



# COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 6

2013

LES ÉTATS MEMBRES ET LA COMMISSION  
SONT-ILS PARVENUS À OPTIMISER L'UTILISATION  
DES RESSOURCES DANS LE CADRE **DES MESURES  
DE DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE RURALE?**





Rapport spécial n° 6 // 2013

# LES ÉTATS MEMBRES ET LA COMMISSION SONT-ILS PARVENUS À OPTIMISER L'UTILISATION DES RESSOURCES DANS LE CADRE DES MESURES DE DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE RURALE?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 6 // 2013

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-9241-296-8  
doi:10.2865/89147

© Union européenne, 2013  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

Points

## **GLOSSAIRE**

**I-VIII SYNTHÈSE**

**1-10 INTRODUCTION**

**11-13 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

**14-84 OBSERVATIONS**

**14-43 PREMIÈRE PARTIE — LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE DIVERSIFICATION LEUR PERMETTENT-ELLES D'APPORTER UNE CONTRIBUTION EFFICACE À LA CROISSANCE ET À L'EMPLOI?**

18-22 LES OBJECTIFS FIXÉS ÉTAIENT TRÈS GÉNÉRAUX ET N'ÉTAIENT PAS TOUJOURS LIÉS À LA CRÉATION DE CONDITIONS FAVORABLES À LA CROISSANCE ET À L'EMPLOI

23-24 LA COMMISSION A APPROUVÉ DES PDR MALGRÉ LEURS FAIBLESSES

25-26 LES CONDITIONS ET CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DÉFINIS PAR LES ÉTATS MEMBRES AUDITÉS NE LIMITENT PAS LE CHAMP D'APPLICATION DE L'AIDE EN FAVEUR DE LA DIVERSIFICATION

27-38 LES PROCÉDURES DE SÉLECTION N'ONT PAS ORIENTÉ LE FINANCEMENT VERS LES MEILLEURS PROJETS

39-40 ABSENCE DE GESTION PROACTIVE DES MESURES

41-43 LA COMMISSION N'A PAS SUFFISAMMENT EU RECOURS AUX INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICACITÉ DES MESURES DE DIVERSIFICATION

**44-71 DEUXIÈME PARTIE — L'ATTÉNUATION DES RISQUES PESANT SUR L'EFFICACITÉ ET L'ÉCONOMIE ÉTAIT-ELLE SUFFISANTE?**

49-62 EFFICACITÉ

49-50 LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES NE FOURNISSENT QU'UNE ASSURANCE LIMITÉE QUANT À LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES PROJETS

51-57 LA PROGRAMMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE PAR LES ÉTATS MEMBRES N'ATTÉNUENT PAS EFFICACEMENT LES RISQUES D'EFFET D'AUBAINE ...

58-62 ... ET DE DÉPLACEMENT

63-71 ÉCONOMIE

64-66 CONTRÔLES INSUFFISANTS DU CARACTÈRE RAISONNABLE DES COÛTS

67-71 LES LOURDEURS ADMINISTRATIVES ENTRAVENT LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE ET EFFICIENTE DES PROGRAMMES

72-84 **TROISIÈME PARTIE — LE FINANCEMENT A-T-IL ÉTÉ EFFECTIVEMENT ORIENTÉ VERS DES PROJETS EFFICIENTS ET EFFICACES?**

75-81 LES INFORMATIONS DE SUIVI FONT DÉFAUT ET LES RÉSULTATS DES PROJETS OFFRENT UN BILAN MITIGÉ EN MATIÈRE D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ

82 LES PROJETS DE DIVERSIFICATION PEUVENT CONTRIBUER À RENFORCER LA PERFORMANCE FINANCIÈRE DES AGRICULTEURS...

83 ... MAIS LORSQU'ILS VISENT À CRÉER DES EMPLOIS, LEUR EFFICACITÉ N'EST QUE PARTIELLE...

84 ... ET LEUR EFFET SUR LA PRÉSERVATION DES EMPLOIS EST INCERTAIN

85-97 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

**ANNEXE I — FONDS DE L'UE PRÉVUS ET DÉPENSÉS AU TITRE DES MESURES DE DIVERSIFICATION DE L'AXE 3 (SITUATION EN FÉVRIER 2012)**

**ANNEXE II — ÉVALUATION DES PROJETS AUDITÉS PAR LA COUR**

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**

# GLOSSAIRE

**Axes:** la politique de développement rural pour la période de programmation 2007-2013 s'articule autour de trois axes thématiques correspondant à des ensembles cohérents de mesures de développement rural, ainsi que d'un axe horizontal consacré à l'approche Leader (axe Leader).

**CCSE:** cadre commun de suivi et d'évaluation.

**Effet d'aubaine:** situation dans laquelle un projet subventionné aurait pleinement ou partiellement été entrepris sans l'octroi de l'aide.

**Effet de déplacement:** situation dans laquelle le développement d'une activité soutenue par une aide publique est contrebalancé par le ralentissement d'autres activités.

**ETP:** l'«équivalent temps plein» est une unité permettant d'effectuer une mesure comparable de l'emploi, malgré les disparités en termes de nombre d'heures de travail par semaine. L'ETP est obtenu en comparant le nombre d'heures consacrées à l'exercice d'une activité professionnelle par un individu au nombre moyen d'heures effectuées par un travailleur à temps plein.

**Feader:** Fonds européen agricole pour le développement rural.

**Mesure 311:** mesure en faveur de la «diversification vers des activités non agricoles».

**Mesure 312:** mesure en faveur de l'«aide à la création et au développement des microentreprises».

**Mesure 313:** mesure en faveur de la «promotion des activités touristiques».

**Mesure:** régime d'aide pour la mise en œuvre d'une politique; une mesure définit les règles applicables aux projets qui peuvent être financés dans le cadre d'un axe.

**Orientations stratégiques de la Communauté:** par ces orientations stratégiques, le Conseil définit, dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), les priorités de l'Union européenne. Il établit un lien avec les objectifs fixés par les Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg, et les traduit dans la politique de développement rural. Il veille à assurer la cohérence du développement rural avec les autres politiques européennes, en particulier avec celles de cohésion et de l'environnement, et à accompagner la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) et la restructuration entraînée par celle-ci.

**PDR:** programme de développement rural, document de programmation élaboré par un État membre et approuvé par la Commission pour planifier et mettre en œuvre la politique de développement rural de l'UE; un PDR peut être établi au niveau régional ou national.

**PSN:** le plan stratégique national est un document élaboré par les États membres qui doit permettre de garantir la cohérence des aides de l'UE en faveur du développement rural avec les orientations stratégiques de la Communauté, et d'assurer la coordination des priorités régionales, nationales et de l'Union. Le plan stratégique national constitue un outil de référence pour l'élaboration de la programmation du Feader. Il est mis en œuvre dans le cadre des programmes de développement rural.

**Période de programmation:** cadre pluriannuel de programmation et de mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, telles que le développement rural; la période actuelle couvre les années 2007 à 2013.

**VAB:** valeur ajoutée brute.

## SYNTHÈSE

### I.

La politique de développement rural de l'Union européenne (UE) vise à remédier aux problèmes des zones rurales, tels que le dépeuplement, le manque de perspectives économiques et le chômage. Elle finance des actions destinées à soutenir la croissance, l'emploi et le développement durable dans les zones rurales.

### II.

L'un des trois axes thématiques de la politique de développement rural de l'UE a pour objectifs l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale. Il est connu sous le nom d'«axe 3», et comprend trois mesures spécifiques visant à diversifier l'économie rurale:

- la diversification vers des activités non agricoles (**mesure 311**);
- l'aide à la création et au développement des microentreprises en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et de renforcer le tissu économique (**mesure 312**);
- la promotion des activités touristiques (**mesure 313**).

### III.

Le budget consacré par l'Union à ces mesures s'élève à 5 milliards d'euros pour la période 2007-2013. À ce financement de l'UE viennent s'ajouter 2 milliards d'euros supplémentaires provenant de fonds nationaux.

### IV.

L'audit de la Cour a permis d'examiner si la Commission et les États membres sont parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale. La Cour a notamment déterminé si ces trois mesures ont été conçues et mises en œuvre de manière à apporter une contribution efficace à la croissance et à l'emploi, et si les projets retenus pour un financement étaient les plus efficaces et les plus efficaces. La Cour a par ailleurs apprécié dans quelle mesure les éléments de suivi et d'évaluation disponibles fournissaient en temps opportun des informations fiables et complètes concernant les effets des mesures.

### V.

La Cour estime, en conclusion, que la Commission et les États membres ne sont globalement parvenus que dans une mesure limitée à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale, car l'aide n'a pas été systématiquement dirigée vers les projets les mieux à même d'atteindre les objectifs des mesures. Cette situation s'explique par des programmes de développement rural (PDR) dépourvus de besoins d'intervention clairs ou d'objectifs spécifiques, par l'adoption de critères d'éligibilité généraux ne permettant pas d'écarter les projets les moins susceptibles de diversifier l'économie, ainsi que par des critères de sélection qui ne permettraient pas de retenir les projets les plus efficaces, voire qui n'étaient pas appliqués du tout. Trop souvent, notamment au début de la période de programmation, la sélection des projets obéissait davantage à la nécessité de dépenser le budget alloué qu'à une exigence de qualité des projets. Dans certains États membres, tous les projets éligibles ont été financés tant que le budget disponible le permettait, sans tenir compte des résultats de leur évaluation.

### VI.

Les États membres n'ont pas suffisamment atténué les risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement, ce qui les a empêchés d'assurer une utilisation optimale des ressources. Les contrôles réalisés par les États membres sur le caractère raisonnable des coûts n'ont pas suffisamment réduit le risque de gonflement des coûts. On a également observé dans certains cas des retards de paiement et une charge administrative excessive imposée aux demandeurs d'aides.

### VII.

Le manque d'efficacité du suivi et de l'évaluation des mesures a sérieusement compromis la possibilité de connaître les résultats des financements affectés aux projets. La priorité stratégique de création d'emplois fixée par l'Union n'a pas été correctement ciblée et un manque de gestion active a été constaté lorsqu'il apparaissait clairement que les objectifs définis ne seraient pas atteints.



## SYNTHÈSE

### VIII.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes:

- les États membres devraient établir clairement dans leurs programmes de développement rural comment et pourquoi une aide publique aux investissements dans des activités non agricoles contribuerait à remédier par exemple aux défaillances du marché liées aux obstacles à la croissance et à l'emploi. Les États membres devraient définir des objectifs spécifiques mesurables en lien avec ces besoins. La Commission ne devrait approuver les PDR que s'ils présentent des stratégies intégrées et étayées s'appuyant sur une logique claire qui démontre de quelle manière l'intervention politique contribue à atteindre les objectifs stratégiques de création d'un environnement favorable à la croissance et à l'emploi;
- les États membres devraient définir des critères à appliquer ensuite de manière cohérente pour sélectionner les projets les plus efficaces et les plus durables au regard de leurs objectifs spécifiques. La Commission devrait veiller à ce que ces critères soient appliqués correctement et systématiquement, et non uniquement lorsque les fonds viennent à manquer;
- la Commission et les États membres devraient encourager l'adoption de meilleures pratiques concernant l'atténuation des risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement. La Commission devrait encourager les États membres à suivre la bonne pratique selon laquelle les dépenses relatives aux investissements ne sont éligibles qu'à partir du moment où la subvention a été approuvée;
- la Commission devrait s'assurer que les États membres disposent de systèmes efficaces pour contrôler le caractère raisonnable des coûts;
- la Commission et les États membres devraient veiller à ce que, pour la période de programmation suivante, des informations fiables et pertinentes soient recueillies afin de faciliter la gestion et le suivi de la mesure et de déterminer jusqu'à quel point l'aide octroyée contribue à la réalisation des priorités de l'UE. Les objectifs en matière de création d'emplois devraient être réalistes et le nombre d'emplois effectivement créés devrait faire l'objet d'un suivi précis. Les mesures devraient être mieux gérées sur l'ensemble de la période de programmation, en particulier s'il apparaît que les objectifs fixés ne pourront pas être atteints;
- la Commission et les États membres devraient redoubler d'efforts pour alléger la charge administrative et veiller à ce que les paiements soient effectués dans des délais raisonnables.

# INTRODUCTION

**1.** La politique de développement rural de l'Union européenne vise à remédier aux problèmes des zones rurales, tels que le dépeuplement, le manque de perspectives économiques et le chômage. Elle finance des initiatives destinées à soutenir la croissance, l'emploi et le développement durable dans les zones rurales.

**2.** La politique de développement rural de l'Union européenne pour la période 2007-2013 s'articule autour de trois thèmes (ou «axes thématiques»), à savoir:

- o l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (axe 1);
- o l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural (axe 2);
- o l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et la promotion de la diversification de l'économie rurale (axe 3)<sup>1</sup>.

**3.** Les objectifs des huit mesures relevant de l'axe 3 sont définis comme suit<sup>2</sup>:

«[...] diversifier des activités en privilégiant les activités non agricoles[,] [...] développer des secteurs autres que l'agriculture [...] [et] promouvoir l'emploi, [...] améliorer les services de base, y compris l'accès au niveau local aux technologies de l'information et de la communication (TIC), et [...] procéder à des investissements rendant les zones rurales plus attrayantes dans le but d'inverser la tendance au déclin économique et social et au dépeuplement des campagnes [...]»

**4.** La diversification de l'économie rurale relève de l'axe 3. Cet objectif de l'UE est soutenu par trois mesures spécifiques:

- i) la diversification vers des activités non agricoles (**mesure 311**);
- ii) l'aide à la création et au développement des microentreprises en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et de renforcer le tissu économique (**mesure 312**);
- iii) la promotion des activités touristiques (**mesure 313**).

<sup>1</sup> Article 4, point c), du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1), qui définit l'objectif général suivant: «l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques».

<sup>2</sup> Considérant 46 du règlement (CE) n° 1698/2005.

5. Les orientations stratégiques de la Communauté, adoptées par le Conseil<sup>3</sup>, recensent les priorités de l'Union européenne dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Ces orientations définissent les objectifs des dépenses au titre de l'axe 3 de la manière suivante:

«Les ressources allouées [...] au titre de l'axe 3 devraient contribuer à la priorité générale de création de possibilités d'emploi et des conditions de croissance [...]»

Les orientations définissent l'approche stratégique que les États membres doivent adopter lors de l'élaboration de leur plan stratégique national (PSN), puis de leurs programmes de développement rural pour la période 2007-2013. La contribution escomptée à la croissance et à l'emploi dans les zones rurales, dans le droit fil de la stratégie de Lisbonne, transparait également dans les indicateurs de résultats figurant dans les modalités d'application<sup>4</sup>.

6. Les mesures de diversification, qui font partie intégrante de la politique de développement rural, relèvent du système de la gestion partagée entre la Commission et les États membres. Les PDR sont présentés par les États membres et approuvés par la Commission. Les États membres sélectionnent ensuite les projets bénéficiaires de l'aide sur la base des programmes présentés. La **figure 1** illustre le mécanisme d'allocation des financements aux projets de diversification conformément au cadre réglementaire.

<sup>3</sup> Conformément aux dispositions de l'article 9 du règlement (CE) n° 1698/2005, la décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) (JO L 55 du 25.2.2006, p. 20) fixe les priorités en matière de développement rural, point 3.3 de l'annexe.

<sup>4</sup> Annexe VIII, point III, du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

FIGURE 1



- 7.** Les dépenses de l'Union prévues au titre de ces mesures s'élevaient à 5 milliards d'euros pour la période 2007-2013, auxquels s'ajoutent 2 milliards d'euros provenant de fonds nationaux des États membres. Face à une demande plus faible que prévue dans le cadre de certaines mesures, le financement prévu à ce titre dans plusieurs États membres a été réduit de 0,3 milliard d'euros au total au cours de la période de programmation (voir *annexe I*).
- 8.** Le financement prend la forme de subventions destinées à soutenir les projets présentés et vient donc en complément du financement consenti par les bénéficiaires eux-mêmes. On compte parmi les types de projets les plus fréquemment financés au titre de l'axe 3:
- dans le cadre de la mesure 311: des activités de service (chambres d'hôtes, agrotourisme, activités sociales et pédagogiques à la ferme, etc.), des activités artisanales (poterie, fabrication de produits locaux, etc.) et des activités commerciales (création de boutiques rattachées à l'exploitation agricole où les produits<sup>5</sup> sont vendus directement au client, etc.);
  - dans le cadre de la mesure 312: le soutien au développement de microentreprises existantes ou aux porteurs de projets de création de microentreprises (moins de dix employés et moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires) dans un secteur non agricole;
  - dans le cadre de la mesure 313: la construction ou la rénovation d'infrastructures, d'installations et/ou de centres d'intérêt touristiques, d'équipements de loisirs, le développement et la commercialisation de produits touristiques, l'élaboration de stratégies commerciales ciblées sur le tourisme, de supports d'information.
- 9.** *L'encadré 1* donne quelques exemples de types de projets financés au titre des trois mesures de diversification contrôlées par la Cour.
- 10.** Le coût total des projets contrôlés allait de 10 000 euros à 3 millions d'euros, et l'aide publique accordée variait de 2 500 euros à 1,1 million d'euros. S'agissant de ces mesures, le règlement (CE) n° 1698/2005 ne fixe de plafond ni pour le montant éligible ni pour le taux d'intensité de l'aide. Les États membres déterminent le taux d'aide et le montant maximal éligible dans leurs PDR conformément aux règles générales de l'UE relatives aux aides d'État.

<sup>5</sup> Pour être éligible au titre de la mesure 311, la boutique ne doit pas vendre uniquement ses propres produits agricoles.

## ENCADRÉ 1

## EXEMPLES DE TYPES D'INVESTISSEMENTS FINANCÉS PAR DES MESURES DE DIVERSIFICATION

© Cour des comptes européenne.



Une exploitation agricole diversifie son activité en proposant des services d'hébergement, en Italie (mesure 311).

© Cour des comptes européenne.



Un parc animalier et son snack, au Royaume-Uni (mesure 313).

© Cour des comptes européenne.



Un magasin de fleurs, en Suède (mesure 312).

## ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 11.** La Cour s'est attachée à évaluer si les mesures auditées ont été conçues et mises en œuvre de manière à optimiser l'utilisation des ressources, et si les projets audités qui ont bénéficié d'un financement ont atteint les objectifs poursuivis par les mesures. La Cour a également examiné si les résultats de ces mesures avaient fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation permettant aux États membres et à la Commission de déceler d'éventuels problèmes et d'y remédier, ainsi que de fournir des informations objectives sur les effets des mesures.

<sup>6</sup> Ces États membres ont été sélectionnés afin de garantir une bonne couverture géographique et parce qu'ils ont mis en œuvre les trois mesures de diversification au travers d'un nombre suffisant de projets achevés.

- 12.** L'audit visait à répondre à la question suivante:

**Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale?**

Cette question principale se décomposait en plusieurs sous-questions:

- La conception et la mise en œuvre des mesures de diversification leur permettent-elles d'apporter une contribution efficace à la croissance et à l'emploi?
- L'atténuation des risques pesant sur l'efficacité et l'économie était-elle suffisante?
- Le financement a-t-il été effectivement orienté vers des projets efficaces et efficaces?

- 13.** L'audit a porté à la fois sur la Commission et sur six États membres: la République tchèque, la France (Aquitaine), l'Italie (Campanie), la Pologne, la Suède (Västra Götaland) et le Royaume-Uni (Angleterre: Yorkshire et Humber)<sup>6</sup>. La Cour s'est intéressée à la conception et à la mise en œuvre des mesures, aux résultats obtenus par les projets achevés et au suivi du soutien financier alloué au titre des mesures de diversification. L'audit a comporté l'examen d'un échantillon de 129 dossiers de projets couvrant les trois mesures de diversification. 57 projets ont donné lieu à des contrôles sur place, comportant une analyse de la documentation correspondante et des entretiens avec les bénéficiaires de l'aide. 72 dossiers de projets ont fait l'objet d'un examen documentaire.

## OBSERVATIONS

### PREMIÈRE PARTIE — LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE DIVERSIFICATION LEUR PERMETTENT-ELLES D'APPORTER UNE CONTRIBUTION EFFICACE À LA CROISSANCE ET À L'EMPLOI?

- 14.** Les mesures relevant de l'axe 3 devraient contribuer à la priorité générale de création de possibilités d'emploi dans les zones rurales dans le cadre d'activités et de services non agricoles. Ces mesures ont été conçues en réaction au déclin économique et social et au dépeuplement des campagnes qui touchent de nombreuses régions d'Europe. La diversification est indispensable à la croissance, à l'emploi et au développement durable des zones rurales, et contribue en cela à assurer un meilleur équilibre territorial, tant du point de vue social que du point de vue économique<sup>7</sup>.
- 15.** Les États membres sont tenus d'exprimer leurs besoins structurels et territoriaux sous la forme d'objectifs clairs et précis<sup>8</sup> exposés dans leurs PDR, dans le droit fil de leur plan stratégique national. Ils doivent ensuite mettre en œuvre des mesures axées sur la réalisation de ces objectifs.
- 16.** Pour que leurs politiques soient à la fois ciblées et efficaces, les États membres doivent comprendre les mécanismes stimulant l'emploi et la croissance dans les zones rurales et ceux leur faisant obstacle. Ils doivent également veiller à ce que la logique d'intervention soit clairement justifiée par la capacité des financements publics à remédier par exemple aux défaillances du marché. Les États membres devraient aussi préciser les effets recherchés (de quelle manière la diversification peut/va contribuer à instaurer une croissance durable et quels changements sont nécessaires) et fournir ainsi un cadre et une orientation clairs pour la gestion continue du programme (par exemple, pour repérer les améliorations à apporter le cas échéant).
- 17.** La Cour a examiné la législation européenne ainsi que les systèmes, les procédures et les documents des États membres afin de recueillir des éléments probants permettant d'établir si la conception et la mise en œuvre des mesures de diversification étaient susceptibles de permettre un financement efficace de projets efficaces qui s'inscrivent dans les priorités de création d'emplois et de croissance. La Cour a examiné en particulier si les États membres disposaient d'une logique justifiant la nécessité d'une intervention publique dans le cadre des mesures, s'ils avaient défini des objectifs clairs et des critères d'éligibilité pertinents, et s'ils avaient mis en place en parallèle des procédures de sélection efficaces. Elle a également évalué dans quelle mesure la Commission et les États membres ont pris en considération la performance dans le cadre de la gestion des mesures.

<sup>7</sup> Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation — Note d'orientation E – Fiches de mesure — définissant la logique des mesures; DG Agriculture et développement rural, 2006.

<sup>8</sup> Article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006: «En ce qui concerne les mesures d'investissement, les États membres veillent à ce que l'aide soit ciblée sur des objectifs clairement définis reflétant les besoins structurels et territoriaux ainsi que les handicaps structurels qui ont été identifiés.»

## LES OBJECTIFS FIXÉS ÉTAIENT TRÈS GÉNÉRAUX ET N'ÉTAIENT PAS TOUJOURS LIÉS À LA CRÉATION DE CONDITIONS FAVORABLES À LA CROISSANCE ET À L'EMPLOI

- 18.** Conformément aux dispositions de l'article 16 du règlement (CE) n° 1698/2005<sup>9</sup>, les PDR nationaux et régionaux audités ont bien mis en évidence les points forts et les points faibles de leur économie rurale. Néanmoins, ni les PDR ni les autres documents de programmation ne comprenaient une analyse précise des causes profondes de ces problèmes afin de déterminer de quelle manière cibler l'intervention<sup>10</sup> (voir **encadré 2**).
- 19.** Si les PDR examinés ont bien mis en évidence certains avantages potentiels pouvant découler des mesures 311, 312 et 313, aucun d'entre eux n'a défini une logique d'intervention claire axée sur les éléments suivants: *besoins recensés – objectifs spécifiques – action nécessaire pour atteindre ces objectifs*. En Suède par exemple, le PDR recensait une série de secteurs dans lesquels une intervention publique pourrait s'avérer nécessaire pour atteindre les objectifs de diversification de l'économie rurale et de soutien à la croissance (faire tomber les obstacles à l'implication des femmes, créer des organismes de garantie de crédit, etc.), mais il ne définissait aucun objectif spécifique ni aucun type particulier d'activités à financer pour répondre à ces besoins.

<sup>9</sup> «Tout programme de développement rural comporte: a) une analyse de la situation mettant en évidence les points forts et les points faibles, la stratégie retenue pour y faire face et l'évaluation ex ante visée à l'article 85».

<sup>10</sup> L'annexe II, point A.5.2, du règlement (CE) n° 1974/2006 exige que soit fournie la «preuve que pour les mesures d'investissement, l'aide est ciblée sur des objectifs clairement définis en rapport avec les besoins territoriaux et les handicaps structurels qui ont été identifiés».

### ENCADRÉ 2

#### EXEMPLE D'UN PDR NE FAISANT PAS CLAIREMENT APPARAÎTRE LE BESOIN JUSTIFIANT LE FINANCEMENT DE MESURES DE DIVERSIFICATION

**Royaume-Uni (Angleterre):** d'après le PDR, chaque région devrait accorder une attention particulière aux performances insuffisantes et handicaps économiques lors de la mise en œuvre des mesures. Le plan de mise en œuvre régional du Yorkshire et Humber avance comme argument que la région présente un taux d'exploitations agricoles diversifiées inférieur à la moyenne nationale, mais il ne démontre pas qu'il existe un besoin de diversification de l'économie rurale, tant du point de vue des revenus agricoles, de la viabilité des exploitations, de la volatilité des revenus, que d'autres facteurs. Il n'explique pas non plus pourquoi la diversification est moindre dans cette région, ni en quoi une intervention publique pourrait être bénéfique.



- 20.** Dans tous les PDR nationaux et régionaux audités, à l'exception notable d'un exemple en Italie (voir point 21), les objectifs étaient si généraux et ouverts que les autorités nationales ou régionales n'étaient pas en mesure de fixer des valeurs cibles mesurables (voir **encadré 3**). Ainsi, la contribution de chaque mesure à la réalisation des objectifs opérationnels n'a été quantifiée qu'à l'aune de valeurs cibles fixées pour les indicateurs de suivi définis dans le cadre commun de suivi et d'évaluation de l'UE<sup>11</sup>. Toutefois, ces «valeurs cibles» ont été établies en partant du volume de dépenses prévues pour calculer les résultats escomptés, et non en définissant d'abord les résultats souhaités et nécessaires pour répondre à un besoin ou atteindre un objectif, avant de déterminer jusqu'à quel point le financement disponible peut permettre d'atteindre une valeur cible donnée.
- 21.** L'Italie (Campanie) a fait figure d'exception en fixant pour la mesure 311 un objectif spécifique d'encouragement de l'emploi à temps plein des membres des ménages agricoles, doublé d'un indicateur chiffré supplémentaire (c'est-à-dire assorti d'une valeur cible), à savoir le nombre de membres du ménage agricole employés dans le cadre d'activités soutenues par l'aide.

<sup>11</sup> Le règlement portant modalités d'application prévoit les indicateurs de résultats suivants au sein du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE):

- accroissement de la valeur ajoutée brute non agricole des entreprises soutenues (mesures: 311, 312 et 313);
- nombre brut d'emplois créés (ventilation par classe d'âge, sexe et localisation de l'emploi dans ou en dehors de l'exploitation) (mesures: 311, 312 et 313);
- nombre de touristes supplémentaires (ventilation par nombre de visiteurs à la journée et nombre de visiteurs passant au moins une nuitée sur place) (mesure: 313).

### ENCADRÉ 3

#### EXEMPLE D'OBJECTIFS TROP GÉNÉRAUX POUR LES MESURES DE DIVERSIFICATION

En **République tchèque**, des objectifs identiques ont été fixés pour les trois mesures: la diversification des activités agricoles en privilégiant les activités de production non agricole, le développement d'activités de production non agricole et le soutien à la création d'emplois; la diversité dans l'économie rurale; l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales et la diversification économique. Ces objectifs, ouverts et généraux, s'inspirent du considérant 46 figurant en préambule du règlement (CE) n° 1698/2005 sans qu'aucune précision soit ajoutée. Par exemple, l'objectif «la diversité dans l'économie rurale» ne précise pas dans quelle mesure la situation actuelle doit être améliorée pour considérer que l'objectif est atteint. Il ne peut donc pas être évalué à l'aide d'un indicateur qualitatif ou quantitatif.

Le PDR de la **Pologne** énonçait seulement dans les grandes lignes les objectifs de la mesure 313 (tourisme), intégrée à un train de mesures plus vaste<sup>12</sup>: la mesure améliorera les conditions de vie dans les zones rurales; cela contribuera à forger une identité à la population rurale; cela contribuera à préserver les spécificités des zones rurales, etc. Ce type de formulation très générale ne précise pas de quelle manière cette mesure va contribuer à promouvoir les activités touristiques.

<sup>12</sup> Les mesures 313 «Encouragement des activités touristiques», 322 «Rénovation et développement des villages» et 323 «Conservation et mise en valeur du patrimoine rural» ont été fusionnées en une seule mesure.

- 22.** Le fait que les États membres et les régions audités n'aient pas défini clairement les résultats qu'ils souhaitent obtenir suggère que la stratégie est guidée davantage par la demande que par les objectifs poursuivis. Par conséquent, de nombreux secteurs et activités restent éligibles et l'aide risque de ne pas être suffisamment ciblée sur les besoins et les handicaps structurels recensés (la logique d'intervention) qui constituent entre autres des obstacles à la croissance et à la création d'emplois.

#### **LA COMMISSION A APPROUVÉ DES PDR MALGRÉ LEURS FAIBLESSES**

- 23.** Le règlement (CE) n° 1974/2006 dispose que les États membres doivent identifier les motifs d'intervention, les objectifs, le champ d'application et les actions des mesures. Les PDR doivent également apporter la «preuve que pour les mesures d'investissement, l'aide est ciblée sur des objectifs clairement définis en rapport avec les besoins territoriaux et les handicaps structurels qui ont été identifiés». Par conséquent, avant d'approuver les PDR des États membres, la Commission est tenue de vérifier que les objectifs fixés dans les PDR coïncident avec les stratégies nationales et européennes, ainsi qu'avec les besoins et les faiblesses recensés.
- 24.** Cependant, les objectifs définis dans les PDR contrôlés étaient si généraux que l'utilité de ces contrôles de cohérence ne pouvait être que toute relative. La Commission a pourtant approuvé ces PDR malgré ces faiblesses et elle n'a pas procédé à un examen critique des arguments avancés en faveur de l'intervention. Elle ne s'est pas non plus intéressée à l'efficacité ou à l'efficacité avec laquelle les mesures proposées pourraient engendrer de la croissance et créer des emplois durables.

#### **LES CONDITIONS ET CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DÉFINIS PAR LES ÉTATS MEMBRES AUDITÉS NE LIMITENT PAS LE CHAMP D'APPLICATION DE L'AIDE EN FAVEUR DE LA DIVERSIFICATION**

- 25.** Une fois que les États membres ont fixé leurs objectifs, ils doivent définir les conditions d'éligibilité (entre autres, les types d'investissement, les catégories de bénéficiaires et la nature de l'aide) de manière à assurer que l'aide est bien axée sur la réalisation des objectifs fixés.

26. Ces conditions d'éligibilité sont destinées à restreindre le champ de l'aide. La Cour a constaté que les critères d'éligibilité des États membres étaient peu sélectifs, en conséquence de quoi des fonds ont été alloués à des projets qui ne visaient pas véritablement les objectifs des différentes mesures, même s'ils peuvent s'avérer bénéfiques à la population locale (voir **encadré 4**). La Cour a même trouvé en République tchèque et en Suède des projets qui étaient exclus du bénéfice de l'aide au titre des règlements de l'UE (voir **annexe II**).

#### LES PROCÉDURES DE SÉLECTION N'ONT PAS ORIENTÉ LE FINANCEMENT VERS LES MEILLEURS PROJETS

27. Une fois leurs objectifs et leurs critères d'éligibilité définis, les États membres doivent élaborer les procédures visant à sélectionner des opérations et des projets parmi l'ensemble des projets éligibles. Les critères de sélection doivent permettre aux États membres d'identifier les opérations et les projets les mieux à même de contribuer à la réalisation des objectifs pour leur allouer le budget disponible. L'application efficace de critères de sélection fait partie des exigences de la législation européenne applicable en la matière<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> L'article 71, point 2, du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit que «les dépenses ne sont éligibles pour la participation du Feader que si elles sont effectuées pour des opérations décidées par l'autorité de gestion du programme concerné ou sous sa responsabilité, selon les critères de sélection fixés par l'organe compétent».

#### ENCADRÉ 4

#### DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ PEU SÉLECTIFS ONT CONDUIT AU FINANCEMENT DE PLUSIEURS PROJETS QUI NE POURSUIVENT PAS LES OBJECTIFS DES MESURES

**Pologne:** bien que la mesure 311 vise à amener les exploitations à se diversifier en se tournant vers des activités non agricoles et à promouvoir l'emploi dans des secteurs non agricoles dans les zones rurales, dans la région de la Petite-Pologne, 42 % des bénéficiaires ont acquis des équipements (tels que des tracteurs, etc.) dans le but de fournir à des tiers des services agricoles de base, similaires à ceux réalisés sur leurs propres exploitations, sans contribuer d'aucune façon à la diversification de l'économie rurale.

Toujours en Pologne, 68 % des projets financés au titre de la mesure 313 (tourisme) au moment de l'audit étaient liés à la construction d'équipements sportifs municipaux ou à des investissements dans des aires de jeux pour enfants. Un terrain de football jouxtant une école a par exemple été modernisé dans le cadre de la mesure 313. Ce projet avait pour but d'améliorer la qualité de la vie pour la communauté rurale en créant des installations de sport et loisirs modernes et en mettant des équipements sportifs à la disposition des enfants de l'école élémentaire. Toutefois, ce type de projet n'est pas susceptible de diversifier l'économie en attirant des touristes, ce qui reste la finalité de la mesure<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> L'article 55 du règlement (CE) n° 1698/2005 définit le type d'investissement éligible au titre de la mesure 313 – *Promotion des activités touristiques*: «L'aide visée à l'article 52, point a), sous iii), concerne: a) les petites infrastructures telles que des centres d'information ainsi que la signalisation des sites touristiques; b) les infrastructures récréatives, par exemple celles assurant l'accès aux espaces naturels, et les hébergements de petite capacité; c) le développement et/ou la commercialisation de services touristiques liés au tourisme rural.»

- 28.** Les critères de sélection doivent permettre d'apprécier en toute objectivité et transparence les mérites respectifs des projets présentés. Ils doivent également garantir que les projets n'assurant pas une utilisation optimale des ressources soient rejetés. Toujours est-il que parmi les projets remplissant les conditions requises, certains proposent une meilleure approche pour atteindre les objectifs fixés afin de répondre aux besoins des zones rurales. Par exemple, dans la mesure où les fonds disponibles sont limités, toutes choses étant égales par ailleurs, si un projet crée davantage d'emplois dans des zones rurales qu'un autre projet, il doit être privilégié.
- 29.** Deux des États membres audités n'ont défini aucun critère de sélection et se sont appuyés exclusivement sur leurs critères d'éligibilité généraux pour dresser une liste des projets devant bénéficier d'un financement. C'était le cas de la France (Aquitaine) et de la Pologne pendant les premières années de la période de programmation (2007-2010). Au cours de cette période, la Pologne a sélectionné les projets financés de manière aléatoire ou selon le principe du «premier arrivé, premier servi»<sup>15</sup>. Dans un autre État membre, à savoir la Suède (Västra Götaland), la procédure de sélection utilisée ne s'appuyait sur aucun système de notation ou de classement des projets permettant une comparaison objective sur la durée de manière à assurer que les projets revêtant la plus haute priorité étaient systématiquement sélectionnés.
- 30.** Les trois autres États membres, à savoir l'Italie (Campanie), la République tchèque et le Royaume-Uni (Angleterre), ont appliqué des critères de sélection et utilisé plusieurs systèmes de notation différents, bien que la République tchèque ait suspendu l'application de ses critères de sélection en 2009. Toutefois, ces critères se sont révélés vains en Italie (Campanie) et en République tchèque puisque aucun de ces deux États membres ou régions n'a fixé de note minimale à atteindre pour que le projet puisse être sélectionné. En d'autres termes, tant que des fonds étaient disponibles, des projets pouvaient être sélectionnés même s'ils n'étaient pas jugés particulièrement pertinents au regard des priorités nationales et régionales (voir **encadré 5**).
- 31.** Quatre des États membres audités (la France (Aquitaine), l'Italie (Campanie), la Suède (Västra Götaland) et la République tchèque) ont sélectionné autant de projets éligibles que le leur permettaient les ressources disponibles, sans tenir compte de leur contribution potentielle à la réalisation des objectifs des mesures. L'audit a toutefois fait apparaître que par la suite, lorsque le budget ne permettait plus de financer toutes les demandes éligibles, les États membres ont appliqué des méthodes plus strictes de sélection des projets. Par conséquent, des projets plus pertinents ont été rejetés plus tard pour de simples raisons budgétaires (voir **encadré 6**).

<sup>15</sup> En Pologne, des critères de sélection n'ont été utilisés que dans le cadre de l'appel à propositions 2011 pour la mesure 311, des appels à propositions 2010 et 2011 pour la mesure 312, ainsi que des appels à propositions 2009 et 2010 pour la mesure 313.

## ENCADRÉ 5

### EXEMPLES DE SYSTÈMES DE SÉLECTION NE PERMETTANT PAS D'ISOLER LES PROJETS PERTINENTS

**Italie (Campanie):** la conception du système semblait conforme aux bonnes pratiques car les projets d'investissement éligibles étaient évalués sur la base d'une grille de critères de sélection qui fournissait une note globale minimale (seuil) à atteindre, assortie d'un seuil concernant la «qualité du projet». Toutefois, le système attribuait des points non seulement lorsqu'un projet répondait aux critères, mais également lorsqu'il n'y satisfaisait pas.

Sous la rubrique «qualité du projet», un projet ne répondant à aucun des critères obtenait 20 points (soit le «seuil minimal» à atteindre) et pouvait donc toujours être financé. Concrètement, cette situation a rendu la sélection sur la base de la qualité du projet parfaitement vaine, puisque tous les projets étaient automatiquement retenus si des fonds suffisants étaient disponibles.

**France (Aquitaine):** en l'absence de critères de sélection, le simple fait qu'un projet soit éligible et que des fonds soient disponibles lui permettait d'être sélectionné. Par conséquent, un projet de création d'une nouvelle salle de dégustation de vin a été financé alors même que ce type d'installation existait déjà. Ce projet n'a pas contribué à diversifier ou à étendre les activités de l'exploitation et n'a donc pas participé à la réalisation des objectifs de la mesure au titre de laquelle il a été financé.

## ENCADRÉ 6

### EXEMPLES DE PROCÉDURES DE SÉLECTION INEFFICACES

**République tchèque:** pendant les deux premières années (2007 et 2008), les projets présentés n'ont pas réellement été classés selon des critères préférentiels en raison de l'absence de seuil minimal et de la disponibilité d'un budget suffisant pour financer toutes les demandes éligibles. Par conséquent, des projets totalisant 0 point sur une note maximale de 35 et 1 point sur une note maximale de 106 étaient encore financés. À partir de 2010, les projets éligibles ont dû obtenir une note bien supérieure pour bénéficier d'un financement, à savoir respectivement au moins 25 sur 40 et 54 sur 101.

**Italie (Campanie):** pendant la première période de dépôt des demandes (juillet/août 2009), la totalité des 163 demandes éligibles au titre de la mesure 312 a été financée. Au cours de la seconde période (septembre/octobre 2009), sur les 322 demandes admissibles, seules 70 ont été financées car la totalité du budget affecté à la mesure avait été dépensée. Cela implique donc que des projets présentés au cours de la seconde période ont été exclus du bénéfice de l'aide même en obtenant davantage de points que certains projets financés au cours de la première période. Par exemple, le mieux classé des projets exclus en raison d'une pénurie de moyens au cours de la seconde période a eu une note supérieure à celle obtenue par 85 % des projets financés pendant la première période.

**Suède:** jusqu'en 2011, aucune demande présentée pour un projet éligible n'a été rejetée au motif qu'elle n'était pas prioritaire. L'absence de hiérarchisation des priorités a entraîné la clôture partielle des mesures en 2011 en raison d'un budget insuffisant et le rejet de projets au motif suivant: «Le budget mis à disposition des projets est limité et nous devons établir des priorités.» Bien que cette situation ait donné lieu à un ciblage plus strict des ressources restantes, la majeure partie du budget avait déjà été dépensée.

**LA CRÉATION D'EMPLOIS ÉTAIT UNE COMPOSANTE DE LA PRIORITÉ GÉNÉRALE DES MESURES, MAIS CELA NE S'EST PAS TOUJOURS REFLÉTÉ DANS LA MANIÈRE DONT LES FONDS ONT ÉTÉ AFFECTÉS**

- 32.** Comme il a été évoqué précédemment (voir point 14), la création d'emplois s'inscrit dans la priorité générale de l'axe 3. C'est pourquoi, tout en donnant la priorité aux projets qui répondent aux objectifs du PDR, les États membres devraient s'efforcer de sélectionner les projets présentant le plus fort potentiel en matière de création d'emplois. Mais cette dernière ne doit pas être une fin en soi et ils doivent également prendre en considération l'efficacité et l'efficacité financières de l'aide, par exemple en s'intéressant au coût par emploi créé et à la qualité de l'emploi.
- 33.** L'audit a fait apparaître qu'à l'exception de la France, tous les États membres audités ont tenu compte du potentiel en matière de création d'emplois dans leur évaluation des projets proposés. Toutefois, en raison des faiblesses affectant les systèmes de sélection, décrites précédemment, plusieurs États membres n'ont pas été en mesure de donner, dans la pratique, la priorité aux projets créateurs d'emplois (voir points 30 et 31). Par exemple, bien que le système de sélection utilisé en Italie (Campanie) pour la mesure 311 ait permis de donner la priorité aux projets favorisant l'emploi à temps plein d'un membre du ménage agricole (voir point 21), des faiblesses ont été relevées dans l'application de ce critère (voir **encadré 7**).

**ENCADRÉ 7**

**UN BON SYSTÈME SUR LE PAPIER MAIS PAS DANS LA PRATIQUE**

En **Italie (Campanie)**, le critère lié à la promotion de l'emploi à temps plein des membres du ménage agricole repose sur le rapport entre le coût de l'investissement et le nombre de salariés. Toutefois, l'évaluation consiste à calculer le pourcentage de membres du ménage agricole trouvant un emploi à temps plein et à convertir le résultat en points.

L'appel à propositions ne contenait aucune instruction quant à la méthode de calcul de ce pourcentage. Par conséquent, ces calculs n'ont pas été faits et les points ont été attribués sur la base d'allégations figurant dans le rapport technique.

Par exemple, dans le cadre d'un projet d'agrotourisme, le bénéficiaire a mentionné une augmentation de la durée du travail pour les membres de la famille parmi les résultats escomptés et c'est sur cette base que le projet s'est vu attribuer le nombre maximal de points. Les contrôles sur place effectués par les autorités avant le paiement final n'ont pas vérifié si ce critère avait été respecté et le bénéficiaire n'a pas été en mesure d'apporter aux auditeurs des éléments probants étayant cette allégation.

- 34.** Pour les projets revendiquant un objectif de création d'emplois, le coût par emploi créé constitue un indicateur d'efficacité financière. La Cour a calculé cet indicateur<sup>16</sup> pour les 26 projets audités ayant débouché sur des créations d'emplois (voir *annexe II*). Ce calcul a révélé que le coût par emploi créé était très variable d'un projet à l'autre et se situait dans une fourchette comprise entre 3 000 euros et 215 000 euros. Même si la Cour reconnaît que les projets peuvent servir d'autres objectifs qu'il convient également de prendre en considération dans la procédure de sélection, les différences significatives en matière de coût par emploi créé dans le cadre d'activités similaires trahissent la nécessité d'accorder une plus grande attention à cet aspect.
- 35.** Trois des États membres contrôlés ont tenu compte du coût par emploi pour déterminer l'efficacité financière des propositions de projets présentées. Lors de l'instruction des projets, les autorités britanniques ont apprécié et noté les niveaux de qualification des emplois escomptés dans le cadre du projet, ainsi que leur rapport coût-efficacité (coût par emploi et coût selon le niveau de qualification par rapport au montant de la subvention).
- 36.** En Pologne, le montant accordé varie en fonction du nombre d'emplois que le bénéficiaire s'engage à créer, alors qu'en Italie, le coût par emploi n'est évalué que dans le cadre de la mesure 312 et l'ensemble des dépenses (le coût total des investissements) est pris en compte en procédant par comparaison avec une valeur moyenne fixée par les autorités. Des points supplémentaires sont attribués sur la base du calcul du coût par emploi.
- 37.** Seuls la Pologne, la République tchèque et le Royaume-Uni ont subordonné l'octroi de la subvention à la création d'emplois lorsque cette dernière figurait parmi les objectifs du projet. En Pologne et au Royaume-Uni, des documents justificatifs devaient accompagner la demande de paiement (le Royaume-Uni acceptait aussi les résultats escomptés), alors qu'en République tchèque, les promoteurs de projets faisaient l'objet de contrôles ciblés après la mise en œuvre des projets. La Pologne et la République tchèque ont fixé des règles claires concernant la période d'engagement durant laquelle les emplois créés doivent être maintenus: respectivement deux ans après le paiement final et jusqu'à la fin de la période d'engagement de cinq ans<sup>17</sup>.
- 38.** À l'inverse, les autorités italiennes (Campanie) ne s'appuyaient que sur les prévisions de création d'emplois présentées par les bénéficiaires dans leur dossier de demande d'aide. Le paiement n'était pas subordonné à la création de ces emplois et aucun contrôle n'a été effectué sur ce point, ni au moment du paiement final ni dans le cadre des activités de suivi ultérieures. L'audit a fait apparaître que seuls quatre des neuf projets audités ont visé à créer des emplois et que pour deux d'entre eux le nombre d'emplois créés était bien inférieur aux prévisions.

<sup>16</sup> Calcul réalisé en divisant le montant total de l'aide publique versée au bénéficiaire par le nombre d'emplois créés (en équivalents temps plein).

<sup>17</sup> Article 72 du règlement (CE) n° 1698/2005.

### ABSENCE DE GESTION PROACTIVE DES MESURES

- 39.** Même lorsque les éléments de suivi et d'évaluation indiquaient que les objectifs des mesures n'étaient pas atteints, les autorités des États membres n'ont pas retravaillé la conception des interventions de manière à maximiser leur incidence et à soutenir des projets plus efficaces et efficaces capables de donner de véritables résultats au regard des objectifs fixés.
- 40.** Cette absence de réaction était particulièrement manifeste en République tchèque, où en dépit de résultats nettement décevants en matière de création d'emplois, notamment en raison des objectifs irréalistes ou ambitieux fixés par les autorités, aucune initiative n'a été prise pour favoriser davantage les projets créateurs d'emplois. En Suède, la réaffectation d'un comté à l'autre d'une partie des budgets relevant de l'axe 3 a reposé sur le niveau des dépenses et non sur les progrès réalisés. En Italie, un taux d'aide élevé a été proposé pour susciter l'adhésion, mais sans le conditionner à l'obtention de résultats (voir **encadré 8**).

#### ENCADRÉ 8

### EXEMPLES DE MANQUE DE GESTION PROACTIVE

**République tchèque:** l'évaluation à mi-parcours, publiée en 2010, soulignait l'effet limité des trois mesures concernées par l'audit. L'évaluateur a constaté que pour la mesure 311 l'indicateur portant sur le nombre brut d'emplois à créer n'atteignait que 0,8 %. La mesure 312 n'a atteint que 1,4 % de l'objectif de création d'emplois initialement fixé et la mesure 313 que 1 % au bout de trois années de mise en œuvre du programme. Malgré cet échec, la République tchèque n'a pas adapté les mesures. Les autorités tchèques ont adopté l'approche inverse en réduisant les valeurs cibles fixées pour l'indicateur de résultats «Nombre brut d'emplois créés» de plus de 90 % (passant de 29 000 à 2 700) tout en maintenant le même niveau de dépenses prévues pour chaque mesure.

**Italie (Campanie):** afin de favoriser l'exécution financière des mesures, les autorités ont décidé en 2010 d'augmenter le taux d'aide publique maximal à 100 % pour les projets d'un montant inférieur ou égal à 50 000 euros relevant des mesures 311 et 312. La suppression de l'obligation pour le bénéficiaire de contribuer au financement du projet n'a pas eu pour corollaire un accroissement du rapport coût-efficacité des projets en ce qui concerne les résultats à atteindre.

**Suède:** malgré le fait que l'indicateur de résultats du CCSE portant sur les emplois créés n'ait atteint que 6,6 % de la valeur cible en 2010, ni les mesures ni les critères de sélection n'ont été adaptés pour accroître leur efficacité et faire en sorte d'atteindre la valeur cible. Par ailleurs, les comtés ont été informés qu'à défaut d'avoir engagé au moins 50 % de leur budget en octobre 2011, celui-ci serait réaffecté à d'autres comtés capables de le dépenser plus vite.



## LA COMMISSION N'A PAS SUFFISAMMENT EU RECOURS AUX INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE POUR AMÉLIORER L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DES MESURES DE DIVERSIFICATION

- 41.** La Commission assure le suivi et la supervision de la mise en œuvre des programmes, notamment en participant aux réunions du comité de suivi<sup>18</sup>, en examinant les rapports annuels d'exécution et en réalisant des visites d'audit dans les États membres. La Commission est également responsable de la bonne gestion financière et se doit dans ce cadre d'améliorer la mise en œuvre du programme en conséquence. L'article 77, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005 donne la possibilité à la Commission de participer aux réunions du comité de suivi «à titre consultatif».
- 42.** La Commission a insisté tout au long de la période de programmation sur la nécessité d'adopter une démarche plus sélective et plus ciblée dans la mise en œuvre de la mesure quel que soit le budget disponible. Toutefois, l'audit a fait apparaître que la Commission ne veillait pas toujours à ce que les États membres définissent des critères de sélection adéquats et/ou les appliquent de manière cohérente. La Commission n'a en effet pris aucune mesure concrète alors même que la France, la Pologne et la République tchèque (en 2009) n'appliquaient aucun critère de sélection. Face à des faiblesses similaires constatées pour d'autres mesures de développement rural, la Commission a pourtant pris des mesures et proposé des corrections financières.
- 43.** Par ailleurs, la Commission n'a pas pris les initiatives adéquates lors des réunions du comité de suivi ou lors de l'examen annuel de l'avancement des programmes<sup>19</sup> pour s'assurer que les États membres sélectionnaient et approuvaient de manière efficace les projets contribuant à la réalisation des objectifs fixés. Dans le cas exposé dans l'**encadré 8**, la Commission n'a pas exigé de la République tchèque qu'elle accroisse l'efficacité des mesures de diversification, mais elle a accepté une simple diminution des objectifs en matière de nombre brut d'emplois à créer.

<sup>18</sup> L'article 78 du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit que «le comité de suivi s'assure de l'efficacité de la mise en œuvre du programme de développement rural». Cela suppose l'examen et la révision des critères de sélection, le suivi des progrès effectués pour atteindre les valeurs cibles et réaliser les objectifs, etc.

<sup>19</sup> L'article 83 du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit que «chaque année, à l'occasion de la présentation du rapport annuel d'exécution, la Commission et l'autorité de gestion examinent les principaux résultats de l'année précédente, selon des modalités à définir en accord avec l'État membre et l'autorité de gestion concernés».

## DEUXIÈME PARTIE — L'ATTÉNUATION DES RISQUES PESANT SUR L'EFFICIENCE ET L'ÉCONOMIE ÉTAIT-ELLE SUFFISANTE?

- 44.** Assurer une utilisation optimale des ressources consiste à exploiter au mieux les ressources disponibles pour obtenir les effets escomptés. Outre l'efficacité, les risques généraux auxquels la bonne gestion financière est exposée sont les risques liés à l'efficacité et à l'économie.
- 45.** Les risques pesant sur l'efficacité résident dans l'éventualité qu'une activité:
- ne maximise pas la réalisation pour un intrant donné, ou y parvienne sans tenir dûment compte des critères de qualité;
  - ou ne minimise pas l'intrant pour une réalisation donnée, ou y parvienne sans tenir dûment compte des critères de qualité.
- 46.** Les risques pesant sur l'économie résident dans l'éventualité qu'une activité:
- ne minimise pas le coût des ressources, ou y parvienne sans tenir compte des critères de qualité.
- 47.** Une bonne programmation permet d'atténuer de manière significative les risques auxquels sont exposées l'efficacité et l'économie. Toutefois, cela ne dispense en aucun cas les autorités d'effectuer des contrôles pertinents de la mise en œuvre.
- 48.** C'est pourquoi, conformément aux principes d'efficacité et d'économie énoncés à l'article 30, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012<sup>20</sup>, la Cour estime que les États membres devraient:
- s'assurer, avant d'octroyer un financement, que les demandeurs sont en mesure de démontrer que leurs projets sont viables et durables sur le plan financier;
  - appliquer les procédures visant à atténuer les risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement<sup>21</sup>;
  - s'assurer que le coût des projets reste raisonnable;
  - s'assurer que les projets peuvent être mis en œuvre dans des délais raisonnables et sans occasionner de coûts et de formalités administratives injustifiés.

<sup>20</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

<sup>21</sup> Voir points 51 et 58 pour les définitions.

## EFFICIENCE

### LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES NE FOURNISSENT QU'UNE ASSURANCE LIMITÉE QUANT À LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES PROJETS

- 49.** Afin d'éviter de gaspiller les deniers publics dans des projets qui avortent prématurément, les États membres devraient réaliser des contrôles de viabilité adaptés en analysant la solidité financière des demandeurs et leur plan de développement et en documentant ainsi leur évaluation.
- 50.** La législation actuelle n'exige pas explicitement que de tels contrôles de viabilité soient réalisés<sup>22</sup>, et seulement trois des États membres audités (la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni) vérifiaient systématiquement la situation financière des demandeurs. L'audit a toutefois fait apparaître, particulièrement en Pologne et en Suède, un certain nombre d'insuffisances, principalement liées à des évaluations superficielles et peu fiables, insuffisamment étayées par des documents. Les autres États membres audités n'effectuaient pas de contrôles de viabilité de manière systématique (la France (Aquitaine) et l'Italie (Campanie)) ou les avaient suspendus (République tchèque) (voir **encadré 9**).

<sup>22</sup> Cependant, l'article 72 du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit que tous les projets bénéficiant d'une aide doivent être pérennes, en ce sens que l'État membre doit veiller à ce qu'une opération d'investissement ne connaisse pas, dans un délai de cinq ans à compter de la décision de financement, de modification importante, y compris l'arrêt ou la délocalisation d'une activité de production. De plus, la Commission reconnaît dans le premier numéro de la *Revue rurale de l'UE* que ce type de critères devrait faire partie intégrante de l'évaluation des projets: «L'attribution des sommes considérables de l'axe 3 se fait avec discernement afin de s'assurer qu'elles sont employées le plus efficacement possible. À cet égard, la viabilité économique constitue un critère clé lors de l'évaluation de toutes les propositions de projets du Feader» (page 31) (voir: [http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/fr/eu-rural-review\\_fr.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/fr/eu-rural-review_fr.cfm)).

## ENCADRÉ 9

### CONTRÔLES DE VIABILITÉ: EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES ET DE FAIBLESSES

**Royaume-Uni (Angleterre):** les autorités appliquent des procédures différentes en fonction du montant des subventions. Cette méthode peut être considérée comme un exemple de bonne pratique: les ratios financiers sont calculés à partir des informations comptables et des projections de flux de trésorerie, un comptable donne un avis indépendant, et un plan de développement contenant les prévisions des ventes, ainsi qu'une analyse de marché doivent être fournis. L'évaluateur soumet les hypothèses sous-jacentes aux demandes à un examen critique et les risques auxquels sont exposées la gestion et la mise en œuvre sont pris en compte.

**Pologne:** dans un cas, le plan de développement initial du bénéficiaire présentait une valeur actualisée nette (VAN) négative qui aurait exclu le projet du bénéfice de l'aide. Lorsque les autorités polonaises ont demandé au bénéficiaire des éclaircissements quant à cette VAN négative, il s'est contenté de présenter un nouveau plan dans lequel les projections des ventes avaient été significativement augmentées. De négative, la VAN est devenue positive et le projet a été accepté. La Cour a constaté que les résultats du projet étaient bien en deçà tant des prévisions initiales que des prévisions revues à la hausse.

**France (Aquitaine):** des analyses financières et des études de faisabilité doivent être présentées pour certains projets, mais aucun contrôle formel de viabilité n'est réalisé sur la base de ces documents. Dans un cas, un projet a été approuvé et financé malgré une étude de faisabilité soulignant les difficultés financières traversées par l'entreprise, laquelle présentait une faible solvabilité globale assortie de risques à court terme importants et d'une autonomie financière très limitée. La visite d'audit de la Cour a révélé que l'entreprise bénéficiaire de l'aide était en redressement judiciaire.

**République tchèque:** dans un premier temps, la solvabilité des demandeurs a été contrôlée pour les projets représentant plus de 2 millions de couronnes tchèques (environ 78 000 euros) de coûts éligibles. Sous l'effet de la crise économique et dans le souci d'éviter d'avoir à réduire le nombre de demandeurs éligibles pendant la crise, les autorités tchèques ont décidé d'interrompre l'évaluation de la solvabilité des bénéficiaires à partir de mi-2009.

**LA PROGRAMMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE PAR LES ÉTATS MEMBRES N'ATTÉNUENT PAS EFFICACEMENT LES RISQUES D'EFFET D'AUBAINE...**

- 51.** L'effet d'aubaine désigne une situation dans laquelle un bénéficiaire aurait entrepris l'investissement même en l'absence de subvention. L'octroi de subventions à ces bénéficiaires réduit l'efficacité des fonds européens et nationaux, car l'effet désiré aurait pu être obtenu sans dépenser les deniers publics.
- 52.** Les principales méthodes permettant de réduire le risque d'effet d'aubaine consistent à concevoir et à planifier les mesures 311 à 313 de façon que le financement public soit orienté vers un besoin recensé (par exemple, des défaillances du marché), ou à encourager la prestation d'externalités positives et la fourniture de biens publics (par exemple, en subventionnant l'introduction de technologies écologiquement durables ou des projets profitant plus largement à la communauté). Toutefois, même lorsque le système avait été conçu pour encourager la fourniture de biens publics au moyen d'un soutien accordé à des bénéficiaires privés, l'incidence positive potentielle a parfois été réduite à néant dans la pratique (voir **encadré 10**).
- 53.** Les États membres peuvent également utiliser la procédure de sélection des projets pour atténuer le risque d'effet d'aubaine. Les États membres auraient pu inviter les demandeurs à justifier leur besoin de subvention en s'appuyant sur les informations financières, commerciales et de gestion obtenues dans le cadre du contrôle de viabilité. Si le demandeur disposait d'un capital suffisant ou avait accès à un capital lui permettant de financer l'ensemble du projet ou si ce dernier offrait de belles perspectives de réussite, il y a tout lieu de penser que le projet aurait été concrétisé avec ou sans aide. Ce type de situation dénote un manque d'efficacité dans l'utilisation de fonds publics déjà limités.

**ENCADRÉ 10**

**UN EXEMPLE D'INCIDENCE POSITIVE POTENTIELLE RÉDUITE À NÉANT DANS LA PRATIQUE**

**Italie (Campanie):** le système d'évaluation des projets prévoit le calcul d'une note fondée sur des critères environnementaux. Toutefois, l'audit a fait apparaître que dix points pouvaient être obtenus pour le critère «économie des ressources en eau» ou cinq points pour des actions «allant au-delà du traitement normal des déchets» simplement en promettant de faire des investissements élémentaires, par exemple en faisant l'acquisition de toilettes équipées d'un mécanisme de chasse d'eau double ou d'un composteur à bas coût (coût d'un composteur: 350 euros pour un coût total du projet de 247 000 euros dans un cas). Les demandeurs n'avaient à promettre aucune économie globale des ressources en eau, et aucune évaluation n'a été mise en place. Quinze points (qui se sont avérés bien souvent décisifs) pouvaient ainsi être attribués sans que le projet prévoie des économies d'eau ou une incidence environnementale substantielles.

- 54.** Les programmes de développement rural de deux des six États membres examinés (la Suède et le Royaume-Uni — Angleterre) mettent en évidence le risque important que l'effet d'aubaine fait peser sur la bonne gestion financière. Pourtant, seules les autorités du Royaume-Uni ont exigé des bénéficiaires qu'ils démontrent l'existence d'un besoin justifiant l'octroi d'un financement public, faute de quoi le projet était rejeté. Les autorités britanniques ont pris en considération les éléments suivants lors de l'instruction des projets: la solidité de la démonstration justifiant le besoin de subvention, les défaillances du marché auxquelles le projet vise à remédier, l'existence d'un déficit de financement (par exemple en comparant les projections de flux de trésorerie d'un scénario où le demandeur emprunte et d'un scénario où il bénéficie d'une intervention publique), et la valeur des réalisations du projet pour la région en se fondant sur une estimation de la proportion des réalisations qui auraient abouti sans la subvention.
- 55.** La Cour a déjà relevé (notamment dans ses rapports sur l'approche Leader, la mesure 121 et la mesure 123<sup>23</sup>) que l'existence d'investissements initiés, voire clos, avant même que la décision d'octroi de la subvention ne soit prise était bien souvent le signe d'un effet d'aubaine. Dans ce type de situation, la décision initiale d'investir prise par le bénéficiaire indique qu'il aurait été désireux et capable de réaliser l'investissement sans aide. Par conséquent, la bonne pratique consiste pour les États membres à ne juger des projets éligibles à un financement qu'à dater de l'approbation de la subvention.
- 56.** Le Royaume-Uni (Angleterre) a appliqué cette bonne pratique. Dans les autres États membres audité, les investissements étaient généralement éligibles à dater du dépôt de la demande d'aide. Les auditeurs ont constaté que 25 des 57 projets contrôlés sur place (soit 44 %) ont été initiés avant que la décision d'octroi de la subvention ne soit rendue (voir **tableau**).
- 57.** Le risque d'effet d'aubaine a fait l'objet d'une analyse plus poussée au moyen d'entretiens avec les bénéficiaires et de l'examen de pièces justificatives détaillant les sources de financement utilisées pour réaliser le projet, la rentabilité de l'investissement et sa chronologie par rapport à la décision d'octroi de la subvention. L'analyse montre que 35 des 57 projets (soit 61 % de l'échantillon) auraient été mis en œuvre quoi qu'il en soit, mais parfois à plus petite échelle ou à plus longue échéance (voir **annexe II**). Ce constat est récurrent lorsque le montant de la subvention est très faible, comme en Suède, où plus d'un tiers des subventions allouées étaient de l'ordre de 10 000 euros ou moins. De plus, la Cour a même relevé un cas en Suède où un projet a été approuvé après son achèvement (voir **encadré 11**).

<sup>23</sup> Rapport spécial n° 5/2010 sur la mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural, rapport spécial n° 8/2012 sur le ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles et rapport spécial n° 1/2013 «L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?» (<http://eca.europa.eu>).

## TABLEAU

## PROJETS INITIÉS AVANT L'OCTROI DE LA SUBVENTION

État membre	Nombre total de projets ayant fait l'objet d'un contrôle sur place	Projets audités initiés avant l'octroi de la subvention
République tchèque	11	4
France (Aquitaine)	10	8
Italie (Campanie)	9	3
Pologne	8	3
Suède (Västra Götaland)	10	7
Royaume-Uni — Angleterre (Yorkshire et Humber)	9	0
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>25</b>

## ENCADRÉ 11

## UN INDICE RÉVÉLATEUR D'UN EFFET D'AUBAINE: L'OCTROI D'UN FINANCEMENT DE L'UE À UN PROJET DÉJÀ ACHÉVÉ

En **Suède**, une subvention de 240 000 couronnes suédoises (22 000 euros) a été accordée pour l'extension des locaux d'un atelier de maintenance et de réparation d'engins forestiers existant. En mai 2008, le bénéficiaire a déposé une demande de subvention incomplète contenant une description de son projet en une ligne et aucun plan de développement. Il a par la suite complété sa demande de subvention début mai 2009 en fournissant les informations demandées par le comité du comté. La décision d'octroyer la subvention a été prise une semaine plus tard, et avant même la fin du mois le bénéficiaire avait déjà transmis une demande de paiement. Le projet était déjà achevé en avril 2009, avant que la demande d'aide complète n'ait été déposée.

Le bénéficiaire a déclaré lors de la visite d'audit de la Cour que sa décision de mener à bien ce projet était déjà prise lorsqu'il a appris qu'il pouvait prétendre à une subvention. Il avait conclu un contrat de prêt avec une banque pour un montant maximal de 1,2 million de couronnes suédoises (environ 110 000 euros), qu'il aurait utilisé pour financer le projet dans son intégralité si la subvention ne lui avait pas été accordée.

### ... ET DE DÉPLACEMENT

- 58.** L'effet de déplacement désigne le phénomène par lequel les avantages tirés d'une activité soutenue par des fonds publics sont contrebalancés par un recul d'autres activités. Une subvention qui permet à un bénéficiaire d'augmenter sa part de marché au détriment d'un concurrent peut ne pas avoir d'effet net sur les objectifs de la politique, comme la création d'emplois. Ce type de subvention ne constitue donc pas a priori une utilisation efficiente des fonds de l'UE et peut fausser le marché au niveau local. Néanmoins, un déplacement peut dans une certaine mesure se justifier si l'effet net sur les objectifs de la politique est suffisant.
- 59.** Comme pour l'effet d'aubaine, le principal levier permettant d'atténuer le risque d'effet de déplacement injustifié réside dans la conception des mesures. Le PDR devrait définir les besoins en matière de dépenses (par exemple, en analysant la demande escomptée et en excluant les secteurs où le marché semble saturé), recenser les besoins suffisamment importants pour justifier un éventuel effet de déplacement et fixer des objectifs et des conditions d'éligibilité spécifiques à ces besoins. Comme le montre la première partie de ce rapport, ces précautions n'ont pas été prises dans les États membres audités. Les programmes de développement rural de la Suède et du Royaume-Uni voient toutefois dans l'effet de déplacement un risque potentiel pouvant compromettre la bonne gestion financière.
- 60.** Les autorités des États membres devraient prendre en considération le risque d'effet de déplacement lors de l'évaluation des propositions présentées au cours de la phase d'approbation du projet. Lorsque la probabilité de voir apparaître un effet de déplacement est forte, elles devraient s'assurer que la contribution du projet à la réalisation des objectifs des mesures est suffisante pour justifier la subvention.
- 61.** Seul le Royaume-Uni<sup>24</sup> a pris les mesures nécessaires pour évaluer et atténuer l'effet de déplacement: en particulier, des modalités d'exécution excluent les projets proposés dans des secteurs économiques saturés, produisant une offre excédentaire et générant un frein à la productivité et un déplacement des activités similaires. La Cour a par ailleurs relevé les éléments suivants témoignant des bonnes pratiques utilisées dans le système d'évaluation britannique: l'obligation faite au bénéficiaire de prouver l'existence d'une demande du marché et de décrire l'incidence du projet sur ses concurrents, l'appréciation du risque d'effet de déplacement dans le cadre de l'instruction et de la sélection des projets et le rejet des cas où la probabilité d'un effet de déplacement est trop forte.

<sup>24</sup> La France (Aquitaine) a également évalué les risques d'effet de déplacement pour un type particulier d'investissement dans des installations de camping.

- 62.** La Cour a apprécié le risque d'effet de déplacement pour les 57 projets contrôlés sur place en appuyant son examen sur l'analyse des documents et sur des entretiens avec les bénéficiaires concernant les produits, les marchés et les concurrents de leur société, ainsi que les effets de l'investissement sur ces facteurs. Dix-neuf projets présentaient des signes révélateurs d'un risque de déplacement (voir **annexe II**). L'**encadré 12** présente quelques exemples d'éléments révélateurs d'un effet de déplacement. Pour trois projets, la Cour a estimé que l'évaluation du risque d'effet de déplacement était sans objet, et pour quatre autres projets, elle ne disposait pas de suffisamment d'éléments probants pour évaluer le risque.

### ÉCONOMIE

- 63.** Le principe d'économie prescrit que les moyens financiers doivent être rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix. Il existe un risque que les bénéficiaires puissent ne pas chercher à mettre le projet en œuvre au meilleur coût tout en garantissant le niveau de qualité requis. Dans cette hypothèse, cela peut se solder par un gonflement inutile des coûts pour les budgets européen et nationaux, ce qui contrevient à la fois aux principes d'économie et d'efficacité, et réduit les fonds disponibles pour d'autres projets. La Commission et les États membres devraient s'assurer que les coûts avancés par les demandeurs d'aide au titre des mesures 311-313 sont raisonnables, et veiller à ce que les procédures administratives soient aussi simples que possible pour permettre une mise en œuvre efficace et efficiente des projets dans l'intérêt des zones rurales.

#### ENCADRÉ 12

### ILLUSTRATION DU RISQUE D'EFFET DE DÉPLACEMENT

**Suède:** la mesure 313 a contribué à financer la construction de salles de conférence pour un centre d'accueil de visiteurs. Le bénéficiaire organise des conférences sur deux jours, pendant lesquels une quinzaine de participants sont logés dans un hôtel voisin. Un nouveau projet d'investissement développé par le centre de visiteurs et financé en partie par des fonds de l'UE englobe la construction d'une infrastructure d'hébergement dotée d'une capacité d'accueil de 20 personnes. Les autorités suédoises n'ont pas pris en considération le risque d'effet de déplacement lors de l'approbation de la subvention, malgré le fait que le projet entraînera probablement une perte d'activité pour l'hôtel voisin où les participants séjournent.

#### Néanmoins, l'audit a également mis en évidence des exemples de bonnes pratiques

**Royaume-Uni (Angleterre):** dans le cas d'une boutique rattachée à une exploitation agricole, l'agence de développement régional a évalué, dans le cadre de l'instruction du projet, la proximité des concurrents les plus directs et la probabilité que le projet ait une incidence sur leur activité. Elle a considéré le léger effet de déplacement comme justifié compte tenu de l'évaluation favorable des autorités régionales compétentes en matière de tourisme.



#### CONTRÔLES INSUFFISANTS DU CARACTÈRE RAISONNABLE DES COÛTS

- 64.** L'article 24, paragraphe 2, point d), du règlement (CE) n° 65/2011<sup>25</sup> dispose que les États membres devraient vérifier le caractère raisonnable des coûts présentés dans le cadre des contrôles administratifs des demandes d'aide. Pour réaliser cette évaluation, un système approprié s'appuyant par exemple sur des coûts de référence, la comparaison de plusieurs offres ou un comité d'évaluation, doit être utilisé.
- 65.** La Cour a constaté que la France n'appliquait pas ce type de procédures. Ce constat est d'autant plus grave que la Commission a déjà demandé en 2008 aux autorités françaises d'instaurer un système permettant de vérifier le caractère raisonnable des coûts dans le cadre de leurs contrôles administratifs, et a déjà appliqué une correction financière consécutive à ce type de faiblesses concernant d'autres mesures d'investissement.
- 66.** Les autres États membres audités utilisaient des systèmes pertinents recourant à des règles spécifiques en matière de passation de marchés, à des contrôles de rapprochement avec des coûts standard, ou à ces deux méthodes à la fois. La qualité de ces contrôles était toutefois variable. La Cour a décelé des cas dans lesquels les règles de l'UE n'étaient pas respectées en Suède, ainsi que des faiblesses significatives en République tchèque, en Italie (Campanie) et en Pologne, concernant des contrôles incomplets, superficiels et insuffisamment documentés (voir **encadré 13**). À la suite de la visite de la Cour, les autorités italiennes ont rendu une décision de révocation de l'aide accordée à une commune (46 780 euros) motivée en partie par des problèmes liés à l'offre sélectionnée et au prix accepté pour les services financés.

<sup>25</sup> Règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25 du 28.1.2011, p. 8).

## ENCADRÉ 13

### EXEMPLES DE RÈGLES ET DE CONTRÔLES INSUFFISANTS ET DE BONNES PRATIQUES CONSTATÉS DANS LES ÉTATS MEMBRES

**Suède:** la méthode généralement utilisée pour déterminer le caractère raisonnable des coûts consiste à exiger des demandeurs qu'ils fournissent deux devis correspondant au moins à 25 % du coût total. En d'autres termes, le promoteur d'un projet n'est pas tenu de prouver que les coûts sont raisonnables pour 75 % du total annoncé.

Les dépenses éligibles ne se limitent pas aux montants ayant fait l'objet d'un devis et les bénéficiaires peuvent déclarer des coûts excédant ces montants (jugés «raisonnables» et approuvés) et percevoir l'intégralité de la subvention, soit en négociant des tarifs inférieurs pour certains éléments (dont le «caractère raisonnable» n'a pas été contrôlé), soit en renonçant à l'achat d'autres éléments figurant dans la demande d'aide. Ce mécanisme n'est cependant pas synonyme d'économies pour le budget de l'UE puisque le bénéficiaire peut utiliser les «économies» réalisées pour acheter d'autres éléments, jusqu'à ce que le plafond du coût total approuvé pour le projet soit atteint.

L'un des projets examinés ne comportait aucun devis pour les 2,5 millions de couronnes suédoises (soit 290 000 euros) consacrés à la construction et à l'aménagement d'un nouveau restaurant et de chambres d'hôtes dans un bâtiment distinct (subvention: 900 000 couronnes suédoises, soit 94 000 euros, taux de subvention: 30 %). Le dossier du projet ne fait état d'aucune mesure prise pour vérifier que les coûts annoncés étaient raisonnables.

**Italie (Campanie):** en Italie, le seul contrôle réalisé par les autorités provinciales pour vérifier le caractère raisonnable des frais généraux consistait à s'assurer que leur montant ne dépassait pas les seuils fixés dans l'appel à propositions, sans tenir compte de la nature et de la portée exactes des services fournis (généralement des services de conseil). Par exemple, pour un simple projet d'acquisition d'un nouveau bus, le consultant a facturé 15 000 euros d'honoraires (soit 5,1 % du prix du bus), éligibles à une aide publique.

Par ailleurs, dans le cadre de certains projets, les engins et/ou l'équipement étaient fournis par des sociétés différentes de celles sélectionnées par l'expert indépendant et approuvées par l'expert évaluateur. Dans un cas, le bénéficiaire a déclaré qu'il avait accordé le contrat de création d'un site Web à un ami capable de réaliser la prestation pour le même prix que celui demandé par la société sélectionnée par l'expert. Les auditeurs ont toutefois constaté que le site Web n'était pas pleinement opérationnel au moment de l'audit (mars 2012) bien que la facture ait été réglée le 9 août 2010. L'inachèvement du site Web n'avait pas été relevé lors de la visite effectuée dans le cadre des contrôles préalables aux paiements.

La Cour a constaté les bonnes pratiques suivantes: en **Angleterre**, les inspections effectuées conformément aux dispositions des articles 27 et 30 du règlement (CE) n° 1975/2006 (5 % lors du paiement et 1 % ex post) comprenaient des contrôles portant sur les notes de crédit ou les remises. En **Italie (Campanie)**, la région a assorti l'appel à propositions de 2011 de l'obligation de joindre à la demande la liste des tarifs publiée par le fournisseur et d'indiquer toute remise accordée.

### LES LOURDEURS ADMINISTRATIVES ENTRAVENT LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE ET EFFICIENTE DES PROGRAMMES

- 67.** Comme cela est souligné au point 63, les procédures des États membres ne doivent pas être trop longues et fastidieuses, au risque de dissuader les demandeurs potentiels de soumettre des propositions de projets. Ce risque est manifeste dans le cas de demandeurs potentiels qui ne peuvent pas se permettre de voir leur demande de subvention rejetée, leur laissant pour seule alternative de financer seuls leur projet ou de différer leur investissement, au risque de passer à côté d'opportunités commerciales.
- 68.** Les lourdeurs administratives, ainsi que les coûts et les retards qu'elles entraînent, apparaissent clairement comme des facteurs entravant la réalisation des objectifs du programme, en particulier dans des situations où elles ne se justifient pas par la sélection de projets plus efficaces (voir **encadré 14**).

#### ENCADRÉ 14

### COMPARAISON DE DEUX SYSTÈMES: L'UN RÉDUISANT LES LOURDEURS ADMINISTRATIVES POUR LE DEMANDEUR ET L'AUTRE NON

**Royaume-Uni (Angleterre):** les autorités britanniques ont examiné chaque semaine de courts formulaires de manifestation d'intérêt et ont donné aux demandeurs un avis quant à l'éligibilité potentielle de leur projet et sa compatibilité avec les priorités définies par la région. Grâce à cette procédure, les demandeurs n'ont pas eu à élaborer un dossier complet pour un projet qui aurait vraisemblablement été rejeté et la charge administrative inhérente, entre autres, à l'instruction des projets a été réduite. Des médiateurs spécialisés dans les activités rurales ont été nommés pour chaque projet en vue d'aider le demandeur à constituer son dossier.

Le processus de sélection était achevé dans les neuf semaines environ après le dépôt de la demande par le promoteur du projet. L'instruction des projets englobait l'examen de l'adéquation stratégique des projets avec les priorités régionales, l'innovation, l'effet de levier, la demande vis-à-vis du produit ou du service, la viabilité financière, le caractère raisonnable des coûts, les réalisations et les effets de la proposition, l'effet d'aubaine et l'utilisation optimale des deniers publics.

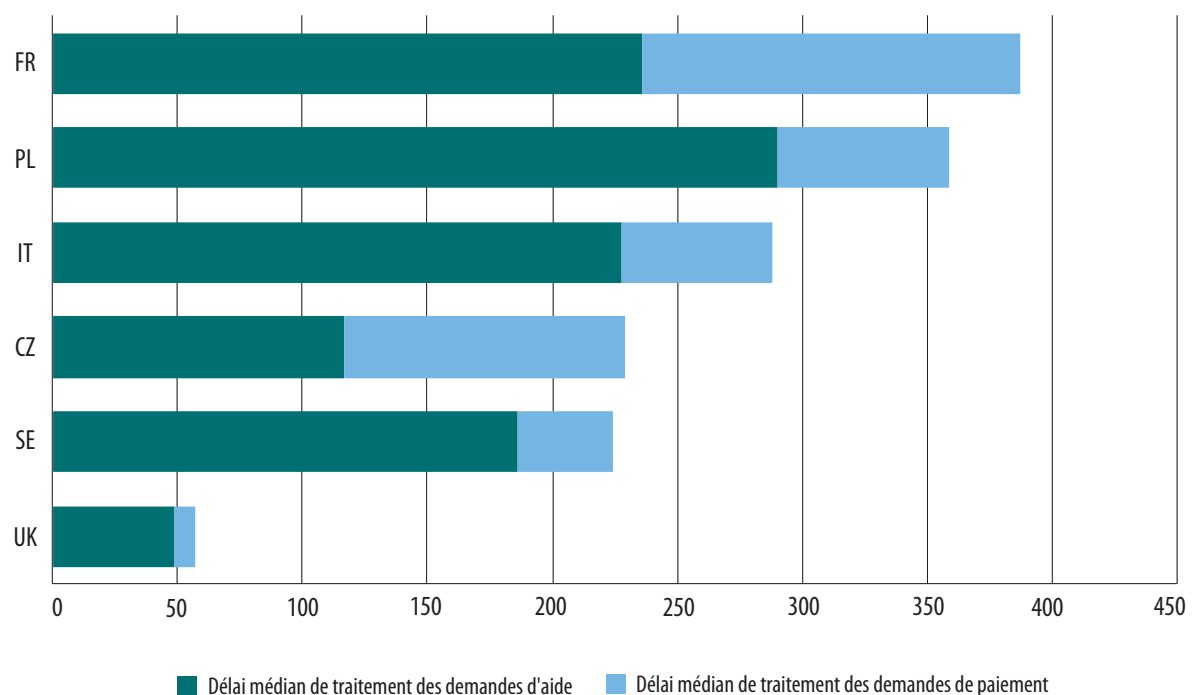
**Pologne:** en Pologne, la procédure d'approbation a nécessité plus de six mois pour la majeure partie des demandes, voire plus d'un an pour 55 % des demandes déposées au titre de la mesure 312. Cette lenteur s'explique par la qualité médiocre et le caractère incomplet des demandes, ainsi que par la souplesse des règles qui permettent aux bénéficiaires de modifier leur demande à deux reprises à chaque étape de l'évaluation. Les critères de sélection fixés par les autorités polonaises s'appuyaient sur des indicateurs quantifiables liés aux caractéristiques de l'exploitation (par exemple, sa taille ou l'absence de recours antérieur à un financement de l'UE) ou à sa situation géographique, et n'évaluaient donc pas la «qualité des projets individuels». Les mérites relatifs des projets proposés n'étaient pas évalués.

**69.** En France, en Italie (Campanie), en Pologne et en Suède, le délai de traitement des demandes d'aide variait de sept à huit mois<sup>26</sup> (voir **graphique 1**). Cinq mois étaient par ailleurs nécessaires aux autorités françaises pour traiter les demandes de paiement et procéder aux paiements finals, ce délai pouvant atteindre plus d'un an dans les cas les plus extrêmes. La Cour estime que ce délai est disproportionné au regard de la faiblesse des montants et du faible degré de complexité de la plupart des projets soutenus au titre des mesures 311-313.

<sup>26</sup> Valeur médiane (en jours civils).

GRAPHIQUE 1

#### TRAITEMENT DES DEMANDES D'AIDE ET DES DEMANDES DE PAIEMENT (EN JOURS CIVILS)



- 70.** Les retards dans l'approbation des projets et dans les paiements peuvent avoir une incidence négative sur la mise en œuvre dans les délais et la portée des projets financés, et en définitive sur la situation économique du demandeur (voir **encadré 15**).
- 71.** En Italie (Campanie), en France (Aquitaine) et en République tchèque, les propriétaires de projets interrogés estimaient que les procédures appliquées dans leur pays respectif étaient trop lourdes. De plus, il convient de souligner que la Cour n'a audité que les projets menés à bien et n'a donc pas pris en considération les demandeurs découragés par les retards et les lourdeurs administratives. La plupart des bénéficiaires ont par ailleurs fait appel à des consultants pour élaborer leurs demandes et ont parfois engagé des frais importants, notamment parce qu'ils ne se sentaient pas capables de le faire eux-mêmes.

## ENCADRÉ 15

### LES SYSTÈMES DE PAIEMENT: UN COUP DE POUCE OU UNE ENTRAVE POUR LES BÉNÉFICIAIRES

**Royaume-Uni (Angleterre):** au Royaume-Uni, le système procurait aux bénéficiaires une certaine sécurité quant à l'approbation des projets et aux dates de paiement, ce qui permettait de mettre en place un financement à court terme et d'encourager des entreprises qui sans aide n'auraient pas pu supporter le coût des projets à solliciter une subvention. De plus, les demandeurs étaient informés à l'avance des dates de réunion du comité de sélection et la présentation des demandes était planifiée pour une réunion précise. En ce qui concerne les demandes de paiement, les promoteurs de projets étaient informés qu'ils pouvaient prévoir de recevoir le versement de leur subvention dans le mois suivant le dépôt de leur demande. La Cour voit dans ces initiatives des exemples de bonnes pratiques.

**Italie (Campanie):** pour recevoir une avance, les bénéficiaires doivent présenter une police d'assurance garantissant le montant demandé. La procédure utilisée par l'organisme payeur italien (AGEA) pour traiter les garanties n'a été pleinement opérationnelle qu'à partir de mai 2010 alors que la publication de l'appel à propositions remonte à 2008. Cette situation a entraîné des retards importants dans le versement des avances, avec des répercussions sur la mise en œuvre du programme: sur les 430 projets approuvés au cours de la période 2008-2011, seuls 27 projets étaient parvenus jusqu'à l'étape du paiement final (6 %) en 2012. Les bénéficiaires ont été confrontés à des problèmes concernant la libération des garanties: certains bénéficiaires encourageaient encore au moment de l'audit, en mars 2012, des coûts importants liés à leur garantie, alors qu'ils avaient reçu leurs paiements finals en 2011.

### TROISIÈME PARTIE — LE FINANCEMENT A-T-IL ÉTÉ EFFECTIVEMENT ORIENTÉ VERS DES PROJETS EFFICIENTS ET EFFICACES?

- 72.** Des informations concernant la performance (efficacité et efficience) des dépenses de développement rural sont nécessaires pour mettre en évidence les réalisations accomplies avec le budget de l'UE et prouver que ce dernier a été dépensé à bon escient (obligation de rendre compte). Elles servent également à améliorer l'efficience et l'efficacité du budget de l'UE en alimentant la gestion courante (appels à propositions ou décisions d'octroi de subventions), en permettant d'identifier les améliorations à apporter pendant la période de programmation en cours et en éclairant la prise de décision quant à la politique future.
- 73.** Pour mettre en évidence les réalisations accomplies grâce au budget de l'UE dépensé pour des mesures de diversification, les États membres devraient réunir des informations sur les résultats des projets. En application du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE), les États membres doivent recueillir des informations couvrant au moins les indicateurs communs de réalisation et de résultats (voir note de bas de page 12). Les deux indicateurs communs de résultats définis pour les mesures 311-313 devraient fournir des informations sur les performances des projets en matière d'accroissement de la valeur ajoutée brute (VAB) non agricole<sup>27</sup> et le nombre brut d'emplois créés.
- 74.** La Cour a examiné les systèmes de collecte de données et de suivi utilisés dans les six États membres et a constaté, comme dans de précédents rapports<sup>28</sup>, l'absence d'informations pertinentes et fiables permettant de tirer des conclusions quant à l'efficacité des mesures. C'est pourquoi les auditeurs ont mesuré les résultats des projets (au regard des deux indicateurs du CCSE mentionnés précédemment) et la réalisation de leurs objectifs spécifiques, dans la mesure du possible, sur la base des éléments probants recueillis lors de leurs visites sur place.

#### LES INFORMATIONS DE SUIVI FONT DÉFAUT ET LES RÉSULTATS DES PROJETS OFFRENT UN BILAN MITIGÉ EN MATIÈRE D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITÉ

- 75.** Abstraction faite du travail de suivi et d'évaluation imposé par le CCSE, les autorités des États membres, qui cofinancent les projets, ont un intérêt propre à effectuer un suivi de ces derniers. Cette démarche constitue en effet un outil important pour suivre l'avancement des projets et savoir si les résultats escomptés ont été obtenus et les objectifs du PDR réalisés. Dans cette optique, les États membres pourraient utiliser les informations administratives et de contrôle disponibles et recueillir périodiquement les informations pertinentes auprès des bénéficiaires, au moins jusqu'à expiration de la période de cinq ans de conservation des actifs visée à l'article 72 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>27</sup> Pour mesurer la VAB des activités financées, la note d'orientation I du manuel relatif au CCSE suggère d'utiliser l'indicateur indirect suivant: «Réalizations totales – consommation intermédiaire totale.» La note d'orientation reconnaît qu'une variation de la VAB d'une année à l'autre peut également s'expliquer par d'autres facteurs que l'aide reçue.

<sup>28</sup> Voir les rapports spéciaux n° 8/2012 et n° 1/2013 (<http://eca.europa.eu>).

- 76.** L'audit a fait apparaître que les États membres n'effectuaient pas de suivi de la réussite à court et moyen terme des projets, aussi bien au regard de la réalisation des objectifs du PDR que de la réalisation des objectifs individuels des projets. Cette démarche a été entravée par l'absence d'objectifs et de valeurs cibles clairs, précis et réalistes définis dans la demande et/ou dans la décision d'octroi d'une subvention (voir **encadré 16**). Au moment de l'audit, la France (Aquitaine) n'avait même pas présenté les informations de suivi obligatoires exigées par le CCSE.
- 77.** Les auditeurs ont constaté que les informations de suivi fournies par les États membres audités n'étaient pas fiables. Les informations recueillies par les États membres étaient en grande partie fondées sur des estimations données au moment du dépôt soit de la demande d'aide (Italie, Suède et République tchèque), soit de la demande de paiement final (Royaume-Uni). En outre, les données issues d'enquêtes de suivi réalisées auprès des bénéficiaires n'ont pas été contrôlées par les autorités (Pologne et République tchèque). Les auditeurs ont décelé plusieurs erreurs et incohérences affectant les données communiquées, en particulier des divergences entre les prévisions et les chiffres réels (voir les exemples présentés dans l'**encadré 17**).
- 78.** Des données fiables concernant la réalisation des objectifs et les résultats des projets auraient pu être recueillies par les autorités des États membres en procédant à des contrôles sur place et à des inspections ex post, mais l'audit a révélé que ce type de contrôle ne faisait pas partie intégrante des procédures. En Italie, par exemple, un projet a fait l'objet de plusieurs contrôles afin de vérifier que les achats et les travaux avaient bien été effectués après sa mise en œuvre, mais aucun contrôle n'a permis de relever que le revenu réel était très inférieur aux prévisions figurant dans la demande d'aide.
- 79.** Étant donné qu'aucune information de suivi fiable n'était disponible et qu'il n'y avait guère d'éléments permettant d'affirmer, au niveau de la programmation, que le soutien au titre des mesures de l'axe 3 était orienté vers les projets remplissant au mieux les objectifs des mesures, les auditeurs de la Cour ont évalué l'efficacité et l'efficacités des 57 projets audités sur la base des informations fournies pendant les visites d'audit. L'analyse montre que la plupart des projets ont atteint leurs objectifs concernant les réalisations physiques et les effets positifs sur la VAB. En revanche, les projets présentés comme créateurs d'emplois ont rencontré un succès plus mitigé en la matière (voir **annexe II**).

## ENCADRÉ 16

**EXEMPLE OÙ LA DÉFINITION D'OBJECTIFS TRÈS GÉNÉRAUX FINIT PAR CONDUIRE À ACCEPTER UN OBJECTIF DE «RENFORCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ» POUR UNE PÂTISSERIE**

Dans le cadre d'un projet proposé en **Italie (Campanie)** concernant la rénovation d'une pâtisserie (mesure 312), les objectifs suivants, sans lien apparent avec le projet, ont été déclarés dans la demande d'aide: rééquilibrer des situations à haut risque, comme le dépeuplement des campagnes, réduire le fossé qui les sépare des zones plus développées, renforcer la biodiversité et perpétuer les savoirs agricoles traditionnels. Ces objectifs ne sont ni quantifiables ni mesurables pour ce type de projet.

## ENCADRÉ 17

**EXEMPLES D'INCOHÉRENCES AFFECTANT LES DONNÉES DE SUIVI RECUEILLIES PAR LES ÉTATS MEMBRES**

**Suède:** les données destinées aux indicateurs du CCSE ont été compilées à partir des informations recueillies pour chaque projet auprès des bénéficiaires lors du dépôt de la demande de subvention (plan de développement et prévisions financières) et aucune mise à jour n'a été effectuée sur la base des réalisations effectives. Dans le cadre d'un projet de restaurant et chambres d'hôtes, les éléments probants obtenus pendant la visite ont révélé que les données du CCSE relatives à la valeur ajoutée brute avaient été surestimées, le résultat effectif s'élevant à 238 000 couronnes suédoises (27 000 euros) contre un montant estimé à 1 800 000 couronnes suédoises (202 000 euros). De la même manière, trois emplois équivalents temps plein ont été déclarés dans la base de données du CCSE, alors qu'en réalité l'investissement bénéficiant du soutien de l'UE n'a permis la création que d'un emploi équivalent temps plein.

**Royaume-Uni (Angleterre):** les éléments probants obtenus lors des visites de projets ont révélé que les résultats consignés dans la base de données du CCSE étaient inexacts. Dans cinq des neuf projets contrôlés, les données relatives aux emplois créés et préservés étaient surestimées, et dans les autres cas sous-estimées.

**Pologne:** il a été impossible de rapprocher la VAB non agricole déclarée par un bénéficiaire dans l'enquête de suivi et les données relatives au revenu recueillies lors de la visite sur place. La VAB déclarée était supérieure à la production totale de l'activité bénéficiaire de l'aide, ce qui par définition est impossible.



- 80.** Les projets pouvaient avoir débouché sur les réalisations physiques escomptées (comme la construction d'un bâtiment, l'achat d'un véhicule) sans pour autant que les objectifs des mesures de diversification de l'économie rurale aient été atteints. C'était le cas lorsque la finalité de l'investissement n'était pas conforme (ou l'était seulement en partie) aux objectifs de la mesure (11 projets au total: trois en France et en Pologne, deux en Suède et en Italie, et un en République tchèque) et/ou lorsque tout laissait présager que le projet n'était pas viable (deux cas en République tchèque) ou encore lorsque la société avait été placée en redressement judiciaire (un projet en France).
- 81.** La Cour a relevé plusieurs cas donnant à penser que les fonds de l'UE destinés à développer l'activité touristique ou à soutenir des microentreprises ont été dépensés pour des investissements utilisés au moins en partie à des fins privées (voir **encadré 18** pour quelques exemples).

## ENCADRÉ 18

### INVESTISSEMENTS N'AYANT PAS CONTRIBUÉ EFFICACEMENT AU DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ TOURISTIQUE ET AU SOUTIEN D'INITIATIVES ENTREPRENEURIALES

**Italie (Campanie):** lors de la visite sur place réalisée sur le site d'un projet d'agrotourisme, un appartement rénové grâce à des fonds alloués au titre de la mesure 311 était occupé par un membre de la famille du bénéficiaire; cette situation implique que ledit projet ne contribuait pas pleinement à la réalisation des objectifs de la mesure visant à accroître la VAB non agricole grâce à une diversification des activités.

**Pologne:** des éléments laissant supposer un usage privé ont été décelés dans le cadre d'un projet d'achat de matériel de bureau bénéficiant d'une aide au titre de la mesure 312. Cette aide a servi à financer l'achat d'un canapé en cuir destiné à recevoir des clients, installé au domicile du bénéficiaire (qui sert également de local professionnel) et utilisé dans un salon. Une visite préalable au paiement aurait pu faire naître des doutes chez les inspecteurs quant à l'usage privé potentiel que le bénéficiaire pouvait tirer des biens financés, mais aucune visite de cette nature n'a été réalisée.

### LES PROJETS DE DIVERSIFICATION PEUVENT CONTRIBUER À RENFORCER LA PERFORMANCE FINANCIÈRE DES AGRICULTEURS ...

- 82.** 33 des entreprises bénéficiaires d'une aide (58 %) sont parvenues à accroître leur VAB non agricole. Néanmoins, dans huit de ces cas, le lien entre cette augmentation et l'investissement ayant bénéficié d'une subvention était ténu. La VAB n'a pas pu être calculée pour cinq projets contrôlés en Pologne et en République tchèque, car ils étaient soumis à des règles comptables simplifiées. Les autorités n'avaient toutefois pas mis en place de système permettant de recueillir des données fiables. L'accroissement de la VAB n'a pas pu être évalué pour six autres projets (en Pologne et en Italie) soit parce qu'il était trop tôt pour évaluer leur incidence financière, soit parce que le bénéficiaire n'avait pas fourni les données financières pertinentes. Six projets n'ont débouché sur aucun accroissement de la VAB non agricole.

### ... MAIS LORSQU'ILS VISENT À CRÉER DES EMPLOIS, LEUR EFFICACITÉ N'EST QUE PARTIELLE ...

- 83.** Sur les 27 projets destinés à créer des emplois, seuls treize ont atteint les objectifs fixés (bien que dans deux cas la Cour nourrisse des doutes quant à la pérennité des emplois créés), alors que neuf projets n'ont créé qu'une partie du nombre d'emplois prévu, et cinq n'en ont créé aucun. L'audit a montré que les emplois prévus avaient principalement été créés dans les États membres où la subvention était subordonnée à la création d'emplois et où des contrôles ciblés avaient été réalisés pour s'assurer que cette condition était respectée. C'était le cas en Pologne, en République tchèque (pour certaines sous-mesures) et au Royaume-Uni (voir point 37). À l'inverse, les auditeurs ont relevé que l'incidence sur la création d'emplois était minime dans le cadre des projets contrôlés en France, en Italie et en Suède, où cette condition n'était pas contraignante et où aucun contrôle ciblé n'avait été réalisé (voir **annexe II**).

### ... ET LEUR EFFET SUR LA PRÉSERVATION DES EMPLOIS EST INCERTAIN

- 84.** Bien que les projets ne soient pas tous pensés dans une perspective de création d'emplois, les investissements peuvent permettre de préserver et de maintenir des emplois. Toutefois, le cadre commun de suivi et d'évaluation n'impose pas aux États membres de recueillir des données à cet égard. Seul le Royaume-Uni (Angleterre) a ajouté dans sa base de données du CCSE un indicateur supplémentaire mesurant les «emplois maintenus», définis comme les emplois qui auraient été supprimés si l'investissement bénéficiant de la subvention n'avait pas été engagé, même si l'application de cette définition s'est révélée incohérente. Dans le cas d'un projet indiquant deux emplois maintenus, la Cour a constaté que le chiffre déclaré aurait dû être zéro. En Pologne, l'audit a fait apparaître que les données concernant les emplois maintenus étaient consignées, mais mélangées aux données concernant les créations d'emplois. Par conséquent, les auditeurs n'ont pas été en mesure de tirer des conclusions quant à l'incidence des projets sur les emplois préservés ou maintenus, car aucun élément probant ne permettait d'évaluer ce critère, tant au niveau des États membres que des bénéficiaires.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 85.** Dans le cadre de la politique de développement rural, les États membres peuvent utiliser le budget de l'UE pour financer des projets visant à diversifier l'économie rurale afin de soutenir la croissance, l'emploi et le développement durable dans les zones rurales. À cet effet, l'UE cofinance avec les États membres des projets de diversification vers des activités non agricoles, de création de microentreprises et de promotion des activités touristiques.
- 86.** Cet audit a porté sur la question «Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale?» La Cour estime, en conclusion, que la Commission et les États membres ne sont globalement parvenus que dans une mesure limitée à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale, car l'aide n'a pas été systématiquement dirigée vers les projets les mieux à même d'atteindre les objectifs des mesures. Cette situation s'explique par des programmes de développement rural dépourvus de besoins d'intervention clairs ou d'objectifs spécifiques, par l'adoption de critères d'éligibilité généraux ne permettant pas d'écarter les projets les moins susceptibles de diversifier l'économie, ainsi que par des critères de sélection qui ne permettaient pas de retenir les projets les plus efficaces, voire qui n'étaient pas appliqués du tout.
- 87.** Trop souvent, notamment au début de la période de programmation, la sélection des projets obéissait davantage à la nécessité de dépenser le budget alloué qu'à une exigence de qualité des projets. Dans certains États membres audités, tous les projets éligibles ont été financés tant que le budget disponible le permettait, sans tenir compte des résultats de leur évaluation par les systèmes de sélection. L'objectif premier de création d'emplois n'a pas été correctement ciblé, le suivi n'a pas permis de donner une image pleinement fidèle des emplois créés et une gestion active a fait défaut, en particulier lorsqu'il apparaissait clairement que les objectifs fixés ne seraient pas atteints.
- 88.** Les États membres n'ont pas suffisamment atténué les risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement, ce qui les a empêchés d'assurer une utilisation optimale des ressources. Les contrôles réalisés par les États membres sur le caractère raisonnable des coûts n'ont pas suffisamment réduit le risque de dépenses excessives. On a également observé des retards de paiement et une charge administrative excessive.
- 89.** Ces faiblesses, ainsi que les recommandations afférentes de la Cour, sont détaillées ci-après.

- 90.** Il est essentiel de mieux cibler le soutien au développement rural pour améliorer l'efficacité au niveau des mesures. Ce ciblage reposant sur le zonage et la détermination de bénéficiaires, de types d'activités ou de réalisations, son efficacité est avant tout tributaire de la qualité de la stratégie qui sous-tend le programme. C'est pourquoi l'amélioration du ciblage découle naturellement d'une amélioration de la stratégie, mais surtout de l'élaboration d'un cadre clair qui définisse de quelle manière la diversification peut contribuer et contribuera à instaurer une croissance durable (c'est-à-dire la logique d'intervention). Toutefois, la majorité des PDR contrôlés ne définissait pas l'effet qu'ils souhaitaient atteindre et n'expliquait pas en quoi un financement au titre des mesures de diversification améliorerait la durabilité économique des zones rurales. La Commission a cependant approuvé ces PDR.

#### RECOMMANDATION 1

Les États membres devraient établir clairement dans leurs programmes de développement rural pourquoi et comment une aide publique aux investissements dans des activités non agricoles peut par exemple contribuer à remédier aux défaillances du marché liées aux obstacles à la croissance et à l'emploi.

Les PDR devraient définir des objectifs spécifiques et mesurables en lien avec ces besoins.

La Commission ne devrait approuver les PDR que s'ils présentent des stratégies intégrées et étayées s'appuyant sur une logique claire qui démontre de quelle manière l'intervention politique contribue à atteindre les objectifs stratégiques de création d'un environnement favorable à la croissance et à l'emploi.

- 91.** Les conditions d'éligibilité définies par certains États membres ne limitaient pas l'aide aux activités favorisant la diversification de l'économie rurale vers des activités non agricoles. La législation de l'UE exige en outre des États membres qu'ils fixent des critères de sélection qui permettent de donner la priorité aux projets les plus efficaces et les plus efficaces, et de justifier le rejet de ceux qui ne favorisent pas une utilisation optimale des ressources. Seulement quatre des six États membres et régions audités ont défini des critères de sélection et ces derniers n'étaient pas systématiquement appliqués.

- 92.** Au départ, tant que le budget disponible le permettait, les États membres audités finançaient tous les projets éligibles, quelles que soient leur efficacité et leur efficacité. Plus tard, lorsque le budget devenait serré, de «meilleurs» projets étaient rejetés.

#### RECOMMANDATION 2

Les États membres devraient définir des critères à appliquer ensuite de manière cohérente pour sélectionner les projets les plus efficaces et les plus durables au regard de leurs objectifs spécifiques de développement des activités non agricoles et de promotion de l'emploi. La capacité des projets à avoir une incidence positive sur l'emploi et les revenus devrait être prise en considération lors de la conception de la politique à venir et devrait occuper une place plus importante dans les systèmes de sélection des projets utilisés par les États membres. Ces systèmes de sélection devraient définir systématiquement un seuil minimal tenant compte de la «qualité du projet». Des contrôles ciblés devraient être réalisés pour s'assurer du respect de ces critères, par exemple au cours des visites sur place et des inspections ex post.

La Commission devrait veiller à ce que ces critères soient appliqués correctement et de manière continue, et non uniquement lorsque les fonds viennent à manquer.

- 93.** La Cour a constaté que les États membres n'avaient pas systématiquement dirigé les fonds vers les projets pour lesquels existait un besoin démontrable d'aide publique. Par conséquent, la probabilité de voir s'exercer un effet d'aubaine est forte et les résultats obtenus dans le cadre des projets ne l'ont pas nécessairement été grâce à la subvention. Ce type de subvention peut en outre constituer un gaspillage de deniers publics déjà limités lorsqu'elle fausse le marché au niveau local (par un effet de déplacement). Un seul État membre a tenu compte de ces risques lors de l'instruction des projets.

#### RECOMMANDATION 3

La Commission et les États membres devraient encourager l'adoption de meilleures pratiques concernant l'atténuation des risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement. Cela exige des États membres qu'ils sélectionnent des projets pour lesquels un besoin démontrable d'aide publique existe (et qui apportent une valeur ajoutée). Les États membres devraient prendre en considération les risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement lors de l'élaboration de leur PDR et de la sélection des projets. La Commission devrait encourager les États membres à se conformer au principe selon lequel les dépenses d'investissement ne sont éligibles qu'à partir du moment où la subvention a été approuvée.

- 94.** La Cour a relevé des faiblesses dans les systèmes mis en place par les États membres pour évaluer le caractère raisonnable des coûts des projets. Ces faiblesses accentuent le risque de voir les fonds publics dépensés sans que le principe d'économie soit dûment respecté.

#### RECOMMANDATION 4

Les États membres devraient atténuer les risques pesant sur le principe d'économie en procédant à une estimation systématique des coûts qui ne se limite pas aux questions d'éligibilité, et les résultats de cette évaluation devraient être correctement documentés. Dans la mesure du possible, des valeurs de référence devraient être établies pour les éléments de coût usuels, afin de faciliter l'estimation des coûts dans les propositions de projets.

La Commission devrait s'assurer que les États membres disposent de systèmes efficaces pour contrôler le caractère raisonnable des coûts.

- 95.** Le CCSE a été mis en place pour servir d'outil de suivi et d'évaluation aux États membres et à la Commission. La Cour a constaté qu'il ne produisait pas des données fiables qui puissent être utilisées pour assurer le suivi de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures, déceler les problèmes et trouver des solutions en temps opportun. De plus, la Commission et les États membres n'ont pas utilisé les informations de suivi pour gérer activement ces mesures afin d'en améliorer l'efficacité.
- 96.** Sur le plan de la création d'emplois, qui s'inscrit dans la priorité générale de l'axe 3, les États membres audités n'ont pas été en mesure de fournir des informations exactes concernant les emplois créés ou préservés et n'ont pas non plus ajusté les dépenses en conséquence lorsque les objectifs n'étaient pas atteints.

#### RECOMMANDATION 5

La Commission et les États membres devraient veiller à ce que, pour la période de programmation suivante, des informations fiables et pertinentes soient recueillies afin de faciliter la gestion et le suivi de la mesure et de déterminer jusqu'à quel point l'aide octroyée contribue à la réalisation des priorités de l'UE. De plus, les États membres devraient veiller à ce que des objectifs clairs et précis soient fixés pour les projets en faveur desquels des fonds sont engagés. Les objectifs devraient être autant que possible quantifiés, afin de faciliter l'exécution et le suivi des projets et de communiquer en retour des informations utiles à l'autorité de gestion.

Les objectifs en matière de création d'emplois devraient être réalistes et le nombre d'emplois effectivement créés devrait faire l'objet d'un suivi attentif. Les mesures devraient être mieux gérées sur l'ensemble de la période de programmation, en particulier s'il apparaît que les objectifs fixés ne pourront pas être atteints.

Il conviendrait d'encourager les États membres à mettre au point des indicateurs «sur mesure» qui tiennent compte de leur contexte et de leurs besoins spécifiques et ciblent leurs propres finalités de gestion et d'évaluation.

- 97.** Les lourdeurs administratives doivent être réduites autant que possible, en particulier pour les projets modestes. Les retards de paiement excessifs peuvent décourager les bénéficiaires.

#### RECOMMANDATION 6

La Commission et les États membres devraient redoubler d'efforts pour alléger la charge administrative et veiller à ce que les paiements soient effectués dans des délais raisonnables. La Cour suggère de se pencher sur la mise en place d'une procédure «accélérée» pour les investissements (délais de traitement des demandes d'aide plus courts) et les paiements modestes.



Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Ioannis SARMAS, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 5 juin 2013.

*Par la Cour des comptes*

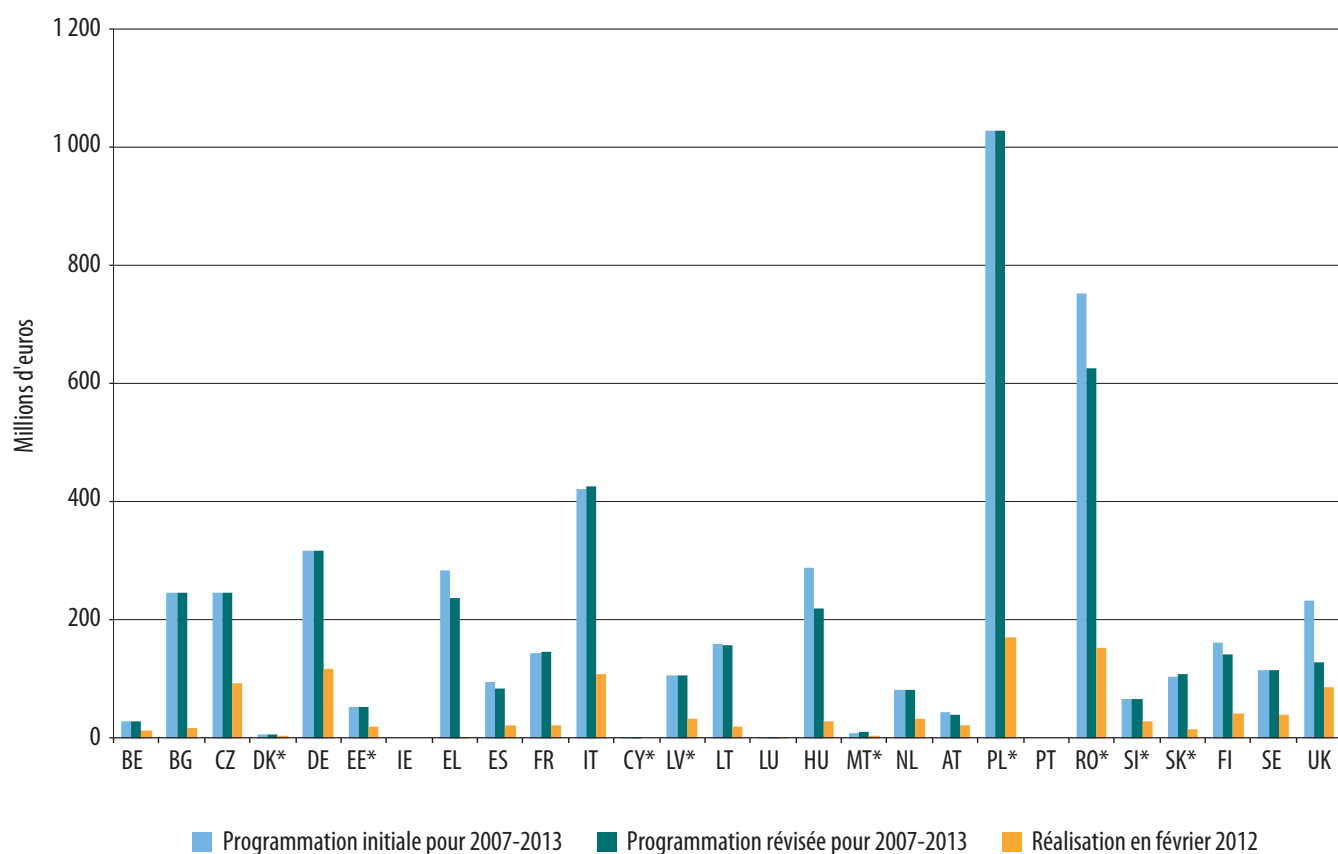


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## ANNEXE I

### FONDS DE L'UE PRÉVUS ET DÉPENSÉS AU TITRE DES MESURES DE DIVERSIFICATION DE L'AXE 3 (SITUATION EN FÉVRIER 2012)

- Dépenses prévues initialement (2007-2013): 4 922 400 000 euros
- Dépenses prévues révisées (2007-2013): 4 619 133 731 euros<sup>1</sup>
- Dépenses exécutées (2007-février 2012): 1 090 970 738 euros



<sup>1</sup> Au 31 décembre 2011.

Source: données compilées par la Cour des comptes européenne à partir des informations fournies sur le site web du réseau européen de développement rural: Indicateurs financiers et physiques ([http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/fr/financial-and-physical-indicators\\_fr.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/fr/financial-and-physical-indicators_fr.cfm)). L'Irlande et le Portugal n'ont pas programmé les mesures 311, 312 et 313. Le symbole «\*» signale que les États membres en question (Danemark, Estonie, Chypre, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie) n'ont pas programmé l'ensemble des trois mesures. En février 2012, Chypre n'avait déclaré aucune dépense.

## ÉVALUATION DES PROJETS AUDITÉS PAR LA COUR

État membre	Mesure	Description du projet	Coûts éligibles (arrondis, en euros)	Aide publique en % des coûts éligibles	Réalizations du projet produites conformément aux objectifs généraux de la mesure	Résultats des projets		Signes révélateurs d'un effet d'aubaine	Signes révélateurs d'un effet de déplacement
						Accroissement de la VAB non agricole	Nombre d'emplois créés/nombre d'emplois prévus (en ETP)		
République tchèque	312	Construction d'une salle d'impression	200 000	60 %			0 / 0	nombreux signes	plusieurs signes
	312	Acquisition d'une chaîne de reliure	95 000	49 %			1 / 1	nombreux signes	plusieurs signes
	313	Mise en place de panneaux d'information et d'aires de repos le long d'un chemin vinicole	20 000	90 %			0 / 0	peu de signes	aucun signe
	313	Construction d'hébergements touristiques par l'extension d'une cave à vin existante	75 000	60 %			0 / 0	plusieurs signes	plusieurs signes
	312	Acquisition d'une scie et d'équipements auxiliaires	45 000	50 %			2 / 2 **	peu de signes	peu de signes***
	311	Construction d'une installation de méthanisation (500 kW)	1 600 000	35 %			0 / 0	peu de signes	éléments probants insuffisants
	311	Extension d'une installation de méthanisation (à concurrence de 250 kW) et autres travaux de construction	550 000	30 %			0 / 0	plusieurs signes	éléments probants insuffisants
	312	Reconstruction d'une salle de production et acquisition d'équipements de traitement du métal	190 000	50 %	*		6 / 6 **	nombreux signes	nombreux signes
	311	Construction d'une installation de méthanisation (537 kW)	2 380 000	45 %			0 / 0	peu de signes	éléments probants insuffisants
	311	Acquisition d'installations pour le séchage du bois et travaux de préparation du site	155 000	60 %			0 / 0	peu de signes	peu de signes
	311	Construction d'une installation de méthanisation (526 kW)	1 890 000	46 %			0 / 0	peu de signes	éléments probants insuffisants

 évaluation positive


 évaluation négative

 S.O. sans objet

 évaluation majoritairement positive

 pas d'emplois créés/pas d'emplois prévus

 évaluation majoritairement négative

 éléments probants insuffisants/trop tôt pour évaluer

## ANNEXE II

État membre	Mesure	Description du projet	Coûts éligibles (arrondis, en euros)	Aide publique en % des coûts éligibles	Réalizations du projet produites conformément aux objectifs généraux de la mesure	Résultats des projets		Signes révélateurs d'un effet d'aubaine	Signes révélateurs d'un effet de déplacement
						Accroissement de la VAB non agricole	Nombre d'emplois créés/nombre d'emplois prévus (en ETP)		
France (Aquitaine)	311	Création d'un commerce de proximité	135 000	29 %			0,8 / 0	nombreux signes	peu de signes
	311	Création d'une salle de dégustation de vin	130 000	21 %			0 / 0	nombreux signes	plusieurs signes
	311	Création d'un magasin agricole vendant des produits fabriqués sur place (fromages)	60 000	38 %			0 / 0	plusieurs signes	plusieurs signes
	311	Création d'un magasin agricole vendant des produits fabriqués sur place (fromages)	55 000	50 %			0 / 0	peu de signes	plusieurs signes
	312	Réimplantation d'un magasin dans une nouvelle zone commerciale	35 000	25 %			0 / 0	nombreux signes	plusieurs signes
	312	Création d'un magasin d'appareils électriques	35 000	25 %			0 / 0	nombreux signes	peu de signes
	312	Acquisition d'un four à pain électrique	35 000	25 %			-3,3 / 0	plusieurs signes	peu de signes
	313	Construction et amélioration d'une éco-auberge	3 000 000	10 %			0 / 1	plusieurs signes	peu de signes
	313	Création d'un éco-camping	625 000	16 %			2,58 / 2	peu de signes	plusieurs signes
	313	Construction d'une salle de réception/d'un magasin dans le cadre de la rénovation d'un château appartenant au domaine public	200 000	50 %			1,2 / 0	nombreux signes	s.o.

 évaluation positive


 évaluation négative

s.o. sans objet

 évaluation majoritairement positive

 pas d'emplois créés/pas d'emplois prévus

 évaluation majoritairement négative

 éléments probants insuffisants/trop tôt pour évaluer

## ANNEXE II

État membre	Mesure	Description du projet	Coûts éligibles (arrondis, en euros)	Aide publique en % des coûts éligibles	Réalizations du projet produites conformément aux objectifs généraux de la mesure	Résultats des projets		Signes révélateurs d'un effet d'aubaine	Signes révélateurs d'un effet de déplacement
						Accroissement de la VAB non agricole	Nombre d'emplois créés/nombre d'emplois prévus (en ETP)		
Italie (Campanie)	311	Rénovation d'un centre d'agrotourisme et acquisition de matériel de jardinage	400 000	50 %			0 / 0	nombreux signes	peu de signes
	311	Reconstruction d'un gîte rural	245 000	50 %			0,75 / 0	peu de signes	plusieurs signes
	311	Pavage de la zone extérieure d'une exploitation et acquisition de mobilier de classe pour une ferme pédagogique	125 000	50 %			0 / 0	nombreux signes	peu de signes
	313	Organisation de manifestations et de festivals ruraux et création d'un site web	45 000	100 %	****	s.o.	s.o.	peu de signes	s.o.
	312	Acquisition d'un bus équipé pour permettre aux personnes handicapées de visiter des sites touristiques	305 000	50 %			1,2 / 3	nombreux signes	peu de signes
	312	Rénovation d'une pâtisserie et acquisition de panneaux solaires et de matériel de pâtisserie	205 000	40 %			1 / 1	plusieurs signes	peu de signes
	312	Rénovation d'une trattoria et création d'une pizzeria avec four à bois	50 000	50 %			1 / 3	plusieurs signes	plusieurs signes
	311	Restauration de petits gîtes ruraux	190 000	50 %			0 / 0	plusieurs signes	peu de signes
	311	Restauration d'un bâtiment agricole destiné au tourisme rural	400 000	50 %			0,92 / 1	peu de signes	plusieurs signes

 évaluation positive


 évaluation négative

s.o. sans objet

 évaluation majoritairement positive

 pas d'emplois créés/pas d'emplois prévus

 évaluation majoritairement négative

 éléments probants insuffisants/trop tôt pour évaluer

## ANNEXE II

État membre	Mesure	Description du projet	Coûts éligibles (arrondis, en euros)	Aide publique en % des coûts éligibles	Réalizations du projet produites conformément aux objectifs généraux de la mesure	Résultats des projets		Signes révélateurs d'un effet d'aubaine	Signes révélateurs d'un effet de déplacement
						Accroissement de la VAB non agricole	Nombre d'emplois créés/nombre d'emplois prévus (en ETP)		
Pologne	311	Acquisition d'un tracteur pour assurer des services agricoles dans le voisinage	25 000	50 %			0 / 0	peu de signes	peu de signes
	311	Acquisition d'une arracheuse-chargeuse afin de créer une nouvelle source de revenus extra-agricoles	55 000	43 %			0 / 0	plusieurs signes	peu de signes
	312	Achat de matériel de bureau et d'une voiture	15 000	50 %			1 / 1	nombreux signes	peu de signes
	312	Acquisition d'une pelleuse afin d'enrichir l'éventail des services de constructions offerts	175 000	37 %			4 / 3	plusieurs signes	peu de signes
	313	Construction de terrains de sport et de football/volley-ball de plage	90 000	100 %		s.o.	s.o.	peu de signes	peu de signes
	311	Rénovation et équipement d'une exploitation d'agrotourisme	40 000	56 %			0 / 0	plusieurs signes	peu de signes
	312	Acquisition d'un camion et reconstruction d'un immeuble utilisé par un grossiste	30 000	50 %			1 / 1	nombreux signes	plusieurs signes
	313	Reconstruction d'un amphithéâtre	140 000	100 %		s.o.	s.o.	peu de signes	s.o.

 évaluation positive


 évaluation négative

 sans objet

 évaluation majoritairement positive

 pas d'emplois créés/pas d'emplois prévus

 évaluation majoritairement négative

 éléments probants insuffisants/trop tôt pour évaluer

## ANNEXE II

État membre	Mesure	Description du projet	Coûts éligibles (arrondis, en euros)	Aide publique en % des coûts éligibles	Réalizations du projet produites conformément aux objectifs généraux de la mesure	Résultats des projets		Signes révélateurs d'un effet d'aubaine	Signes révélateurs d'un effet de déplacement
						Accroissement de la VAB non agricole	Nombre d'emplois créés/nombre d'emplois prévus (en ETP)		
Suède	312	Prise en charge des frais de personnel et des frais généraux d'une association visant à construire un réseau d'entreprises rurales	120 000	62 %	*	s.o.	0 / 4	peu de signes	peu de signes
	312	Création d'une coopérative de vente d'articles artisanaux et de services de nettoyage	65 000	98 %		s.o.	1 / 0	peu de signes	peu de signes
	312	Construction d'un manège d'équitation couvert	170 000	30 %			0 / 2	plusieurs signes	plusieurs signes
	312	Conversion d'une grange en commerce de fleurs/de plantes	10 000	30 %			1 / 1	plusieurs signes	peu de signes
	312	Extension d'un commerce de fleurs pour permettre l'organisation de cours de compositions florales	10 000	25 %			0 / 0	nombreux signes	peu de signes
	313	Construction d'un hall d'entrée comprenant une boutique de souvenirs et une galerie d'art et/ou des salles de conférences	160 000	30 %			4 / 1,5	plusieurs signes	plusieurs signes
	313	Agrandissement d'un café sur un site touristique pour augmenter sa capacité d'accueil	190 000	25 %		s.o.	0 / 0	peu de signes	peu de signes
	311	Extension d'un atelier avec des appareils de levage	90 000	25 %	*		0 / 0,25	nombreux signes	peu de signes
	311	Fourniture de conseils professionnels et de matériel promotionnel à une agence de voyage spécialisée en agrotourisme	10 000	30 %			0 / 1	nombreux signes	peu de signes
	311	Construction d'un nouveau restaurant et d'un gîte touristique séparé avec chambres d'hôtes	315 000	30 %			1 / 4	nombreux signes	plusieurs signes

 évaluation positive


 évaluation négative

 s.o. sans objet

 évaluation majoritairement positive

 pas d'emplois créés/pas d'emplois prévus

 évaluation majoritairement négative

 éléments probants insuffisants/trop tôt pour évaluer

## ANNEXE II

État membre	Mesure	Description du projet	Coûts éligibles (arrondis, en euros)	Aide publique en % des coûts éligibles	Réalizations du projet produites conformément aux objectifs généraux de la mesure	Résultats des projets		Signes révélateurs d'un effet d'aubaine	Signes révélateurs d'un effet de déplacement
						Accroissement de la VAB non agricole	Nombre d'emplois créés/nombre d'emplois prévus (en ETP)		
Royaume-Uni (Angleterre)	312	Rénovation et transformation d'une grange en locaux commerciaux et acquisition de matériel informatique	105 000	40 %			2 / 3	plusieurs signes	peu de signes
	312	Achèvement de la rénovation d'un bâtiment et installation d'un cabinet dentaire	140 000	40 %			4,8 / 5,3	nombreux signes	plusieurs signes
	311	Construction et équipement en vue d'agrandir un magasin agricole/café; site web	320 000	40 %			5,9 / 5,5	peu de signes	plusieurs signes
	313	Construction d'un café, d'une cour et d'une allée piétonnière sur un site touristique nouvellement créé	315 000	40 %			3,5+ / 4	peu de signes	peu de signes
	313	Construction et équipement d'un café et d'un entrepôt sécurisé	205 000	40 %			1,25 / 6	nombreux signes	peu de signes
	311	Acquisition et érection d'éoliennes dans une exploitation	75 000	50 %			0 / 0	peu de signes	aucun signe
	313	Construction et équipement d'une nouvelle entrée vers les jardins, avec magasin	155 000	50 %		s.o.	1,5 / 2,5	peu de signes	peu de signes
	311	Rénovation et transformation d'une grange en café et en locaux destinés à un magasin agricole existant	220 000	50 %			2,5 / 4	peu de signes	peu de signes
	312	Achat d'équipement pour une nouvelle entreprise offrant des services de blanchisserie aux établissements d'hébergement touristique	30 000	40 %			4,5 / 2,5	nombreux signes	plusieurs signes

 évaluation positive


 évaluation négative

 s.o. sans objet

 évaluation majoritairement positive

 pas d'emplois créés/pas d'emplois prévus

 évaluation majoritairement négative

 éléments probants insuffisants/trop tôt pour évaluer



- \* La Cour a constaté que trois projets n'étaient pas éligibles. Deux projets en Suède n'étaient pas éligibles parce que, dans un cas, le bénéficiaire n'était pas une microentreprise (conformément à l'article 54 du règlement (CE) n° 1698/2005) et, dans l'autre cas, le bénéficiaire n'était pas membre d'un ménage agricole (article 53 du règlement (CE) n° 1698/2005). En République tchèque, l'audit de la Cour a révélé qu'une entreprise métallurgique ayant bénéficié d'une aide au titre de la mesure 312 n'était pas une microentreprise: un ordre de recouvrement de près de 97 000 euros doit être établi.
- \*\* La Cour doute du caractère durable des emplois.
- \*\*\* Projet visant à reprendre des activités de la chaîne de production qui, jusqu'alors, étaient sous-traitées, mais cela n'avait pas encore abouti au moment de l'audit.
- \*\*\*\* À la suite de l'audit de la Cour, les autorités italiennes ont établi un ordre de recouvrement au motif que le bénéficiaire (la commune) n'a pas permis à la Cour des comptes d'accéder aux documents.

Critères d'évaluation	
<b>Réalisations du projet produites conformément aux objectifs de la mesure<sup>1</sup></b>	<p>Réalisations du projet en ce qui concerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— la contribution aux objectifs de la mesure fixés dans le principal règlement de l'UE en la matière ((CE) n° 1698/2005); les éléments suggérant un usage privé sont pris en considération</li> <li>— le caractère durable des activités financées au moment de l'audit (en tant que condition préalable à la réalisation des objectifs)</li> </ul>
<b>Accroissement de la VAB non agricole</b>	<p>«Les résultats du projet en matière d'accroissement de la VAB non agricole (valeur ajoutée brute), où VAB = production totale – total de la consommation intermédiaire. Production totale = valeur des ventes + solde des stocks + propre usage ou consommation. Consommation intermédiaire totale = intrants directs + frais généraux (c'est-à-dire liés aux activités de production, mais pas à des lignes de production spécifiques) comme l'entretien des immeubles et des machines, l'énergie, l'eau, les assurances relatives aux immeubles et les autres frais généraux»</p> <p><i>Note:</i> une variation de la VAB peut également être due à des facteurs autres que l'aide reçue. Les liens de causalité faibles avec le projet sont indiqués en jaune.</p>
<b>Création d'emplois</b>	<p>Les résultats du projet s'agissant:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— du nombre d'emplois créés (exprimé en ETP — équivalent temps plein) par rapport au nombre envisagé lors de l'introduction de la demande d'aide</li> <li>— type d'emplois créés (emplois permanents, saisonniers, temporaires, etc.)</li> </ul>
<b>Signes révélateurs d'un effet d'aubaine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— autoévaluation du bénéficiaire sur la question de savoir si l'investissement aurait été réalisé sans l'aide</li> <li>— projet d'investissement démarré voire achevé avant l'introduction de la demande d'aide/avant la décision d'octroi</li> <li>— projet préfinancé majoritairement, voire totalement, avec des ressources propres</li> <li>— la situation financière de l'entreprise à la date de la demande indique une très bonne situation financière</li> <li>— l'évaluation de l'investissement indique un retour sur investissement élevé (ou rapide) et rien n'indique que le bénéficiaire éprouve des difficultés d'accès aux capitaux</li> </ul>
<b>Signes révélateurs d'un effet de déplacement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— autoévaluation du bénéficiaire s'agissant de l'effet de déplacement</li> <li>— le bénéficiaire se trouve sur un marché stable ou en rétrécissement, ou sur un marché présentant une faible différenciation des produits, et le projet visait principalement à augmenter la capacité/la part de marché ou à augmenter l'efficacité/réduire les coûts</li> </ul>

<sup>1</sup> Le règlement (CE) n° 1698/2005 dispose, en son article 4, paragraphe 1, sous c), que «le soutien en faveur d'un développement rural contribue à la réalisation des objectifs suivants: [...] la promotion de la diversification des activités économiques» et, en son article 52, sous a), que «l'aide [...] comprend:

a) des mesures visant à diversifier l'économie rurale, notamment:

- i) la diversification vers des activités non agricoles;
- ii) l'aide à la création et au développement des microentreprises [...];
- iii) la promotion des activités touristiques».

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### IV.

La Commission fait observer que les mesures faisant l'objet de l'audit de la Cour supposent un concept large.

Les objectifs des mesures de diversification ne sont pas strictement ni exclusivement liés à la croissance et à l'emploi. D'autres objectifs, définis par les États membres dans leurs programmes de développement rural, pourraient également être visés par ces mesures<sup>1</sup>.

La Commission rappelle que le troisième objectif essentiel de la politique de développement rural est l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques.

### V.

Le cadre juridique qui est actuellement en place prévoit une portée et une finalité étendues des mesures, ce qui permet une grande flexibilité dans la mise en œuvre.

Les principes de subsidiarité et de gestion partagée donnent un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres et aux régions. Conformément à ces principes, la sélection des projets, y compris la définition des critères de sélection, relève de la responsabilité des États membres.

Néanmoins, dans le cadre de sa fonction de surveillance, la Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'une plus grande sélectivité<sup>2</sup> et d'un meilleur ciblage dans la mise en œuvre de la mesure.

<sup>1</sup> Décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) (section 3.3).

<sup>2</sup> En particulier, lors des réunions annuelles, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Puis, en 2009, dans un autre courrier, il était demandé aux États membres de s'assurer que des critères de sélection appropriés étaient définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

La Commission est d'avis que les besoins et les possibilités ont été décrits de manière suffisamment claire pour rendre la programmation des mesures auditées appropriée et possible, même si les analyses en question auraient pu être meilleures dans certains cas. La Commission considère que les critères d'éligibilité définis par les États membres n'ont pas, en tant que tels, pour objet d'exclure une entreprise déterminée d'un secteur économique du soutien de l'Union européenne. Au contraire, les critères d'éligibilité devraient avoir pour objet, au niveau de l'opération soutenue, de mieux cibler l'aide en fonction des véritables besoins du territoire concerné, sur la base de la programmation stratégique et de l'analyse SWOT. La législation elle-même favorise déjà les microentreprises, les activités de tourisme rural et de diversification de l'agriculture. En ce qui concerne le ciblage de l'aide, la Commission partage l'avis de la Cour selon lequel il y a lieu d'améliorer celui-ci au niveau des États membres.

Le ciblage peut également prendre d'autres formes (règles d'éligibilité détaillées, différenciation régionale et sectorielle et différenciation au niveau de l'intensité et des plafonds des aides) permettant aux États membres d'opérer une présélection parmi les bénéficiaires potentiels.

Tout en notant que les mesures faisant l'objet de l'audit visent des objectifs plus larges que la lutte contre les obstacles à l'emploi et à la croissance, la Commission convient que les PDR devraient présenter des objectifs mesurables qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques.

La Commission, consciente de certaines faiblesses dans ce domaine, a proposé, en ce qui concerne le Feader pour la période de programmation 2014-2020, de renforcer le cadre juridique de manière à ce que des objectifs chiffrés ex ante soient fixés pour chacun des domaines prioritaires de l'Union. Le programme contient une description de la stratégie, et les mesures sélectionnées liées aux priorités de l'Union seront fondées sur une logique d'intervention solide reposant sur une évaluation ex ante.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### VI.

L'exigence relative au ciblage de l'aide aux investissements (article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission) a été introduite explicitement pour la première fois au cours de la présente période de programmation, entre autres, précisément pour contrer les effets d'aubaine et de déplacement.

L'aide aux projets devrait être accordée sur la base de l'évaluation permettant de déterminer si le projet contribue à la réalisation des objectifs du programme de développement rural.

La Commission reconnaît que le cadre actuel pourrait être amélioré. Toutefois, si, pour évaluer l'effet d'aubaine, l'on tient compte uniquement de la capacité financière des bénéficiaires, l'on court le risque de soutenir des projets non viables et de voir une augmentation des coûts administratifs pour les autorités et un alourdissement de la charge administrative pour les bénéficiaires.

Le risque d'un dépassement des dépenses doit être pris en considération. Les taux d'intensité de l'aide doivent contribuer à réduire ces risques.

En ce qui concerne la charge administrative, la Commission a proposé pour la période de programmation 2014-2020 que les trois mesures auditées par la Cour soient réunies en une seule et même mesure, avec un meilleur ciblage des bénéficiaires, de meilleures conditions d'éligibilité et des règles plus efficaces en matière de paiements qui permettent de réduire la charge administrative pouvant être associée à ces mesures. La Commission prévoit une nouvelle réduction de la charge administrative sous la forme de l'instauration de coûts simplifiés.

La Commission encourage les États membres (par exemple, au sein des comités de suivi et lors des réunions d'examen annuelles) à raccourcir les délais d'approbation des projets et les délais de paiement aux bénéficiaires, et elle a été informée que la situation s'améliorait. Toutefois, la garantie de l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre et du bon fonctionnement des procédures administratives au niveau national/régional relève de la responsabilité de l'État membre.

### VII.

La Commission est d'avis que, par principe, le CCSE<sup>3</sup> est un instrument valable pour assurer le suivi et l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la politique de développement rural de l'Union. Il présente de nombreux atouts, en dépit de certaines difficultés rencontrées.

Pour remédier aux faiblesses constatées dans les méthodologies mises au point par les États membres pour évaluer certains indicateurs, la Commission a établi en 2010 des orientations méthodologiques, qui ont été distribuées et expliquées aux responsables de l'évaluation dans les États membres. Les chiffres devraient désormais être plus fiables.

L'approche stratégique retenue en matière de développement rural pour chaque État membre est définie dans les plans stratégiques nationaux respectifs.

Les PDR doivent être conformes à l'approche stratégique définie dans les plans stratégiques nationaux et viser à mettre au point des options en matière d'aide qui soient conformes à la législation de l'UE et qui puissent contribuer à la réalisation des priorités stratégiques de l'UE et des États membres, y compris celle qui concernent la création d'emplois dans les zones rurales.

En ce qui concerne la prochaine période de programmation, la Commission met au point, avec les États membres, une nouvelle version du CCSE, qui permettra d'évaluer, pour chaque PDR, l'état d'avancement de la mise en œuvre par rapport aux indicateurs cibles définis en commun pour les priorités et les domaines principaux sélectionnés pour le programme. À la base se trouve un plan indicateur qui, pour chaque domaine principal, fixe l'objectif et les résultats prévus ainsi que les dépenses pour les mesures qui seront utilisées pour atteindre les cibles et les objectifs du programme. Le plan indicateur représente la logique d'intervention quantifiée pour chaque programme individuel de manière plus précise que ne le fait la structure rigide par axe thématique actuelle.

<sup>3</sup> CCSE — cadre commun de suivi et d'évaluation.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### VIII.

La Commission observe qu'un grand nombre des recommandations suivantes sont adressées aux États membres et que les principes de subsidiarité et de gestion partagée donnent un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres et aux régions.

— Au moment de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité avec les dispositions juridiques applicables<sup>4</sup>.

Tout en notant que les mesures faisant l'objet de l'audit visent des objectifs plus larges que le simple redressement des défaillances du marché liées aux obstacles à l'emploi et à la croissance, la Commission convient que les PDR devraient présenter des objectifs mesurables qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques.

La Commission, consciente de certaines faiblesses dans ce domaine, a proposé, en ce qui concerne le Feader pour la période de programmation 2014-2020, de renforcer le cadre juridique de manière que des objectifs chiffrés ex ante soient fixés pour chacun des domaines prioritaires de l'Union. Le programme contient une description de la stratégie, et les mesures sélectionnées liées aux priorités de l'Union seront fondées sur une logique d'intervention solide reposant sur une évaluation ex ante. Si le programme proposé ne contient pas une telle stratégie ni des objectifs appropriés, la Commission ne l'approuvera pas.

<sup>4</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 (article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil).

— La portée étendue des mesures auditées doit être reconnue, celles-ci n'ayant pas seulement une incidence sur l'emploi et le revenu, mais contribuant également à la durabilité des zones rurales.

La Commission a insisté à plusieurs reprises, pendant la période de programmation en cours, sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité et est disposée à continuer d'encourager les États membres à le faire.

L'application de critères de sélection ou d'un mécanisme de ciblage équivalent est examinée par la Commission dans ses missions d'audit, et plusieurs observations à cet égard ont été adressées aux États membres. Si nécessaire, la Commission propose des corrections financières.

La Commission approuve la recommandation et a prévu, dans sa proposition<sup>5</sup> relative à la politique de développement rural de l'UE pour la période de programmation 2014-2020, la définition de critères de sélection pour l'ensemble des mesures en vue de garantir l'égalité de traitement des demandeurs, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures conformément aux priorités de l'Union en matière de développement rural. Il est proposé de rendre l'utilisation de critères de sélection généralement obligatoire, même dans le cas où les ressources disponibles sont suffisantes, sauf pour certaines mesures compensatoires liées aux surfaces ou aux animaux.

La Commission reconnaît également que le mode de sélection des projets des États membres devrait tenir compte de la qualité des projets et utiliser un système de notation minimale. La Commission présentera des lignes directrices aux États membres sur l'utilisation des critères d'éligibilité et de sélection pour la prochaine période de programmation.

<sup>5</sup> La proposition de règlement sur le développement rural et son article 49, ainsi que les actes d'exécution/actes délégués correspondants, constituent la base juridique. Voir COM(2011) 627 final/2 du 19 octobre 2011.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

— La Commission souscrit à la recommandation et est disposée à organiser avec les États membres un échange de bonnes pratiques sur l'atténuation des risques d'effets d'aubaine et de déplacement.

La législation prévoit que les règles générales en matière d'aides d'État s'appliquent aux aides prévues à l'article 52, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005. En vertu de ces règles, les dépenses sont éligibles à compter de la soumission de la demande d'aide. Cette exigence est énoncée dans les règles relatives aux aides d'État et vise à déterminer le nécessaire élément incitatif permettant d'éviter l'effet d'aubaine<sup>6</sup>. Les mêmes règles devront s'appliquer aux mesures cofinancées ainsi qu'aux régimes d'aide notifiés au titre du régime des aides d'État.

Si, pour évaluer l'effet d'aubaine, l'on tient compte uniquement de la capacité financière des bénéficiaires, l'on court le risque de soutenir des projets non viables et de voir une augmentation des coûts administratifs pour les autorités et un alourdissement de la charge administrative pour les bénéficiaires.

— La Commission traite la question de l'évaluation du caractère raisonnable des coûts au cours de ses missions d'audit portant sur les mesures d'investissement. Elle vérifie que l'État membre a établi un système efficace pour évaluer le caractère raisonnable des coûts. Étant donné la complexité du sujet, la Commission continuera d'examiner cette question lors de ses missions d'audit. Elle poursuivra également les discussions avec les États membres en dehors du cadre de l'apurement des comptes.

Le nombre de missions d'audit est limité en raison du nombre d'effectifs disponibles. Par conséquent, le nombre et la portée de ces missions sont décidés sur la base d'une analyse des risques.

— Les objectifs et les résultats correspondants au niveau du programme sont définis par l'autorité de gestion dans le cadre de la stratégie du programme. Au niveau du projet, les résultats/effets escomptés/prévisionnels avec lesquels le projet considéré contribuera aux objectifs du programme sont fixés au préalable par les bénéficiaires potentiels dans les demandes d'aide. Toutefois, il existe toujours des incertitudes et des facteurs externes dans la réalisation des objectifs fixés, de sorte que les objectifs devraient au besoin également pouvoir être ajustés en conséquence.

<sup>6</sup> Article 8 du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission. Son paragraphe 2 dispose: «Les aides accordées aux PME, couvertes par le présent règlement, sont réputées avoir un effet incitatif si, avant le début de la réalisation du projet ou de l'activité en question, le bénéficiaire a présenté une demande d'aide à l'État membre concerné.»

La Commission approuve la recommandation et veille à ce que, au cours de la préparation du cadre commun de suivi et d'évaluation pour la période à venir, qui est en cours d'élaboration<sup>7</sup>, les faiblesses observées au cours de la période actuelle soient prises en considération. Par conséquent, pour la prochaine période de programmation, les indicateurs de résultats seront plutôt évalués dans le cadre de l'évaluation des PDR. Des documents explicatifs plus précis (fiches) seront également élaborés pour chaque indicateur afin d'éviter des incohérences éventuelles dans la collecte des données du fait d'une mauvaise interprétation.

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, la Commission met au point, avec les États membres, un CCSE qui permettra d'évaluer, pour chaque PDR, l'état d'avancement de la mise en œuvre par rapport aux indicateurs cibles définis en commun pour les priorités et les domaines principaux sélectionnés pour le programme. À la base se trouve un plan indicateur qui, pour chaque domaine principal, fixe l'objectif et les résultats prévus ainsi que les dépenses pour les mesures qui seront utilisées pour atteindre les cibles et les objectifs du programme. Le plan indicateur représente la logique d'intervention quantifiée pour chaque programme individuel de manière plus précise que ne le fait la structure rigide par axe thématique actuelle.

— La Commission encourage les États membres dans différents contextes (par exemple, au sein des comités de suivi et lors des réunions d'examen annuelles) à raccourcir les délais des procédures d'approbation des projets et les délais de paiement aux bénéficiaires, et elle a été informée que la situation s'améliorait au cours de la présente période de programmation.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission prévoit une nouvelle réduction de la charge administrative sous la forme de l'instauration de coûts simplifiés. En conséquence, les processus de demande, de gestion et de contrôle du remboursement des paiements réalisés seront plus faciles, tant pour les bénéficiaires que pour l'administration elle-même.

<sup>7</sup> La proposition de législation horizontale (article 110), la proposition de règlement sur le développement rural (titre VII), ainsi que les actes d'exécution/actes délégués correspondants, constituent la base juridique. Voir COM(2011) 628 final/2 du 19 octobre 2011 et COM(2011) 627 final/2 du 19 octobre 2011.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## INTRODUCTION

### 3.

Le considérant 47 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil s'applique également à l'axe 3.

La Commission tient à souligner que le considérant 11 et l'article 4 du règlement (CE) n° 1698/2005 définissent le troisième objectif central comme étant l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques.

### 5.

Les orientations stratégiques de la Communauté énoncent en outre ce qui suit: «Lors de la promotion de la formation, de l'information et de l'esprit d'entreprise, il devrait être tenu compte également des besoins particuliers des femmes, des jeunes et des travailleurs plus âgés.»

### 8 — troisième tiret

Des projets typiques, concernant par exemple les infrastructures récréatives et les petites infrastructures (centres d'information et signalisation des sites touristiques), décrites à l'article 55 du règlement (CE) n° 1698/2005, sont également importants pour l'évaluation de l'axe 3.

## OBSERVATIONS

### 16.

Les objectifs des mesures de diversification ne sont pas strictement ni exclusivement liés à la croissance et à l'emploi. D'autres objectifs, définis par les États membres dans leurs programmes de développement rural, pourraient également être visés par ces mesures<sup>8</sup>. Dès lors, l'analyse de la situation qui met en évidence les points forts et les points faibles est une analyse générale couvrant l'ensemble de la zone de programmation et va au-delà des simples moteurs de l'emploi et de la croissance (annexe II, point 3.1, du règlement (CE) n° 1974/2006).

<sup>8</sup> Voir la section 3.3 des orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013).

### 18.

Au moment de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité avec les dispositions juridiques applicables. Ses observations ont été communiquées aux États membres, ce qui a conduit à des améliorations des programmes. La logique d'intervention qui caractérise chaque PDR couvre toute l'architecture d'un programme et son mécanisme de mise en œuvre; dès lors, chaque PDR contenait les informations nécessaires permettant son approbation conformément au cadre juridique.

La Commission estime que, dans l'ensemble, les besoins et les possibilités ont été décrits avec suffisamment de clarté pour rendre la programmation des mesures auditées appropriée et possible dans chaque cas.

L'étude intitulée «Synthèse des évaluations ex ante des programmes de développement rural 2007-2013»<sup>9</sup>, qui a été achevée en 2008, a conclu que «des efforts substantiels ont été consentis dans les États membres pour définir les besoins et que ces derniers ont été soigneusement pris en compte dans la phase de programmation». Les États membres «ont consacré des efforts considérables à l'élaboration de leurs stratégies qui s'appuient sur une évaluation approfondie des besoins».

La plupart des rapports ex ante au niveau des PDR ont relevé un choix de mesures approprié et stratégique.

### Encadré 2

Dans le PDR concernant le Royaume-Uni (Angleterre), il est indiqué que les autorités régionales/locales «tiendront compte en particulier des mauvaises performances et désavantages économiques ruraux... lorsqu'ils décideront, avec leurs partenaires régionaux et locaux, à quelles affectations les ressources seront destinées» (section 5.3.1.3, point 553).

### 19.

Voir la réponse au point 18.

<sup>9</sup> Étude intitulée «Synthèse des évaluations ex ante des programmes de développement rural 2007-2013», disponible à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm)

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 20.

Les principes de subsidiarité et de gestion partagée donnent un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres et aux régions. En vertu de ces principes, l'établissement d'objectifs au niveau national ou régional relève de la responsabilité des États membres.

Le cadre juridique n'empêche pas un programme d'avoir différents objectifs en termes de portée et de mesurabilité. Les États membres ont toujours la possibilité de fixer des indicateurs supplémentaires, autres que ceux définis dans le CCSE, si cela s'avère nécessaire.

La Commission a proposé, pour la prochaine période de programmation, que des objectifs appropriés soient fixés sur la base d'indicateurs communs pour chacun des domaines à retenir parmi les priorités de l'Union, et que les mesures sélectionnées en fonction des priorités de l'Union soient fondées sur une logique d'intervention solide reposant sur une évaluation ex ante.

### Encadré 3 — République tchèque

Les trois mesures font partie de la même priorité au sein de l'axe 3 (création d'emplois et soutien du recours aux sources d'énergie renouvelables) et, de ce fait, ont des objectifs globaux identiques. Néanmoins, en ce qui concerne la spécificité de chaque mesure, les trois fiches de mesures, sous la rubrique «profil de la mesure» (caractéristiques de la mesure), illustrent la nature des projets à financer.

### 22.

La législation permet une interprétation large de l'éligibilité des activités et secteurs au titre de l'axe 3.

Le ciblage peut être effectué non seulement par une limitation de l'éligibilité des activités ou secteurs économiques, mais également par une différenciation régionale et sectorielle, l'établissement de critères de sélection ou une différenciation au niveau de l'intensité et du plafond des aides permettant aux États membres d'opérer une présélection parmi les bénéficiaires potentiels.

### 24.

Voir les réponses aux points 18, 20 et 22.

En ce qui concerne l'efficacité et l'efficacités des mesures proposées par les États membres en faveur de la croissance et de l'emploi, la Commission considère qu'elles ne peuvent pas être entièrement établies ex ante (par exemple, les conséquences de la crise économique et financière actuelle sur les entreprises rurales).

La croissance et l'emploi ne sont pas les seuls objectifs de l'axe 3 de la politique de développement rural de l'UE, et ne sont pas les seuls besoins territoriaux ou structurels qui peuvent être potentiellement recensés par les États membres dans leurs PDR.

### 25.

Voir la réponse au point 22.

### 26.

Voir la réponse au point 16.

Les mesures de l'axe 3 sont mises en œuvre dans les limites des règles générales de l'UE en matière d'aides d'État. La législation n'a pas imposé aux États membres l'obligation de fixer des règles d'éligibilité restrictives, à moins que l'analyse AFOM et l'évaluation des besoins ne requièrent de telles actions au niveau national ou régional.

La Commission fournira des orientations supplémentaires sur les critères d'éligibilité et de sélection pour la période de programmation 2014-2020.

En ce qui concerne les observations de la Cour selon lesquelles les projets ne sont pas éligibles, il convient de prendre en considération les éléments suivants:

**République tchèque:** d'après les informations fournies par les autorités nationales, le projet est actuellement en cours d'examen.

**Suède:** l'article 54 du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit uniquement que l'aide vise les microentreprises, et non que les microentreprises doivent être les seules bénéficiaires dans le cadre de la mesure<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural 2007-2013 précisent les intentions stratégiques qui sous-tendent l'aide prévue à l'article 52, point a) ii), du règlement (CE) n° 1698/2005. Action clé iv) de la section 3.3: «Développer les microentreprises et l'artisanat en se fondant sur les savoir-faire traditionnels ou en apportant de nouvelles compétences, en particulier en combinaison avec l'acquisition d'équipement, la formation et le coaching, pour contribuer à promouvoir l'esprit d'entreprise et à développer le tissu économique.»



# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Encadré 4

Voir la réponse au point 26.

La Pologne met en œuvre la mesure 313 d'une manière intégrée, avec la rénovation et le développement des villages (mesure 322) et la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural (mesure 323). La mesure intégrée vise également à la mise en place de services de base, y compris les activités culturelles et de loisirs, pour un village ou une association de villages ainsi que les petites infrastructures y afférentes, au sens de l'article 56 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

## 29.

Voir la réponse au point 20.

Conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, la définition des critères de sélection et la sélection effective des projets relèvent de la responsabilité des États membres.

La Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'une plus grande sélectivité au cours de la période de programmation actuelle. En particulier, lors des réunions annuelles ou des réunions de comités de suivi, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Puis, en 2009, dans un autre courrier, il était demandé aux États membre de s'assurer que des critères de sélection adéquats étaient définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

Pour la prochaine période de programmation<sup>11</sup>, les propositions de la Commission prévoient la définition de critères de sélection pour toutes les mesures. L'utilisation de critères de sélection sera en général obligatoire, même dans le cas où les fonds disponibles sont suffisants<sup>12</sup>.

**Suède:** la Suède a adopté des critères de sélection pour le programme lors de la réunion du comité de suivi du 9 octobre 2007.

<sup>11</sup> La proposition de règlement sur le développement rural, les dispositions de l'article 49 ainsi que les actes d'exécution/actes délégués correspondants constituent la base juridique.

<sup>12</sup> Si les ressources sont suffisantes, l'utilisation des critères de sélection sera facultative uniquement pour certaines mesures annuelles ou pluriannuelles, notamment la mesure agroenvironnementale et climatique, lorsque ces mesures seront mises en œuvre au moyen d'opérations types devant garantir l'égalité des effets sur l'environnement ou sur le bien-être des animaux.

## 30.

Voir la réponse au point 29.

**Italie (Campanie):** voir la réponse dans l'encadré 5.

## Encadré 5 — Italie (Campanie)

À la suite de l'audit de la Cour, l'autorité de gestion a reconnu la faiblesse constatée dans l'attribution des points à chaque projet, et elle a immédiatement réagi afin de remédier aux erreurs dans la sélection des projets présentés en vue de bénéficier d'un soutien, en donnant des instructions claires au personnel chargé du contrôle des projets proposés. En particulier celui-ci a clairement reçu pour consigne de n'attribuer aucun point (0 point) si les critères de sélection ne sont pas remplis.

## Encadré 5 — France (Aquitaine)

D'après les autorités régionales, les investissements réalisés dans le but de répondre aux critères définis, entre autres, dans le cadre du programme régional «Destination vignobles» sont éligibles au titre de la mesure 311. Cela s'inscrit dans le cadre de la stratégie globale de la région qui vise à améliorer les normes des installations touristiques dans les vignobles en encourageant les responsables à effectuer les investissements nécessaires afin de respecter une charte de qualité.

Conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1698/2005, le développement des entreprises rurales existantes pourrait bénéficier d'une aide si les conditions d'éligibilité sont remplies.

## Encadré 5 — Italie (Campanie)

La Commission a rappelé aux autorités italiennes l'importance des procédures de sélection pour garantir la mise en œuvre des mesures et le respect des objectifs du programme (voir également la réponse à l'encadré 5).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 6 — République tchèque

La Commission a contesté cette pratique et abordé cette question avec l'autorité de gestion au cours de réunions et par écrit au début de l'année 2010<sup>13</sup>.

### Encadré 6 — Italie (Campanie)

Voir les réponses à l'encadré 5 et au point 31.

### Encadré 6 — Suède

D'après les explications de l'Office suédois de l'agriculture, la préfecture a accepté les demandes sur une base continue, et seuls les projets qui ont contribué à la réalisation des objectifs du programme et des priorités fixées par «le comté» ont été acceptés. La qualité des projets et leur capacité à répondre à ces priorités ont été évaluées sur la base des plans d'activité et de projet. Cette évaluation devra à l'avenir être justifiée.

### 32.

Les mesures auditées contribuent également au développement durable des zones rurales et de leur environnement économique, à la préservation de l'emploi existant et à la création des conditions de croissance économique. En outre, le «niveau de qualification» devrait également être pris en compte.

Il faut noter que les coûts par emploi varient selon les régions, les États membres et les secteurs économiques, et qu'ils ne constituent pas le seul critère d'évaluation des demandes.

Le coût par emploi peut être un indicateur inapproprié, par exemple, dans les cas où les investissements couvrent des activités à forte intensité technologique dont la gestion requiert peu de ressources humaines, dans les cas où il s'agit de protéger l'emploi, d'améliorer la qualité des emplois existants ou de créer des emplois temporaires liés à l'investissement.

<sup>13</sup> 1. Par lettre du 19 mars 2010 (réf. Ares(2010)148269], la Commission a indiqué aux autorités tchèques qu'elle avait été informée au cours de la réunion préparatoire qui s'est tenue le 11 novembre 2009, avant la réunion du comité de suivi du 12 novembre 2009, qu'en 2009, les critères de sélection n'avaient pas été appliqués. Cette question a également été débattue avec les autorités tchèques lors de la réunion d'examen annuelle qui s'est tenue en février 2010 et lors de la réunion préparatoire qui a eu lieu le 24 mars 2010, avant la réunion du comité de suivi du 25 mars 2010. Dans sa lettre, la Commission s'est référée à l'article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006 et à l'article 71, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005.

2. Les autorités tchèques ont répondu par lettre du 7 avril 2010, réf. Cj.10039/10-11200 (enregistrée à la Commission le 13 avril 2010 avec la réf. Ares(2010)189115].

3. La Commission a effectivement répondu à cette lettre le 17 mai 2010 (réf. Ares(2010)261022]. Dans cette lettre, la Commission a écrit: «Au cours de la réunion du comité de suivi elle-même (qui s'est tenue le 25 mars 2010), nous avons également compris que vous feriez en sorte qu'à l'avenir, les enveloppes financières soient arrêtées avant l'ouverture des appels à candidatures et que ceux-ci soient sélectionnés conformément aux critères établis. Par conséquent, je soussigné (c'est-à-dire le représentant de la Commission), considère que, bien que ce ne soit pas clairement indiqué dans votre lettre, vous êtes engagés par votre déclaration au cours de la réunion du comité de suivi.»

### 34.

La fourchette de coûts par emploi indiquée par la Cour (de 3 000 à 215 000 euros) ne concerne pas des activités similaires ou identiques. Il convient donc de reconnaître également les différents types d'investissements.

### 37.

La Commission fait observer que les principes de subsidiarité et de gestion partagée donnent un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres et aux régions, étant donné que le CCSE ne précise pas quels autres indicateurs doivent être utilisés par les États membres dans le cadre de l'évaluation et du suivi des projets. La sélection des projets et le suivi de leur mise en œuvre relèvent de la responsabilité des États membres.

La Commission met tout en œuvre dans le cadre de ses missions d'audit pour déceler les mauvaises pratiques et proposer des mesures connexes pertinentes, y compris les mesures de correction nécessaires.

### 40.

**Italie (Campanie) et Suède:** voir la réponse donnée à l'encadré 8.

### Encadré 8 — République tchèque

Il est exact que les autorités tchèques ont initialement fixé des objectifs plutôt ambitieux en matière de création d'emplois. Dans le même temps, la crise économique et financière a entravé de manière significative la création d'emplois. Par conséquent, à la suite de l'évaluation à mi-parcours et de la visite de la Cour, une révision de ces objectifs a été proposée le 27 septembre 2012 dans le cadre de la 8<sup>e</sup> modification du PDR, acceptée par la Commission le 13 mars 2013.

### Encadré 8 — Italie (Campanie)

D'après les règles générales relatives aux aides d'État qui s'appliquent à l'axe 3 du Feader, les subventions inférieures à 200 000 euros accordées à une entreprise sur une période de trois ans ne constituent pas des «aides d'État» (règle dite «de minimis»). Cependant, la Commission encourage les États membres à ne pas appliquer une intensité d'aide de 100 % pour les projets générateurs de profits privés dans le cadre de la présente règle.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 8 — Suède

Les indicateurs de résultat du CCSE sont fixés à un niveau national. La Suède comprend toutefois 21 «comtés» (*län*), dont chacun est confronté à différents enjeux, besoins et problèmes d'ordre administratif.

Les données définitives relatives aux réalisations mesurées par les indicateurs de résultats seront collectées sur la base des projets achevés, ce qui signifie que ces objectifs sont souvent atteints assez lentement, étant donné que la réalisation d'un projet peut prendre plusieurs années. Fin 2012, l'axe 3 était engagé à concurrence d'environ 76 %; un progrès significatif a donc été enregistré entre 2010 et 2012.

### 42.

Voir la réponse au point 29.

L'application de critères de sélection ou d'un mécanisme de ciblage équivalent est examinée par la Commission dans le cadre de ses missions d'audit. Plusieurs observations à cet égard ont été adressées aux États membres concernant les mesures de développement rural. Si nécessaire, la Commission propose des corrections financières.

**République tchèque:** voir les réponses aux points 30 et 31.

### 43.

Voir la réponse au point 42.

**République tchèque:** la Commission, à la lumière de ses compétences et de ses responsabilités, a pris les mesures nécessaires pour que les objectifs fixés par la République tchèque soient à présent mieux adaptées.

Au cours des réunions d'examen annuelles<sup>14</sup> de 2011 et de 2012, la Commission a attiré l'attention sur le déséquilibre entre le respect des objectifs établis pour les indicateurs de réalisation et les montants engagés et rappelé que l'adaptation des indicateurs ne pouvait être effectuée que si aucune autre action n'est possible pour garantir la réalisation des objectifs. La Commission a souligné que la priorité devrait être accordée aux projets qui créent de l'emploi.

La Commission a accepté une réduction des objectifs concernant le nombre brut d'emplois, parce qu'il est apparu clairement que les objectifs initiaux étaient plus ambitieux que réalistes et que, compte tenu de la crise économique et financière, ces objectifs ne seraient pas atteints.

<sup>14</sup> En ce qui concerne la mesure 311 (code dans le PDR CZ: III.1.1 «Diversification au profit d'activités non agricoles») et la mesure 313 (code dans le PDR CZ: III.1.3 «Promotion des activités touristiques»).

### 50.

La preuve de la viabilité économique des entreprises bénéficiant d'un soutien pour un investissement ne constitue pas une exigence imposée par le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil. En outre, les contrôles administratifs sur les demandes visés à l'article 24, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 65/2011 n'imposent pas l'établissement par les États membres de la viabilité économique des projets.

La condition est de recenser les besoins dans le PDR en ce qui concerne l'analyse «SWOT» de la zone concernée, et donc d'allouer l'aide conformément aux faiblesses structurelles et aux besoins territoriaux définis.

### Encadré 9 — France (Aquitaine)

La Commission suivra ce dossier.

### 52.

L'exigence relative au ciblage de l'aide aux investissements (article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission) a été introduite explicitement au cours de la période de programmation actuelle, entre autres, précisément pour contrer les effets d'aubaine et de déplacement.

### Encadré 10 — Italie (Campanie)

Il est de la responsabilité de l'autorité de gestion de garantir une proportionnalité adéquate entre les investissements (qui contribueraient à produire des retombées positives pour l'environnement) à subventionner et la note attribuée sur la base des critères de sélection.

### 53.

La législation n'a pas prévu une évaluation a priori de la question de savoir si les demandeurs auraient besoin d'une subvention. La condition est de recenser les besoins dans le PDR en ce qui concerne l'analyse «SWOT» de la zone concernée, et donc d'allouer l'aide conformément aux faiblesses structurelles et aux besoins territoriaux définis.

L'évaluation de l'effet d'aubaine est complexe et devrait entrer en ligne de compte dans l'évaluation des programmes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 55.

Dans le cadre des mesures de l'axe 3 du Feader, la législation prévoit que les règles générales en matière d'aides d'État s'appliquent aux aides accordées au titre de l'article 52 du règlement (CE) n° 1698/2005 et à l'initiative Leader lorsque celle-ci met en œuvre des mesures de l'axe 3. En vertu de ces règles, les dépenses sont éligibles à compter de la soumission de la demande d'aide. Cette exigence figure dans les règles relatives aux aides d'État et vise à déterminer le nécessaire élément incitatif<sup>15</sup>. Les mêmes règles devront s'appliquer aux mesures cofinancées ainsi qu'aux régimes d'aide notifiés au titre du régime des aides d'État.

En outre, le soutien aux projets devrait être accordé sur la base de l'évaluation permettant de déterminer si le projet contribue à la réalisation des objectifs du PDR.

Si, pour évaluer l'effet d'aubaine, l'on tient compte uniquement de la capacité financière des bénéficiaires, l'on court le risque de soutenir des projets non viables et de voir une augmentation des coûts administratifs pour les autorités et un alourdissement de la charge administrative pour les bénéficiaires.

Cependant, la Commission encourage les États membres à appliquer des systèmes qui réduisent le risque d'effet d'aubaine.

### 57.

Voir la réponse aux points 53 et 83.

### 58.

La Commission estime que, si l'aide à l'investissement est bien ciblée (en utilisant notamment les critères d'éligibilité et de sélection ainsi qu'une différenciation des taux d'aide) et repose sur des lacunes/des besoins clairement définis<sup>16</sup>, le risque des effets d'aubaine et de déplacement est limité. Le ciblage de l'aide à l'investissement (article 43) a été introduit au cours de la présente période de programmation précisément pour limiter les effets d'aubaine et de déplacement résultant des évaluations précédentes.

La Commission ne considère pas que si une subvention permet à l'entreprise d'accroître sa part de marché au détriment d'un concurrent, cela soit a priori inefficace d'un point de vue économique. Le soutien peut, par exemple, avoir entraîné des activités (économiques et/ou environnementales) plus efficaces, qui peuvent contribuer au développement global de l'économie rurale.

<sup>15</sup> Article 8 du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission. Son paragraphe 2 dispose: «Les aides accordées aux PME, couvertes par le présent règlement, sont réputées avoir un effet incitatif si, avant le début de la réalisation du projet ou de l'activité en question, le bénéficiaire a présenté une demande d'aide à l'État membre concerné.»

<sup>16</sup> Article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission.

### 59.

La Commission considère que les mesures de l'axe 3 ont été conçues afin de garantir un soutien approprié en faveur de la diversité des zones rurales définies dans les PDR sur la base des plans stratégiques nationaux (voir la réponse au point 18). L'analyse ex ante des secteurs adaptés à une diversification des activités agricoles pourrait aider les bénéficiaires potentiels à mettre au point des produits et services de niche. Le soutien accordé par les mesures de l'axe 3 est destiné à encourager le développement local afin de surmonter les conditions économiques plutôt défavorables existant dans de nombreuses zones rurales. Le soutien destiné à être accordé aux zones rurales défavorisées est conçu pour garantir de meilleures conditions de vie, en répondant à des besoins déterminés en matière de développement local et en améliorant la situation socio-économique.

Voir également la réponse au point 58.

La mesure du déplacement doit couvrir un grand nombre de facteurs, et il est plus approprié de l'effectuer au niveau des projets.

### 61.

Dans certains États membres, le stade de développement des zones rurales est tel que la prise en considération des points de saturation, de l'offre excédentaire et du déplacement n'est pas pertinente parce que les activités économiques sont généralement manquantes ou fortement insuffisantes. Aussi, dans ces cas, il semble plus approprié d'apprécier le déplacement au moment de l'évaluation ex post.

Le fait que la sélection des projets dans certains des cas examinés a lieu au niveau local doit normalement contribuer à limiter les effets de déplacement, étant donné que le déplacement est le mieux mesuré au niveau du projet.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 62.

Voir la réponse au point 83.

Toute analyse relative au déplacement devrait être réalisée de manière approfondie et détaillée. Ses résultats ne devraient pas conduire automatiquement à la défense de situations de monopole nationales/régionales/locales, et elle devrait plutôt être axée sur la stimulation de la saine concurrence existant entre les entreprises ayant des activités similaires visant à proposer des produits/services/activités de qualité supérieure aux consommateurs potentiels. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être accordée à la qualité des services ou des produits fournis par les concurrents, aux prix, aux stratégies de développement qui ont été ou sont suivies, aux investissements effectués récemment par les concurrents, au type de structures et aux questions d'organisation et de gestion, etc., avant de conclure qu'il y a eu des effets de déplacement.

### Encadré 12

Voir la réponse au point 83.

### Encadré 12 — Suède

Voir la réponse au point 62.

Le développement des entreprises et les investissements liés au développement physique sont souvent effectués par étapes. L'esprit d'entreprise et une saine concurrence ne doivent pas être pénalisés et les clients ne devraient pas rester sans choix lorsqu'ils sont appelés à prendre des décisions; les entreprises devraient donc être autorisées à introduire des idées novatrices liées à leur durabilité et à leur compétitivité à long terme, y compris leur expansion. Souvent, une telle expansion est effectuée par étapes et non en une seule fois.

### 63.

Conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, la sélection des projets relève de la responsabilité des États membres, et la Commission ne peut évaluer ex ante le caractère raisonnable des coûts des projets individuels.

### 65.

La Commission confirme qu'elle a décidé d'appliquer une correction financière pour la France en raison de faiblesses dans la vérification du caractère raisonnable des coûts démontrées dans une région de France pour les mesures 121 et 323. En outre, les services de la Commission ont constaté, lors d'une mission en 2013, des faiblesses similaires dans une autre région de France, qui sont débattues actuellement avec les autorités françaises dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes.

### 66.

À la suite de l'audit de la Cour, les autorités régionales ont pris des mesures en vue d'améliorer la vérification du caractère raisonnable des coûts pendant les contrôles sur place (nouvelles listes de contrôle).

Comme l'ont fait remarquer les autorités tchèques, il existe un certain nombre d'éléments positifs (catalogues de prix pour le bâtiment et la construction, plafonds des coûts auxquels sont soumis les projets dans le domaine des énergies renouvelables).

### Encadré 13 — Suède

L'estimation du caractère raisonnable des coûts n'est pas nécessairement effectuée sur la base de la comparaison des offres mais peut être réalisée par d'autres voies, par exemple à l'aide des coûts de référence (article 24, paragraphe 2, point d), du règlement (CE) n° 65/2011]. La Commission analysera cet aspect.

### Encadré 13 — Italie (Campanie)

Dans le cas mentionné par la Cour, les honoraires qui ont été jugés excessifs par rapport aux conseils professionnels donnés sont conformes aux indications fournies par la corporation professionnelle et aux dispositions nationales relatives à l'éligibilité des frais généraux. L'autorité régionale a précisé qu'un certain nombre de services de conseil différents ont été fournis contre paiement. La Commission suivra ce dossier.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**67.**

La Commission encourage les États membres (par exemple, au sein des comités de suivi et lors des réunions d'examen annuelles) à raccourcir les délais d'approbation des projets et les délais de paiement aux bénéficiaires, et elle a été informée que la situation s'améliorait. Toutefois, la garantie de l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre et du bon fonctionnement des procédures administratives au niveau national/régional relève de la responsabilité de l'État membre.

**68.**

Voir la réponse au point 67.

### Encadré 14 — Pologne

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la mesure 312 en Pologne ont été débattues, dans le passé, au cours des sessions du comité de suivi et des réunions d'examen annuelles avec les services de la Commission.

**69.**

Voir la réponse au point 67.

La Commission a été informée que des mesures avaient été prises depuis lors pour réduire le délai de traitement dans les États membres mentionnés par la Cour.

**Suède:** la mise en œuvre des mesures de l'axe 3 a régulièrement fait l'objet de discussions lors des réunions des comités de suivi et des réunions d'examen annuelles. À l'automne 2012, l'autorité de gestion a fixé des délais maximaux pour le traitement des demandes (4 mois) et pour le traitement des paiements (90 jours).

### Encadré 15 — Italie (Campanie)

Comme cela a été souligné par les autorités régionales, la procédure d'octroi de l'avance aux bénéficiaires et de libération de la police d'assurance garantissant le montant demandé par les bénéficiaires comme une avance a été révisée par l'organisme payeur (AGEA).

**71.**

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission prévoit une nouvelle réduction de la charge administrative sous la forme de l'instauration de coûts simplifiés. En conséquence, les processus de demande, de gestion et de contrôle du remboursement des paiements réalisés seront plus faciles, tant pour les bénéficiaires que pour l'administration elle-même.

**72.**

Aux fins de mesurer l'efficacité et l'efficacité des dépenses de développement rural, le cadre commun de suivi et d'évaluation a été mis au point en 2006, et les États membres ont été invités à fixer les objectifs correspondants et les indicateurs de réalisation escomptés pour chacune des mesures prévues au titre du Feader pour la période de programmation 2007-2013.

**74.**

La Commission a abordé la question de la fiabilité des indicateurs dans plusieurs cas; dans le cadre de l'examen des rapports annuels, les réunions d'examen annuelles et lors des réunions des comités de suivi.

Pour compiler des indicateurs de résultats tels que «l'augmentation de la valeur ajoutée brute (VAB)», les États membres ont été invités<sup>17</sup> à collecter auprès des entreprises soutenues les informations pertinentes sur la VAB au moment de l'approbation de la demande, puis deux ans après l'achèvement de l'investissement, afin d'inclure autant que possible les effets à long terme des investissements.

Lors de l'élaboration du système de suivi et d'évaluation pour la période de programmation 2014-2020, il est tenu compte des faiblesses constatées au cours de la présente période. Par conséquent, les indicateurs seront plutôt évalués dans le cadre de l'évaluation du PDR. Des documents explicatifs plus précis (fiches) seront également élaborés pour chaque indicateur afin d'éviter des incohérences éventuelles dans la collecte des données du fait d'une mauvaise interprétation.

<sup>17</sup> Ce document de travail fournit des indications aux États membres concernant l'indicateur de résultat «augmentation de la VAB»: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD)

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 76.

Voir la réponse au point 74.

### Encadré 16

La Commission demandera des précisions sur ce point à l'autorité régionale.

### 77.

Voir la réponse au point 74.

Dans le respect des principes de subsidiarité et de gestion partagée, le manuel du CCSE décrit globalement les tâches de contrôle et d'évaluation, mais offre aussi une certaine flexibilité aux États membres sur la façon dont ils mettent en œuvre leur suivi et leur évaluation. Les États membres doivent déterminer le juste équilibre afin de garantir des données de qualité à un coût acceptable du point de vue des procédures de suivi.

### Encadré 17

Voir la réponse au point 74.

### 79.

Voir la réponse aux points 74 et 83.

### 80.

**Italie (Campanie):** les autorités régionales considèrent que les projets audités sont pertinents au regard des objectifs des mesures et qu'ils contribuent à atteindre les objectifs généraux qui ont été fixés pour l'axe 3 du point de vue de la diversification des activités rurales au profit d'activités non agricoles. C'est également le cas pour les projets n<sup>os</sup> 2 et 3 cités par la Cour. Dans le cas du projet n<sup>o</sup> 3, les autorités régionales ont maintenu la position selon laquelle la rénovation de la cour extérieure est liée aux projets de diversification «Fattoria didattica» parce qu'elle est essentielle pour assurer un bon accès à l'exploitation.

La Commission analysera ce dossier.

### 82.

L'estimation des augmentations de la VAB est une question complexe, car les bénéficiaires peuvent avoir besoin de temps pour stabiliser leur nouvelle activité économique ou leur activité économique étendue. De légers retards entre l'exécution du projet et la réalisation de l'évaluation peuvent conduire à une sous-estimation de l'augmentation de la VAB. De plus, il convient de prêter attention au type d'investissement, étant donné qu'il est possible que certains investissements n'entraînent pas une augmentation directe ou immédiate de la VAB (par exemple, signalisation, centres d'information, études de marché, etc.).

### 83.

L'évaluation des effets d'aubaine et de déplacement peut être mieux établie au stade de l'évaluation.

En ce qui concerne l'effet d'aubaine, et en rapport avec les 20 projets pour lesquels la Cour a décelé à l'annexe II de «forts» indices d'effets d'aubaine, la législation de l'UE prévoit que les règles générales en matière d'aides d'État s'appliquent aux aides accordées au titre de l'article 52 du règlement (CE) n<sup>o</sup> 1698/2005 et à l'initiative Leader lorsque celle-ci met en œuvre des mesures de l'axe 3. En vertu de ces règles, les dépenses sont éligibles à compter de la soumission de la demande d'aide. Cette exigence figure dans les règles relatives aux aides d'État et vise à déterminer le nécessaire élément incitatif<sup>18</sup>. Les mêmes règles devront s'appliquer aux mesures cofinancées ainsi qu'aux régimes d'aide notifiés au titre du régime général des aides d'État.

Voir également les réponses aux points 52, 53 et 55.

En ce qui concerne le déplacement, voir les réponses aux points 58, 59, 61, 62 et à l'encadré 12.

La situation économique évolue dans le temps, en particulier depuis l'arrivée de la crise économique et financière en 2008 et en 2009. Il est donc possible que les hypothèses formulées ex ante ne se vérifient pas pleinement au cours de la mise en œuvre des projets. En outre, pour les projets visant la viabilité à moyen et à long terme, ces indicateurs pourraient être atteints à un stade ultérieur (et non immédiatement après la réalisation de l'investissement).

<sup>18</sup> Article 8 du règlement (CE) n<sup>o</sup> 800/2008 de la Commission. Son paragraphe 2 dispose: «Les aides accordées aux PME, couvertes par le présent règlement, sont réputées avoir un effet incitatif si, avant le début de la réalisation du projet ou de l'activité en question, le bénéficiaire a présenté une demande d'aide à l'État membre concerné.»

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 84.

La Commission estime que la sauvegarde des emplois existants par un soutien aux entreprises existantes est l'une des principales valeurs ajoutées du Feader parallèlement à la création d'emplois temporaires liée à la mise en œuvre de projets d'investissement dans certains domaines (par exemple, les activités de construction). La période de durabilité de cinq ans garantit également l'existence d'un certain élément de sauvegarde pour chaque projet soutenu.

En effet, il n'existe aucun indicateur commun tel que le «nombre d'emplois maintenus», mais les autorités de gestion sont invitées à définir des indicateurs supplémentaires pertinents pour leurs PDR. Il y a lieu de considérer que la liste actuelle des indicateurs communs est déjà longue et que de nombreux États membres ont demandé une simplification et une réduction des indicateurs du CCSE pour la prochaine période de programmation.

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 86.

Le cadre juridique de l'UE qui est actuellement en place prévoit une portée et une finalité étendues des mesures, ce qui permet une grande flexibilité dans la mise en œuvre.

Lors de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité avec les dispositions juridiques applicables<sup>19</sup>.

La Commission est d'avis que les besoins et les possibilités ont été décrits de manière suffisamment claire pour rendre la programmation des mesures auditées appropriée et possible, même si les analyses en question auraient pu être meilleures dans certains cas.

Conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, la définition des critères de sélection et la sélection des projets relèvent de la responsabilité des États membres. La Commission n'intervient pas dans la sélection en cours des projets.

Toutefois, des enseignements ont été tirés, qui seront pris en compte pour la période de programmation 2014-2020, en particulier au moyen d'orientations dans le cadre du processus de programmation.

<sup>19</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 (article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil).

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission a également proposé que ces trois mesures soient réunies en une seule et même mesure, avec un meilleur ciblage des bénéficiaires, de meilleures conditions d'éligibilité et des règles plus efficaces en matière de paiements qui permettent de réduire la charge administrative pouvant être associée à ces mesures. Les colégislateurs définiront le champ d'application définitif de la nouvelle mesure unique proposée.

### 87.

Les mesures de l'axe 3 jouent un rôle dans la sauvegarde des entreprises et des emplois, de même que dans la création de conditions favorables à une croissance durable dans les zones rurales.

Dans le cadre de sa mission de contrôle, la Commission a insisté tout au long de la période de programmation sur la nécessité d'une plus grande sélectivité<sup>20</sup> et d'un meilleur ciblage dans la mise en œuvre de la mesure.

L'application de critères de sélection ou d'un mécanisme de ciblage équivalent est examinée par la Commission dans le cadre de ses missions d'audit. Plusieurs observations à cet égard ont été adressées aux États membres concernant plusieurs mesures de développement rural. Si nécessaire, la Commission propose des corrections financières.

### 88.

Le ciblage de l'aide aux investissements (article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission) a été introduit explicitement au cours de la présente période de programmation, entre autres, précisément pour contrer les effets d'aubaine et de déplacement.

Le soutien aux projets devrait être accordé sur la base de l'évaluation visant à déterminer si le projet contribue à la réalisation des objectifs du programme de développement rural.

Voir la réponse au point 55.

Le risque d'un dépassement des dépenses doit être pris en considération. Les taux d'intensité de l'aide doivent contribuer à réduire ces risques.

La Commission encourage les États membres (par exemple, au sein des comités de suivi et lors des réunions d'examen annuelles) à raccourcir les délais d'approbation des projets et les délais de paiement aux bénéficiaires, et elle a été informée de ce que la situation s'améliorait. Toutefois, la garantie de l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre et du bon fonctionnement des procédures administratives au niveau national/régional relève de la responsabilité de l'État membre.

<sup>20</sup> En particulier, lors des réunions annuelles, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Puis, en 2009, dans un autre courrier, il était demandé aux États membres de s'assurer que des critères de sélection appropriés étaient définis et appliqués pour l'attribution des fonds.



## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a proposé pour la période de programmation 2014-2020 que les trois mesures auditées par la Cour soient réunies en une seule et même mesure, avec un meilleur ciblage des bénéficiaires, de meilleures conditions d'éligibilité et des règles plus efficaces en matière de paiements qui permettent de réduire la charge administrative pouvant être associée à ces mesures. La Commission prévoit une nouvelle réduction de la charge administrative sous la forme de l'instauration de coûts simplifiés. En conséquence, les processus de demande, de gestion et de contrôle du remboursement des paiements réalisés seront plus faciles, tant pour les bénéficiaires que pour l'administration elle-même.

### 90.

En ce qui concerne les objectifs au cours de la période actuelle, les États membres doivent identifier les motifs d'intervention, les objectifs, le champ d'application et les actions. En outre, ils doivent prouver que, pour les mesures d'investissement, l'aide est ciblée sur des objectifs clairement définis en rapport avec les besoins territoriaux et les handicaps structurels relevés (article 43 et annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006).

Au moment de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté<sup>21</sup> et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité avec les dispositions juridiques applicables<sup>22</sup>.

La Commission, consciente de certaines faiblesses relevées dans la mesurabilité, a proposé que, pour la prochaine période de programmation, des objectifs appropriés soient fixés sur la base d'indicateurs communs pour chacun des domaines à retenir parmi les priorités de l'Union et que les mesures sélectionnées en fonction des priorités de l'Union soient fondées sur une logique d'intervention solide reposant sur une évaluation ex ante.

### Recommandation 1

Les principes de subsidiarité et de gestion partagée donnent un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres et aux régions.

Au moment de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité avec les dispositions juridiques applicables<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013).

<sup>22</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 (article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil).

<sup>23</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 (article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil).

Tout en notant que les mesures faisant l'objet de l'audit visent des objectifs plus larges que le simple redressement des défaillances du marché liées aux obstacles à l'emploi et à la croissance, la Commission convient que les PDR devraient présenter des objectifs mesurables qui contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques.

La Commission, consciente de certaines faiblesses dans ce domaine, a proposé, en ce qui concerne le Feader pour la période de programmation 2014-2020, de renforcer le cadre juridique de manière que des objectifs chiffrés ex ante soient fixés pour chacun des domaines prioritaires de l'Union. Le programme contient une description de la stratégie, et les mesures sélectionnées liées aux priorités de l'Union seront fondées sur une logique d'intervention solide reposant sur une évaluation ex ante. Si le programme proposé ne contient pas une telle stratégie ni des objectifs appropriés, la Commission ne l'approuvera pas.

### 91.

Les principes de subsidiarité et de gestion partagée donnent un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres et aux régions. Le cadre juridique de l'UE adopté est large et flexible, et la restriction des aides à certaines activités uniquement ainsi que la sélection et l'approbation des projets relèvent de la responsabilité des États membres.

La Commission estime qu'elle devrait continuer à définir les conditions d'éligibilité de base au niveau de l'UE, mais que des conditions d'éligibilité et des critères de sélection plus précis devraient être fixés dans le cadre des PDR individuels. Elle fait valoir que ses propositions relatives à la politique de développement rural après 2013 correspondent à cette approche. La Commission fournira néanmoins des indications supplémentaires à ce sujet.

### 92.

La Commission considère qu'il y a eu une amélioration progressive dans la mise en œuvre des programmes au cours de la période de programmation.

La Commission, ayant eu connaissance de certains problèmes dans ce domaine, a introduit dans sa proposition relative à la nouvelle politique de développement rural de l'UE pour la période de programmation 2014-2020, une exigence obligatoire spécifique en ce qui concerne la mise en place et l'utilisation de critères de sélection (à l'exception de certaines mesures «surfaces» ou «animaux» pour lesquelles une telle utilisation obligatoire pourrait ne pas être appropriée).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Recommandation 2

La portée étendue des mesures auditées doit être reconnue, celles-ci n'ayant pas seulement une incidence sur l'emploi et le revenu, mais contribuant également à la durabilité des zones rurales.

La Commission a insisté à plusieurs reprises, durant la période de programmation en cours, sur la nécessité d'une plus grande sélectivité et est disposée à continuer d'encourager les États membres dans ce sens.

L'application de critères de sélection ou d'un mécanisme de ciblage équivalent est examinée par la Commission dans ses missions d'audit, et plusieurs observations à cet égard ont été adressées aux États membres. Si nécessaire, la Commission propose des corrections financières.

La Commission approuve la recommandation et a prévu, dans sa proposition relative à la politique de développement rural de l'UE pour la période de programmation 2014-2020, la définition de critères de sélection pour l'ensemble des mesures en vue de garantir l'égalité de traitement des demandeurs, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures conformément aux priorités de l'Union en matière de développement rural. Il est proposé de rendre l'utilisation de critères de sélection généralement obligatoire, même dans le cas où les ressources disponibles sont suffisantes, sauf pour certaines mesures compensatoires liées aux surfaces ou aux animaux<sup>24</sup>.

La Commission reconnaît également que le mode de sélection des projets des États membres devrait tenir compte de la qualité des projets et utiliser un système de notation minimale. La Commission présentera des lignes directrices aux États membres sur l'utilisation des critères d'éligibilité et de sélection pour la prochaine période de programmation.

### 93.

La législation n'a pas prévu une évaluation a priori de la question de savoir si les demandeurs auraient besoin d'une subvention. La condition est de recenser les besoins dans le PDR en ce qui concerne l'analyse «SWOT» de la zone concernée, et donc d'allouer l'aide conformément aux faiblesses structurelles et aux besoins territoriaux définis.

<sup>24</sup> La proposition de règlement sur le développement rural et son article 49 ainsi que les actes d'exécution/actes délégués correspondants constituent la base juridique. Voir COM(2011) 627 final/2 du 19 octobre 2011.

Par conséquent, la Commission ne considère pas que le fait de demander au bénéficiaire s'il a besoin de la subvention soit un outil adéquat pour évaluer l'effet d'aubaine. L'évaluation de l'effet d'aubaine est plus complexe et devrait entrer en ligne de compte dans l'évaluation des programmes.

La Commission estime que, si l'aide à l'investissement est bien ciblée (en utilisant notamment les critères d'éligibilité et de sélection ainsi qu'une différenciation des taux d'aide) et repose sur des lacunes/des besoins clairement définis, le risque des effets d'aubaine et de déplacement est limité. Le ciblage de l'aide à l'investissement (article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006) a été introduit au cours de la présente période de programmation précisément pour limiter les effets d'aubaine et de déplacement résultant des évaluations précédentes.

En ce qui concerne le déplacement, la Commission ne considère pas que si une subvention permet à l'entreprise d'accroître sa part de marché au détriment d'un concurrent, cela soit a priori inefficace d'un point de vue économique. Le soutien peut, par exemple, avoir entraîné des activités (économiques et/ou environnementales) plus efficaces, qui peuvent contribuer au développement global de l'économie rurale.

La Commission a prévu, dans la proposition législative portant sur la prochaine période de programmation, l'exigence de prendre en compte les besoins spécifiques liés aux conditions spécifiques au niveau régional ou sous-régional et d'y apporter une réponse concrète en combinant des mesures conçues de façon adéquate ou en adoptant des sous-programmes thématiques.

La Commission a aussi proposé que des objectifs adaptés à chacun des domaines prioritaires de l'Union soient fixés sur la base d'indicateurs communs de résultat, et que les mesures sélectionnées, liées aux priorités de l'Union, soient fondées sur une logique d'intervention solide reposant sur une évaluation ex ante.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Recommandation 3

La Commission souscrit à la recommandation et est disposée à organiser avec les États membres un échange de bonnes pratiques sur l'atténuation des risques d'effets d'aubaine et de déplacement.

La législation prévoit que les règles générales en matière d'aides d'État s'appliquent aux aides prévues à l'article 52, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005. En vertu de ces règles, les dépenses sont éligibles à compter de la soumission de la demande d'aide. Cette exigence figure dans les règles relatives aux aides d'État et vise à déterminer le nécessaire élément incitatif permettant d'éviter l'effet d'aubaine<sup>25</sup>. Les mêmes règles devront s'appliquer aux mesures cofinancées ainsi qu'aux régimes d'aide notifiés au titre du régime des aides d'État.

Toutefois, si, pour évaluer l'effet d'aubaine, l'on tient compte uniquement de la capacité financière des bénéficiaires, l'on court le risque de soutenir des projets non viables et de voir une augmentation des coûts administratifs pour les autorités et un alourdissement de la charge administrative pour les bénéficiaires.

## 94.

Le risque d'un dépassement des dépenses doit être pris en considération. Les taux d'intensité de l'aide doivent contribuer à réduire ces risques.

## Recommandation 4

La Commission fait observer que cette recommandation est adressée aux États membres et que les principes de subsidiarité et de gestion partagée donnent un pouvoir discrétionnaire considérable aux États membres et aux régions.

La Commission traite la question de l'évaluation du caractère raisonnable des coûts au cours de ses missions d'audit portant sur les mesures d'investissement. Elle vérifie que l'État membre a établi un système efficace pour évaluer le caractère raisonnable des coûts. Étant donné la complexité du sujet, la Commission continuera d'examiner cette question lors de ses missions d'audit. Elle poursuivra également les discussions avec les États membres en dehors du cadre de l'apurement des comptes.

Le nombre de missions d'audit est limité en raison du nombre d'effectifs disponibles. Par conséquent, le nombre et la portée de ces missions sont décidés sur la base d'une analyse des risques.

<sup>25</sup> Article 8 du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission. Son paragraphe 2 dispose: «Les aides accordées aux PME, couvertes par le présent règlement, sont réputées avoir un effet incitatif si, avant le début de la réalisation du projet ou de l'activité en question, le bénéficiaire a présenté une demande d'aide à l'État membre concerné.»

## 95.

Lors de l'élaboration du système de suivi et d'évaluation pour la prochaine période, il est tenu compte des faiblesses constatées au cours de la présente période. Dans la pratique, il s'est révélé difficile pour les autorités de gestion (AG) de compiler les données nécessaires et de mener l'analyse requise en vue d'obtenir des valeurs pour ces types d'indicateurs de résultats (VAB...) dans le cadre de leurs activités de suivi annuelles. Par conséquent, pour la prochaine période de programmation, les indicateurs de résultats seront plutôt évalués dans le cadre de l'évaluation des PDR. Des documents explicatifs plus précis (fiches) seront également élaborés pour chaque indicateur afin d'éviter des incohérences éventuelles dans la collecte des données du fait d'une mauvaise interprétation.

La collecte des informations et le suivi de la mise en œuvre des projets relèvent de la responsabilité des États membres, et la Commission ne peut être invitée à gérer activement ce processus, étant donné qu'il va à l'encontre du principe de subsidiarité et de gestion partagée.

## Recommandation 5

Les objectifs et les résultats correspondants au niveau du programme sont définis par l'autorité de gestion dans le cadre de la stratégie du programme. Au niveau du projet, les résultats/effets escomptés/prévisionnels au moyen desquels le projet considéré contribuera aux objectifs du programme sont fixés au préalable par les bénéficiaires potentiels dans les demandes d'aide. Toutefois, il existe toujours des incertitudes et des facteurs externes dans la réalisation des objectifs fixés, de sorte que les objectifs devraient au besoin également pouvoir être ajustés en conséquence.

La Commission approuve la recommandation et veille à ce que, au cours de la préparation du cadre commun de suivi et d'évaluation pour la période à venir, qui est en cours d'élaboration<sup>26</sup>, les faiblesses observées au cours de la présente période soient prises en considération. Par conséquent, pour la prochaine période de programmation, les indicateurs de résultats seront plutôt évalués dans le cadre de l'évaluation des PDR. Des documents explicatifs plus précis (fiches) seront également élaborés pour chaque indicateur afin d'éviter des incohérences éventuelles dans la collecte des données du fait d'une mauvaise interprétation.

<sup>26</sup> La proposition de législation horizontale (article 110), la proposition de règlement sur le développement rural (titre VII), ainsi que les actes d'exécution/actes délégués correspondants, constituent la base juridique. Voir COM(2011) 628 final/2 du 19 octobre 2011 et COM(2011) 627 final/2 du 19 octobre 2011.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, la Commission met au point, avec les États membres, un CCSE qui permettra d'évaluer, pour chaque PDR, l'état d'avancement de la mise en œuvre par rapport aux indicateurs cibles définis en commun pour les priorités et les domaines principaux sélectionnés pour le programme. À la base se trouve un plan indicateur qui, pour chaque domaine principal, fixe l'objectif et les résultats prévus ainsi que les dépenses pour les mesures qui seront utilisées pour atteindre les cibles et les objectifs du programme. Le plan indicateur représente la logique d'intervention quantifiée pour chaque programme individuel de manière plus précise que ne le fait la structure rigide actuelle par axe thématique.

### **Recommandation 6**

Conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, il appartient aux États membres de garantir l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre et le bon fonctionnement des procédures administratives au niveau national/régional.

La Commission encourage les États membres dans différents contextes (par exemple, au sein des comités de suivi et lors des réunions d'examen annuelles) à raccourcir les délais des procédures d'approbation des projets et les délais de paiement aux bénéficiaires, et elle a été informée que la situation s'améliorait au cours de la présente période de programmation.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission prévoit une nouvelle réduction de la charge administrative sous la forme de l'instauration de coûts simplifiés. En conséquence, les processus de demande, de gestion et de contrôle du remboursement des paiements réalisés seront plus faciles, tant pour les bénéficiaires que pour l'administration elle-même.





Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 6/2013**

**Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale?**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2013 — 74 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-296-8

doi:10.2865/89147





## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### Publications gratuites:

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE RURALE EST ESSENTIELLE À LA CROISSANCE, À L'EMPLOI ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES ZONES RURALES. LA COUR ESTIME, EN CONCLUSION DU PRÉSENT RAPPORT, QUE LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES NE SONT GLOBALEMENT PARVENUS QUE DANS UNE MESURE LIMITÉE À OPTIMISER L'UTILISATION DES RESSOURCES DANS LE CADRE DU FINANCEMENT DES MESURES DE DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE RURALE. CETTE SITUATION S'EXPLIQUE PAR LE FAIT QUE LA NÉCESSITÉ DE L'AIDE N'ÉTAIT PAS TOUJOURS CLAIREMENT DÉMONTRÉE, QU'IL N'Y AVAIT PAS D'OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET QUE LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DE SÉLECTION UTILISÉS ÉTAIENT TROP GÉNÉRAUX. LES ÉTATS MEMBRES N'ONT PAS PRIS LES MESURES NÉCESSAIRES POUR ATTÉNUER LES RISQUES D'EFFET D'AUBAINE ET D'EFFET DE DÉPLACEMENT, AINSI QUE LES RISQUES DE DÉPENSES EXCESSIVES, CE QUI LES A EMPÊCHÉS D'ASSURER UNE UTILISATION EFFICIENTE DES RESSOURCES. LA COUR FORMULE DES RECOMMANDATIONS EN VUE D'AIDER LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES À REMÉDIER À CES FAIBLESSES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications



ISBN 978-92-9241-296-8



9 789292 412968