COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.7.2015
COM(2015) 349 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.

En vertu de l'article 1er 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 1er 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 dixième rapport à la Commission, concernant le paiement de l'annuité de 2013, dans une lettre de l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) datée du 13 novembre 2014.

Le présent rapport constitue l'évaluation, par la Commission, des progrès signalés par les autorités italiennes pour l'année 2013 dans le recouvrement du prélèvement supplémentaire tant pour les sept campagnes relevant de la décision du Conseil que pour celles qui n'en relèvent pas.

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 le prélèvement supplémentaire au budget de l'Union européenne concernait 25.123 producteurs débiteurs en 2005, date du premier rapport au Conseil. Ce chiffre est descendu à 21.819 pour l'année 2013.

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 qui ont refusé d'adhérer aux régimes de paiement échelonné. 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 représentant 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 que, chaque année, les autorités italiennes reçoivent de nouvelles demandes de paiement échelonné. En 2013, 160 nouvelles demandes ont été présentées, pour un total de 8,7 millions d'euros. Le montant total relevant du régime de paiements échelonnés est de 362,17 millions d'euros.

La dixième annuité devait être payée avant le 31 décembre 2013 par 11.331 producteurs, pour un montant total de 26.165.096 euros. D'après les vérifications effectuées par les autorités italiennes, 11.132 producteurs ont dûment effectué des versements au cours de l'année 2013, pour un montant total de 25.664.142 euros, ce qui signifie que 98,24 % des producteurs ont payé, dans le délai fixé, 98,2 % des montants dus au titre de la dixième annuité. Les paiements effectués dans les délais pour les neuf annuités précédentes correspondaient respectivement à 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7%, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 %, 98,3 % et 96,9 % des montants dus. Le prélèvement total perçu au titre des dix premières annuités s'élève donc à environ 270.739.640 euros (soit à peu près 97,3 % du montant total dû au titre de ces annuités).

Même si ces taux révèlent sans nul doute la volonté des producteurs participant au régime de paiements échelonnées 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 dixième annuité, aucune information n'est disponible pour les paiements des 199 producteurs restants, qui représentent un montant de 500.948 euros.

S'agissant de la neuvième annuité, 285 producteurs n'avaient pas effectué leur versement fin 2012, ce qui correspond à un montant de 786.682,83 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 285 producteurs considérés dans un premier temps comme en défaut de paiement, il s'est avéré par la suite que 191 avaient en réalité payé. Par contre, les 94 producteurs qui n'avaient effectivement pas payé la neuvième 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.

Dix ans après le lancement du régime de paiement échelonné de 2003, 613 exploitations au total ont été déchues du droit au paiement échelonné, ce qui correspond à une dette totale au titre des paiements échelonnés de 22.817.190 euros.

Toutefois, sur ce montant, 7.128.700 euros ont été versés avant la déchéance de ce droit et 4.297.074,81 euros ont été recouvrés après la déchéance, ce qui signifie que l'encours total de la dette restante s'élève à 11.391.415 euros, et concerne 251 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 paiment 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, elle a considéré que cette aide avait entraîné une violation des conditions fixées par la décision du Conseil 2003/530/CE, et avait créé elle-même, pour ceux qui en ont bénéficié et qui sont ainsi sortis du cadre établi par le Conseil, 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.

Dans la décision n° C (2013) 4046 Final, 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.

Les autorités italiennes ont entamé les démarches administratives nécessaires au processus de recouvrement des aides. Toutefois, le 8 novembre 2013, l'Italie a introduit un recours contre la décision de la Commission auprès du Tribunal (affaire T-527/13). Le 24 juin 2015, celui-ci a rendu un arrêt annulant partiellement la décision de la Commission : il a confirmé l'approche de la Commission concernant l'aide inhérente au report du paiement de la tranche de prélèvement qui arrivait à échéance le 31 décembre 2010, mais a rejeté les conclusions de la Commission concernant la nouvelle aide créée pour ceux qui ont bénéficié de ce report, sortant ainsi du cadre de la décision du Conseil.

Prélèvement supplémentaire dû au titre de la campagne 2002/2003

Pour les campagnes 1995-2002, l'Italie a versé au budget de l'Union européenne 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 de l'Union, 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 attribué à l'Italie, les producteurs de lait italiens responsables de ce dépassement devaient 227,77 millions d'euros au budget de l'Union au titre de la campagne 2002/2003.

Sur cette somme, 56,58 millions d'euros ont été recouvrés et versés au budget de l'Union européenne, et 40,68 millions ont été annulés par décision judiciaire. Ainsi, à la date du 31 décembre 2013, les producteurs de lait devaient encore 130,50 millions euros au budget de l'Union européenne au titre du prélèvement supplémentaire pour la campagne 2002/2003. Sur cette somme, 9,35 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

Dans les précédents rapports, il a déjà été souligné 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.

En effet, le montant total du prélèvement imputé au titre des campagnes 1995/96 à 2008/09, tel que notifié par l'Italie, s'élève à 2,305 milliards d'euros. Sur ce montant, 566,71 millions d'euros ont été récupérés par l'Italie, entre 2003 et 2013, dont 270,74 millions d'euros dans le cadre du plan d'échelonnement de 2003, 4,99 millions d'euros dans le système de remboursement de 2009 et 290,98 millions d'euros en dehors des régimes d'échelonnement.

Sur le montant restant, à savoir 1,738 milliard d'euros :

- une partie faible (199,88 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 ;

- 211,23 millions d'euros ont été déclarés irrécupérables, suite à la faillite du producteur ou l'annulation du prélèvement par le juge ;

- il reste 1,327 milliard d'euros dus 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 87 % des montants globaux encore dus au titre du prélèvement pour la période 1995/96-2008/09 (1,527 milliard d'euros) ne sont couverts par aucun des régimes de paiement échelonné.

Le montant total du prélèvement perçu en dehors des régimes de paiement échelonné s'élève jusqu'à présent à seulement 290,98 millions. D'après le rapport des autorités italiennes, ce taux extrêment 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 dixième annuité en ce qui concerne la situation actuelle globale du recouvrement du prélèvement dans le cadre du régime de paiement échelonné mis en place en 2003.

Par contre, pour ce qui est de la perception des montants qui ne relèvent pas dudit régime de paiement échelonné, les données chiffrées communiquées par l'administration italienne montrent que les progrès accomplis 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 2013, la perception effective de ces montants exécutoires représente environ 240,92 millions d'euros, et le montant exécutoire restant dû s'élève à 827 millions d'euros. La Commission note encore que, sur le montant de 1,527 milliard d'euros encore du pour la période 1995/96-2008/09, 500 millions d'euros ne sont pas encore exécutoires car objet d'un contentieux avec suspension du recouvrement ordonnée par le juge, mais devront être recouvrés une fois que la justice aura rendu les décisions judiciaires favorables à l'administration.

Pour ce qui concerne les montants actuellement exécutoires dus pour l'ensemble de la période 1995/96-2008/2009, seulement 22,5 % ont effectivement été perçus.

En ce qui concerne la période couverte par la décision du Conseil (1995/96 à 2001/2002), les montants perçus correspondent à 26,6 % des montants actuellement exécutoires. A l'intérieur des montants exécutoires, il convient de distinguer

- les montants qui n'ont pas été contestés : sur les 172,12 millions d'euros exécutoires, 109,65 millions d'euros ont été recouvrés, ce qui correspond à un taux de recouvrement de 63 % ;

- les montants qui ont fait l'objet d'un contentieux, mais sans qu'aucun ordre de suspension du recouvrement ne soit prononcé : sur les 256,20 millions d'euros exécutoires, seulement 28,38 millions d'euros, soit 11 %, ont été recouvrés ;

- les montants qui ont été confirmés par le juge : sur les 639,97 millions d'euros exécutoires, 102,89 millions d'euros, soit 16,5 % ont été recouvrés.

La Commission souligne l'extrême faiblesse du recouvrement des deux dernières catégories. De même, pour les 172,12 millions d'euros qui n'ont jamais été contestés et pouvaient donc être recouvrés immédiatement, il reste encore 62,48 millions d'euros à recouvrer. Pour le prélèvement dû au titre des campagnes 1995/1996 à 2001/2002, cela signifie que 19,54 millions d'euros n'ont toujours pas été recouvrés 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. La réponse transmise par l'Italie n'a fait cependant apparaître aucun progrès significatif dans le recouvrement.

Le 10 juillet 2014, la Commission a émis un avis motivé contre l'Italie pour ne pas avoir pris des mesures suffisantes garantissant un recouvrement efficace et efficient des prélèvements sur les excédents auprès des producteurs laitiers qui ont dépassé leur quota individuel durant les années au cours desquelles l'Italie a dépassé son quota laitier national.

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 successifs présentés au Conseil depuis 2010, puis dans la mise en demeure communiquée à l'Italie le 20 juin 2013 et, en dernier lieu, dans l'avis motivé émis le 10 juillet 2014, de son insatisfaction face à l'absence de progrès significatifs dans le recouvrement du prélèvement lié aux quotas laitiers.

Selon les informations communiquées par les autorités italiennes dans leur rapport sur la dixième 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 par les autorités italiennes, ce qui a conduit la Commission à décider, le 26 février 2015, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE.