COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 313 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

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), 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 douzième rapport à la Commission, concernant le paiement de l'annuité de 2016 dans une lettre de l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) datée du 7 novembre 2017. Pour mémoire, dès lors que les deux premières annuités (2004 et 2005) ont été traitées dans un seul rapport (document COM(2007) 34 final du 30.01.2007), ce rapport correspond à la treizième annuité.

Le présent rapport constitue l'évaluation, par la Commission, des progrès signalés par les autorités italiennes pour l'année 2016 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 21.123 pour l'année 2016.

Sur l'ensemble des producteurs faisant l'objet du rapport et soumis au prélèvement pour les sept campagnes couvertes par la décision du Conseil, initialement, 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 2016, 39 nouvelles demandes ont été présentées, pour un total de 4,2 millions d'euros. Au 31/12/2016, le montant total relevant du régime de paiements échelonnés de 2003 est de 372,361 millions d'euros.

La treizième annuité devait être payée avant le 31 décembre 2016 par 10.395 producteurs, pour un montant total de 25.574.104,06 euros. D'après les vérifications effectuées par les autorités italiennes, 10.186 producteurs ont dûment effectué des versements au cours de l'année 2016, pour un montant total de 24.968.791,58 euros, ce qui signifie que 97,9% des producteurs ont payé, dans le délai fixé, 97,63 % des montants dus au titre de la treizième annuité. Les paiements effectués dans les délais pour les douze annuités précédentes correspondaient respectivement à 99,6 %, 97,9 %, 99,5 %, 99,7%, 96,4 %, 96,2 %, 90,5 %, 98,3 %, 96,9 %, 98,2 %, 95,9 % et 95,7 % des montants dus. Le prélèvement total perçu au titre des treize annuités s'élève donc à 358,326 millions d'euros, soit un peu plus de 96% 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 échelonnés 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 treizième annuité, aucune information n'est encore disponible pour les paiements des 209 producteurs restants, qui représentent un montant de 563.317,82 euros. (Cette information fera partie du prochain exercice.)

S'agissant de la douzième annuité, le précédent rapport faisait état de 258 producteurs qui n'avaient pas effectué leur versement au 31 décembre 2015, ce qui correspondait à un montant de 1.089.857 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 258 producteurs considérés dans un premier temps comme en défaut de paiement, il s'est avéré par la suite que 124 avaient en réalité payé. Par contre, les 134 producteurs qui n'avaient effectivement pas payé la douzième annualité ont

perdu le bénéfice du paiement échelonné et des procédures de recouvrement forcé ont été entamées à leur encontre.

A la lumière des informations communiquées par les autorités italiennes pour l'année 2016, il apparaît que les conditions d'application du régime de paiements échelonnés approuvé par la décision 2003/530/CE du Conseil ont été respectées et que l'évolution du recouvrement du montant dû par les producteurs participant au régime de paiement échelonné pour les campagnes 1995/1996 à 2001/2002 atteste d'une gestion satisfaisante.

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.

Treize ans après le lancement du régime de paiement échelonné de 2003, 991 exploitations au total ont été déchues du droit au paiement échelonné, ce qui correspond à une dette totale au titre des paiements échelonnés de 33.954.483,57 euros.

Toutefois, sur ce montant, 15.608.713,05 euros ont été versés avant la déchéance de ce droit et 5.042.636,22 euros ont été recouvrés après le retrait, dont 2.678.653,30 euros qui ont permis de solder complètement la dette de 256 exploitations. Cela signifie que l'encours total de la dette restante s'élève à 13.314.672,82 euros, et concerne 735 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 avaient 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. La Commission a porté l'arrêt du Tribunal devant la Cour de justice de l'Union européenne (affaire C-467/15 P). Le 25 octobre 2017, la Cour de Justice a, dans son arrêt rendu dans l'affaire en cause, confirmé la validité de la décision finale de la Commission n° C (2013) 4046 Final, que le tribunal avait partiellement annulée dans son arrêt du 24 juin 2015 (affaire T-527/13). Les autorités italiennes ont donc été invitées à prendre et à mettre en œuvre les mesures nationales nécessaires pour l'exécution de la décision n° C (2013) 4046 Final jusqu'à la récupération complète de l'aide octroyée au titre du régime.

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 227,76 millions d'euros au budget de l'Union au titre de la campagne 2002/2003.

Sur cette somme, 118,4 millions d'euros de prélèvement supplémentaire restent encore dus au budget de l'Union européenne au titre du prélèvement supplémentaire par des producteurs de lait redevables.

Prélèvement imputé au titre des campagnes 1995/96 à 2008/2009 et non couvert par le régime de paiement échelonné de 2003 ou par le système de remboursement de 2009

Dans les précédents rapports, il a été souligné que le régime de paiement échelonné de 2003 et le système de remboursement échelonné établi par l'Italie en 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, à savoir 407 millions d'euros, soit 17% du montant à recouvrer. Au 31 décembre 2016, 368 millions ont déjà été recouvrés dans le contexte du plan d'échelonnement de 2003 et du système de remboursement de 2009. Il en résulte que seule une partie minime du montant total à rembourser relève encore de ces mécanismes, soient 39 millions d'euros.

En réalité, sur le montant total du prélèvement imputé au titre des campagnes 1995/96 à 2008/09, tel que notifié par l'Italie, de 2,303 milliards d'euros, l'essentiel du montant à recouvrer se situe en dehors des instuments précités.

Si les informations contenues dans le rapport des autorités italiennes sur la treizième annuité démontrent que la situation actuelle globale du recouvrement du prélèvement dans le cadre du régime de paiement échelonné mis en place en 2003 est satisfaisante, il n'en va pas de même en ce qui concerne la perception des montants récupérables qui ne relèvent pas des régimes de

paiement ou de remboursement échelonné (1,268 milliard d'euros), et en particulier pour ce qui concerne le recouvrement des montants exécutoires (803 millions d'euros).

Dans ses rapports d'évaluation successifs présentés au Conseil depuis 2010, la Commission a itérativement fait part de son insatisfaction eu égard à l'absence de progrès significatifs dans le recouvrement du prélèvement supplémentaire laitier récupérable non couvert par les régimes de paiement ou de remboursement échelonné.

Selon les informations communiquées par les autorités italiennes dans leur rapport sur la treizième annuité, 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. Certes, les autorités italiennes relèvent que 798 millions d'euros sont en cours de recouvrement par l'intermédiaire d'une action en justice (recouvrement forcé) mais des effets réels ne sont pas encore rapportés.

Partant, 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.

C'est d'ailleurs pour cette raison que la Commission a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE (affaire C-433/15).

Par son arrêt du 24 janvier 2018, la Cour de justice de l'Union Européenne a accueilli le recours de la Commission: elle a constaté que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent, en omettant de veiller à ce que le prélèvement supplémentaire dû sur la production réalisée en Italie en sus du quota national, à partir de la première campagne d'imposition effective du prélèvement supplémentaire en Italie (1995/1996) et jusqu'à la dernière campagne où une production excédentaire a été constatée en Italie (2008/2009),

– soit effectivement imputé aux producteurs qui ont contribué à chaque dépassement de production et

– soit payé en temps utile, après notification du montant dû, par les acheteurs ou les producteurs, en cas de ventes directes, ou

– en cas de non-paiement dans les délais prévus, soit inscrit au rôle et éventuellement recouvré par voie d'exécution forcée auprès desdits acheteurs ou producteurs.

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 ou de remboursement échelonné, la Commission souligne que, par son arrêt du 24/01/2018, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé les manquements que la Commission reproche à la République italienne. Il incombe à présent aux autorités italiennes, en vertu de l'article 260 TFUE, de prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt de la Cour de justice, et partant de procéder avec diligence à la mise en œuvre d'un système effectif de recouvrement des montants dus, produisant des résultats réels et observables en terme de réduction de l'impayé.