

Rapport spécial

## La programmation du développement rural doit être moins complexe et davantage axée sur les résultats

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



4  
1977 - 2017



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Janusz Wojciechowski, Membre de la Cour, assisté de: M<sup>me</sup> Kinga Wiśniewska-Danek, chef de cabinet; M<sup>me</sup> Katarzyna Radecka-Moroz, attachée de cabinet; M. Davide Lingua, manager principal; M. Paulo Oliveira, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de M. Felipe Andres Miguez, M<sup>me</sup> Ramona Bortnowschi, M. Eric Braucourt, M. Ioannis Papadakis, M<sup>me</sup> Anne Poulsen, M. Matteo Tartaglia, M. Paul Toulet-Morlanne et M<sup>me</sup> Anna Zalega.



*De gauche à droite:* Katarzyna Radecka-Moroz, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen et Paulo Oliveira.

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Abréviations et glossaire	
Synthèse	I-VII
Introduction	1 - 11
La politique de développement rural de l'UE	1 - 5
Le développement rural en tant que volet d'une stratégie plus globale de l'UE	6 - 9
Meilleure prise en considération de la performance	10 - 11
Étendue et approche de l'audit	12 - 16
Observations	17 - 92
La conception du cadre de programmation pour la période 2014-2020 était plus ambitieuse, mais la mise en œuvre était affectée par des insuffisances significatives	17 - 41
Un cadre stratégique plus ambitieux et exigeant traduit la nouvelle approche axée sur les résultats...	17 - 19
... mais la mise en œuvre a limité l'impact de ces efforts	20 - 41
Le nouveau cadre de performance n'offre guère de possibilité de mettre davantage l'accent sur les résultats	42 - 63
Le SCSE peut apporter des améliorations, mais il présente aussi des limites lorsqu'il s'agit d'apprécier les résultats	42 - 52
La «réserve de performance» n'a guère d'effet incitatif, voire aucun	53 - 63
Le processus de programmation a nécessité des efforts considérables de la part de la Commission et des États membres, mais la mise en œuvre des PDR a commencé plus lentement que lors de la période précédente	64 - 92
Rôle limité des PDR en matière de planification	64 - 65
Une charge administrative pour la Commission et pour les États membres	66 - 74
Le nouveau cadre juridique a été adopté plus tard que lors de la période précédente	75 - 76
La plupart des AP et des PDR ont été présentés dans les délais	77 - 79

---

Le processus d'approbation de la Commission s'est étendu au delà de l'expiration des délais	80 - 84
Malgré les efforts déployés, la mise en œuvre des PDR n'a pas débuté plus tôt que lors de la période précédente	85 - 88
Le démarrage tardif des programmes est un problème récurrent	89 - 92
Conclusions et recommandations	93 - 109
La conception du cadre de programmation de la période 2014-2020 était plus ambitieuse, mais la mise en œuvre était affectée par des insuffisances significatives	100 - 102
Le nouveau cadre de performance n'offre guère de possibilité de mettre davantage l'accent sur la performance et sur les résultats	103 - 104
Le processus de programmation a nécessité des efforts considérables de la part de la Commission et des États membres, mais la mise en œuvre des PDR a commencé plus lentement que lors de la période précédente	105 - 109
Annexe I – Les six priorités de l'UE pour le développement rural et les 18 domaines prioritaires	
Annexe II – Les onze objectifs thématiques pour les Fonds ESI	
Annexe III – Comparaison synthétique des principaux éléments des PDR des périodes 2007-2013 et 2014-2020	

Réponses de la Commission

---

## **ABRÉVIATIONS ET GLOSSAIRE**

**Analyse AFOM** (aussi désignée par son acronyme anglais **SWOT**) – Analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces dans la zone géographique couverte par un programme de développement rural (PDR).

**AP** – Accords de partenariat: accords conclus entre la Commission européenne et chaque État membre pour la période de programmation 2014-2020. Ils décrivent la manière dont les autorités nationales prévoient d'utiliser les financements des Fonds structurels et d'investissement européens et exposent les objectifs stratégiques et les priorités d'investissement pour chaque pays, en les rapprochant des objectifs généraux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

**CCSE** – Cadre commun de suivi et d'évaluation: système de suivi et d'évaluation élaboré conjointement par la Commission et par les États membres pour la période de programmation 2007-2013 afin de mesurer, à l'aide d'indicateurs, les progrès, l'efficacité et l'efficacité des programmes de développement rural par rapport à leurs objectifs.

**CFP** – Cadre financier pluriannuel: planification budgétaire établie conformément aux dispositions du chapitre 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**Conditions ex ante** – Conditions qu'un État membre est tenu de remplir pour pouvoir bénéficier de financements au titre des Fonds structurels et d'investissement européens. Lors de l'élaboration des programmes relevant de la période de programmation 2014-2020, les États membres doivent évaluer si ces conditions sont remplies. Si tel n'est pas le cas, ils sont tenus d'établir des plans d'action en vue d'y satisfaire pour le 31 décembre 2016.

**CSC** – Cadre stratégique commun: ensemble de principes directeurs stratégiques destinés à faciliter le processus de programmation et la coordination sectorielle et territoriale des interventions de l'Union au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et par rapport à d'autres politiques et instruments de l'Union.

**DG AGRI** – Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne.

---

**Domaines prioritaires** - Chacune des six priorités de l'UE pour le développement rural peut encore être répartie en plusieurs domaines prioritaires thématiques. Il en existe 18.

**Europe 2020** – Stratégie décennale de l'Union européenne pour l'emploi et la croissance, lancée en 2010 pour créer les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle comporte cinq grands objectifs que l'UE doit réaliser pour fin 2020 et qui concernent l'emploi, la recherche et le développement, le climat/l'énergie, l'éducation, ainsi que l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté.

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

**Fonds ESI** – Fonds structurels et d'investissement européens qui rassemblent les Fonds de l'UE suivants: le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

**Logique d'intervention** - Lien logique entre le problème à résoudre (ou l'objectif à poursuivre), les causes sous-jacentes de ce problème et les options stratégiques disponibles (ou les mesures réellement prises par l'UE) pour remédier au problème ou atteindre l'objectif.

**Mesure** – Régime d'aide pour la mise en œuvre d'une politique. La mesure définit les règles, telles que les critères d'éligibilité et de sélection, applicables aux projets qui peuvent être financés.

**Objectifs thématiques (OT)** – Éléments structurants définis dans le cadre réglementaire. Afin de contribuer à la stratégie Europe 2020, les Fonds ESI concentrent leur soutien sur un nombre limité d'objectifs thématiques communs.

**OCDE** – Organisation de coopération et de développement économiques.

**OMS** – Organisation mondiale de la santé.

**PAC** – Politique agricole commune: actes juridiques et pratiques adoptés par l'Union européenne pour constituer une politique commune et unifiée en matière d'agriculture.

---

**PDR** – Programme de développement rural: document de programmation élaboré par un État membre et approuvé par la Commission pour planifier la mise en œuvre de la politique de développement rural de l'UE au niveau régional ou national et en assurer le suivi.

**Période de programmation** – Période de mise en œuvre de la politique de développement rural, qui coïncide avec le CFP. La période de programmation actuelle va de 2014 à 2020, tandis que la précédente allait de 2007 à 2013.

**Piliers** (de la politique agricole commune) – La politique agricole commune comporte deux «piliers». Le premier pilier est le soutien aux revenus des agriculteurs, qui prend la forme de paiements directs et de mesures de marché et est entièrement financé par le Fonds européen agricole de garantie. Le second pilier est le soutien au développement des zones rurales, apporté sous la forme de programmes de développement rural et cofinancé par le Fonds européen agricole pour le développement rural.

**RDC** – Règlement portant dispositions communes: règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil<sup>1</sup>.

**Règlement Feader** – Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

<sup>2</sup> JO L 347 du 20.12.2013, p. 487.

---

**SCSE** – Système commun de suivi et d'évaluation: système de suivi et d'évaluation élaboré dans le cadre d'une coopération entre la Commission et les États membres pour la période de programmation 2014-2020 afin de démontrer, entre autres, les progrès et les réalisations de la politique de développement rural et d'évaluer l'impact, l'efficacité, l'efficience et la pertinence des interventions de la politique de développement rural.

---

## SYNTHÈSE

- I. La politique de développement rural de l'UE vise à accroître la compétitivité de l'agriculture, à garantir la gestion durable des ressources naturelles et à assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales. L'UE a prévu de dépenser près de 100 milliards d'euros en faveur de la politique de développement rural pour la période 2014-2020 au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).
  - II. Le Feader apporte un soutien financier à des mesures mises en œuvre par les États membres dans le cadre de programmes de développement rural (PDR) nationaux ou régionaux, établis par les États membres et approuvés par la Commission.
  - III. L'un des objectifs du cadre stratégique de l'UE pour la période 2014-2020 consistait à mettre l'accent davantage sur les résultats. Pour y parvenir, il faut toutefois faire face à un problème récurrent, à savoir planifier une nouvelle période de programmation qui débute avant que des données adéquates et pertinentes soient disponibles concernant les dépenses et les résultats des périodes précédentes.
  - IV. Dans ce contexte, nous avons examiné si le nouveau cadre législatif de la période 2014-2020 mettait davantage l'accent sur la performance et si le nouveau processus de programmation permettait et avait pour effet l'élaboration de PDR de bonne qualité, susceptibles de contribuer à l'obtention de meilleurs résultats. Même si le cadre stratégique visait à renforcer l'approche axée sur les résultats, les PDR approuvés sont des documents longs et complexes présentant des insuffisances qui feront obstacle à la réalisation de l'objectif ambitieux consistant à accorder une attention accrue à la performance et aux résultats. Nous avons également constaté que le respect des exigences considérables en matière de contenu imposait aux autorités nationales une lourde charge administrative.
  - V. Nous avons examiné la procédure de programmation relative à la politique de développement rural de la période 2014-2020 pour tenter de déterminer si elle s'était déroulée de manière à faire débiter la mise en œuvre de ces PDR plus tôt que lors des périodes précédentes et, par suite, à éviter les conséquences négatives d'un démarrage tardif. Nous avons constaté que, malgré les efforts déployés par la Commission, la mise en
-

œuvre des PDR n'a pas commencé plus tôt, comme lors du cycle de programmation précédent, et que l'exécution des dépenses prévues a débuté plus lentement que lors de la période 2007-2013.

VI. Le présent rapport comporte des recommandations destinées à faciliter et à améliorer le prochain processus de programmation. Nous recommandons à la Commission:

- a) de veiller à renforcer encore, dans ses propositions de politiques, les exigences relatives à la cohérence entre les différents programmes;
- b) de revoir la conception des documents de programmation, afin de simplifier leur contenu et de réduire le nombre d'exigences;
- c) de collaborer avec les États membres afin de s'assurer que les rapports annuels de mise en œuvre de 2019, plus complets, comportent des informations claires et exhaustives sur ce que les programmes auront permis d'atteindre;
- d) de définir les différents types d'indicateurs avec une plus grande précision, en mettant à profit les bonnes pratiques mises en place par certaines autorités nationales et organisations internationales;
- e) de réaliser un examen et de faire le bilan de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du système actuel, y compris des éléments suivants: l'impact de la réserve de performance, le caractère approprié des indicateurs de résultat utilisés pour déterminer l'accès à la réserve de performance, ainsi que le recours aux sanctions financières en cas de performance insuffisante;
- f) d'élaborer en temps utile ses propositions législatives relatives à la politique de développement rural de l'après-2020.

VII. Nous recommandons aussi au Parlement européen, au Conseil et à la Commission d'envisager de faire coïncider les stratégies et les politiques à long terme avec le cycle budgétaire et de procéder à un réexamen approfondi des dépenses avant l'établissement d'un nouveau budget à long terme.

---

## **INTRODUCTION**

### ***La politique de développement rural de l'UE***

1. Le soutien apporté par l'UE en faveur du développement rural vise à favoriser la compétitivité de l'agriculture, à garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat, ainsi qu'à assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants<sup>3</sup>. L'UE a prévu de dépenser près de 100 milliards d'euros sur la période 2014-2020, à savoir entre 14 et 19 milliards d'euros par an sauf pour l'exercice 2014 (voir **tableau 1**). Les dépenses de développement rural représentent un quart des dépenses totales de la politique agricole commune (PAC) et leur importance dans le contexte du financement de la PAC est notable (voir **tableau 1**). Selon la DG AGRI<sup>4</sup>, l'aide publique totale accordée à l'agriculture représente 36 % du revenu total des facteurs agricoles<sup>5</sup>.

**Tableau 1 – Le financement au titre du Feader dans le contexte de la PAC**

	<i>EU-28, en millions d'euros, à prix courants</i>							
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
Développement rural <sup>(1)</sup>	5 299	18 184	18 684	14 371	14 381	14 330	14 333	99 582
Dépenses relatives au marché et aides directes <sup>(1)</sup>	43 778	44 190	43 950	44 146	44 162	44 241	44 263	308 730

<sup>(1)</sup> 9<sup>e</sup> rapport financier sur le Feader, Commission européenne, COM(2016) 632 final.

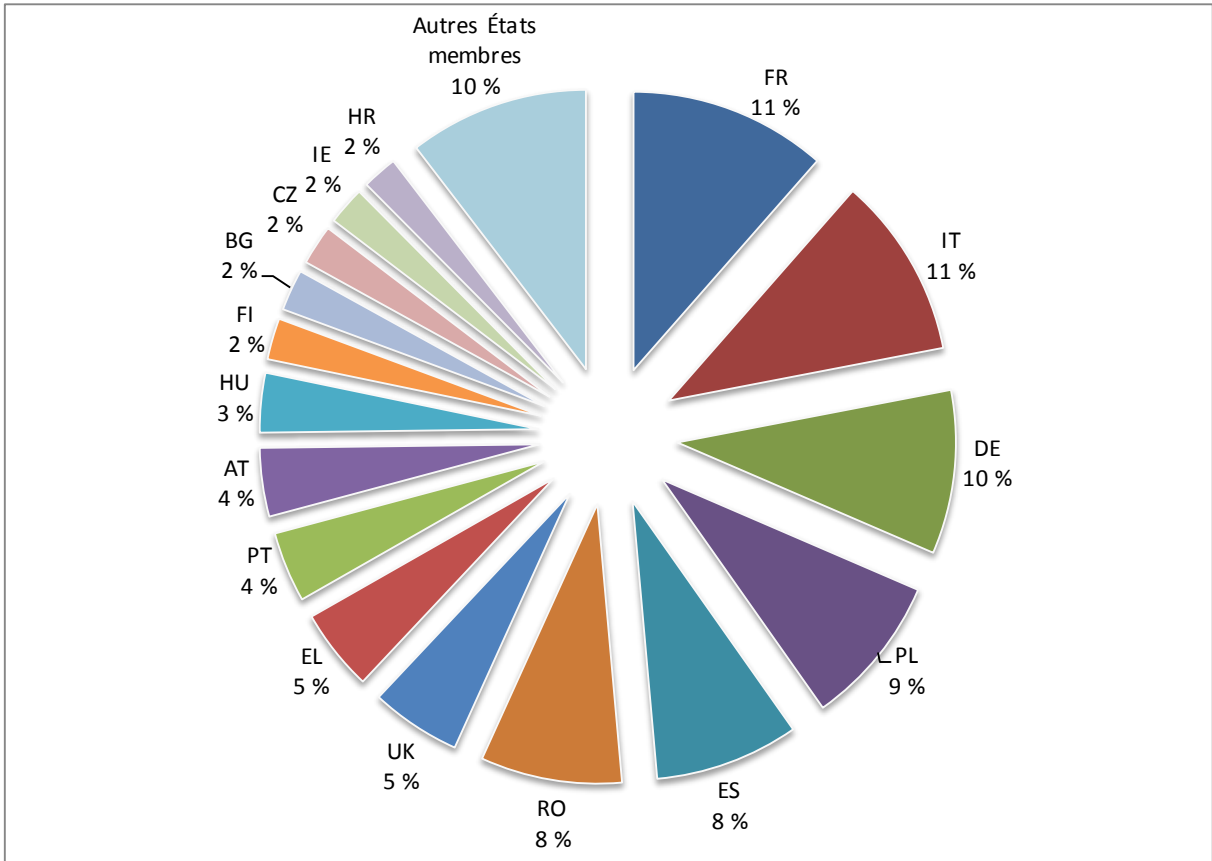
<sup>3</sup> Article 4 du règlement Feader.

<sup>4</sup> *CAP post-2013: Graphs and figures*, graphique 5, DG AGRI, 2017.

<sup>5</sup> Le revenu des facteurs agricoles (aussi appelé «revenu des facteurs dans l'agriculture» ou «valeur ajoutée nette au coût des facteurs») correspond à la rémunération de tous les facteurs de production (terre, capital et main-d'œuvre). Il représente l'ensemble de la valeur générée par les activités de production.

2. Chaque pays de l'UE reçoit une dotation financière pour la période de programmation de sept ans (voir **figure 1**).

**Figure 1 – Ventilation par État membre des financements octroyés au titre du Feader pour la période 2014-2020**



*Note:* En raison des arrondis, il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des différents pourcentages.

*Source:* Annexe I du règlement Feader (y compris la modification apportée par le règlement (UE) 2015/791).

3. Le Feader apporte un soutien financier à des mesures mises en œuvre par les États membres dans le cadre de programmes de développement rural (PDR) nationaux ou régionaux. Sur la base des besoins économiques, environnementaux ou sociaux recensés au niveau national ou régional, les PDR fournissent un cadre pour des investissements dans des projets mis en œuvre dans des exploitations agricoles ou des zones rurales. Ces projets peuvent concerner des investissements dans les exploitations et la modernisation de celles-ci, des subventions à l'installation pour les jeunes agriculteurs, des mesures

agroenvironnementales et climatiques, la conversion vers l'agriculture biologique, l'agrotourisme, la rénovation de villages, la couverture par l'internet à haut débit dans les zones rurales ou le développement local mené par les acteurs locaux. Les mesures correspondantes bénéficient de cofinancements provenant de fonds nationaux, régionaux ou privés.

4. Pour la période de programmation 2014-2020, les 28 États membres ont établi 118 PDR distincts, dont 20 programmes nationaux uniques, huit États membres ayant opté pour des programmes régionaux<sup>6</sup>.

5. Les PDR sont établis en coopération avec les partenaires économiques, sociaux et environnementaux, puis présentés par les autorités nationales ou régionales à la Commission, qui est chargée de les approuver.

***Le développement rural en tant que volet d'une stratégie plus globale de l'UE***

6. Le Feader est l'un des cinq Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), les quatre autres étant le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Par le passé, le Feader, le FEAMP et le FEDER/FC/FSE fonctionnaient de façon indépendante, sur la base d'ensembles de règlements distincts et de leurs PDR ou programmes opérationnels (PO) respectifs. Pour la période de programmation 2014-2020, les cinq Fonds ESI sont regroupés dans un règlement-cadre unique: le règlement portant dispositions communes (ci-après le «RDC»). Celui-ci définit un cadre stratégique commun<sup>7</sup> (ci-après le «CSC», voir ***figure 2***) applicable à tous les Fonds ESI afin de faciliter la programmation et la coordination.

---

<sup>6</sup> Il s'agit de la France (30 PDR), de l'Italie (23 PDR), de l'Espagne (19 PDR), de l'Allemagne (15 PDR), du Royaume-Uni (4 PDR), du Portugal (3 PDR), de la Belgique (2 PDR) et de la Finlande (2 PDR).

<sup>7</sup> Article 10 et annexe I du RDC.

---

**Figure 2 – Vue d'ensemble de la politique pour la période 2014-2020**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents d'orientation de la DG AGRI.

7. Cette nouvelle approche visait à faciliter la coordination territoriale des interventions de l'Union et à permettre à tous les Fonds ESI de contribuer à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive<sup>8</sup>.

8. Depuis 2014, les États membres sont tenus d'établir un accord de partenariat (AP)<sup>9</sup>, ce qui nécessite la coordination de tous les Fonds structurels et d'investissement de l'UE

<sup>8</sup> Document COM(2010) 2020 final intitulé «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».

<sup>9</sup> Les accords de partenariat étaient le sujet de notre rapport spécial n° 2/2017 intitulé «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020: les dépenses ciblent davantage les priorités

(Fonds ESI) au sein de chaque pays. Les AP décrivent la manière dont les autorités nationales prévoient d'utiliser les financements des Fonds ESI. Ils sont élaborés conformément aux principes directeurs du cadre stratégique commun<sup>10</sup>, un AP étant élaboré par État membre. Les AP couvrent la totalité de la période de programmation, englobent tous les Fonds ESI et indiquent les buts et les objectifs thématiques poursuivis par les États membres, offrant ainsi un aperçu de ce qui est exposé plus en détail dans les différents programmes. Les AP sont approuvés par la Commission.

9. Les onze objectifs thématiques (OT)<sup>11</sup> définis dans le RDC visent à relier les cinq Fonds ESI à la stratégie Europe 2020<sup>12</sup>. En ce qui concerne la politique de développement rural, les objectifs stratégiques à long terme pour la période 2014-2020 sont structurés en six priorités, réparties en 18 domaines prioritaires (voir *annexe I*), qui reflètent les objectifs thématiques pertinents du RDC et «contribuent à la réalisation des objectifs transversaux en matière d'innovation, d'environnement [et de...] changements climatiques»<sup>13</sup>.

### ***Meilleure prise en considération de la performance***

10. L'un des principaux objectifs du cadre stratégique de l'UE pour la période 2014-2020 consistait à gérer le budget de l'Union en le concentrant davantage sur la performance et sur les résultats. Cet objectif s'est traduit, entre autres, par l'initiative de la Commission intitulée «Budget axé sur les résultats» lancée en 2015, qui renforçait encore l'importance de l'obtention de résultats mesurables, ainsi que celle de l'efficacité et de l'efficience des dépenses de l'UE. L'objectif était de se détourner d'une pratique budgétaire bien ancrée qui consiste à «se concentrer essentiellement sur l'absorption des fonds et sur la conformité plutôt que sur la performance», car il était «vraiment urgent de procéder à des changements

---

d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes».

<sup>10</sup> Article 10 et annexe I du RDC.

<sup>11</sup> Article 9 du RDC et article 5 du règlement Feader (voir *annexe 2*).

<sup>12</sup> Rapport annuel 2014 de la Cour, point 3.44, et réponses de la Commission aux points 3.24 et 3.25.

<sup>13</sup> Article 5 du règlement Feader.

---

« systémiques dans la façon d'établir et d'exécuter le budget ainsi que dans la manière d'utiliser les ressources ».

11. Pour mettre en œuvre cette approche, il fallait toutefois faire face au problème récurrent qui consistait à devoir planifier une nouvelle période de programmation avant de disposer de données adéquates et pertinentes concernant les dépenses et les résultats de la période précédente (voir **encadré 1**). Cela rend virtuellement impossible toute programmation en fonction de ce qui s'est avéré être le plus performant pour atteindre les objectifs visés. Dans ces conditions, il est d'autant plus probable que les ressources seront affectées là où les fonds sont davantage susceptibles d'être utilisés.

**Encadré 1 – Informations pertinentes indisponibles lors de la planification d'une nouvelle période**

Les propositions législatives pour le nouveau cadre réglementaire des Fonds ESI pour la période 2014-2020 dataient d'octobre 2011, tandis que la synthèse des évaluations à mi-parcours<sup>14</sup> des PDR de la période de programmation 2007-2013 a été finalisée en octobre 2012.

En raison de la mise en œuvre tardive des PDR de la période de programmation 2007-2013, les rapports sur l'évaluation à mi-parcours ne comportaient pas suffisamment d'informations sur la mise en œuvre et sur les résultats obtenus.

**ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

12. Nous avons examiné si le nouveau cadre législatif (le RDC, ainsi que le règlement Feader et les autres règlements connexes de la Commission) mettait davantage l'accent sur la performance, si le nouveau processus de programmation permettait et avait pour effet l'élaboration de PDR de qualité et, par suite, s'il était susceptible de contribuer à l'obtention de meilleurs résultats. Pour ce faire, nous avons surtout vérifié les éléments suivants:

- la cohérence, la complémentarité et les synergies entre les PDR et les documents stratégiques de plus haut niveau<sup>15</sup>;

---

<sup>14</sup> Voir le document intitulé «*Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013*», rapport final, 2012.

---

- la définition et l'intégration de la logique d'intervention renforcée dans les PDR.

13. En outre, nous avons analysé si le nouveau cadre de performance est susceptible de mettre davantage l'accent sur les résultats.

14. Enfin, nous avons examiné si les PDR ont été approuvés en temps voulu.

15. L'audit a été réalisé de mars 2016 à février 2017 et reposait sur un examen des informations et des documents de la Commission et des États membres relatifs au processus d'approbation pour une sélection de PDR. Nous avons fondé notre analyse du processus d'approbation sur les travaux du service d'audit interne (IAS) de la Commission lorsque leur étendue coïncidait avec celle des nôtres.

16. Nos travaux étaient axés sur une sélection de dix PDR (nationaux et régionaux) approuvés, ainsi que sur deux PDR examinés par l'IAS<sup>16</sup>. L'examen des PDR était centré sur une série précise de mesures et de sous-mesures<sup>17</sup>, le but étant de comparer et d'utiliser les connaissances existantes et les résultats d'audits précédents tout en assurant une couverture étendue des financements, des priorités de l'UE pour le développement rural et des domaines prioritaires.

---

<sup>15</sup> Le document intitulé «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», ainsi que les accords de partenariat.

<sup>16</sup> Belgique (Wallonie), Allemagne (Bade-Wurtemberg), Irlande, Grèce, Espagne (La Rioja), France (Lorraine), Italie (Campanie), Autriche, Pologne et Roumanie, plus Danemark et Royaume-Uni (Angleterre).

<sup>17</sup> En l'occurrence les sous-mesures 4.1 – Aide aux investissements dans les exploitations agricoles; 4.2 – Aide aux investissements dans la transformation, la commercialisation et/ou le développement de produits agricoles; 6.4 – Aide aux investissements dans la création et le développement d'activités non agricoles; 8.3 – Aide à la prévention des dommages causés aux forêts par les incendies de forêt, les catastrophes naturelles et les événements catastrophiques; 8.4 – Aide à la réparation des dommages causés aux forêts par les incendies de forêt, les catastrophes naturelles et les événements catastrophiques, ainsi que les mesures 7 – Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales; 14 – Bien-être des animaux.

---

## **OBSERVATIONS**

***La conception du cadre de programmation pour la période 2014-2020 était plus ambitieuse, mais la mise en œuvre était affectée par des insuffisances significatives***

**Un cadre stratégique plus ambitieux et exigeant traduit la nouvelle approche axée sur les résultats...**

17. L'incorporation du Feader dans un règlement-cadre unique et l'établissement d'accords de partenariat nécessitant la coordination et la mise en cohérence de tous les Fonds structurels et d'investissement de l'UE (Fonds ESI) au sein de chaque pays (voir **points 6 à 9**) étaient de nouvelles exigences censées permettre à la politique de développement rural de mieux contribuer à la réalisation des objectifs pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

18. Le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020 comportait un certain nombre de notions et d'exigences destinées à renforcer l'accent mis sur les résultats. Il reposait sur l'expérience acquise lors de périodes de programmation précédentes et donnait suite à plusieurs de nos recommandations<sup>18</sup> sur le rapport coût/avantages des interventions de l'UE.

19. Nous indiquons ci-après certaines des nouvelles exigences en matière de structure des PDR<sup>19</sup> qui sont liées à la notion d'orientation sur les résultats.

- La logique d'intervention renforcée doit se traduire par le choix, la combinaison et la hiérarchisation de mesures de développement rural qui tiennent compte des résultats d'une

---

<sup>18</sup> Voir les recommandations aux points 10.39 et 10.51 des rapports annuels 2011 et 2012 de la Cour ou celles formulées dans les rapports spéciaux 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?», 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?» et n° 12/2013 «La Commission et les États membres peuvent-ils démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l'UE à la politique de développement rural?».

<sup>19</sup> L'**annexe III** présente une comparaison détaillée entre les structures des périodes 2007-2013 et 2014-2020.

---

analyse AFOM et des besoins recensés, le but étant de réaliser les priorités de l'UE pour le développement rural.

- Les programmes doivent être davantage axés sur les résultats moyennant l'établissement d'un «cadre de performance» fondé sur un nouveau système commun de suivi et d'évaluation, y compris une «réserve de performance»<sup>20</sup>.
- La «condition ex ante [...] constitue une condition préalable à la réalisation efficace et performante [...] d'une priorité de l'Union [...]»<sup>21</sup>. Si une condition ex ante applicable n'est pas remplie au moment de l'élaboration d'un PDR, l'État membre concerné doit s'y conformer pour le 31 décembre 2016 et en faire rapport à la Commission en 2017<sup>22</sup>.

**... mais la mise en œuvre a limité l'impact de ces efforts**

Les PDR sont cohérents par rapport à la stratégie Europe 2020...

20. Pour assurer la cohérence des programmes relevant des Fonds ESI par rapport à la stratégie Europe 2020, les informations figurant dans les accords de partenariat et dans les programmes relatifs à la cohésion sont structurées en fonction d'objectifs thématiques. En revanche, les PDR s'articulent autour de six priorités de l'UE pour le développement rural, réparties à leur tour en domaines prioritaires. Le lien entre les objectifs thématiques et la stratégie Europe 2020 n'est donc pas aussi évident que pour d'autres Fonds ESI.

21. Néanmoins, la cohérence des PDR par rapport à la stratégie Europe 2020 peut être établie au moyen:

- a) de mesures prédéfinies, conçues pour contribuer à la réalisation des priorités de l'UE pour le développement rural<sup>23</sup>;

---

<sup>20</sup> Articles 20 à 22 du RDC.

<sup>21</sup> Article 2, paragraphe 33, du RDC.

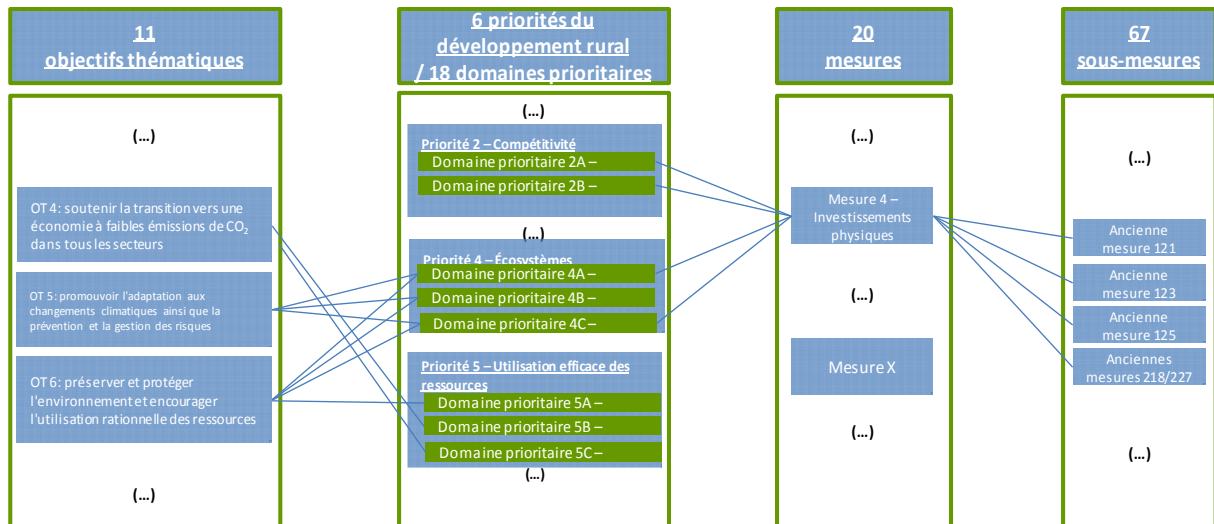
<sup>22</sup> Article 19 du RDC.

<sup>23</sup> L'article 13 du règlement Feader dispose ce qui suit: «Chaque mesure de développement rural est programmée pour contribuer spécifiquement à la réalisation d'une ou de plusieurs priorités

---

b) de domaines prioritaires, susceptibles d'être reliés aux onze objectifs thématiques<sup>24</sup>.

**Figure 3 – Illustration des liens entre objectifs thématiques, priorités du développement rural et mesures**



22. Étant donné que les définitions utilisées dans les AP et les PDR étaient larges, la cohérence entre les PDR et les accords de partenariat était aisément assurée :

- les priorités du développement rural et les domaines prioritaires correspondants étaient cohérents par rapport aux objectifs thématiques mentionnés dans les accords de partenariat comme étant pertinents pour le Feader;
- la dotation indicative de l'aide octroyée au titre du Feader pour chaque priorité du développement rural était cohérente par rapport aux financements alloués dans les accords de partenariat.

---

de l'Union pour le développement rural.» L'annexe VI de ce même règlement fournit une «liste indicative des mesures intéressant une ou plusieurs des priorités de l'Union pour le développement rural».

<sup>24</sup> Orientations en matière de programmation stratégique pour la période 2014-2020.

---

... mais il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ils sont censés contribuer à la réalisation de chaque objectif thématique

23. Comme nous l'avons expliqué au **point 20**, les PDR ne sont pas structurés en fonction des objectifs thématiques, et la contribution qu'ils sont censés apporter à la réalisation de chacun d'eux doit donc être évaluée au niveau des priorités du développement rural et des domaines prioritaires. Les informations sur les résultats ne sont recueillies que pour les domaines prioritaires. Dans certains cas, un objectif thématique donné est relié à plusieurs domaines prioritaires, dans le cadre de différentes priorités du développement rural. De plus, une mesure donnée peut contribuer à la réalisation de plusieurs priorités du développement rural, et plusieurs mesures peuvent être pertinentes pour une seule priorité du développement rural.

24. Ces facteurs compliquent la quantification de la contribution attendue des PDR à la réalisation d'un objectif thématique spécifique ou à la stratégie Europe 2020 prise dans son ensemble (voir **encadré 2**).

**Encadré 2 – Exemple concernant la mesure 4 – Investissements physiques**

Le PDR italien (de Campanie) prévoyait des dépenses publiques s'élevant au total à 569 millions d'euros pour la mesure 4 – Investissements physiques.

Les dépenses sont réparties entre quatre priorités du développement rural (priorité 2 – Viabilité des exploitations agricoles; priorité 3 – Organisation de la chaîne alimentaire; priorité 4 – Écosystèmes; priorité 5 – Utilisation efficace des ressources) sans qu'aucune estimation n'ait été effectuée quant au total des dépenses publiques attendues pour chaque sous-mesure.

Chacune de ces quatre priorités est liée à d'autres mesures (par exemple, la priorité 4 – Écosystèmes est liée aux mesures 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 et 16), ce qui donne lieu à une combinaison complexe de nombreuses mesures et priorités du développement rural.

*La coordination, la complémentarité et les synergies avec d'autres Fonds ESI et d'autres fonds de l'UE ne sont pas développées*

25. Dans notre rapport annuel 2014<sup>25</sup>, nous observions que, même si l'accord de partenariat est le document tout indiqué pour recenser les complémentarités et les synergies entre les cinq Fonds ESI, ces questions n'y sont pas traitées de façon appropriée. Nous avons aussi constaté un manque d'orientations opérationnelles sur la manière d'assurer la complémentarité intersectorielle et les synergies dans le cadre des accords de partenariat et des programmes. Notre audit a permis de confirmer ces constatations pour ce qui est des accords de partenariat que nous avons examinés.

26. Dans sa réponse au rapport annuel, la Commission a déclaré que les programmes relevant des Fonds ESI doivent définir des mécanismes plus détaillés aux fins de cette coordination. Le RDC dispose que chaque programme prévoit les modalités pour garantir la mise en œuvre efficace, efficiente et coordonnée des Fonds ESI<sup>26</sup>.

27. Toutefois, les PDR sont aussi très généraux à cet égard et n'offrent habituellement aucune base concrète pour assurer la complémentarité et les synergies avec les autres Fonds ESI, avec l'aide relevant du pilier 1 ou avec d'autres instruments publics.

28. Alors que le CSC encourage la mise en place d'une coordination efficace pour augmenter l'incidence des Fonds, les PDR que nous avons examinés étaient consacrés seulement à la délimitation et à la prévention du double financement et non pas à la recherche de complémentarité et de synergies. Nous avons constaté que les PDR recensaient un certain nombre de domaines d'intervention avec plusieurs sources potentielles de financement et qu'ils présentaient des principes de délimitation très généraux (voir **encadré 3**). Cependant, ils ne comportaient pas d'informations sur la valeur susceptible d'être ajoutée grâce à une coordination efficace des diverses sources de financement.

---

<sup>25</sup> Rapport annuel 2014 de la Cour sur l'exécution du budget, point 3.43.

<sup>26</sup> Article 27, paragraphe 1, du RDC. D'autres détails figurent à l'article 8, paragraphe 1, point I), du règlement Feader et à l'annexe I, partie 1.14, du règlement (UE) n° 808/2014.

---

**Encadré 3 – Exemples de cas où les informations sur la complémentarité étaient trop générales ou ne concernaient que la délimitation**

Campanie (Italie) – La complémentarité entre le Feader et les autres Fonds ESI est relevée dans les trois domaines suivants:

- en ce qui concerne le haut débit, le Feader complétera les investissements bénéficiant d'un soutien du FEDER dans les zones rurales;
- dans les zones les plus défavorisées, le FEDER soutiendra la construction de routes principales, tandis que le Feader apportera son concours à la construction de routes rurales (communales);
- le FSE contribuera au développement social général dans les zones rurales, tandis que le Feader y soutiendra des mesures spécifiquement liées à l'agriculture.

PDR roumain – «La complémentarité entre les piliers 1 et 2 [...] sera fondée [...] ex ante sur une délimitation des mesures/investissements couvert(e)s par le FEAGA et le Feader, afin d'éviter un double financement [...]. Un protocole [...] permet d'éviter le double financement en assurant le partage d'informations sur les projets financés au titre du FEAGA et présentés par des bénéficiaires potentiels du Feader.»

29. Selon les orientations de la Commission en matière de programmation stratégique pour la période 2014-2020, les PDR doivent comporter des détails sur les mécanismes qui seront utilisés pour faire rapport à la Commission sur l'efficacité de la coordination. Or, les PDR que nous avons examinés ne comportent guère d'informations utiles sur ces derniers.

L'application de la logique d'intervention renforcée n'a pas produit les résultats escomptés

30. D'après les orientations de la Commission<sup>27</sup>, la logique d'intervention est le lien logique entre le problème à résoudre ou l'objectif à poursuivre, les facteurs sous-jacents de ce problème et les options stratégiques disponibles (ou les mesures prises par l'UE) pour remédier au problème ou pour atteindre l'objectif. Dans le contexte du développement rural, cela signifie que les PDR doivent démontrer l'existence d'un lien clair entre les besoins

---

<sup>27</sup> SWD(2015) 111 final – *Better Regulation Guidelines*.

nationaux/régionaux recensés, les mesures d'aide retenues pour y répondre, les objectifs définis en matière d'intrants/de réalisations et les résultats escomptés.

31. Pour la nouvelle période de programmation et dans la logique de l'approche orientée sur la performance et les résultats, la Commission a mis l'accent sur le renforcement du lien entre les besoins recensés et les mesures retenues pour y répondre.

32. La notion de logique d'intervention renforcée comportait un certain nombre d'exigences relatives à la structure des PDR.

#### **Encadré 4 – Exigences en matière d'évaluation, d'analyse et de performance pour les PDR**

L'article 8 du règlement Feader dispose que chaque programme de développement rural comprend:

- une évaluation ex ante;
- une analyse SWOT (ou AFOM) de la situation et un recensement des besoins auxquels il convient de répondre, articulés autour des priorités de l'Union pour le développement rural;
- une description de la stratégie qui démontre ce qui suit: pour chacun des domaines prioritaires, des objectifs appropriés sont fixés et des combinaisons pertinentes de mesures sont retenues sur la base d'une logique d'intervention solide; l'affectation de ressources financières aux mesures du programme est justifiée et appropriée aux fins de la réalisation de l'ensemble des objectifs;
- une évaluation du respect des conditions ex ante applicables et une description des mesures à prendre lorsque certaines d'entre elles ne sont pas remplies;
- une description du cadre de performance;
- une description de chacune des mesures retenues;
- un plan d'évaluation;
- un plan de financement;
- un plan des indicateurs ventilé par domaine prioritaire, comprenant les objectifs, ainsi que les résultats et dépenses prévus de chaque mesure de développement rural retenue pour un domaine prioritaire correspondant;

- le cas échéant, un tableau portant sur le financement national complémentaire par mesure;
- des informations relatives à la complémentarité avec les mesures financées par les autres instruments de la politique agricole commune et par les Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI»).

33. Les PDR que nous avons examinés comportaient l'ensemble de ces éléments. Ils ne démontraient toutefois pas clairement l'existence d'un lien entre l'évaluation des besoins et les mesures retenues. Dès lors, la logique d'intervention est restée floue.

#### *Évaluation des besoins*

34. Les différents PDR doivent comporter une évaluation détaillée des besoins fondée sur une analyse AFOM, afin que les besoins les plus importants et pertinents puissent être sélectionnés. Ceux-ci doivent être liés à des domaines prioritaires spécifiques, tels que définis dans le règlement Feader.

35. Les PDR que nous avons examinés recensaient les besoins de façons formelle, tautologique et générale et se contentaient souvent de simplement reformuler des domaines prioritaires prédéfinis. Des exemples sont donnés à l'**encadré 5**.

#### **Encadré 5 – Exemples de besoins généraux et/ou de reformulations d'éléments prédéfinis**

Irlande – L'intitulé «Un régime agroenvironnemental bien ciblé et conçu» constitue un exemple de besoin général. Il s'accompagne de la description suivante: «Des mesures bien conçues, ciblées, suivies et gérées contribueront à la réalisation des objectifs de l'Irlande dans le cadre des différentes directives, stratégies, etc.»

Roumanie – «Augmenter et diversifier le nombre d'emplois dans les zones rurales» est une reformulation du domaine prioritaire 6A sur la diversification et la création d'emplois.

Pologne – «Restaurer et préserver la biodiversité, y compris dans les zones Natura 2000 et dans les zones soumises à des contraintes naturelles» est une reformulation du domaine prioritaire 4A intitulé «Restaurer, préserver et renforcer la biodiversité, y compris dans les zones relevant de Natura 2000, et dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques [...]».

36. Aucun des PDR que nous avons examinés ne fournissait une description quantifiée des besoins recensés. Il est dès lors difficile, voire impossible, d'évaluer, lors de la phase de programmation, si l'aide financière prévue est proportionnelle ou adaptée à la satisfaction des besoins mis en évidence. De même, en raison de l'absence d'une description quantifiée de ces besoins, il sera compliqué d'apprécier, au stade de l'évaluation, dans quelle mesure ils ont été satisfaits grâce aux mesures retenues.

37. Parmi les PDR que nous avons examinés, seuls ceux de l'Espagne (La Rioja) et de l'Italie (Campanie) comportaient une hiérarchisation des besoins.

38. Bien que cela ne soit pas stipulé dans les règlements, nous estimons que, lors du recensement des besoins, le processus de programmation doit aussi tenir compte des enseignements tirés de périodes précédentes. Les PDR sont des moyens d'action utilisés de façon récurrente et les objectifs de développement rural sont caractérisés par une forte continuité. Or, les PDR que nous avons examinés ne comportaient aucune référence aux résultats de mesures de développement rural mises en œuvre au cours de périodes précédentes.

#### *Sélection des mesures*

39. Pour justifier la sélection des mesures, les PDR doivent aussi établir la relation entre les besoins recensés, les objectifs définis et les mesures retenues.

40. Dans la pratique, la structure des PDR complique toutefois l'établissement d'un tel lien. Les informations concernant les mesures retenues portent essentiellement sur les actions planifiées et il est rare qu'elles indiquent clairement les résultats vraiment escomptés, à l'exception de quelques références d'ordre général aux objectifs du développement rural (voir **encadré 6**). Il est par conséquent difficile de démontrer comment et dans quelles proportions les mesures retenues (ou leurs sous-mesures) contribuent à satisfaire les besoins recensés.

---

#### **Encadré 6 – Exemples de références d'ordre général à des objectifs du développement rural**

Grèce – Mesure 4.1. – «Le soutien apporté à des exploitations agricoles qui se concentrent essentiellement sur des produits agricoles de qualité renforcera leur compétitivité et facilitera leur entrée sur de nouveaux marchés [...]. Il contribuera également à l'augmentation [...] du revenu des bénéficiaires, ainsi qu'à la création d'emplois et à la préservation des emplois existants.»

Roumanie – Mesure 4.1 – «La mesure 4.1 contribuera: à améliorer la performance globale des exploitations grâce au renforcement de la compétitivité de l'agriculture, à la diversification des activités agricoles et à l'augmentation de la qualité de leurs produits; à restructurer les petites et moyennes exploitations et à les transformer en exploitations commerciales; à respecter les normes de l'UE applicables à tous les types d'investissements; à apporter une valeur ajoutée aux produits agricoles moyennant leur traitement au niveau de l'exploitation et leur commercialisation directe afin de créer et de promouvoir des chaînes alimentaires intégrées.»

41. Les PDR doivent aussi comporter une justification du financement alloué aux mesures. Aucun de ceux que nous avons examinés ne présentait une justification de ce type ou une analyse indiquant si le financement était pertinent et d'un niveau adéquat par rapport aux objectifs concernés. Nous estimons que la simple énumération des montants alloués aux différentes mesures ne constitue pas en soi une justification et qu'elle ne montre pas que le niveau du financement est approprié.

***Le nouveau cadre de performance n'offre guère de possibilité de mettre davantage l'accent sur les résultats***

**Le SCSE peut apporter des améliorations, mais il présente aussi des limites lorsqu'il s'agit d'apprécier les résultats**

42. Les règlements disposent que les accords de partenariat et les PDR doivent comporter une évaluation du respect des conditions ex ante et établir un lien direct avec la réalisation efficace et efficiente des objectifs stratégiques.

43. Dans ce contexte, la condition ex ante générale n° 7 établie par le RDC dans le domaine des «systèmes statistiques et indicateurs de résultat» requiert l'existence d'un système

efficace i) d'indicateurs de résultat et ii) de collecte des données statistiques<sup>28</sup>. Cependant, la procédure était une formalité, car la Commission considérait que l'existence du SCSE suffisait pour assurer un respect satisfaisant de la condition ex ante générale n° 7. Le règlement de la Commission a ainsi accordé aux États membres une dispense générale à cet égard<sup>29</sup>.

44. Dans la plupart des PDR, la condition ex ante générale n° 7 a donc été considérée comme en principe déjà remplie en vertu de la dispense générale, bien que son respect n'ait pas été évalué dans la pratique. Étant donné que nous avons conclu au manque de fiabilité des données recueillies sur les résultats dans notre rapport spécial n° 12/2013 sur les dépenses de l'UE relatives à la politique de développement rural, cela signifie que la Commission a approuvé la plupart des PDR en l'absence d'éléments probants ou de vérifications supplémentaires au sujet de l'existence d'un système efficace de collecte des données statistiques.

45. Le fait que des autorités nationales concernées par des PDR ne figurant pas dans notre sélection aient choisi de ne pas faire usage de la dispense et aient considéré que la condition ex ante générale n° 7 n'était pas satisfaite<sup>30</sup> semble indiquer que cette question n'aurait pas dû être négligée.

46. Pour mesurer la performance, il faut non seulement disposer d'un système efficace de collecte de données fiables, mais aussi définir des indicateurs appropriés et en rendre compte. À cet égard, notre audit confirme la conclusion formulée par la Cour dans son rapport annuel 2014 selon laquelle «la mise en place d'indicateurs communs pour chaque Fonds est une étape importante», mais ceux-ci présentent des limites sur le plan de leur conception<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Annexe XI du RDC. La définition de la condition ex ante générale n° 7 en matière de «systèmes statistiques et indicateurs de résultat» prévoit également des critères plus détaillés et plus concrets aux fins de la vérification du respect des conditions.

<sup>29</sup> Annexe I, partie 4, du règlement (UE) n° 808/2014.

<sup>30</sup> Sur la base des informations transmises par la DG AGRI concernant le respect des conditions ex ante.

<sup>31</sup> Rapport annuel 2014 de la Cour, points 3.49 à 3.56, ainsi que la conclusion correspondante (point 3.92).

---

47. Il est appréciable que le règlement Feader définisse des indicateurs communs applicables à tous les PDR. Cela permettra d'harmoniser les indicateurs d'intrants (également appelés indicateurs de ressources)/les indicateurs de réalisation au niveau de la politique de développement rural, ce qui représente une amélioration en matière de suivi de la mise en œuvre de cette politique.

48. De même, la nouvelle obligation d'établir des rapports annuels de mise en œuvre plus complets<sup>32</sup> en 2017 et en 2019 devrait favoriser l'utilisation d'indicateurs de résultat pour quantifier ce que le programme aura permis d'atteindre et pour répondre aux questions d'évaluation communes.

49. Il se peut que cette nouvelle obligation permette non seulement d'assurer le suivi des programmes en cours, mais aussi de disposer d'informations pertinentes en temps utile pour prendre des décisions concernant la prochaine période de programmation, contribuant ainsi à mettre un terme au cercle vicieux qui consiste à définir le contenu de nouveaux programmes sans connaître suffisamment les résultats des périodes précédentes (voir **points 11** et **38**).

50. Malgré les améliorations décrites ci-dessus, il est peu probable que les indicateurs communs de réalisation et de résultat exigés par le règlement Feader permettent de mesurer l'efficacité et l'efficience des PDR lorsqu'il s'agit d'obtenir des résultats (voir exemples à l'**encadré 7**), car:

- certains indicateurs de réalisation sont en réalité des indicateurs d'intrants;
- la plupart des indicateurs de résultat ne correspondent pas à la définition d'un indicateur «de résultat», mais sont en grande partie des indicateurs de réalisation exprimés en pourcentage, qui ne seront guère utiles pour répondre aux questions d'évaluation communes.

---

<sup>32</sup> Conformément aux dispositions de l'article 50, paragraphes 4 et 5, du RDC.

---

**Encadré 7 – Exemples d'indicateurs de réalisation/de résultat qualifiés erronément dans le SCSE**

Exemple d'indicateur d'intrants qualifié à tort d'indicateur de réalisation

L'indicateur «O.1: Total des dépenses publiques» ne décrit aucunement un élément livrable d'un programme (qui correspond à la définition d'une réalisation): il ne porte que sur les ressources financières publiques utilisées pour mettre en œuvre le programme (qui correspondent à la définition exacte d'un intrant).

Exemple d'indicateur de réalisation qualifié à tort d'indicateur de résultat

L'indicateur «R4: pourcentage d'exploitations agricoles bénéficiant d'un soutien pour la participation à des systèmes de qualité, à des marchés locaux et à des circuits d'approvisionnement courts ou à des groupements/organisations de producteurs» porte sur le pourcentage d'exploitations bénéficiant d'un soutien, ce qui correspond au mieux à une réalisation (à savoir à un «élément livrable du programme»). Cet indicateur ne vise pas à rendre compte des résultats (c'est-à-dire des «effets immédiats du programme pour les destinataires ou les bénéficiaires directs») que les exploitations agricoles soutenues ont obtenus en ce qui concerne la qualité, les marchés locaux ou les circuits d'approvisionnement courts.

51. Bien que les États membres aient ajouté des indicateurs complémentaires aux PDR que nous avons examinés, la plupart d'entre eux ne correspondaient pas à la définition d'un indicateur de résultat et n'offriront pas une meilleure base pour évaluer les effets immédiats du programme pour les destinataires directs (voir exemples à l'**encadré 8**).

**Encadré 8 – Exemples d'indicateurs de réalisation/d'indicateurs cibles qui ne peuvent être utilisés pour mesurer les résultats**

Exemple d'indicateur de réalisation supplémentaire dans le PDR roumain

«Infrastructures pour l'eau/les eaux résiduaires financées au titre de la sous-mesure 7.2 (en km)».

Exemple d'indicateur cible supplémentaire dans le PDR français (Lorraine)

«Surface concernée par la reconstitution du potentiel agricole endommagé par des catastrophes naturelles».

Exemple d'indicateur de réalisation supplémentaire dans le PDR irlandais

«Nombre d'opérations de soutien aux investissements non productifs».

52. Cependant, plusieurs États membres définissent des indicateurs de résultat utiles et pertinents au niveau des mesures d'aide, par exemple le «pourcentage moyen d'augmentation de la dimension économique (production standard) des exploitations soutenues» ou la «taille moyenne des exploitations soutenues après la mise en œuvre du plan d'entreprise»<sup>33</sup>. Dans son rapport annuel 2016<sup>34</sup>, la Cour analyse et compare les pratiques en matière de communication d'informations sur la performance appliquées par d'autres institutions, comme l'OMS, la Banque mondiale et l'OCDE. Ces exemples constituent des bonnes pratiques qui pourraient être diffusées et mises en œuvre par la Commission et par d'autres autorités nationales.

### **La «réserve de performance» n'a guère d'effet incitatif, voire aucun**

53. Pour la période de programmation 2014-2020, afin de centrer davantage l'attention sur la performance et sur la réalisation des objectifs, les accords de partenariat et les programmes doivent prévoir une réserve de performance équivalant à (environ) 6 % des ressources allouées aux Fonds ESI. Actuellement gelées, ces ressources pourront être mises à disposition à l'issue de l'examen, prévu pour 2019, du cadre de performance établi dans chaque PDR, à condition que certaines exigences aient été remplies voire dépassées<sup>35</sup>.

54. Il convient de souligner que, même si l'obligation d'établir une réserve de performance est un élément novateur de la période de programmation 2014-2020, la notion proprement dite n'est pas nouvelle et a déjà été utilisée dans une certaine mesure au cours de périodes précédentes, avec cependant un impact limité sur la performance. À titre d'exemple, une réserve de performance était également prévue pour les Fonds structurels lors de la période de programmation 2000-2006, même si elle était régie par des processus différents.

---

<sup>33</sup> Voir **points 72 et 73** du rapport spécial n° 10/2017 «Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations».

<sup>34</sup> Rapport annuel 2016 de la Cour, chapitre 3, points 3.13 à 3.51.

<sup>35</sup> Considérant 23 du préambule, articles 20, 21 et 22 du RDC et article 8, paragraphe 1, point e), du règlement Feader.

---

Toutefois, comme nous l'avons conclu dans notre rapport spécial n° 1/2007<sup>36</sup>, cette réserve de performance n'était pas axée sur la performance et avait été «principalement utilisée pour maximiser les dépenses plutôt que pour concentrer celles-ci sur des domaines dans lesquels les objectifs avaient été réalisés de façon particulièrement efficace». De même, nous avons indiqué dans nos rapports annuels 2013 et 2014<sup>37</sup> que «l'impact de la réserve de performance ne sera probablement que marginal puisqu'il n'y a [pas] [...] de véritables incitations [...] liées aux résultats obtenus».

Les indicateurs de performance utilisés pour déterminer l'accès à la réserve ne permettent pas de mesurer les résultats, mais simplement de quantifier les intrants ou les réalisations

55. Lors de l'établissement des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles qui servent à déterminer l'accès à la réserve de performance, les États membres sont tenus d'utiliser des indicateurs de performance prédéfinis ou de les remplacer et/ou les compléter par d'autres indicateurs de réalisation appropriés qui doivent être définis dans le PDR<sup>38</sup>.

56. Tous les PDR sélectionnés se servaient des 15 indicateurs prédéfinis proposés par le règlement de la Commission, accompagnés d'un nombre restreint d'indicateurs complémentaires. Cependant, ces indicateurs ne sont guère utiles pour mesurer la performance.

57. Premièrement, les indicateurs prédéfinis dans le règlement de la Commission<sup>39</sup> ont été conçus non pas en tant qu'indicateurs de résultat, mais explicitement en tant qu'indicateurs de réalisation, comme le nombre de bénéficiaires ou d'opérations d'investissement, ou encore les terres agricoles ou la population couvertes. À titre d'exemple, l'un des indicateurs proposés, le total des dépenses publiques pour chaque

---

<sup>36</sup> Rapport spécial n° 1/2007 relatif à l'exécution des processus à mi-parcours prévus dans le cadre des Fonds structurels 2000-2006, points 33 et 48.

<sup>37</sup> Rapport annuel 2013 de la Cour, point 10.56, et rapport annuel 2014 de la Cour, point 3.65.

<sup>38</sup> Article 14 du règlement (UE) n° 808/2014. Les indicateurs du cadre de performance prédéfinis figurent à l'annexe IV, point 5.

<sup>39</sup> Annexe IV, point 5, du règlement (UE) n° 808/2014.

---

priorité, est en réalité un indicateur d'intrants (voir **point 50**) centré sur les montants dépensés et donc sur l'absorption des fonds.

58. Deuxièmement, dans la logique du règlement de la Commission<sup>40</sup>, tous les indicateurs complémentaires utilisés par les États membres dans les PDR sélectionnés étaient également des indicateurs de réalisation, comme le nombre de projets ou de bénéficiaires, ou encore les terres agricoles ou la population couvertes (voir **encadré 9**).

**Encadré 9 – Exemples d'indicateurs complémentaires du cadre de performance qui ne permettent pas de mesurer les résultats**

PDR grec – «Nombre de jeunes agriculteurs qui recevront au moins une tranche pour fin 2018».

PDR roumain – «Surface (en ha) couverte par des investissements destinés à réaliser des économies d'eau».

PDR polonais – «Le nombre de bénéficiaires d'investissements qui visent à prévenir la destruction du potentiel de production agricole (3B)».

59. L'accès à la «réserve de performance» est donc fondé sur la mesure des dépenses et des réalisations directes, plutôt que sur celle des résultats. Le cadre de performance ne porte pas sur la réalisation des objectifs ou des résultats escomptés dans le cadre des PDR. Des constatations similaires ont été formulées dans le rapport spécial sur les conditions ex ante et sur la réserve de performance dans le domaine de la cohésion<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> L'article 14, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 808/2014 dispose ce qui suit: «l'État membre [...] remplace et/ou complète ces indicateurs par d'autres indicateurs de réalisation appropriés définis dans le programme de développement rural».

<sup>41</sup> Rapport spécial n° 15/2017 intitulé «Les conditions ex ante et la réserve de performance dans le domaine de la cohésion: des instruments innovants mais pas encore efficaces», points 71 à 80.

---

Certaines autorités de gestion fixent des valeurs cibles peu ambitieuses pour déterminer l'accès à la réserve

60. Par le passé, la Cour et la Commission ont souligné<sup>42</sup> qu'il existait «des risques inhérents que les États membres fixent des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles peu ambitieuses pour être sûrs de pouvoir les atteindre, et qu'ils ne fassent pas suffisamment d'efforts pour communiquer des données exactes et fiables, de manière à échapper aux sanctions en cas de performance insuffisante».

61. Nous avons constaté que les autorités nationales ont tendance à définir des valeurs cibles peu ambitieuses, ce qui réduit le risque de ne pas atteindre les valeurs intermédiaires (voir **figure 4**). Dans le cas des PDR que nous avons examinés, les valeurs cibles établies pour 2018 (à savoir pour la fin de la cinquième des sept années de la période de programmation) ne représentaient en moyenne que 28 % (de 22 % pour la Grèce à 51 % pour l'Irlande) du total des dépenses publiques liées à la période de programmation 2014-2020. Une très grande partie de cette valeur cible ne correspond pas à de nouveaux engagements relevant des règles de la période 2014-2020, mais à des opérations engagées dans le cadre des règles relatives à la période 2007-2013<sup>43</sup>.

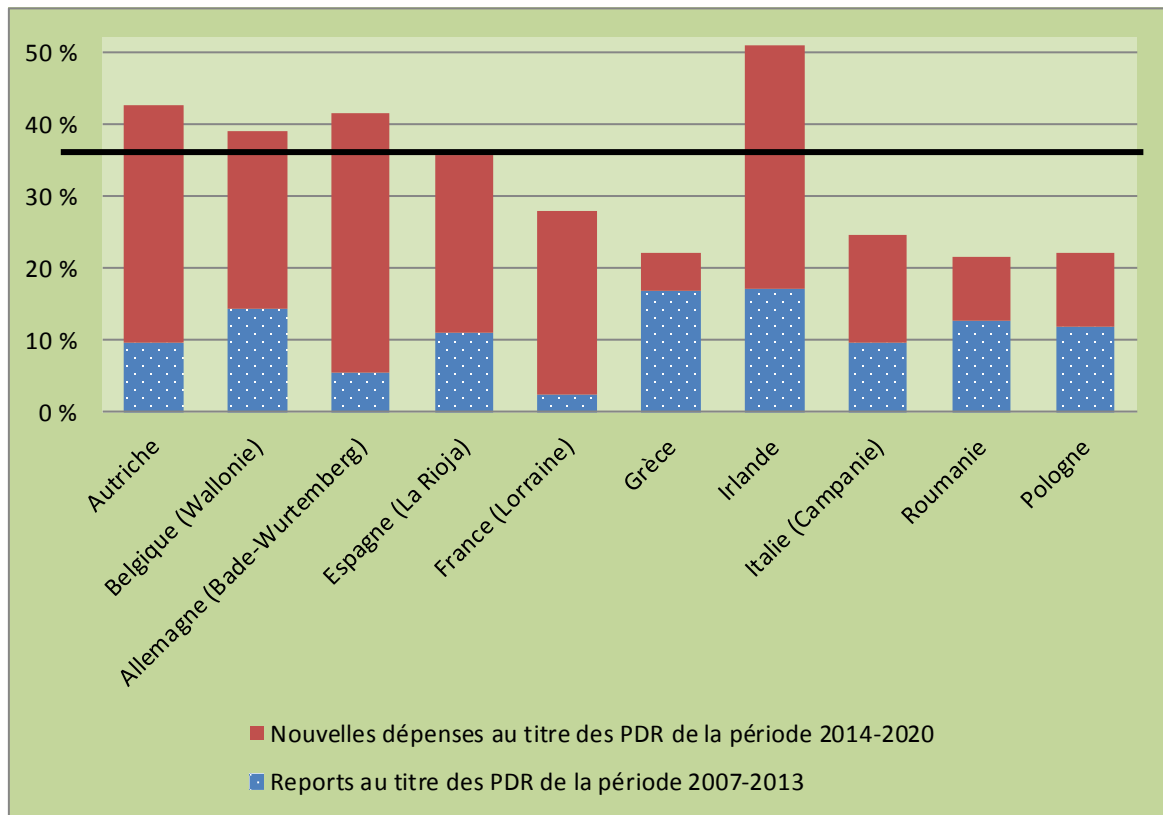
---

<sup>42</sup> Voir point 3.62 du rapport annuel 2014 de la Cour.

<sup>43</sup> Les dispositions transitoires prévoient que les États membres effectuent des paiements relevant de la nouvelle période 2014-2020 pour financer des engagements relatifs à des mesures mises en place au cours de la période de programmation 2007-2013, ainsi que de nouveaux engagements pris en 2014 concernant des mesures relevant de cette même période de programmation. Dans leurs PDR pour la période 2014-2020, les États membres ont en effet énoncé les conditions transitoires s'appliquant à chaque mesure, y compris une date de clôture indicative et une brève description des montants estimés, ainsi qu'un tableau indicatif des reports qui présente de façon détaillée les mesures et la contribution totale au titre du Feader à financer au cours de la période 2014-2020.

---

**Figure 4 – Objectifs du cadre de performance – valeurs cibles en matière de dépenses pour 2018, en pourcentage**



*Note:* Étant donné que 2023 est la dernière année où les dépenses seront éligibles au titre de la période de programmation 2014-2020, une répartition égale des dépenses sur la période (depuis l'approbation de chaque PDR jusqu'à 2023) aboutirait à une moyenne de 41 % des dépenses en 2018.  
*Source:* Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base de données figurant dans les PDR.

62. Par ailleurs, en raison de la dispense accordée pour la condition ex ante générale n° 7 (voir **points 42 à 45**), il n'existe aucune obligation de vérifier l'efficacité et la fiabilité du système de mesure de la performance existant. Les autorités nationales ne sont guère incitées à améliorer leurs systèmes actuels, car cela pourrait les conduire à faire plus souvent état de performances insuffisantes.

Certains aspects de la conception du RDC ont limité encore davantage l'incitation à la performance

63. D'autres défauts de conception dans le RDC, que nous avons déjà signalés<sup>44</sup>, limitent encore le rôle potentiellement incitatif de la réserve de performance:

- a) si les valeurs intermédiaires concernées ne sont pas atteintes pour une priorité donnée, la réserve de performance peut être réaffectée à d'autres priorités<sup>45</sup> dans le même État membre;
- b) les sanctions financières ne peuvent être fondées sur des indicateurs de résultat et diverses dispositions juridiques limitent encore les possibilités d'imposer des sanctions<sup>46</sup>.

***Le processus de programmation a nécessité des efforts considérables de la part de la Commission et des États membres, mais la mise en œuvre des PDR a commencé plus lentement que lors de la période précédente***

**Rôle limité des PDR en matière de planification**

64. L'appui à la programmation du développement rural est un processus qui comporte plusieurs étapes (voir ***figure 5***). La dotation financière par État membre et le cadre législatif stratégique sont décidés par le Parlement européen et par le Conseil avant l'élaboration des PDR. En outre, les États membres qui ont choisi d'établir des programmes régionaux déterminent la dotation financière par région avant de présenter les PDR à la Commission. Ils ne sont pas tenus de justifier ce choix.

65. Le règlement Feader<sup>47</sup> dispose que les PDR doivent comporter une justification des besoins à satisfaire, ainsi que du choix des priorités pour le développement rural, des

---

<sup>44</sup> Rapport annuel 2014 de la Cour, chapitre 3, point 3.63.

<sup>45</sup> Article 22, paragraphe 4, du RDC.

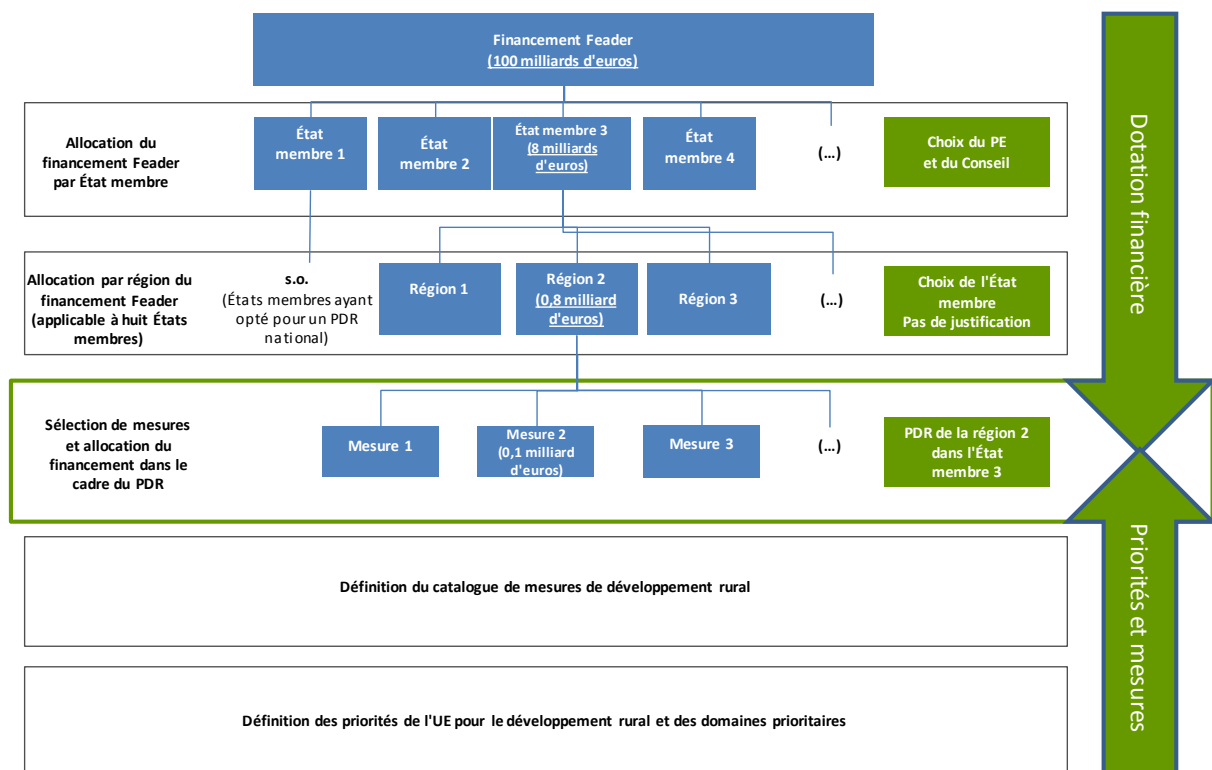
<sup>46</sup> Article 22, paragraphes 6 et 7, du RDC.

<sup>47</sup> Article 8 du règlement (UE) n° 1305/2013 et annexe I du règlement (UE) n° 808/2014.

---

domaines prioritaires, des mesures et des valeurs cibles correspondantes. Les États membres doivent aussi y expliquer comment les mesures retenues apporteront une contribution aux priorités du développement rural et aux domaines prioritaires pertinents. Toutefois, le PDR vise essentiellement à accommoder dans le cadre prédéfini l'utilisation de l'aide financière préalablement allouée.

**Figure 5 – Les PDR constituent la dernière étape de la procédure de programmation**



### Une charge administrative pour la Commission et pour les États membres

66. Pour organiser le processus d'élaboration et d'approbation des PDR dans ce nouveau cadre, la DG AGRI a mis en place en 2012 une *task force* «Développement rural après 2013» dont la mission est d'aider les États membres à établir leurs PDR pour la période 2014-2020 et d'assurer la coordination au sein de la Commission. En 2014, la DG AGRI a également créé un comité «Cohérence» chargé d'assurer la cohérence globale du processus d'évaluation des projets de PDR.

67. L'IAS a réalisé un audit à un stade précoce du processus d'approbation et a conclu que les processus globaux d'évaluation et d'adoption des PDR avaient certes été bien préparés, mais qu'ils devaient encore être renforcés. Les principales faiblesses relevées concernaient le

respect des délais réglementaires (voir **point 81**), des insuffisances affectant l'évaluation d'éléments liés à la performance (relatifs, par exemple, à certaines conditions ex ante, à des indicateurs et à la nécessité de renforcer la coordination entre les Fonds ESI) et le risque inhérent d'erreur dû à la complexité du cadre réglementaire. Dans une moindre mesure, l'IAS a également recensé des domaines dans lesquels il faut améliorer les orientations internes<sup>48</sup>.

68. Afin de faciliter l'élaboration des PDR, la Commission a rédigé de nombreux documents d'orientation à l'intention des États membres (aux fins de notre audit, nous avons établi une liste de 37 documents d'orientation de ce type, qui totalisent plus de 1 500 pages). Le processus préparatoire prévoyait aussi de mettre à la disposition des représentants de la Commission et des États membre les projets de règlements et de documents d'orientation pour discussion, afin d'assurer une compréhension commune de certaines notions clés et d'échanger des informations sur les bonnes pratiques et sur celles à éviter.

69. Les travaux préparatoires à la nouvelle procédure de programmation comportaient aussi la coordination et la diffusion de l'expertise et des informations au sein de la DG AGRI. À cet effet, la *task force* «Développement rural» a bénéficié de l'aide de groupes de travail thématiques et les thèmes pertinents traités par le comité «Cohérence» ont fait l'objet de bulletins internes adressés aux différentes unités et ont été transmis aux États membres par l'intermédiaire du comité pour le développement rural.

70. La DG AGRI a élaboré un «vade-mecum» couvrant les PDR de la période 2014-2020, ainsi qu'un ensemble de 23 listes de vérification normalisées (répertoriant environ 1 400 différents contrôles à réaliser pendant le processus d'examen et d'approbation)<sup>49</sup> qui

---

<sup>48</sup> En l'occurrence: améliorer l'organisation du référentiel d'orientations afin d'en faciliter l'accès et d'éviter le risque d'incohérences et/ou d'erreurs commises par les utilisateurs; gestion des connaissances et de l'expérience acquises lors de l'approbation des PDR afin d'éviter les pertes pendant la phase de mise en œuvre; étendre le rôle en matière de cohérence attribué au conseil de coordination au delà de la phase d'approbation des PDR afin qu'il couvre également la phase de mise en œuvre et de modification des PDR; risque que les conditions ex ante applicables ne soient pas toutes dûment évaluées en l'absence d'orientations spécifiques.

<sup>49</sup> Nous avons cependant relevé l'absence d'orientation particulière concernant un sujet potentiellement complexe comme l'évaluation des conditions ex ante spécifiques au Feeder.

---

précisent les tâches opérationnelles à mener pour évaluer et approuver les PDR. Elle a ainsi fourni à ses agents une aide pratique, afin de normaliser les procédures en son sein. Un système interne d'informations de gestion (RDIS2) a été mis en place pour gérer l'approbation et le suivi des programmes.

71. Les nombreuses actions décrites aux points précédents illustrent les efforts considérables déployés par la Commission pour apporter un soutien et harmoniser les procédures. Ce processus reflète également la complexité du cadre stratégique.

72. Le volume des principaux documents de programmation que les États membres devaient élaborer et soumettre à l'approbation de la Commission montre aussi à quel point ce processus était contraignant. Les exigences réglementaires, notamment la quantité d'informations que les États membres devaient transmettre pour respecter la structure très détaillée et complexe des PDR, ont donné lieu à l'établissement de documents très volumineux, souvent de plus de mille pages.

73. Les 12 PDR que nous avons examinés représentaient plus de 9 000 pages et les accords de partenariat correspondants comptaient 4 000 pages. Si nous extrapolons ces chiffres aux 28 États membres et aux 118 PDR, les documents de programmation représenteraient un volume approximatif de 100 000 pages (dans 23 langues différentes), à savoir un total susceptible d'être plus de deux fois supérieur à celui de la période de programmation précédente (voir **tableau 2**).

---

**Tableau 2 – Nombre estimatif de pages des principaux documents de programmation**

Nombre de pages dans les documents présentés	Période 2014-2020		Période 2007-2013
	AP (au niveau du pays)	PDR	PDR
Belgique (Wallonie)	183	620	391
Danemark	204	505	336
Allemagne (Bade-Wurtemberg)	236	858	718
Irlande	244	456	457
Grèce	341	1 192	633
Espagne (La Rioja)	370	764	566
France (Lorraine)	324	785	381
Italie (Campanie)	722	1 090	422
Autriche	244	843	370
Pologne	246	735	400
Roumanie	460	786	432
Royaume-Uni (Angleterre)	428	743	403
<b>Total</b>	<b>4 002</b>	<b>9 377</b>	<b>5 509</b>
<i>Moyenne</i>	<i>334</i>	<i>781</i>	<i>459</i>
<i>Nombre d'AP ou de PDR</i>	<i>28</i>	<i>118</i>	<i>94</i>

74. En raison de cette complexité et de ce volume de pages, ainsi que de la charge administrative accrue, les organismes chargés de la mise en œuvre risquaient de se focaliser outre mesure sur des exigences bureaucratiques<sup>50</sup>. Cela a également contribué à retarder l'approbation des PDR et, par suite, à reporter la date à laquelle les nouveaux programmes ont réellement débuté.

#### **Le nouveau cadre juridique a été adopté plus tard que lors de la période précédente**

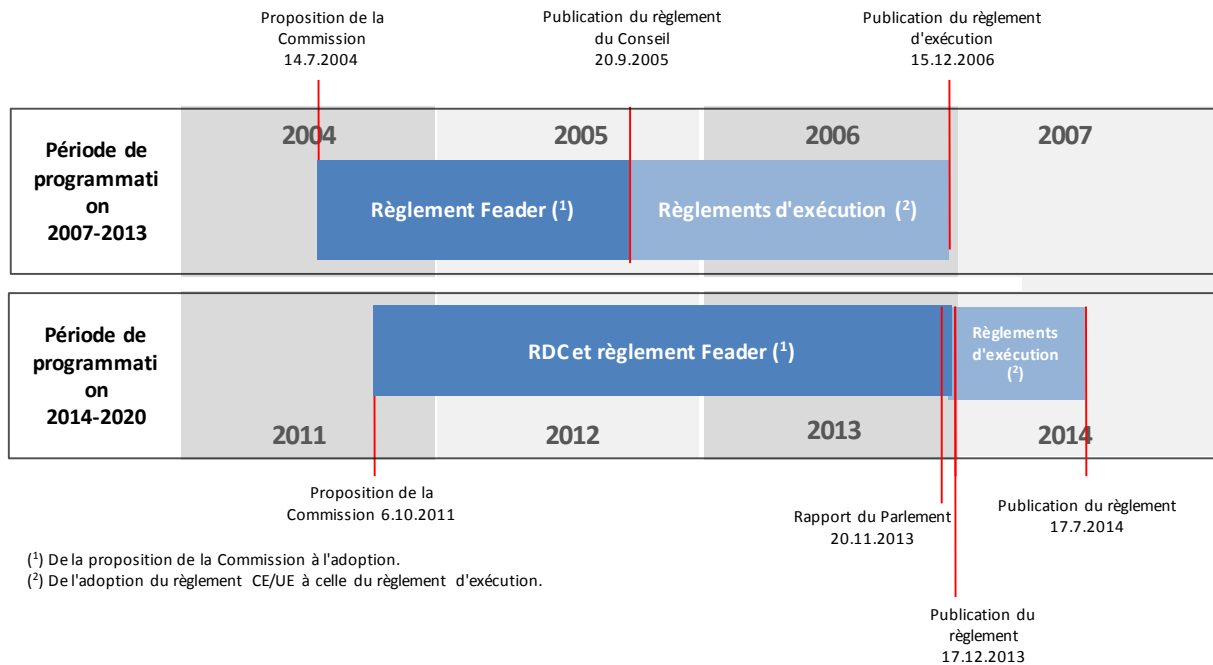
75. La **figure 6** présente une comparaison synthétique des calendriers d'élaboration du cadre réglementaire pour les deux périodes.

---

<sup>50</sup> Les déclarations politiques de certaines autorités nationales montrent comment les États membres perçoivent la complexité du cadre stratégique et la charge administrative qu'il représente. Les autorités du Land allemand de Saxe, par exemple, déclarent que l'intégration du Feader dans les règles et règlements relatifs aux Fonds ESI, ainsi que la multitude de règlements, règlements délégués et règlements d'exécution constituent un obstacle particulièrement difficile à surmonter pour les parties impliquées, que cela est fastidieux et prête à confusion, et contribue à augmenter la vulnérabilité aux erreurs (Réorientation des financements octroyés au titre du Feader après 2020 (Feader – Réinitialisation), ministère de l'environnement et de l'agriculture du Land de Saxe, juin 2016).

---

**Figure 6 – Négociation des paquets législatifs – Comparaison entre les périodes 2007-2013 et 2014-2020**



Source: Cour des comptes européenne.

76. Les discussions menées au sein du Parlement européen et du Conseil concernant le paquet législatif relatif à la politique de développement rural étaient étroitement liées à celles concernant le cadre financier pluriannuel (CFP), lequel détermine le montant total des fonds de l'UE disponibles au cours de la période de programmation. Le Conseil et le Parlement européen n'ont adopté le CFP et le RDC pour la nouvelle période de programmation 2014-2020 qu'en décembre 2013, soit un mois avant le début de celle-ci. Le règlement d'exécution de la Commission a été publié en juillet 2014, ce qui signifie que l'élaboration et la présentation initiale de la plupart des PDR que nous avons examinés ont eu lieu avant son entrée en vigueur.

### **La plupart des AP et des PDR ont été présentés dans les délais**

77. Après l'adoption tardive des règlements de base en décembre 2013, le délai de présentation des accords de partenariat a été fixé à avril 2014 et a été respecté par les autorités nationales<sup>51</sup>.

78. Les États membres étaient ensuite tenus de soumettre leurs PDR, au plus tard trois mois après leur accord de partenariat<sup>52</sup>. Les autorités nationales et régionales ont transmis entre avril et octobre 2014 les PDR que nous avons examinés. Le délai de trois mois n'a pas été respecté pour un tiers de ces PDR.

79. Compte tenu de ce calendrier, les accords de partenariat ont dû être élaborés et en partie négociés avant l'adoption des règlements de l'UE applicables. Les PDR ont aussi dû être élaborés et négociés parallèlement aux accords de partenariat et la plupart ont été présentés avant l'adoption du règlement d'exécution correspondant de la Commission.

### **Le processus d'approbation de la Commission s'est étendu au delà de l'expiration des délais**

80. Après la présentation d'un projet de PDR par les autorités nationales, la Commission disposait d'un délai de trois mois pour faire part de ses observations à l'État membre et de six mois pour approuver le PDR «à condition qu'il ait été donné suite de façon adéquate à toutes les observations de la Commission»<sup>53</sup>.

81. Dans la plupart des cas, la Commission n'a pas été en mesure de respecter le premier délai de trois mois (pour l'envoi de ses observations aux États membres). Dans son rapport d'audit, l'IAS (voir **point 67**) a constaté que pour 98 PDR, les observations de la Commission avaient été adoptées après le délai légal de trois mois. L'IAS a attribué les retards à la complexité de la législation, ainsi qu'au volume et à la complexité des PDR.

---

<sup>51</sup> Les accords de partenariat ont été présentés entre janvier et avril 2014 et le dernier a été adopté en novembre 2014.

<sup>52</sup> Articles 14 et 26 du RDC.

<sup>53</sup> Article 29 du RDC.

---

82. Le second délai, de six mois (pour l'approbation définitive), est plus difficile à mesurer, car le temps écoulé entre la lettre d'observations et la réponse nationale acceptable (à savoir l'envoi d'informations complémentaires et/ou d'un PDR révisé) n'est pas pris en considération (en raison de son caractère suspensif) et aucun délai contraignant n'est imposé à l'État membre pour répondre aux observations de la Commission. C'est pourquoi, bien que le délai de six mois ait été respecté dans la plupart des cas en raison de l'élément suspensif susmentionné, le temps réellement écoulé entre la présentation et l'approbation des PDR sélectionnés était bien plus long.

83. Comme le montre le **tableau 3**, la durée moyenne nécessaire pour approuver les PDR de notre échantillon était de 11,3 mois, à compter de la date de première présentation. Cela représente deux mois de plus que la durée moyenne nécessaire au cours de la période précédente pour le même échantillon.

**Tableau 3 – Durée moyenne, en mois, entre la première présentation et l'approbation définitive des PDR de notre échantillon**

Temps écoulé entre la première présentation et la lettre d'observations de la Commission	<b>3,9</b>
Temps écoulé entre la lettre d'observations et la dernière présentation, par les États membres, du document remanié	<b>6,7</b>
Temps écoulé entre la dernière présentation et l'approbation définitive	<b>0,7</b>
<b>Total</b>	<b>11,3</b>

84. La Commission a approuvé l'ensemble des 118 PDR au cours des 20 mois qui ont suivi la présentation du premier PDR (entre avril 2014 et décembre 2015), ce qui représente un meilleur résultat que les 94 PDR approuvés en 24 mois (entre décembre 2006 et décembre 2008) pour la période de programmation 2007-2013<sup>54</sup>.

---

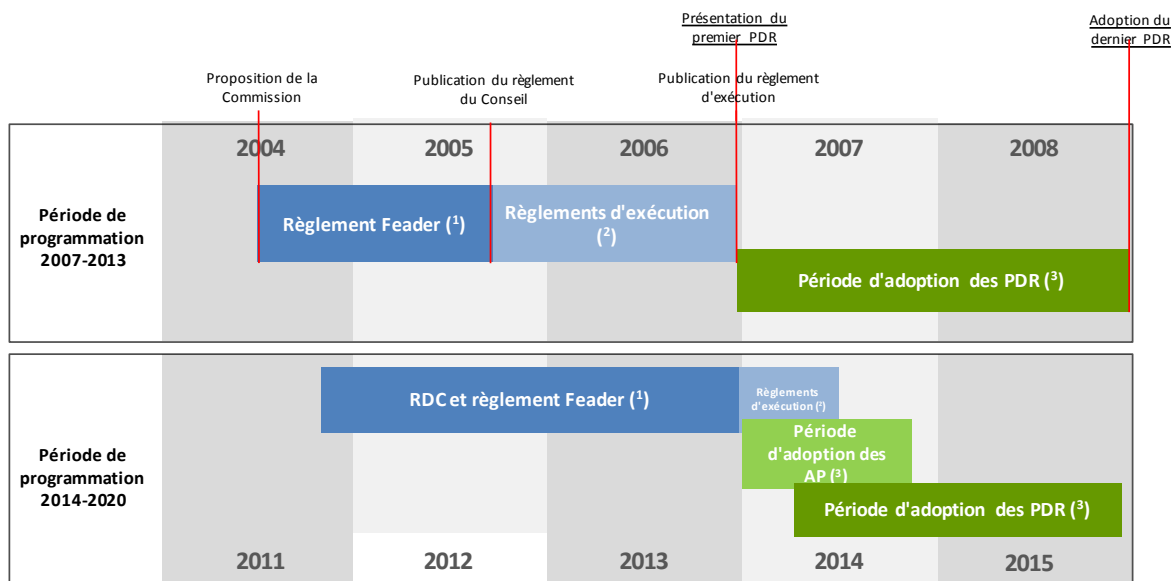
<sup>54</sup> DG AGRI – «Développement rural dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques – 2007 et 2008» (paragraphe 2.2.2 et 2.4.2, respectivement), ainsi que base de données SFC 2007.

---

**Malgré les efforts déployés, la mise en œuvre des PDR n'a pas débuté plus tôt que lors de la période précédente**

85. Ces efforts n'ont pas permis une approbation plus précoce des PDR par rapport à la période précédente (voir **figure 7**).

**Figure 7 – Chronologie globale, depuis la proposition législative de la Commission jusqu'à l'approbation des PDR – Comparaison entre les périodes 2007-2013 et 2014-2020**



(1) De la proposition de la Commission à l'adoption.

(2) De l'adoption du règlement CE/UE à celle du règlement d'exécution.

(3) Temps écoulé entre la présentation du premier AP/PDR et l'adoption du dernier AP/PDR.

Source: Cour des comptes européenne.

86. En raison de l'adoption tardive des PDR, la mise en œuvre de la plupart d'entre eux par les autorités nationales n'a pu commencer avant la mi-2015 (fin juin 2015, seuls 37 % d'entre eux avaient été approuvés). Étant donné que la Commission a approuvé 20 % des PDR en novembre et décembre 2015, la mise en œuvre de plusieurs PDR n'a pu débuter qu'en 2016, à savoir la troisième année de la période de programmation.

87. Aucun État membre n'a déclaré de dépenses en 2014<sup>55</sup> et les dépenses déclarées cumulées relevant du Feader en 2015<sup>56</sup> et en 2016<sup>57</sup> représentaient respectivement un total

<sup>55</sup> COM(2016) 181 final – Huitième rapport financier sur le Feader – Exercice 2014.

de 3,8 % et 10,2 % du plan financier pour la période 2014-2020. Cela signifie qu'environ 90 % des crédits du plan financier du Feader n'avaient pas encore été dépensés au début de 2017. Ce pourcentage est supérieur à celui de la période de programmation 2007-2013, 83 % des crédits du plan financier n'ayant pas encore été dépensés au début de 2010. Comme lors de la période de programmation précédente, ce démarrage tardif entraînera une concentration des dépenses sur la seconde moitié de la période de programmation.

88. Concentrer l'essentiel de l'exécution d'un PDR au cours de la seconde moitié de la période de programmation augmente le risque qu'une attention excessive soit accordée à l'absorption des fonds alloués à la fin de la période de programmation<sup>58</sup>.

### **Le démarrage tardif des programmes est un problème récurrent**

89. Les retards dans la mise en œuvre des programmes relevant des CFP sont des problèmes récurrents relevés dans bon nombre de domaines politiques par le passé.

90. Dans notre document d'information<sup>59</sup> relatif au réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, nous indiquons les deux risques majeurs résultant de cette situation:

- «il y aura de nouveau une accumulation d'engagements et un arriéré de paiements au cours des années qui viennent, étant donné que certains États membres s'emploient à absorber les fonds disponibles d'ici 2020 et même 2023, lorsque la période d'éligibilité des programmes de dépenses 2014-2020 s'achèvera;
- la Commission aura peu l'occasion de s'appuyer sur des évaluations factuelles pour tirer des enseignements de la conception, du fonctionnement et des résultats des

---

<sup>56</sup> COM(2016) 632 final – 9<sup>e</sup> rapport financier sur le Feader – Exercice 2015.

<sup>57</sup> Déclarations de dépenses trimestrielles présentées par les États membres dans le système SFC 2014 jusqu'au troisième trimestre de 2016.

<sup>58</sup> Les dépenses restent certes potentiellement éligibles si elles sont effectuées jusqu'en décembre 2023, mais elles ne peuvent être engagées que pendant la période de programmation proprement dite, à savoir jusqu'en décembre 2020.

<sup>59</sup> Document d'information de la Cour des comptes européenne – «Budget de l'UE: l'heure de la réforme a-t-elle sonné?», 2016.

---

programmes de dépenses de l'UE relevant du CFP 2014-2020 d'ici le moment où elle devra présenter sa proposition de CFP pour l'après-2020, c'est-à-dire à la fin de 2017.»<sup>60</sup>

91. Pour traiter ces risques, nous suggérons d'élaborer des stratégies et des politiques à long terme qui coïncident avec le cycle budgétaire et de procéder à un réexamen approfondi des dépenses avant d'établir un nouveau budget à long terme.

92. Ces propositions pourraient s'avérer bénéfiques lors de l'élaboration de la future politique de développement rural.

### **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

93. La politique de développement rural de l'UE vise à accroître la compétitivité de l'agriculture, à garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre des mesures visant à préserver le climat, ainsi qu'à assurer un développement territorial équilibré des économies et des communautés rurales, notamment la création et la préservation des emplois existants. L'UE a prévu de dépenser près de 100 milliards d'euros pour la période 2014-2020, mais elle accuse à présent des retards en la matière (voir ***points 86*** et ***87***).

94. Le Feader apporte un soutien financier à des mesures mises en œuvre par les États membres dans le cadre de PDR nationaux ou régionaux, établis par les États membres et approuvés par la Commission.

95. L'un des objectifs du cadre stratégique de l'UE pour la période 2014-2020 consistait à mettre l'accent davantage sur les résultats. Pour y parvenir, il faut toutefois faire face à un problème récurrent, à savoir planifier une nouvelle période de programmation qui débute avant que des données adéquates et pertinentes soient disponibles concernant les dépenses et les résultats des périodes précédentes.

96. Nous avons examiné si le nouveau cadre législatif pour la période 2014-2020 mettait davantage l'accent sur la performance et si le nouveau processus de programmation

---

<sup>60</sup> Ibidem.

---

permettait et avait pour effet l'élaboration de PDR de bonne qualité, susceptibles de contribuer à l'obtention de meilleurs résultats. Même si le cadre stratégique visait à renforcer l'approche axée sur les résultats, les PDR approuvés sont des documents longs et complexes présentant des insuffisances qui feront obstacle à la réalisation de l'objectif ambitieux consistant à accorder une attention accrue à la performance et aux résultats.

97. Nous avons aussi examiné la procédure de programmation relative à la politique de développement rural de la période 2014-2020 pour tenter de déterminer si elle s'était déroulée de manière à faire débiter la mise en œuvre de ces PDR plus tôt que lors des périodes précédentes et, par suite, à éviter les conséquences négatives d'un démarrage tardif.

98. Nous avons constaté que, malgré les efforts déployés par la Commission, le début de la mise en œuvre des PDR a été retardé, comme lors du cycle de programmation précédent, et que le taux d'exécution des dépenses prévues pendant les trois premières années a été inférieur à celui de la période 2007-2013.

99. La PAC de l'après-2020 fait actuellement l'objet d'un débat politique et, à ce stade, nous ne savons pas encore exactement quelle forme elle prendra. Nous avons formulé nos recommandations en partant de l'hypothèse que la future politique de développement rural présentera une forte continuité avec le cadre actuel.

***La conception du cadre de programmation de la période 2014-2020 était plus ambitieuse, mais la mise en œuvre était affectée par des insuffisances significatives***

100. L'intégration du Feader dans les autres Fonds ESI visait à augmenter la concentration thématique des dépenses de l'UE en veillant à ce que les PDR contribuent clairement à la réalisation des priorités de la stratégie Europe 2020, mais également à renforcer la coordination, la complémentarité et les synergies entre les programmes. Dans la pratique, bien que cette intégration ait permis d'assurer une cohérence entre les PDR et des documents stratégiques comme les accords de partenariat, il est difficile d'évaluer la contribution des PDR à la réalisation des objectifs thématiques, car les liens entre les différents documents de programmation sont complexes. La complémentarité, les synergies

---

et la coordination entre les PDR et les programmes relevant d'autres Fonds ESI ne sont pas développées de façon satisfaisante (**points 17 à 29**).

#### **Recommandation n° 1**

Lors des travaux préparatoires à la période de programmation postérieure à 2020, afin de mettre davantage l'accent sur la performance et sur les résultats, de mieux intégrer les PDR et les autres programmes, ainsi que d'améliorer les évaluations de la contribution des PDR à la réalisation des objectifs stratégiques:

- a) la Commission devrait veiller à renforcer encore, dans ses propositions de politiques, les exigences relatives à la cohérence entre les différents programmes;
- b) les États membres devraient préciser, dans le contexte des règles de l'UE, quelles seront les modalités relatives à la mise en œuvre et au suivi des mécanismes instaurés pour assurer la coordination, la complémentarité et les synergies, et comment ils entendent en rendre compte.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2020 pour la recommandation sous a) et 2022 pour celle sous b).

101. Même si la Commission souhaitait équilibrer la quantité d'informations présentées dans les PDR, ceux que nous avons examinés étaient longs et nécessitaient des efforts administratifs notables de la part des autorités nationales pour satisfaire aux exigences considérables introduites en matière de contenu.

102. L'objectif principal, qui était de mieux répondre aux besoins territoriaux spécifiques et de démontrer plus clairement le lien entre les besoins recensés et les mesures d'aide retenues, n'a quant à lui pas été réalisé (**points 30 à 41**).

#### **Recommandation n° 2**

Pour simplifier les stratégies de développement rural et en accroître l'utilité tout en rendant le processus de programmation gérable et efficient, la Commission devrait revoir la conception des documents de programmation, afin de simplifier leur contenu et de réduire le nombre d'exigences pour la période de programmation postérieure à 2020. Elle devrait notamment limiter la structure

des documents de programmation aux éléments et options qui sont essentiels pour permettre une planification, une mise en œuvre et un suivi appropriés des dépenses de développement rural.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2020.

***Le nouveau cadre de performance n'offre guère de possibilité de mettre davantage l'accent sur la performance et sur les résultats***

103. Le SCSE est susceptible d'améliorer les modalités du suivi de la politique de développement rural dans la mesure où il pourrait contribuer à mettre un terme au cercle vicieux qui consiste à définir le contenu de nouveaux programmes sans disposer en temps utile des informations concernant les résultats des périodes précédentes. Cependant, l'absence d'évaluation adéquate de la qualité des données collectées, combinée à des insuffisances dans le choix des indicateurs et au fait que la plupart des indicateurs de résultat ne correspondent pas à la définition d'un indicateur «de résultat», représente un obstacle significatif lorsqu'il s'agit de mesurer les résultats des actions et leur contribution à la stratégie Europe 2020 (***points 42 à 52***).

104. La «réserve de performance» est appelée ainsi à tort, car les indicateurs utilisés pour examiner la performance ne servent pas à apprécier les résultats obtenus grâce à une politique donnée, mais sont explicitement destinés à mesurer les dépenses et les réalisations directes. Dès lors, le cadre de performance ne fournit pas d'informations sur les objectifs et les résultats escomptés des PDR. En outre, l'audit a confirmé l'existence d'un risque inhérent, celui que les États membres définissent dans leurs PDR des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles peu ambitieuses de manière à éviter d'éventuelles sanctions en cas de performance insuffisante. En tout état de cause, lorsque les valeurs intermédiaires concernées ne sont pas atteintes, la réserve de performance n'est pas perdue car elle peut être réaffectée à d'autres priorités et les sanctions financières éventuelles ne sont pas fondées sur des indicateurs de résultat (***points 53 à 63***).

**Recommandation n° 3**

La Commission devrait collaborer avec les États membres afin de s'assurer, d'une part, que les rapports annuels de mise en œuvre de 2019, plus complets, comportent des informations claires et exhaustives sur ce que les programmes auront permis d'atteindre et, d'autre part, que les réponses requises aux questions d'évaluation communes fournissent une meilleure base pour la prochaine période de programmation.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

**Recommandation n° 4**

Lors des travaux préparatoires à la période de programmation postérieure à 2020, la Commission devrait définir plus précisément les différents types d'indicateurs afin de disposer d'un ensemble commun d'indicateurs axés sur les résultats qui soient plus adaptés pour évaluer les résultats et l'incidence des interventions au titre du développement rural. À cette occasion, elle pourrait mettre à profit l'expérience acquise et les solutions déjà mises au point par d'autres organisations internationales (par exemple l'OMS, la Banque mondiale et l'OCDE) qui mettent l'accent sur la performance et sur les résultats.

La Commission devrait aussi encourager et faciliter la coopération et la mise en réseau au sein des États membres, de manière à diffuser les bonnes pratiques concernant la mesure de la performance établies au niveau national.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2019.

**Recommandation n° 5**

Pour la période de programmation postérieure à 2020, la Commission devrait réaliser un examen et faire le bilan de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre du système actuel, y compris des éléments suivants:

1) l'impact de la réserve de performance;

---

2) le caractère approprié des indicateurs de résultat utilisés pour déterminer l'accès à la réserve de performance;

3) le recours aux sanctions financières en cas de performance insuffisante.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2020.

***Le processus de programmation a nécessité des efforts considérables de la part de la Commission et des États membres, mais la mise en œuvre des PDR a commencé plus lentement que lors de la période précédente***

105. L'appui à la programmation du développement rural est un processus qui comporte plusieurs étapes, dont la dernière est constituée par les PDR. La dotation financière par État membre et le cadre législatif stratégique sont décidés par le Parlement européen et par le Conseil avant l'élaboration des programmes. C'est pourquoi il faut considérer les PDR comme des outils qui servent à faire concorder les perspectives nationale et européenne plutôt que comme des documents permettant de déclencher le processus d'établissement ex nihilo de stratégies nationales de développement rural (***points 64 et 65***).

106. Malgré le rôle plutôt limité des PDR dans le processus en plusieurs étapes décrit précédemment, l'élaboration et l'approbation de l'ensemble d'entre eux ont nécessité le déploiement d'efforts administratifs considérables de la part de la Commission et des États membres. Le long retard accusé dans l'adoption du cadre légal (en décembre 2013) a eu une incidence sur le calendrier de présentation et d'approbation des documents de programmation. En raison de ce retard et des exigences complexes relatives au contenu des PDR, l'approbation de ces derniers et la mise en œuvre des nouveaux programmes ont eu lieu après le début de la période de programmation (***points 66 à 74***).

107. La Commission a approuvé en tout 118 PDR en 20 mois (entre avril 2014 et décembre 2015), ce qui représente un meilleur résultat que les 94 PDR approuvés en 24 mois pour la période de programmation 2007-2013. Cependant, malgré les efforts déployés, les PDR ont été approuvés plus tard que lors de la période précédente et la mise

---

en œuvre de la plupart d'entre eux n'a pas débuté avant mi-2015 et même seulement en 2016 pour certains (**points 75 à 84**).

108. Par conséquent, environ 90 % des crédits du plan financier du Feader n'avaient pas encore été dépensés au début de 2017 (à savoir la quatrième année de la période de programmation), alors que le chiffre correspondant lors de la période précédente était de 83 %. Cette situation comporte un risque pour l'exécution intégrale du plan financier et contribue à mettre l'accent sur l'absorption des fonds, ce qui compromet l'approche axée sur les résultats cautionnée par la Commission (**points 85 à 88**).

109. Les retards dans la mise en œuvre des programmes relevant des CFP sont un problème général et récurrent, qui augmente le risque qu'une attention excessive soit accordée à l'absorption des fonds et que le nouveau CFP soit planifié avant que les résultats obtenus grâce aux dépenses de l'UE au cours du CFP précédent ne soient disponibles (**points 89 à 92**).

#### **Recommandation n° 6**

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient envisager de faire coïncider les stratégies et les politiques à long terme avec le cycle budgétaire et de procéder à un réexamen approfondi des dépenses avant l'établissement d'un nouveau budget à long terme.

Afin de permettre l'approbation des PDR au début de la prochaine période de programmation, la Commission devrait élaborer en temps utile ses propositions législatives relatives à la politique de développement rural de l'après-2020.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation pour la Commission: fin 2018.

---

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil WYNN OWEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 27 septembre 2017.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE

*Président*

---

**Les six priorités de l'UE pour le développement rural  
et les 18 domaines prioritaires**

L'article 5 du règlement Feader définit les six priorités de l'UE pour le développement rural, réparties en 18 domaines prioritaires:

«1) **favoriser le transfert de connaissances et l'innovation** dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales, en mettant l'accent sur les domaines suivants:

- a) favoriser l'innovation, la coopération et le développement de la base de connaissances dans les zones rurales;
- b) renforcer les liens entre l'agriculture, la production alimentaire et la foresterie, la recherche et l'innovation, y compris aux fins d'améliorer la gestion et les performances environnementales;
- c) favoriser l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie;

2) **améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité** de tous les types d'agriculture dans toutes les régions et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts, en mettant l'accent sur les domaines suivants:

- a) améliorer les résultats économiques de toutes les exploitations agricoles et faciliter la restructuration et la modernisation des exploitations agricoles, notamment en vue d'accroître la participation au marché et l'orientation vers le marché ainsi que la diversification agricole;
  - b) faciliter l'entrée d'exploitants agricoles suffisamment qualifiés dans le secteur de l'agriculture, et en particulier le renouvellement des générations;
-

3) **promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire**, y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture, en mettant l'accent sur les domaines suivants:

- a) améliorer la compétitivité des producteurs primaires en les intégrant mieux dans la chaîne agroalimentaire au moyen des systèmes de qualité, en conférant une valeur ajoutée aux produits agricoles, et par le biais de la promotion sur les marchés locaux et des circuits d'approvisionnement courts, des groupements et des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles;
- b) le soutien à la prévention et à la gestion des risques au niveau des exploitations;

4) **restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes** liés à l'agriculture et à la foresterie, en mettant l'accent sur les domaines suivants:

- a) restaurer, préserver et renforcer la biodiversité, y compris dans les zones relevant de Natura 2000, et dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques, et l'agriculture à haute valeur naturelle, ainsi que les paysages européens;
- b) améliorer la gestion de l'eau, y compris la gestion des engrais et des pesticides;
- c) prévenir l'érosion des sols et améliorer la gestion des sols;

5) **promouvoir l'utilisation efficace des ressources** et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> et résiliente aux changements climatiques, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie, en mettant l'accent sur les domaines suivants:

- a) développer l'utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture;
  - b) développer l'utilisation efficace de l'énergie dans l'agriculture et la transformation alimentaire;
  - c) faciliter la fourniture et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, de sous-produits, des déchets et des résidus et d'autres matières premières non alimentaires à des fins de bioéconomie;
  - d) réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac provenant de l'agriculture;
-

e) promouvoir la conservation et la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie;

6) **promouvoir l'inclusion sociale**, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales, en mettant l'accent sur les domaines suivants:

a) faciliter la diversification, la création et le développement de petites entreprises ainsi que la création d'emplois;

b) promouvoir le développement local dans les zones rurales;

c) améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des [technologies] de l'information et de la communication (TIC) dans les zones rurales.»

---

**ANNEXE II****Les onze objectifs thématiques pour les Fonds ESI**

Article 9 du RDC: «En vue de contribuer à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive, ainsi qu'à celle des missions spécifiques des Fonds, dans le respect de leurs objectifs définis par le traité, y compris la cohésion économique, sociale et territoriale, chaque Fonds ESI soutient les objectifs thématiques suivants:

- 1) renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation;
  - 2) améliorer l'accès aux TIC, leur utilisation et leur qualité;
  - 3) renforcer la compétitivité [des] PME, du secteur agricole (pour le Feader) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP);
  - 4) soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs;
  - 5) promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques;
  - 6) préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources;
  - 7) promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles;
  - 8) promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre;
  - 9) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination;
  - 10) investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie;
-

11) renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.»

Article 5 du règlement Feader: «[...] ces priorités contribuent à la réalisation des objectifs transversaux en matière

- d'innovation,
  - d'environnement,
  - d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements [...]
-

**ANNEXE III****Comparaison synthétique des principaux éléments des PDR  
des périodes 2007-2013 et 2014-2020**

PDR de la période 2007-2013: annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006.  Note: les chiffres renvoient aux paragraphes de l'annexe II.	PDR de la période 2014-2020: annexe I du règlement (UE) n° 808/2014.  Note: les chiffres renvoient aux paragraphes de l'annexe I. Les éléments nouveaux par rapport à la période précédente sont indiqués en gras.
3.1 Analyse AFOM	3. Évaluation ex ante
3.2. Stratégie choisie pour répondre aux points forts et points faibles	4. Analyse AFOM et recensement des besoins, ainsi qu'évaluation des besoins, sur la base d'éléments probants issus de l'analyse AFOM.
3.3 Évaluation ex ante qui permet de recenser, entre autres, les besoins à moyen et à long terme.	5. Description de la stratégie
3.4 Effets des ressources financières allouées au développement rural lors de la période de programmation précédente sur cette même période de programmation.	<b>6. Évaluation des conditions ex ante</b>
4. Justification des priorités retenues	<b>7. Description du cadre de performance</b>
5. Description des mesures proposées, y compris, pour les mesures d'investissement, preuve que l'aide est ciblée sur des objectifs en rapport avec les besoins territoriaux qui ont été identifiés.	8. Description des mesures retenues, y compris de leur contribution aux domaines prioritaires, des principes applicables à l'établissement des critères de sélection, description du <b>caractère vérifiable et contrôlable</b> .
6. Plan de financement: contributions annuelles du Feader et ventilation par axe	9. Plan d'évaluation
7. Répartition indicative par mesure (en euros, totalité de la période)	10. Plan de financement présentant: la participation annuelle du Feader, ainsi que la ventilation par types de régions du taux de participation du Feader applicable à toutes les mesures.
10. Informations relatives à la complémentarité avec les mesures financées par les autres instruments de la politique agricole commune ainsi qu'au titre de la politique de cohésion.	11. Plan des indicateurs
12. 1. Description des systèmes de suivi et d'évaluation élaborés sur la base de la liste commune des indicateurs de réalisations, de résultats, de référence et d'impact, incluse à l'annexe VIII du règlement, ainsi que des indicateurs complémentaires reflétant les besoins nationaux et/ou régionaux.	14. Informations sur la complémentarité avec d'autres instruments de l'UE, en particulier avec les Fonds ESI et le pilier 1.
	<b>18. Évaluation ex ante du caractère vérifiable et contrôlable et du risque d'erreur</b>

**RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES  
COMPTES EUROPÉENNE**

**«PROGRAMMATION DU DÉVELOPPEMENT RURAL: IL EST NÉCESSAIRE DE  
RÉDUIRE LA COMPLEXITÉ ET DE SE CONCENTRER DAVANTAGE SUR LES  
RÉSULTATS»**

**SYNTHÈSE**

III. Les nouveaux éléments introduits dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 provenaient d'observations, notamment de la Cour des comptes européenne (CCE), et ont fourni «une base solide pour les futurs rapports sur les résultats et les incidences». Cette base a permis à la Commission de se concentrer davantage sur les résultats, mais aussi de continuer à prendre des mesures pour améliorer l'absorption et la conformité (par exemple en mettant l'accent sur les dépenses dans des domaines présentant une réelle valeur ajoutée européenne, en offrant des informations utiles relatives à la performance et en poursuivant ses efforts en vue d'une simplification accrue au niveau de la Commission et des États membres).

IV. La Commission estime que des efforts importants ont déjà été déployés pour introduire des éléments dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 en vue d'offrir «une base solide pour les futurs rapports sur les résultats et les incidences». Cette base a permis à la Commission de se concentrer davantage sur les résultats, mais aussi de continuer à prendre des mesures pour améliorer l'absorption et la conformité.

La Commission estime également que cette attention accrue à la performance et aux résultats devrait contribuer à l'obtention de meilleurs résultats.

Il est difficile de comparer la durée des programmes en raison des différents formats et exigences au cours des deux périodes.

V. Au vu de l'adoption tardive de la législation, la mise en œuvre de la période de programmation actuelle progresse de façon satisfaisante.

VI.

a) La Commission accepte en partie la recommandation et fait observer qu'elle n'est pas en position, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020.

La Commission s'engage toutefois à analyser les moyens d'améliorer encore la cohérence entre les différents programmes dans le contexte de l'élaboration de futures propositions législatives.

b) Bien que la Commission accepte cette recommandation, elle n'est pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020.

La Commission s'engage toutefois à analyser les moyens de simplifier autant que possible la structure des documents de programmation et le niveau d'exigences applicable à ceux-ci. Des réflexions ont déjà été lancées à cet égard dans le contexte de l'élaboration de la communication de la Commission relative à la modernisation et à la simplification de la PAC.

c) La Commission accepte cette recommandation.

d) La Commission accepte en partie la recommandation. Bien que la Commission ne soit pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020, la Commission s'engage à analyser les moyens d'améliorer la mesure de la performance de la PAC dans son ensemble. Des réflexions ont déjà été lancées

à cet égard dans le contexte de l'élaboration de la communication de la Commission relative à la modernisation et à la simplification de la PAC.

e) La Commission accepte cette recommandation.

f) La Commission accepte en partie la recommandation, dans la mesure où le processus politique a suivi son cours.

VII. En ce qui la concerne, la Commission accepte cette recommandation et estime avoir déjà entamé sa mise en œuvre. Le Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, publié en mars 2017, a lancé le débat général sur l'Europe en 2025, notamment sur les perspectives financières de celle-ci, faisant l'objet d'une description détaillée dans un document de réflexion du 28 juin 2017 sur l'avenir des finances de l'UE. Le processus politique sera complété par un examen des programmes de dépenses sous l'angle de l'efficacité, de l'efficacités et de la valeur ajoutée de l'UE. Cette approche appuiera la préparation de la prochaine génération de fonds et la modernisation du budget de l'UE.

## **INTRODUCTION**

8. Les accords de partenariats établissent des stratégies nationales dont l'objectif est la réalisation des objectifs de l'Union grâce à la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens.

9. L'application de la stratégie Europe 2020 n'est pas le seul objectif des programmes de financement.

10. Les nouveaux éléments introduits dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 provenaient d'observations, notamment de la Cour des comptes européenne (CCE), et ont fourni «une base solide pour les futurs rapports sur les résultats et les incidences». Cette base a permis à la Commission de s'orienter davantage sur les résultats, mais aussi de continuer à prendre des mesures pour améliorer l'absorption et la conformité (par exemple en mettant l'accent sur les dépenses dans des domaines présentant une réelle valeur ajoutée européenne, en offrant des informations utiles relatives à la performance et en poursuivant ses efforts en vue d'une simplification accrue au niveau de la Commission et des États membres).

Le cadre commun de suivi et d'évaluation de la PAC a été élaboré dans le contexte de l'entame de la période de programmation 2014-2020 avec l'accord des États membres comme étant une plateforme commune destinée à communiquer les avancées des programmes, et à mettre l'accent sur celles-ci, en ce qui concerne la réalisation des objectifs stratégiques définis. Ce cadre inclut des objectifs, des indicateurs, des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles à l'usage des programmes des États membres.

11. Comme le reconnaît la CCE au point 18, le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020 reposait sur l'expérience acquise lors des périodes de programmation précédentes et donnait suite à plusieurs recommandations de la Cour.

En outre, les études et les activités d'audit et d'évaluation ad hoc menées tout au long de la période de programmation précédente ont garanti l'acquisition d'informations pertinentes sur la mise en œuvre des programmes.

### **Encadré 1 – Informations pertinentes indisponibles lors de la planification d'une nouvelle période**

Premier alinéa: comme cela a déjà été précisé dans la réponse de la Commission au point 11, les informations contenues dans la synthèse de l'évaluation ex post des programmes de développement rural 2000-2006 et les activités d'audit menées tout au long de la période de programmation précédente ont également été prises en compte.

Second alinéa: les résultats des évaluations étaient disponibles en permanence au cours de la période de programmation 2007-2013 («évaluation continue»).

Bien que la synthèse de l'évaluation ex post des programmes de développement rural 2000-2006 ait été finalisée en février 2012, les informations reprises dans les projets de document ont été mises à la disposition des services de la Commission dans les délais convenus.

## **OBSERVATIONS**

17. Les accords de partenariat étaient également destinés à garantir la réalisation d'objectifs spécifiques des Fonds dans le respect de leurs objectifs définis par le traité.

18. La Commission note l'observation de la Cour selon laquelle le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020 reposait sur l'expérience acquise lors des périodes de programmation précédentes.

19.

Premier point: En ce qui concerne le développement rural, la «logique d'intervention renforcée» est également le résultat d'une meilleure clarification des objectifs spécifiques de la politique («domaines prioritaires») et de l'exigence d'établir des valeurs cibles concernant ces objectifs. Une plus grande flexibilité dans la manière de programmer les mesures, au vu de leurs nombreux objectifs, a également permis d'axer davantage les programmes de développement rural (PDR) sur les résultats.

Réponse commune aux points 20 et 21

Les six priorités de l'Union pour le développement rural et leurs domaines prioritaires respectifs reflètent les objectifs thématiques pertinents du cadre stratégique commun à la lumière des objectifs spécifiques du Feader et se fondent sur les objectifs de la PAC définis par le traité. Ils sont pleinement en phase avec les principes (considérant 20) et les dispositions de l'article 9 du règlement portant dispositions communes (RDC). Dès lors, il existe un lien évident entre les priorités du développement rural et les objectifs thématiques du RDC.

22. Les accords de partenariat et les programmes de développement rural sont définis selon le niveau de détail nécessaire. La cohérence générale entre les accords de partenariat et les programmes de développement rural découle d'une planification stratégique coordonnée de la part des autorités nationales/régionales en collaboration étroite avec les services de la Commission ainsi que d'efforts de coordination et d'échanges intenses à différents niveaux. Dès lors, cette cohérence ne peut être considérée comme aisément assurée.

Second tiret: cette cohérence est le résultat de négociations approfondies entre la Commission et les États membres.

23. Les contributions financières et physiques que les programmes de développement rural doivent apporter à la réalisation de chacun des objectifs thématiques (pertinents) sont décrites dans les accords de partenariat. Ces contributions reflètent les valeurs cumulatives des différents indicateurs de tous les domaines prioritaires attribués à chaque objectif thématique et peuvent donc être facilement quantifiées. Les mesures de développement rural représentent des instruments destinés à atteindre les objectifs des priorités et des domaines prioritaires. Au vu de leurs nombreux objectifs, il n'est pas possible d'établir au préalable une correspondance unique directe entre les mesures et les objectifs thématiques. Toutefois, cette correspondance devient évidente lorsque les mesures sont attribuées aux domaines prioritaires, c'est-à-dire grâce à la programmation.

24. Les indicateurs de développement rural sont quantifiés pour chaque objectif thématique pertinent et sont disponibles dans l'accord de partenariat (voir la réponse de la Commission au point 23). L'évaluation de la contribution des instruments de développement rural et d'autres

instruments de financement de l'Union à la stratégie Europe 2020 dans son ensemble constitue un sujet d'évaluation.

### **Encadré 2 – Exemple concernant la mesure 4 – Investissements physiques**

Deuxième alinéa: la mesure est correctement programmée entre les quatre priorités auxquelles elle est censée contribuer.

La contribution financière de la mesure aux domaines prioritaires dans lesquels elle est programmée est connue. Élaborer des plans financiers pour chaque sous-mesure serait extrêmement complexe et contraignant à gérer.

Troisième alinéa: différents types d'interventions (et donc de mesures) sont nécessaires pour atteindre les objectifs stratégiques étayés par les priorités et les domaines prioritaires. Bien que cet aspect soit essentiel en vue de garantir l'efficacité de la politique, cela ne donne pas lieu à des combinaisons complexes pour chaque priorité/domaine prioritaire.

27. Le PDR de Campanie (Italie) constitue un bon exemple de la manière dont les modalités convenues au niveau de l'accord de partenariat pour garantir la coordination entre les Fonds ESI ont été détaillées sur le plan opérationnel au niveau du programme en ce qui concerne le haut débit (voir la réponse au premier tiret de l'encadré 3). Des modalités semblables ont été introduites en Irlande.

Il existe des éléments de preuve concernant la complémentarité et les synergies des programmes de développement rural avec les autres Fonds ESI, avec l'aide relevant du pilier I ou avec d'autres instruments publics: au niveau administratif, par exemple, plusieurs États membres ont mis en place des structures de coordination nationales, ainsi qu'une participation croisée dans les comités de suivi (Danemark, Irlande, Royaume-Uni/Angleterre).

28. La Commission encourage activement la mise en place de synergies et de complémentarités dans le recours aux Fonds structurels et d'investissement européens; les choix relatifs à la mise en œuvre incombent toutefois aux États membres. Certains d'entre eux ont choisi d'établir une délimitation entre les Fonds afin de prévenir les éventuels cas de double financement.

### **Encadré 3 – Exemples de cas où les informations sur la complémentarité étaient trop générales ou ne concernaient que la délimitation**

Premier alinéa:

Premier tiret: en ce qui concerne l'objectif thématique 2, l'accord de partenariat précise que, dans les zones rurales, le Feader travaille en collaboration avec le FEDER et en coordination avec les fonds nationaux et/ou régionaux pour veiller à ce que les infrastructures nécessaires soient disponibles dans les zones concernées, dans le but d'atteindre les objectifs relatifs aux réseaux de nouvelle génération (NGN) de la stratégie Europe 2020. En particulier, pour garantir la concentration des ressources dans les territoires ruraux les plus vulnérables, les interventions du Feader ciblent en priorité les petites et moyennes municipalités ainsi que celles qui présentent une faible densité de population. En outre, dans ces zones, le Feader finance généralement le «dernier maillon» des interventions pertinentes en faveur du haut débit. Les zones concernées par les investissements du FEDER, du Feader et du Fonds de cohésion et de développement sont délimitées dans le plan national NGN italien afin de garantir la complémentarité des différentes interventions. Cette synergie est visible au point 3 du chapitre 14 du programme de développement rural. Le chapitre 5.1 fournit un tableau qui reprend les besoins recensés sur la base de l'analyse AFOM (ou SWOT), ainsi que les résultats escomptés tels que déterminés dans l'accord de partenariat, et la complémentarité avec les autres fonds à la lumière des objectifs de développement rural.

En outre, le point 3 du chapitre 14 des programmes de développement rural décrit le mécanisme de coordination institutionnel convenu par les autorités de gestion des Fonds ESI.

Deuxième tiret: la Commission estime que ces informations sont suffisamment spécifiques.

Troisième tiret: le Feader complète le FSE. À titre d'exemple, le chapitre 14 (section 14.1.1, point 3) et le chapitre 5.1 du PDR fournissent des détails et des informations spécifiques.

Second alinéa: le chapitre 14 du programme de développement roumain est très détaillé en ce qui concerne la complémentarité (à la fois avec d'autres programmes opérationnels et avec l'aide relevant du pilier I de la PAC). L'observation de la Cour ne cite qu'une petite partie du chapitre dédié à la complémentarité.

29. Les orientations de la Commission ne font que compléter les dispositions juridiquement contraignantes en matière de communication d'informations par les États membres.

30. Lors de la programmation du développement rural, les valeurs cibles sont définies pour les indicateurs de résultat au niveau des domaines prioritaires, tandis que les indicateurs d'intrants/les indicateurs de réalisation sont appliqués au niveau des mesures/sous-mesures.

33. La Commission estime que l'existence d'un lien entre les besoins et les mesures est démontrée dans les programmes de développement rural. Ces informations sont prévues dans la structure des programmes et sont fournies dans les chapitres 4 et 5 des programmes de développement rural. En outre, au chapitre 8.2, le lien avec les besoins couverts est clairement mis en évidence dans la description de chacune des mesures.

35. Dans la logique de programmation, le chapitre 4 (Analyse AFOM et recensement des besoins) contient une description générale de la situation actuelle de la zone de programmation sur la base d'indicateurs et d'informations qualitatives, suivie d'une analyse AFOM. Le chapitre 5 (Description de la stratégie) est conçu directement sur la base du chapitre 4. Étant donné que la logique sous-jacente de la programmation actuelle du développement rural fonctionne par domaine prioritaire, ces besoins et les mesures qui en découlent doivent également être rassemblés par domaine prioritaire.

#### **Encadré 5 – Exemples de besoins généraux et/ou de reformulations d'éléments prédéfinis**

Premier alinéa: la partie «Stratégie» du programme de développement rural contient la description des besoins relatifs à chaque domaine prioritaire. À titre d'exemple, le programme de développement rural de l'Irlande est connu pour son vaste régime détaillé en faveur de la biodiversité qui permet de répondre à des besoins très spécifiques en matière de biodiversité à l'échelle des parcelles. Ce niveau de détail est prévu dans la mesure 10 ainsi que dans l'annexe du programme de développement rural et n'a pas pu être inclus dans la partie «Stratégie» du programme de développement rural.

Deuxième alinéa: en ce qui concerne le programme de développement rural de la Roumanie, l'augmentation du nombre d'emplois dans les zones rurales constitue un besoin très clair et défini.

Troisième alinéa: le recensement général des besoins est fondé sur l'évaluation ex ante ainsi que sur l'expérience acquise lors de périodes de programmation précédentes et est étroitement lié à l'analyse réalisée au niveau de l'accord de partenariat polonais. Il convient de souligner que des informations importantes ont également été fournies au niveau de la description générale de chaque mesure et des paquets agroenvironnementaux et climatiques.

36. La description des besoins couvre plusieurs aspects qui sont détaillés et quantifiés dans l'analyse AFOM. À titre d'exemple, en ce qui concerne les besoins les plus importants, la description et l'analyse AFOM mettent clairement en évidence l'ampleur des problèmes à traiter en priorité dans le cadre du programme de développement rural. La hiérarchisation des besoins est en outre assurée grâce aux critères de sélection.

Dans le cas du programme de développement rural de Campanie (Italie), le chapitre 5.1 regroupe les besoins de manière thématique (Innovation – Priorités 2 et 3; Environnement – Priorités 4 et 5;

Solidarité – Priorité 6). Parmi les 50 besoins recensés au départ, 26 ont fait l'objet de mesures dans le cadre du programme de développement rural étant donné leur importance au regard des objectifs de la stratégie Europe 2020 et de l'accord de partenariat italien, des objectifs du Feader, et de la complémentarité avec les autres fonds. Certains besoins découlent de spécificités régionales.

L'absence de description quantifiée des besoins ne compliquera pas l'appréciation, au stade de l'évaluation, car les évaluations examinent l'efficacité et l'efficacité des programmes de développement rural par rapport aux objectifs stratégiques fixés plutôt qu'aux besoins (voir la boîte à outils pour une meilleure réglementation). En outre, la valeur d'une quantification ex ante des besoins (susceptibles de varier avec le temps) aux fins de l'évaluation n'est que relative.

Les évaluations ex ante ont effectivement démontré une forte cohérence entre les dotations budgétaires et les objectifs du programme de développement rural.

37. Dans le programme de développement rural roumain, la hiérarchisation s'effectue par la sélection des mesures et grâce aux critères de sélection appliqués.

38. Les enseignements tirés des périodes de programmation précédentes sont expliqués/inclus dans la description des mesures pertinentes. Tout comme les observations reçues des évaluateurs ex ante, ces enseignements sont explicitement mentionnés au chapitre 5.1 des programmes de développement rural.

Les résultats des auditions publiques et des évaluations à mi-parcours ont également été pris en compte lors de l'élaboration des mesures.

40. Dans les programmes de développement rural, les résultats escomptés et les valeurs cibles correspondantes sont établis au niveau des objectifs (c'est-à-dire les domaines prioritaires) plutôt qu'au niveau des instruments individuels (c'est-à-dire les mesures). En effet, le meilleur moyen d'atteindre les objectifs stratégiques consiste généralement à combiner plusieurs mesures. Pour cette raison, la description des mesures est axée sur les actions planifiées (c'est-à-dire la «réalisation»).

La contribution des mesures retenues à la réalisation des objectifs pour lesquels elles ont été sélectionnées sera appréciée à travers des évaluations.

#### **Encadré 6 – Exemples de références d'ordre général à des objectifs du développement rural**

Premier alinéa: le renforcement de la compétitivité et la création d'emplois seront analysés ultérieurement. Les valeurs cibles sont définies au niveau des objectifs et des domaines prioritaires. Le tableau des valeurs cibles quantifiées du programme de développement rural recense les mesures qui contribueraient à atteindre les valeurs cibles quantifiées établies.

Second alinéa: les valeurs cibles sont établies au niveau des objectifs et des domaines prioritaires, et non au niveau des mesures.

41. La cohérence générale des crédits budgétaires alloués aux mesures et aux domaines prioritaires en ce qui concerne les besoins recensés et les valeurs cibles quantifiées a généralement été vérifiée dans les évaluations ex ante. Bien que les informations relatives à cette évaluation n'aient pas été systématiquement reproduites dans les programmes, la synthèse des évaluations ex ante des programmes de développement rural 2014-2020 confirme l'examen de la cohérence des dotations budgétaires dans la plupart des évaluations ex ante. Les recommandations des évaluateurs ex ante en la matière ont été prises en considération au cours de la phase de programmation.

43. Dans le contexte du développement rural, le «système commun de suivi et d'évaluation» (SCSE) prévu dans le cadre juridique comporte entre autres un «ensemble d'indicateurs communs de contexte, de *résultat* et de réalisation», ainsi qu'un système de «*collecte, stockage et transmission des données*» [voir l'article 67 du règlement (UE) n° 1305/2013 et l'article 14 du règlement (UE) n° 808/2014]. Ces deux éléments correspondent par défaut aux deux critères de

réalisation mentionnés par la Cour, étant donné que les États membres n'auraient pas été en mesure de soumettre leur programme et de le faire approuver en l'absence d'un tel système statistique et d'indicateurs de résultat quantifiés.

Néanmoins, conformément à l'annexe I, partie 4.2.7 du règlement (UE) n° 808/2014, cette condition ex ante était *applicable*, ce qui laisse entendre que la Commission a vérifié que tous les éléments du SCSE étaient inclus dans les programmes et qu'elle a pris des mesures appropriées dans le cas contraire.

44. La condition ex ante générale n° 7 a été évaluée. Seule l'existence d'un système de collecte de données statistiques relève du champ d'application de la condition ex ante. L'efficacité du système et la présentation de données fiables incombent principalement aux États membres et sont vérifiées par la Commission par d'autres moyens.

45. La condition ex ante générale n° 7 était applicable et a par conséquent été évaluée par les États membres. Un nombre limité d'entre eux ont signalé des difficultés à remplir tous les éléments du SCSE (voir la réponse de la Commission au point 43).

47. Les indicateurs communs de résultat sont également prévus dans le règlement Feader et agrégés au niveau de l'Union.

48. La première évaluation continue des rapports annuels de mise en œuvre de 2017, qui a débuté en juillet, montre que les indicateurs de résultat ont été quantifiés et que des réponses aux questions d'évaluation communes ont été obtenues, en prenant en compte le niveau de recours aux programmes de développement rural.

50. L'efficacité et l'efficience des programmes de développement rural seront examinées au moyen de vastes évaluations pour lesquelles les indicateurs SCSE ne constituent qu'un outil et qui seront complétées par d'autres indicateurs.

Second tiret: la Commission estime que ces indicateurs de résultat SCSE qui ne correspondent pas intégralement à la définition d'indicateurs de «résultat» fournissent néanmoins une représentation des résultats attendus pour les domaines prioritaires pour lesquels ils sont établis.

La définition des indicateurs communs a dû être élaborée en prenant en compte les problèmes de disponibilité des données dans tous les États membres, le rapport coût-efficacité du système et la charge administrative acceptable pour les États membres.

### **Encadré 7 – Exemples d'indicateurs de réalisation/de résultat qualifiés erronément dans le SCSE**

Second alinéa: voir la réponse de la Commission au second tiret du point 50.

51. Bien qu'ils ne correspondent pas à la définition d'indicateurs de «résultat», la Commission estime que ces indicateurs spécifiques aux programmes peuvent être utiles pour évaluer ces derniers.

52. Les indicateurs utiles et spécifiques appliqués dans certains programmes ne pouvaient être utilisés dans tous les États membres, par exemple en raison de problèmes relatifs à la collecte des données.

Dans le cadre de l'initiative pour un budget de l'UE axé sur les résultats, la Commission a entamé un dialogue sur les cadres de performance avec les experts concernés des administrations nationales et d'autres organisations internationales, dont l'OCDE, afin de rassembler les enseignements tirés et de recenser les bonnes pratiques. Il est ressorti des discussions qu'un cadre de performance doit se développer progressivement et qu'il ne peut être fondé sur une approche «universelle». La Commission poursuit ce dialogue avec les experts et les parties prenantes et prendra en compte les résultats lors de l'élaboration du cadre de performance pour le prochain cadre financier pluriannuel.

54. Comme prévu dans le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020, la Commission sera en mesure de sanctionner les États membres si les résultats sont loin d'être atteints lors de l'examen des performances [article 22, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1303/2013] ou à la clôture (article 22, paragraphe 7).

La réserve de performance n'est qu'un élément parmi d'autres contribuant à mettre davantage l'accent sur les résultats. L'élément central de l'orientation sur les résultats est la logique d'intervention qui est intégrée dans chaque programme et assortie d'indicateurs de réalisation et de résultat.

Le cadre de performance prévoit un mécanisme permettant de déterminer si la mise en œuvre des priorités est en bonne voie. La réserve de performance constitue une incitation à atteindre les valeurs intermédiaires, ce qui est nécessairement la condition préalable à l'obtention des résultats escomptés.

55. Conformément à l'annexe II du RDC, le type d'indicateurs à employer lors de l'établissement de valeurs intermédiaires sont les «étapes clés de mise en œuvre» et les indicateurs de réalisation: conformément aux exigences légales, un cadre de performance relatif à une priorité doit inclure un indicateur financier et un indicateur de réalisation, tandis que les indicateurs de résultat ne doivent être utilisés «que dans les cas appropriés et étroitement liés aux interventions bénéficiant d'un soutien».

56. Les indicateurs spécifiques sont soumis aux mêmes exigences définies à l'annexe II du RDC, comme mentionné dans la réponse de la Commission au point 55. Le choix des indicateurs spécifiques incombe aux États membres.

57. La liste indicative d'indicateurs pour le cadre de performance incluse dans le règlement de la Commission a été élaborée conformément aux exigences prévues à l'article 5 du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 (voir la réponse de la Commission au point 55).

Conformément au cadre juridique, la majorité des indicateurs du cadre de performance concernent les réalisations, ce qui démontre les résultats obtenus sur le terrain. Si nécessaire, ils sont complétés par les principales mesures de mise en œuvre, qui ont trait à une étape importante de la mise en œuvre, nécessaire pour atteindre les valeurs cibles établies pour les indicateurs de réalisation en 2023. Ces deux types d'indicateurs couvrent la majorité des dotations prévues pour une priorité donnée. D'autre part, les indicateurs financiers (dépenses publiques totales) couvrent l'ensemble de la priorité et permettent de suivre les avancées globales et de contribuer à l'évaluation de l'efficacité.

58. Les indicateurs supplémentaires sont soumis aux mêmes exigences définies à l'annexe II du RDC, comme mentionné dans la réponse de la Commission au point 55.

59. La réalisation des objectifs de la politique et l'orientation des programmes vers les résultats dépendent de plusieurs éléments en interaction, notamment d'une analyse adéquate des besoins, d'une logique d'intervention fiable assortie d'objectifs spécifiques clairs, d'indicateurs de résultat soigneusement choisis qui se reflètent dans les critères de sélection, ainsi que d'un cadre de performance correctement élaboré et pourvu de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles atteignables.

61. Les valeurs intermédiaires sont censées mesurer les réalisations obtenues à la fin de l'année 2017. Les niveaux relativement faibles actuellement observés sont principalement liés au lancement relativement tardif de nombreux programmes ainsi qu'au temps nécessaire pour que les programmes atteignent leur rythme de croisière, en particulier en ce qui concerne les mesures d'investissement.

Les mesures reportées de la période de programmation précédente font intégralement partie des programmes 2014-2020 et contribuent pleinement à leurs objectifs. En effet, les opérations déjà en cours au début de la période de programmation devraient logiquement contribuer dans une large mesure aux réalisations obtenues à la moitié de la période de programmation.

62. Seule l'existence d'un système de collecte de données statistiques relève du champ d'application de la condition ex ante. L'efficacité du système et la présentation de données fiables incombent principalement aux États membres, et sont vérifiées par la Commission par d'autres moyens que les conditions ex ante (voir la réponse de la Commission au point 44).

63. Le cadre de performance actuel est le résultat de l'accord obtenu avec les colégislateurs.

a) la Commission estime que la réaffectation de la réserve de performance à d'autres priorités ne représente pas un défaut du système: le financement est perdu au profit des gestionnaires de la mesure ou de la priorité concernée, il s'agit donc bel et bien d'une incitation. En outre, la réaffectation des Fonds à des priorités qui produisent des résultats plus efficacement a véritablement pour effet d'accroître la performance globale du budget.

b) la Commission estime que l'impossibilité d'appliquer des sanctions financières sur la base des indicateurs de résultat ne représente pas un défaut du système: les sanctions financières que la Commission peut appliquer, sur le fond, ne peuvent être appliquées sur la base d'indicateurs de résultat, tant pour des questions de calendrier (dans certains cas, les résultats ne peuvent être évalués que longtemps après les réalisations) qu'en raison de l'influence de facteurs externes.

65. La Commission estime que le rôle des programmes de développement rural va bien au-delà de la simple attribution de ressources financières préalablement allouées. Chaque programme de développement rural définit une stratégie destinée à répondre aux priorités de l'Union en matière de développement rural grâce à des mesures pertinentes. Cette situation suppose de dresser le bilan des besoins de la zone de programmation, de définir des objectifs quantifiés en conséquence, d'attribuer les mesures pertinentes en fonction des objectifs sélectionnés et d'allouer soigneusement les ressources financières aux mesures.

67. La majorité des recommandations de l'IAS ont à présent été intégralement mises en œuvre, ce qui suppose que les lacunes respectives ont été comblées.

70. Le nombre cité par la Cour représente le nombre total de contrôles possibles. Toutefois, ils ne doivent pas tous être systématiquement réalisés. Le nombre final de contrôles réalisés était lié au contenu du programme évalué.

71. Il incombe à la Commission de mettre en œuvre les règlements, d'éviter d'introduire des éléments complexes et d'encourager la simplification dans la mesure la plus large possible.

73. En ce qui concerne l'accord de partenariat, il convient de noter qu'au cours de la période actuelle, un seul document remplace les cinq stratégies nationales (une pour chaque Fonds ESI) attendues des États membres.

S'agissant des programmes, le nombre total de pages plus élevé en 2014-2020 reflète également le nombre plus élevé de programmes (118 par rapport à 94). En outre, il est difficile de comparer le nombre de pages en raison des différents formats utilisés et exigences imposées au cours des deux périodes.

74. En ce qui concerne la date d'approbation du cadre juridique, les nouveaux programmes ont débuté plus tôt que les programmes 2007-2013.

76. Le règlement d'exécution de la Commission [règlement (UE) n° 808/2014] n'a pu être finalisé avant l'adoption des actes de base pertinents.

La Commission et les États membres ont travaillé en parallèle à la préparation/l'évaluation des programmes de développement rural ainsi qu'à l'adoption du règlement d'exécution.

83. Au cours de la période de programmation 2007-2013, le cadre juridique a été approuvé plus rapidement que celui de la période 2014-2020, ce qui a laissé une certaine marge aux autorités de gestion qui ont pu consulter au préalable les services de la Commission avant de soumettre formellement les programmes. L'absence de cette période de consultation informelle préalable explique en grande partie le délai d'approbation légèrement supérieur en ce qui concerne la période 2014-2020.

84. La Commission accueille favorablement l'observation de la Cour selon laquelle le processus d'approbation s'est accéléré pour la période de programmation actuelle.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, la période écoulée entre l'approbation de l'acte de base et l'approbation du dernier programme de développement rural était de 24 mois, alors qu'elle était de 39 mois pour la période de programmation 2007-2013 (voir *Figure 7*).

85. Voir la réponse de la Commission au point 84. Pour la période actuelle, aucun programme n'a pu être adopté avant l'adoption de l'accord de partenariat correspondant.

86. Malgré l'approbation tardive des nouveaux programmes, l'adoption des règles transitoires a permis de garantir la continuité de la mise en œuvre des opérations de développement rural entre les deux périodes de programmation ainsi que le soutien ultérieur aux zones rurales.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 85.

87. Bien qu'en valeur absolue, les paiements soient toujours inférieurs par rapport à la période précédente, la mise en œuvre dans la période de programmation actuelle progresse de façon satisfaisante, au vu de l'adoption tardive de la législation.

88. Pour tous les programmes, les règles transitoires ont permis de garantir la continuité de la mise en œuvre des opérations de développement rural entre les deux périodes de programmation.

90.

Premier point: malgré l'adoption tardive des actes de base et un retard initial de la mise en œuvre, les mesures annuelles, qui constituent environ 45 % de l'ensemble de l'enveloppe, ne représentent pas un retard. En outre, le retard enregistré au niveau de l'application des mesures d'investissement est en diminution.

Second point: le rapport annuel de mise en œuvre de l'année 2017, plus «complet», dans lequel se trouvent une quantification des résultats et des réponses aux questions d'évaluation communes, permettra d'atténuer ce risque.

Réponse commune de la Commission aux points 91 et 92.

Le Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, publié en mars 2017, a lancé le débat général sur l'Europe en 2025, notamment sur les perspectives financières de celle-ci, faisant l'objet d'une description détaillée dans un document de réflexion du 28 juin 2017 sur l'avenir des finances de l'UE. Le processus politique sera complété par un examen des programmes de dépenses sous l'angle de l'efficacité, de l'efficacités et de la valeur ajoutée de l'UE. Cette approche appuiera la préparation de la prochaine génération de fonds et la modernisation du budget de l'UE.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

93. Au vu de l'adoption tardive des actes de base, la mise en œuvre progresse de façon satisfaisante.

95. Voir la réponse de la Commission au point 10.

Plusieurs éléments du nouveau cadre juridique du développement rural ont amélioré l'orientation de la politique vers les résultats. Parmi ces éléments, on peut citer un SCSE révisé, des exigences plus strictes en matière d'établissement d'objectifs et de communication d'informations sur les avancées vers ces objectifs, une plus grande flexibilité dans l'attribution des mesures aux objectifs stratégiques pertinents, la mise en place d'une réserve de performance et l'introduction de conditions ex ante.

96. La Commission estime que des efforts importants ont déjà été déployés pour introduire des éléments dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 en vue d'offrir «une base solide pour les futurs rapports sur les résultats et les incidences». Cette base a permis à la Commission de se concentrer davantage sur les résultats, mais aussi de continuer à prendre des mesures pour améliorer l'absorption et la conformité.

La Commission estime également que cette attention accrue à la performance et aux résultats devrait contribuer à l'obtention de meilleurs résultats.

98. Au vu de l'adoption tardive des actes de base, la mise en œuvre progresse de façon satisfaisante.

99. Le processus législatif relatif au futur cadre stratégique en est encore à un stade très précoce. Par conséquent, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020.

100. La cohérence générale entre les accords de partenariat et les programmes de développement rural ne découle pas de l'application de procédures formelles, mais plutôt d'une planification stratégique coordonnée de la part des autorités nationales/régionales en collaboration étroite avec les services de la Commission, ainsi que d'efforts de coordination et d'échanges intenses à différents niveaux.

### **Recommandation n° 1**

a) La Commission accepte en partie la recommandation et fait observer qu'elle n'est pas en position, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020.

La Commission s'engage toutefois à analyser les moyens d'améliorer encore la cohérence entre les différents programmes dans le contexte de l'élaboration de futures propositions législatives.

b) La Commission prend note du fait que cette recommandation est adressée aux États membres.

101. Voir les réponses de la Commission aux points 73 et 96. Il faut également prendre en compte le fait que le cadre juridique est le résultat du processus politique. Il incombe à la Commission de mettre en œuvre les règlements, d'éviter d'introduire des éléments complexes et d'encourager la simplification dans la mesure la plus large possible.

102. Le recensement des besoins suit, dans la logique de programmation, une description générale de la situation actuelle de la zone de programmation et une analyse AFOM. Vient ensuite la description de la stratégie, élaborée à l'aide des informations obtenues au cours des étapes précédentes, dans les évaluations antérieures et l'évaluation ex ante, ainsi qu'à partir des enseignements tirés dans le passé. Étant donné que la logique sous-jacente de la programmation actuelle du développement rural fonctionne par domaine prioritaire, ces besoins et les mesures qui en découlent doivent inévitablement être rassemblés également par domaine prioritaire.

### **Recommandation n° 2**

Bien que la Commission accepte cette recommandation, elle n'est pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020.

La Commission s'engage toutefois à analyser les moyens de simplifier autant que possible la structure des documents de programmation et le niveau d'exigences applicable à ceux-ci. Des réflexions ont déjà été lancées à cet égard dans le contexte de l'élaboration de la communication de la Commission relative à la modernisation et à la simplification de la PAC.

103. Le SCSE a été grandement amélioré par rapport aux périodes de programmation précédentes.

La fiabilité des données présentées à la Commission relève de la responsabilité des États membres. La qualité des données présentées par les États membres dans le contexte des exigences en matière de suivi est évaluée par la Commission, qui prend des mesures de suivi appropriées si nécessaire. La Commission apporte également son soutien aux États membres au moyen d'activités de mise en réseau et de renforcement des capacités.

En ce qui concerne la définition d'indicateurs communs, il existe des limites intrinsèques qui doivent être prises en compte. Il en va de même pour la possibilité d'imposer des exigences en matière de collecte de données à grande échelle au niveau des bénéficiaires.

104. La réserve de performance n'est qu'un élément parmi d'autres contribuant à mettre davantage l'accent sur les résultats. L'élément central de l'orientation sur les résultats est la logique d'intervention qui est intégrée dans chaque programme et assortie d'indicateurs de réalisation et de résultat.

Le cadre de performance prévoit un mécanisme permettant de déterminer si la mise en œuvre des priorités est en bonne voie. La réserve de performance constitue une incitation à atteindre les valeurs intermédiaires, ce qui est nécessairement la condition préalable à l'obtention des résultats escomptés.

### **Recommandation n° 3**

La Commission accepte cette recommandation.

### **Recommandation n° 4**

Premier alinéa: la Commission accepte en partie la recommandation. Bien que la Commission ne soit pas en mesure, à ce stade, de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne les propositions législatives relatives à la période postérieure à 2020, la Commission s'engage à analyser les moyens d'améliorer la mesure de la performance de la PAC dans son ensemble. Des réflexions ont déjà été lancées à cet égard dans le contexte de l'élaboration de la communication de la Commission relative à la modernisation et à la simplification de la PAC.

Second alinéa: la Commission accepte cette recommandation et estime avoir déjà entamé sa mise en œuvre, notamment sur la base des activités du réseau d'évaluation du développement rural. Ces activités incluent, entre autres, des ateliers axés sur les bonnes pratiques ainsi que des événements de renforcement des capacités destinés aux parties prenantes à l'évaluation dans les États membres.

Faciliter la coopération nationale constitue une compétence nationale.

### **Recommandation n° 5**

La Commission accepte cette recommandation.

105. Les programmes de développement rural sont des documents stratégiques qui reflètent la manière dont les États membres et les régions entendent utiliser le financement du développement rural pour répondre aux besoins territoriaux recensés, conformément à l'ensemble des priorités et des règles de l'Union établies dans le cadre juridique concernant le recours au fonds.

106. La Commission estime que les programmes de développement rural jouent un rôle stratégique significatif et sont essentiels à l'obtention de bons résultats.

107. En ce qui concerne la date d'approbation du cadre juridique, les programmes de développement rural ont été approuvés plus rapidement que lors de la période de programmation précédente.

Malgré leur approbation à partir de 2015, les règles transitoires ont permis de garantir la continuité de la mise en œuvre des opérations de développement rural entre les deux périodes de programmation.

108. La Commission estime que la mise en œuvre des programmes de développement rural progresse de manière constante dans l'ensemble et que les programmes ont généralement atteint leur rythme de croisière.

109. Les activités continues de suivi, d'évaluation et, le cas échéant, d'audit menées tout au long de la période de programmation ont garanti l'acquisition d'informations pertinentes sur la mise en œuvre des programmes. Comme le reconnaît la CCE (voir point 18), le cadre réglementaire pour la période de programmation 2014-2020 reposait sur l'expérience acquise lors des périodes de programmation précédentes et donnait suite à plusieurs recommandations de la Cour.

### **Recommandation n° 6**

Premier alinéa: En ce qui la concerne, la Commission accepte cette recommandation et estime avoir déjà entamé sa mise en œuvre. Le Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe, publié en mars 2017, a lancé le débat général sur l'Europe en 2025, notamment sur les perspectives financières de celle-ci, faisant l'objet d'une description détaillée dans un document de réflexion du 28 juin 2017 sur l'avenir des finances de l'UE. Le processus politique sera complété par un examen des programmes de dépenses sous l'angle de l'efficacité, de l'efficacités et de la valeur ajoutée de l'UE. Cette approche appuiera la préparation de la prochaine génération de fonds et la modernisation du budget de l'UE.

Deuxième alinéa: la Commission accepte en partie la recommandation, dans la mesure où le processus cité dans le point précédent a suivi son cours. Le délai de mise en œuvre de cette recommandation reflète cet élément.

<b>Étape</b>	<b>Date</b>
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	24.2.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	5.7.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	27.9.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	7.11.2017

L'UE a prévu de dépenser près de 100 milliards d'euros en faveur de la politique de développement rural pour la période 2014–2020 au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). L'un des objectifs du cadre stratégique de l'UE pour cette même période consistait à mettre davantage l'accent sur les résultats. Pour y parvenir, il faut toutefois faire face à un problème récurrent, à savoir planifier une nouvelle période de programmation qui débute avant que des données pertinentes soient disponibles concernant les dépenses et les résultats de la période précédente.

Nous avons constaté que les PDR approuvés sont des documents longs et complexes présentant des insuffisances qui limitent les possibilités de privilégier davantage la performance et les résultats. Le respect des exigences considérables en matière de contenu imposait aux autorités nationales une lourde charge administrative. Nous avons constaté que, malgré les efforts déployés par la Commission, la mise en œuvre des PDR a commencé tardivement et que l'exécution des dépenses prévues a débuté plus lentement que lors de la période précédente. Nous adressons un certain nombre de recommandations au Parlement européen, au Conseil, à la Commission européenne et aux États membres afin d'améliorer le prochain processus de programmation.

40  
1977-2017



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source