correspond à un montant de 419.638,26 euros. D'après les informations transmises par les autorités italiennes, les autorités centrales ont notifié tous ces cas aux autorités régionales compétentes pour qu'elles réclament le paiement de la totalité de la somme due, assortie d'un taux d'intérêt qui ne relève pas du régime de paiement échelonné. Sur les 143 producteurs considérés dans un premier temps comme en défaut de paiement, il s'est avéré par la suite que 106 avaient en réalité payé. Par contre, les 37 producteurs qui n'avaient effectivement pas payé la huitième annualité ont perdu le bénéfice du paiement échelonné et des procédures de recouvrement forcé ont été entamées à leur encontre.

Exploitations pour lesquelles la possibilité d'échelonner le paiement a été supprimée

Le non-paiement, par un producteur, d'une seule annuité entraîne l'exclusion de l'intéressé du régime de paiement échelonné, ce qui l'expose à une saisie de la totalité du montant encore dû et des intérêts courus.

Neuf ans après le lancement du régime de paiement échelonné de 2003, 498 exploitations au total ont été déchues du droit au paiement échelonné, ce qui correspond à une dette totale au titre des paiements échelonnés de 18.531.964,41 euros, dont 4.543.929,20 euros ont été versés avant la déchéance de ce droit.

Un montant de 2.822.001,34 euros a été recouvré après la déchéance, ce qui signifie que l'encours total de la dette restante s'élève à 11.118.742,39 euros, et concerne 192 exploitations.

Ces chiffres indiquent que la diligence dont a fait preuve l'administration italienne dans la perception du prélèvement auprès des producteurs exclus du système de paiement échelonné suite au non-paiement d'une annualité est loin d'être satisfaisante. De plus, les producteurs de lait ont dû renoncer à leurs actions en justice devant les juridictions italiennes afin de pouvoir bénéficier du régime de paiement échelonné. Le recouvrement insuffisant ne semble donc pas tirer son origine de l'éventuelle lenteur des procédures judiciaires, mais reposerait plutôt sur l'incapacité de l'administration italienne à récupérer de manière efficace ces montants.

Le report de paiement de six mois et ses conséquences en matière d'aides d'État

En vertu de l'article 2, paragraphe 12 duodecies du décret-loi italien n° 225 du 29 décembre 2010, devenu, après modifications, la loi n° 10 du 26 février 2011, l'Italie a autorisé le report, jusqu'au 30 juin 2011, de l'annualité 2010 due, en principe, pour le 31 décembre 2010 conformément au régime de paiement échelonné de 2003 tel que approuvé par la décision 2003/530/CE du Conseil.

Par décision n° C(2013) 4046 Final du 17 juillet 2013, la Commission a déclaré que le report du paiement de la tranche de prélèvement laitier qui arrivait à échéance le 31 décembre 2010 constituait une aide incompatible avec le marché intérieur. En outre, cette aide a entraîné une violation des conditions fixées par la décision du Conseil 2003/530/CE, et a créé elle-même, pour ceux qui en ont bénéficié, une nouvelle aide d'État, illégale au sens de l'article 1er, point f), du règlement (CE) n° 659/1999 et également incompatible avec le marché intérieur.

La Commission a ordonné à l'Italie de se faire rembourser par les bénéficiaires du report de paiement le montant des aides incompatibles, majorées des intérêts.

L'Italie a entamé les démarches administratives nécessaires au processus de recouvrement des aides. Toutefois, elle a introduit un recours contre la décision de la Commission auprès du Tribunal (affaire T-527/13). L'affaire est toujours en cours.

Prélèvement supplémentaire dû au titre de la campagne 2002/2003

Pour les campagnes 1995-2002, l'Italie a versé au budget communautaire le prélèvement supplémentaire à la place des producteurs, en vertu de la décision 2003/530/CE du Conseil.

Depuis 2004, les Etats membres versent directement le prélèvement supplémentaire au budget communautaire, en vertu du règlement (CE) n° 1788/2003 du Conseil du 29 septembre 2003.

Par contre, la campagne 2002/2003 n'est couverte ni par la décision du Conseil ni par le nouveau régime mis en place en 2004. Compte tenu du dépassement du quota national, les

producteurs de lait italiens responsables de ce dépassement devaient 227,88 millions d'euros au budget de l'Union au titre de la campagne 2002/2003.

Sur cette somme, 54,95 millions d'euros ont été versés au budget de l'Union européenne, dont 1,19 million dans le cadre du régime de paiement échelonné de 2009, et 53,76 millions d'euros hors du schéma.

47,48 millions d'euros ont été déclarés irrécupérables, par décision judiciaire ou suite à la faillite du producteur redevable.

A la date du 31 décembre 2012, les producteurs de lait devaient encore 125,45 millions euros au budget de l'Union européenne au titre du prélèvement supplémentaire pour la campagne 2002/2003. Sur cette somme, 5,04 millions d'euros relèvent du régime de paiement échelonné de 2009.

Prélèvement dû non couvert ni par le régime de paiement échelonné de 2003 ni par le système de remboursement de 2009

L'attention a été attirée sur le fait que le régime de paiement échelonné de 2003 et le système de remboursement de 2009 (dont le taux d'intérêt équivaut à un taux de référence pour l'Union majoré de plusieurs points de pourcentage) ne couvrent en réalité qu'une part faible du prélèvement à recouvrer.

Ainsi, le montant total du prélèvement à recouvrer au titre des campagnes 1995/96 à 2008/09 s'élève à 2,264 milliards d'euros. Sur ce montant, 455 millions d'euros ont été récupérés par l'Italie, entre 2003 et 2012.

Sur le montant restant, à savoir 1,808 milliard d'euros :

- une partie faible (228 millions d'euros) relève des régimes de paiement échelonné mis en place par l'Italie en 2003 et 2009 et auxquels certains producteurs laitiers redevables du prélèvement ont adhéré ;
- 158 millions d'euros ont été déclarés irrécupérables, suite à la faillite du producteur ou l'annulation par le juge ;
- il reste 1,423 milliards d'euros de dettes dues par les producteurs qui ont refusé d'adhérer aux régimes de paiement échelonné et qui, pour la plupart, ont contesté le prélèvement supplémentaire devant les juridictions italiennes.

Ainsi, environ 86 % des montants globaux encore dus au titre du prélèvement pour la période 1995/96-2008/09 (1,650 milliard d'euros) ne sont pas couverts par les régimes de paiement échelonné de 2003 et 2009.

Par ailleurs, le montant total du prélèvement perçu en dehors des régimes de paiement échelonné s'élève jusqu'à présent à seulement 268,43 millions d'euros (sur un montant total initialement dû de 1,8 milliard d'euros). D'après le rapport des autorités italiennes, ce taux extrêmement faible serait dû au grand nombre de contentieux engagés par les producteurs redevables du prélèvement, et ayant obtenu la suspension du recouvrement.

Dans ses précédents rapports d'évaluation présentés au Conseil, la Commission a exprimé le souhait que les rapports annuels soumis par l'Italie décrivent spécifiquement la situation des procédures judiciaires en cours et contiennent des informations détaillées confirmant le paiement par les producteurs dont les oppositions au paiement ont été rejetées par le juge. Sans ces informations détaillées, la Commission n'était pas en mesure de suivre correctement

le recouvrement de la partie du prélèvement non couverte par le régime de paiement échelonné.

La Commission se réjouit des informations contenues dans le rapport des autorités italiennes sur la neuvième annuité en ce qui concerne la situation actuelle globale du recouvrement du prélèvement dans le cadre des régimes de paiement échelonné.

Par contre, les données chiffrées communiquées par l'administration italienne montrent que les progrès accomplis dans la perception des montants qui ne relèvent pas des régimes de paiement échelonné sont insignifiants. En particulier, il n'y a pas de progrès significatif dans le recouvrement des montants exécutoires qui n'ont jamais été contestés ou qui ont été contestés mais confirmés par la juridiction concernée, ou pour lesquels des procédures sont en cours mais aucun ordre de suspension n'a été délivré.

A la date du 31 décembre 2012, la perception effective de ces montants exécutoires représente environ 130 millions d'euros, alors que le montant restant dû s'élève à 790 millions d'euros.

Pour l'ensemble de la période 1995/96-2008/2009, 22,5 % des montants exigés et actuellement exécutoires ont effectivement été perçus. En ce qui concerne la période couverte par la décision du Conseil, les montants perçus correspondent à 29 % des montants actuellement exécutoires.

A l'intérieur des montants exécutoires, il convient de distinguer

- les montants qui n'ont pas été contestés : sur les 196,41 millions euros exécutoires, 130,38 millions d'euros ont été recouverts, ce qui correspond à un taux de recouvrement de 66 % ;
- les montants qui ont fait l'objet d'un contentieux, mais sans qu'un ordre de suspension du recouvrement soit prononcé : sur les 355,43 millions d'euros exécutoires, seulement 54,78 millions d'euros, soit 15 %, ont été recouverts ;
- les montants qui ont été confirmés par le juge : sur les 468,37 millions d'euros exécutoires, seulement 44,68 millions d'euros, soit 9,5 % ont été recouverts.

La Commission souligne non seulement l'extrême faiblesse du recouvrement des deux dernières catégories, mais relèvent également que même pour les montants qui n'ont jamais été contestés et pouvaient donc être recouverts immédiatement, il reste encore 66 millions d'euros à recouvrer. Pour le prélèvement dû au titre des campagnes 1995/1996 à 2001/2002, cela signifie que 21 millions d'euros n'ont toujours pas été recouverts depuis plus de 10 ans.

La Commission regrette vivement la lenteur des progrès accomplis dans le recouvrement de la partie du prélèvement non couverte par le régime de paiement échelonné de 2003 et le système de remboursement de 2009.

La Commission continue à suivre de près le processus de recouvrement en Italie, notamment le recouvrement du prélèvement non couvert par le régime de paiement échelonné. Les services de la Commission ont à plusieurs reprises fait part de leurs observations (y compris des remarques négatives) aux autorités italiennes et ont demandé des informations détaillées concernant différents aspects relatifs au recouvrement du prélèvement sur le lait.

Toutefois, en dépit des demandes réitérées à de nombreuses reprises par la Commission, la majorité des prélèvements dus n'a toujours pas été récupérée par les autorités italiennes.

Le 20 juin 2013, la Commission européenne a enjoint à l'Italie, au titre de l'article 258 TFUE, de présenter ses observations sur l'insuffisance des mesures prises pour remédier aux lacunes

constatées dans le recouvrement du prélèvement supplémentaire pour la période de 1995 à 2009.

Conclusion

La Commission considère que, dans la mesure où les conditions d'application du régime de paiement échelonné approuvé par le Conseil en 2003 sont respectées, les progrès accomplis par les autorités italiennes dans le recouvrement du montant dû par les producteurs ayant choisi de participer au régime de paiement échelonné pour les campagnes 1995/1996 à 2001/2002 témoignent d'une gestion satisfaisante de ce régime.

Quant aux montants non couverts par les régimes de paiement échelonné, la Commission a déjà fait part, dans ses rapports d'évaluation présentés au Conseil en 2010, 2011, 2012 et 2013, puis dans la mise en demeure communiquée à l'Italie le 20 juin 2013, de son insatisfaction face à l'absence de progrès significatifs dans le recouvrement du prélèvement lié aux quotas laitiers.

La Commission prend note du fait que l'Italie a entamé des démarches administratives pour récupérer les aides déclarées incompatibles par la Décision de la Commission C(2013)4046 Final du 17 juillet 2013.

Toutefois, selon les informations communiquées par les autorités italiennes dans leur rapport sur la neuvième annuité, dans le cas présent, aucune évolution nouvelle majeure n'est à signaler en ce qui concerne la perception effective du prélèvement non couvert par les régimes de paiement échelonné. En raison de l'importance du montant de prélèvement impayé ainsi que de la durée de la situation de non-recouvrement de l'impayé, il doit être conclu que l'efficacité et l'effectivité de la législation de l'Union sont loin d'avoir été et d'être assurées, ce qui a conduit la Commission à ouvrir une procédure d'infraction au titre de l'article 258 TFUE.