

COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 8

2012

CIBLAGE DE L'AIDE  
À LA MODERNISATION  
DES EXPLOITATIONS AGRICOLES



FR





Rapport spécial n° 8 // 2012

# CIBLAGE DE L'AIDE À LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

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

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

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

Rapport spécial n° 8 // 2012

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-651-2  
doi:10.2865/3789

© Union européenne, 2012  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

Points

	<b>GLOSSAIRE</b>
I-VI	<b>SYNTHÈSE</b>
1-16	<b>INTRODUCTION</b>
1-7	<b>DÉVELOPPEMENT RURAL — LE CADRE DE LA MESURE 121</b>
8-9	<b>EN QUOI CONSISTE LA «MESURE 121»?</b>
10-16	<b>CIBLAGE DE L'AIDE</b>
10-16	LA MESURE 121 DEVRAIT PERMETTRE DE RÉPONDRE AUX PRIORITÉS DE L'UE ET AUX BESOINS RECENSÉS
17-22	<b>ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT</b>
23-65	<b>OBSERVATIONS</b>
23-43	<b>CIBLAGE DU FINANCEMENT AU TITRE DE LA MESURE 121 POUR RÉPONDRE AUX PRIORITÉS DE L'UE ET AUX BESOINS RECENSÉS</b>
23-24	LA MODERNISATION RÉSULTE DANS UNE CERTAINE MESURE DE L'ACQUISITION D'INSTALLATIONS OU D'ÉQUIPEMENTS NEUFS
25-28	CERTAINS ÉTATS MEMBRES AFFECTENT L'AIDE AUX PROJETS RÉPONDANT AUX PRIORITÉS DE L'UE ET AUX BESOINS RECENSÉS...
29-32	... MAIS, DANS LA PRATIQUE, LES PRIORITÉS NE SONT GUÈRE HIÉRARCHISÉES
33-37	LA COMMISSION A APPROUVÉ CERTAINS PDR QUI NE CENTRAIENT PAS L'AIDE SUR LES PRIORITÉS ET LES BESOINS RECENSÉS
38	LA DESCRIPTION DES ÉLÉMENTS DE CIBLAGE DANS LE PDR NE CORRESPOND PAS TOUJOURS AU CIBLAGE RÉELLEMENT EFFECTUÉ
39-40	LE CCSE NE PERMET PAS DE CONTRÔLER JUSQU'À QUEL POINT LA MESURE RÉPOND À L'ENSEMBLE DES PRIORITÉS DE L'UE
41-43	LES DONNÉES DU CCSE RELATIVES AUX RÉSULTATS SONT PEU FIABLES
44-55	<b>CIBLAGE DE FONDS SUPPLÉMENTAIRES PAR L'INTERMÉDIAIRE DU «BILAN DE SANTÉ»</b>
44-45	LE «BILAN DE SANTÉ» VISAIT À AFFECTER DES FONDS SUPPLÉMENTAIRES AUX «NOUVEAUX DÉFIS»
46-55	CERTAINS ÉTATS MEMBRES N'ONT PAS UTILISÉ LES FONDS SUPPLÉMENTAIRES POUR «RENFORCER ENCORE» LA MESURE 121

**56-65 CIBLAGE DE L'AIDE POUR ÉVITER LES RISQUES DE NON-VIABILITÉ ET D'EFFET D'AUBAINE**

56-59 VÉRIFICATION INSUFFISANTE DE LA VIABILITÉ ÉCONOMIQUE DES EXPLOITATIONS ET DES PROJETS D'INVESTISSEMENT PRÉSENTÉS

60-65 DES ÉTATS MEMBRES ONT SÉLECTIONNÉ DES PROJETS DÉJÀ EN COURS, AVEC POUR CONSÉQUENCE UN RISQUE D'EFFET D'AUBAINE

**66-73 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

**ANNEXE — LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PDR) ET LES ÉTATS MEMBRES OU RÉGIONS CORRESPONDANTS COUVERTS PAR L'AUDIT, AINSI QUE LES BUDGETS RESPECTIVEMENT AFFECTÉS À LA MESURE 121 POUR LA PÉRIODE 2007-2013**

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**

# GLOSSAIRE

**Axes:** le développement rural pour la période de programmation 2007-2013 s'articule autour de quatre axes thématiques correspondant à des ensembles cohérents de mesures de développement rural.

**«Bilan de santé»:** la politique agricole commune a été adaptée en 2009 pour que les agriculteurs soient mieux en mesure de répondre aux signaux du marché, que la gestion des paiements directs soit simplifiée et que les agriculteurs bénéficient d'une aide pour relever les nouveaux défis, en particulier celui du changement climatique. Cette adaptation est connue sous le nom de «bilan de santé».

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

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

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

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

**Opération:** projet, contrat ou arrangement ou autre action, cofinancés par le Feader.

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

**PAC:** politique agricole commune: il s'agit des actes juridiques et des pratiques adoptés par l'Union européenne, et dont l'ensemble constitue 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 et mettre en œuvre la politique de développement rural de l'UE; un PDR peut être établi au niveau régional ou national.

**PERE:** plan européen pour la relance économique.

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

**Stratégie de Göteborg:** la stratégie de Göteborg a été lancée en 2001 en tant que première stratégie de l'UE en faveur du développement durable.

**Stratégie de Lisbonne:** la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi lancée en 2000 vise à générer une croissance accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi par l'investissement dans les compétences, l'écologisation de l'économie et l'innovation.

**VAB:** valeur ajoutée brute.

# SYNTHÈSE

## I.

L'Union européenne (UE) cofinance des projets d'investissement dans les exploitations agricoles dans le cadre de sa politique de développement rural. Pour la période de programmation actuelle, à savoir 2007-2013, un budget de 11,1 milliards<sup>1</sup> d'euros a été alloué à une mesure d'investissement spécifique intitulée «modernisation des exploitations agricoles». Le financement de l'UE est complété, au niveau national, par des dépenses publiques destinées à couvrir une partie du coût d'investissement total.

## II.

Dans ses orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural, le Conseil a défini les différentes priorités de l'UE dans le cadre de la politique de développement rural; les États membres sont tenus de centrer les financements sur des objectifs clairement définis, qui tiennent compte des besoins mis en évidence dans les zones rurales des États membres.

## III.

En 2009, afin de renforcer encore les opérations liées aux priorités de l'UE concernant le changement climatique, l'énergie renouvelable, la gestion de l'eau, la biodiversité et la restructuration du secteur laitier, un montant supplémentaire de 4,95 milliards d'euros a été alloué aux mesures de développement rural, y compris à la modernisation, au titre du «bilan de santé» et du plan européen pour la relance économique (PERE).

## IV.

L'audit a permis d'examiner ***si l'aide de l'UE à la modernisation des exploitations agricoles a été centrée sur les priorités de l'UE et sur les besoins spécifiques dans les États membres.***

## V.

La Cour a constaté ce qui suit:

- a) il était pratiquement impossible que la mesure 121 «modernisation des exploitations agricoles» n'atteigne pas son objectif premier, puisque tout investissement ou toute acquisition de nouveaux équipements entraîne un certain degré de modernisation. La mesure est de nature à permettre l'amélioration du rapport coût/efficacité, à condition que les fonds disponibles soient mieux ciblés;
- b) le degré de ciblage s'est avéré sensiblement différent d'un État membre contrôlé à un autre. Certains opèrent un ciblage efficace, alors que d'autres n'ont pas appliqué les bons critères de sélection tels qu'ils les avaient établis ou disposent de systèmes de ciblage inefficaces;

<sup>1</sup> Données financières datant de janvier 2012.

## SYNTHÈSE

- c) souvent, les programmes de développement rural (PDR) des États membres ne contiennent pas suffisamment d'informations pour attester que l'aide à l'investissement a été ciblée de manière appropriée. De même, les informations sur le processus de sélection des projets font défaut. Il arrive donc fréquemment que la Commission n'ait pas connaissance des procédures de sélection des projets des États membres au moment d'approuver leur PDR;
  - d) le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) ne fournit pas le type de données nécessaires pour permettre de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des priorités de l'UE; il a été constaté que les données ne sont pas fiables et qu'elles ne permettent pas d'établir de comparaison entre les États membres (et/ou les régions);
  - e) certains États membres n'ont pas été en mesure de renforcer davantage les opérations en rapport avec les priorités de l'UE du fait de la substitution du financement complémentaire par des fonds déjà programmés pour les mesures concernées avant le «bilan de santé»;
  - f) les procédures permettant de déterminer si une exploitation ou un projet d'investissement sont viables et durables n'étaient pas efficaces dans tous les États membres;
  - g) le risque d'effet d'aubaine, qui tient au fait d'approuver rétroactivement des investissements dont la mise en œuvre a déjà commencé, persiste.
- c) lorsque l'objectif est de consacrer des mesures et d'affecter des crédits budgétaires en particulier au ciblage de priorités précises, comme dans le cas du «bilan de santé», afin de garantir que le financement apporte une valeur ajoutée, la Commission devrait formuler des propositions législatives pour que cette condition soit mentionnée explicitement dans la réglementation de l'UE applicable en matière de développement rural;
  - d) les États membres devraient mettre en place des procédures efficaces et proportionnelles aux risques, qui permettent d'éviter que des subventions soient accordées à des projets pour lesquels la viabilité financière de l'investissement ou la pérennité de l'exploitation sont sujettes à caution;
  - e) la Commission devrait encourager les États membres à suivre les bonnes pratiques conformément auxquelles les dépenses relatives au projet ne sont éligibles qu'à partir du moment où la subvention a été approuvée.

### VI.

Sur la base de ses constatations, la Cour formule les recommandations suivantes:

- a) la Commission ne devrait approuver les PDR que s'ils montrent que l'aide est ciblée et s'ils comprennent des critères de sélection clairs et pertinents tenant compte des priorités de l'UE et des besoins régionaux ou nationaux;
- b) la Commission devrait veiller à ce que, pour la période de programmation suivante, des informations fiables et pertinentes soient obtenues afin de faciliter la gestion et le suivi des résultats obtenus dans le cadre de la mesure et de déterminer jusqu'à quel point l'aide octroyée contribue à la réalisation des priorités de l'UE;

# INTRODUCTION

## DÉVELOPPEMENT RURAL — LE CADRE DE LA MESURE 121

1. L'UE a mis en place une politique commune de développement rural, également connue comme le «second pilier» de la politique agricole commune (la «PAC»). La politique est mise en œuvre dans le cadre de périodes de programmation pluriannuelles. La période actuelle couvre les années 2007 à 2013, et les paiements doivent être clôturés d'ici à 2015. La politique repose sur le principe du cofinancement: aux fonds de l'UE viennent s'ajouter un financement national et des fonds privés. L'UE cofinance des opérations au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), doté de 96 milliards d'euros pour la période de programmation 2007-2013. Celui-ci inclut des fonds supplémentaires pour un montant de quelque 5 milliards d'euros qui lui a été alloué à la suite du «bilan de santé» et de l'adoption du plan européen pour la relance économique (PERE)<sup>2</sup>.
2. La politique s'articule autour de trois thèmes («axes»), ainsi que d'un axe horizontal appelé «Leader». Les trois axes sont:
  - axe 1: amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier;
  - axe 2: amélioration de l'environnement et de l'espace rural;
  - axe 3: amélioration de la qualité de la vie en milieu rural.
3. Les orientations stratégiques de la Communauté établissent les priorités stratégiques pour le développement rural au niveau de l'UE, tandis que le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil définit les principales règles régissant la politique de développement rural pour la période 2007-2013, ainsi que les mesures à la disposition des États membres et des régions en la matière<sup>3</sup>.
4. Pour chaque axe, la législation a défini un ensemble de «mesures de développement rural» qui constituent des instruments spécifiques pour la mise en œuvre.
5. Les États membres établissent leurs propres programmes de développement rural au niveau national ou régional; ils y définissent une stratégie et proposent les mesures qu'ils souhaitent prendre pour répondre à leurs besoins. Ces PDR constituent le principal instrument de programmation par lequel les fonds de l'UE sont acheminés. Ils sont soumis à l'approbation de la Commission européenne. Au total, 97 PDR ont été approuvés au titre de la période de programmation actuelle.

<sup>2</sup> En 2007, la Commission européenne a proposé un «bilan de santé» de la politique agricole commune (PAC) qui a ensuite été adopté par le Conseil en 2008. À la suite du «bilan de santé» et en réponse à la crise économique de 2008, la Commission a établi le plan européen pour la relance économique, approuvé par le Conseil en décembre 2008.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

6. Afin de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de la politique de développement rural, la Commission européenne et les États membres ont défini un cadre commun de suivi et d'évaluation. Le CCSE comporte un ensemble d'indicateurs permettant d'évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints sur le plan des réalisations, des résultats et de l'impact.
7. Le présent rapport concerne en particulier la mesure 121 relevant de l'axe 1, qui sert à subventionner les projets d'investissement visant à moderniser les exploitations agricoles.

### **EN QUOI CONSISTE LA «MESURE 121»?**

8. La mesure 121 permet de financer les investissements dans les exploitations agricoles. Ceux-ci peuvent aller de simples objets, comme des outils de jardinage et des caisses en bois pour les fruits, à des projets complexes, tels que des installations de biogaz. L'enveloppe budgétaire que l'UE lui a spécifiquement allouée s'élève au total à 11,1 milliards d'euros (financés au titre du Feader)<sup>4</sup>, ce qui représente, pour l'ensemble de la période de programmation 2007-2013, environ 11 % du total des dépenses de l'UE prévues pour le développement rural dans l'Union. Tous les États membres ont décidé d'appliquer la mesure 121.

<sup>4</sup> Données financières datant de janvier 2012, y compris 630 millions d'euros provenant du «bilan de santé» et du PERE.

## ENCADRÉ 1

## EXEMPLES DES NIVEAUX ET DES TYPES D'INVESTISSEMENT FINANÇÉS AU TITRE DE LA MESURE 121

Photos prises au cours de l'audit pour illustrer la diversité des investissements financés au titre de la mesure 121, qui vont de chariots élévateurs à fourche...



... à des machines plus complexes, comme des tracteurs et des semoirs de précision, ...



... ou à des locaux de stabulation équipés d'une distributrice de foin mobile.

9. Le principal règlement en matière de développement rural fixe le taux normal d'aide publique (c'est-à-dire financée par le Feader et les budgets publics nationaux ou régionaux) à 40 % du montant des investissements éligibles. Les États membres peuvent prévoir des taux inférieurs ou un plafond pour les dépenses éligibles, limitant ainsi l'aide. Dans des cas particuliers, le taux normal d'aide peut toutefois être relevé. Ainsi, les jeunes agriculteurs sont susceptibles de bénéficier d'un taux allant jusqu'à 50 % des investissements éligibles. Les agriculteurs établis dans des zones montagneuses ou dans d'autres régions défavorisées ou protégées au titre de Natura 2000<sup>5</sup> peuvent également se voir octroyer 10 % supplémentaires. Dans certains cas exceptionnels (à savoir dans les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée), le pourcentage de l'aide peut atteindre 75 %. La réglementation de l'UE ne fixe pas de taux d'aide minimal.

<sup>5</sup> Les zones «Natura 2000» sont des zones spéciales de protection.

<sup>6</sup> Considérant 21 du règlement (CE) n° 1698/2005.

<sup>7</sup> Article 26 du règlement (CE) n° 1698/2005.

## CIBLAGE DE L'AIDE

### LA MESURE 121 DEVRAIT PERMETTRE DE RÉPONDRE AUX PRIORITÉS DE L'UE ET AUX BESOINS RECENSÉS

10. Les orientations stratégiques de la Communauté établissent les priorités de l'UE en matière de renforcement de la compétitivité de l'agriculture, à savoir, entre autres, la modernisation, l'innovation et la qualité. Dans le préambule du règlement (CE) n° 1698/2005, l'objectif de l'aide à l'investissement pour la modernisation relevant de la mesure 121 est défini de la manière suivante<sup>6</sup>:

«L'aide communautaire à l'investissement agricole a pour objectif de moderniser les exploitations agricoles et d'améliorer leurs performances économiques en améliorant l'utilisation des facteurs de production notamment par l'adoption de nouvelles technologies et par l'innovation, en privilégiant la qualité, la production biologique ainsi que la diversification à l'intérieur et/ou à l'extérieur de l'exploitation, y compris le secteur non alimentaire et les cultures énergétiques; elle vise en outre à améliorer la situation des exploitations en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être animal [...]»

11. Les critères d'éligibilité sont définis dans le dispositif du règlement; selon ceux-ci, l'aide ne peut être accordée que pour les investissements qui<sup>7</sup>:
- améliorent le niveau global des résultats de l'exploitation;
  - respectent les normes communautaires applicables à l'investissement concerné.

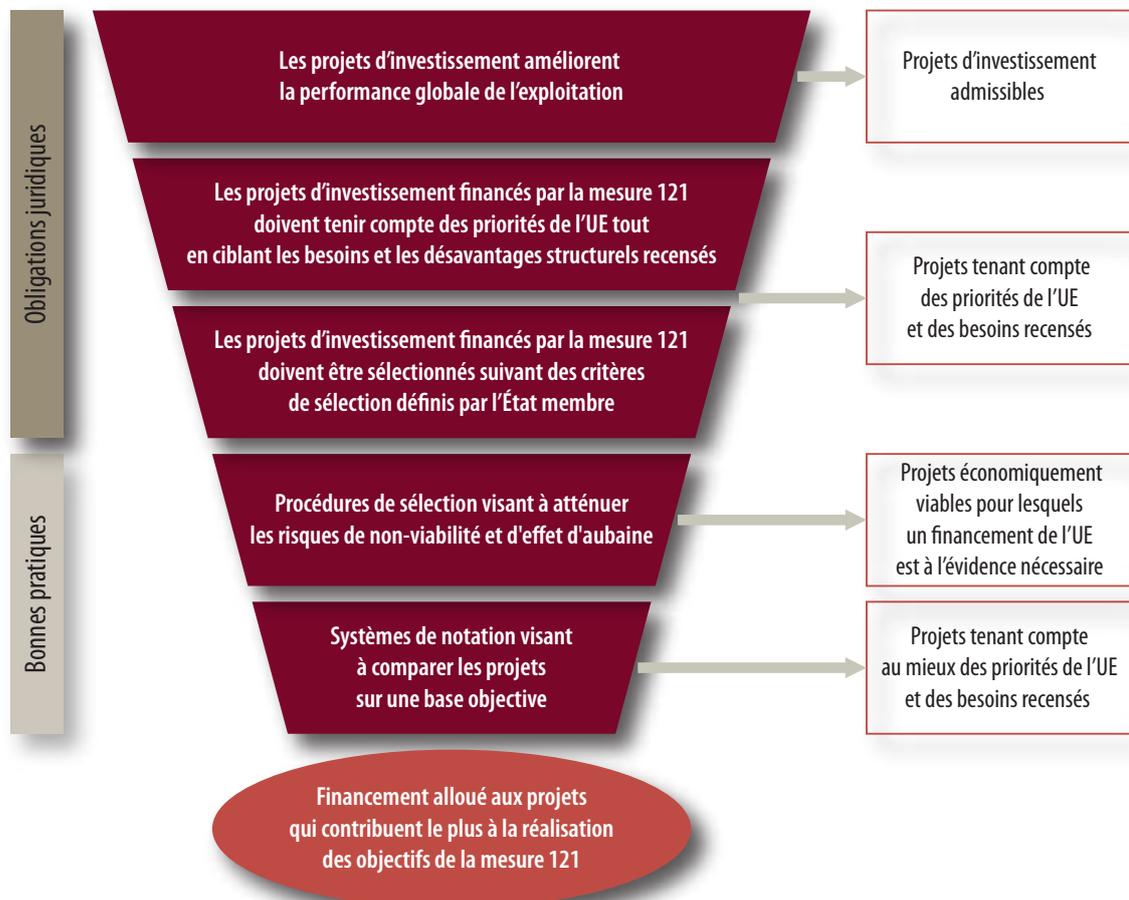
- 12.** Les États membres veillent à ce que les mesures d'investissement figurant dans leurs PDR soient centrées sur des objectifs clairement définis reflétant les besoins structurels et territoriaux ainsi que les handicaps structurels qui ont été identifiés<sup>8</sup>, en tenant compte des orientations stratégiques de la Communauté.
- 13.** Les États membres peuvent adopter différentes approches pour atteindre cet objectif. Un premier niveau de ciblage peut être obtenu par la fixation de critères d'éligibilité restrictifs et de taux d'aide différenciés pour les différents types de projets d'investissement, qui devraient être précisés dans le PDR. Ainsi, l'État membre peut déclarer éligibles certains types d'agriculteurs et d'exploitations agricoles (éligibilité des bénéficiaires), et définir des critères d'éligibilité pour les projets d'investissement en établissant soit une liste «positive», qui énumère les types d'investissement éligibles, soit une liste «négative», qui répertorie ceux qui ne le sont pas. Cela peut entraîner une différenciation sur le plan régional et sectoriel (par l'exclusion de certains secteurs du champ d'application) et la fixation de plafonds pour les aides (en fonction de la taille des projets).
- 14.** Le recours à des critères d'éligibilité fondamentaux, tels qu'ils sont décrits dans le point précédent, peut permettre d'exclure les projets sans rapport avec les priorités et les besoins recensés. Toutefois, le règlement requiert un ciblage plus poussé: les États membres sont censés effectuer une sélection parmi la population de projets d'investissement éligibles qui leur sont soumis, sur la base de critères de sélection précis<sup>9</sup>.
- 15.** L'une des manières de procéder — bien qu'elle ne soit pas requise par la législation de base — consiste à classer les candidatures de projet suivant le nombre de points attribués pour les différents critères de sélection remplis. Ce type de système de notation vise à établir une liste des «meilleurs» projets — ceux qui contribuent au mieux à la réalisation des objectifs définis pour la mesure.

<sup>8</sup> Article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

<sup>9</sup> L'article 71 du règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que les projets sont sélectionnés sur la base de critères de sélection établis par l'État membre ou la région concernée.

16. La **figure** ci-après montre comment les États membres peuvent cibler la mesure 121.

FIGURE



## ETENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 17.** L'audit a consisté à examiner comment la mesure «modernisation des exploitations agricoles» (mesure 121) a été gérée par la Commission européenne et mise en œuvre par les États membres. La question d'audit principale était la suivante:

L'aide de l'UE à la modernisation des exploitations agricoles est-elle centrée sur les priorités de l'UE et sur les besoins spécifiques dans les États membres?

Sur la base de cette question, l'audit a visé à établir si le budget de 11,1 milliards d'euros alloué à cette mesure a été affecté à des projets qui répondent au mieux à la priorité de l'UE, à savoir la modernisation, notamment en ce qui concerne les divers aspects définis dans le règlement (CE) n° 1698/2005 (voir point 10).

- 18.** En outre, l'audit a permis d'évaluer la manière dont les fonds supplémentaires mis à disposition au titre du «bilan de santé» et du PERE ont été utilisés dans le cadre de la mesure 121.

- 19.** Enfin, l'audit a permis d'examiner si les États membres avaient adopté des systèmes efficaces pour réduire le risque, d'une part, de financement d'investissements dans des exploitations agricoles économiquement non viables et, d'autre part, d'effet d'aubaine.

- 20.** L'audit a été centré sur les principales étapes au cours desquelles l'aide à l'investissement peut être orientée sur les priorités et les besoins recensés, compte tenu des différents aspects du cadre de la politique, à savoir le cadre réglementaire de l'UE, les PDR, l'approbation de ceux-ci par la Commission et la mise en œuvre de la mesure par les États membres.

- 21.** Les travaux d'audit ont concerné la Commission européenne, ainsi que dix États membres<sup>10</sup>. Au niveau de la Commission, l'examen a porté sur la conception de la mesure sur la base de la législation de l'UE applicable en matière de développement rural<sup>11</sup>, sur les activités de la Commission dans le cadre de l'approbation des PDR présentés par les États membres, ainsi que, le cas échéant, sur le suivi de ces plans. Les équipes d'audit se sont rendues dans sept des dix États membres (et/ou régions de ces pays) sélectionnés; les trois autres ont fait l'objet d'un contrôle sur pièces. L'audit a comporté un examen documentaire des PDR correspondants, ainsi que de la législation nationale/régionale applicable et des procédures mises en place pour la sélection des projets d'investissement à financer au titre de la mesure 121. Afin d'évaluer le CCSE en tant qu'instrument de suivi pour la mesure 121, la Cour a analysé les données collectées et communiquées annuellement par les États membres.

- 22.** La Cour a examiné un échantillon de 100 projets d'investissement approuvés en 2009<sup>12</sup> par les autorités nationales ou régionales compétentes (dix projets d'investissement par État membre ou région contrôlés) en vue d'analyser le processus de sélection des projets en question. Les auditeurs de la Cour ont effectué des contrôles sur place pour 21 des projets faisant partie de l'échantillon et se sont entretenus avec les bénéficiaires finals.

<sup>10</sup> L'audit a couvert les PDR des régions ou des pays suivants: Belgique (Wallonie), Allemagne (Bade-Wurtemberg), Espagne (Catalogne), France (métropolitaine), Italie (Vénétie), Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal (continental) et Roumanie.

<sup>11</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006.

<sup>12</sup> S'agissant de l'Italie (Vénétie), l'échantillon comprenait également des projets approuvés en 2008.

## OBSERVATIONS

### **CIBLAGE DU FINANCEMENT AU TITRE DE LA MESURE 121 POUR RÉPONDRE AUX PRIORITÉS DE L'UE ET AUX BESOINS RECENSÉS**

#### **LA MODERNISATION RÉSUITE DANS UNE CERTAINE MESURE DE L'ACQUISITION D'INSTALLATIONS OU D'ÉQUIPEMENTS NEUFS**

- 23.** La Cour a constaté que les 100 projets de l'échantillon examiné avaient déjà tous atteint, ou étaient susceptibles d'atteindre, l'objectif de modernisation de l'exploitation et/ou du secteur agricole en cause. Toutefois, il ne pouvait pratiquement pas en aller autrement. En effet, les investissements servent généralement à financer l'acquisition de machines, d'équipements et de bâtiments neufs ou à rénover des bâtiments existants, ce qui entraîne nécessairement un certain degré de modernisation.
- 24.** De même, il y a de fortes chances pour que les nouveaux investissements répondent, dans une certaine mesure, aux priorités de l'UE (voir point 10), telles que l'introduction de nouvelles technologies et l'amélioration de la situation des exploitations en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être animal. Avec des normes technologiques et environnementales en constant progrès, tout nouvel équipement est susceptible d'apporter des améliorations sur le plan de l'efficacité énergétique et des émissions par rapport à du matériel plus ancien. Par exemple, tout nouveau bâtiment d'élevage, qui doit respecter les normes établies dans les directives de l'UE, représentera dès lors un progrès par rapport aux installations précédentes du point de vue du respect de l'environnement, de la sécurité du travail, de l'hygiène et du bien-être animal. Toutefois, le simple investissement dans des installations ou équipements récents ne permet pas automatiquement de répondre à d'autres priorités de l'UE, comme l'innovation, la qualité et la diversification.

#### **CERTAINS ÉTATS MEMBRES AFFECTENT L'AIDE AUX PROJETS RÉPONDANT AUX PRIORITÉS DE L'UE ET AUX BESOINS RECENSÉS...**

- 25.** L'aide peut être utilisée de manière plus efficace lorsqu'elle est centrée sur des besoins précis correspondant aux priorités de l'UE. Les projets qui concernent plus particulièrement les priorités définies et les besoins recensés devraient garantir une meilleure utilisation de l'argent des contribuables nationaux et de l'UE, qui sont les bailleurs de fonds.

- 26.** Pour réaliser un premier ciblage de l'aide, la plupart des États membres ont appliqué des conditions d'éligibilité restrictives. Ainsi, par exemple:
- en Hongrie, les autorités ont lancé des appels à propositions pour des secteurs ou des types de projets spécifiques, comme la modernisation des exploitations d'élevage, les appareils de jardinage, les projets d'irrigation, etc.;
  - en Allemagne (Bade-Wurtemberg), les machines agricoles, telles que les tracteurs, ont été exclues. Par contre, dans certains États membres comme le Luxembourg et la Pologne, presque tous les types d'investissement agricole étaient éligibles.
- 27.** Dans plusieurs États membres, il a été constaté que des mesures d'encouragement en faveur des projets correspondant aux priorités et aux besoins définis dans le PDR sont utilisées afin de cibler l'aide. Par exemple:
- le Luxembourg accorde des taux d'aide plus élevés (majorés de 10 % du coût du projet) pour les investissements répondant aux préoccupations environnementales ou à la question du bien-être animal;
  - en Belgique, un taux d'aide de 40 % a été appliqué aux projets qui ont permis d'améliorer le stockage des effluents d'élevage et les dispositifs d'épandage — soit le double du taux courant, qui est de 20 %.
- 28.** Deux États membres ont procédé à un ciblage plus poussé en sélectionnant les meilleurs projets parmi ceux qu'ils avaient déclarés éligibles. L'Italie (Vénétie) et la Roumanie ont utilisé ce type de critères parallèlement à d'autres méthodes de ciblage de manière à tenir compte des besoins définis dans le PDR, dans le respect des priorités de l'UE.

## ENCADRÉ 2

### **UN EXEMPLE DE BONNES PRATIQUES: L'ITALIE (LA RÉGION DE VÉNÉTIE) VISE À ACCROÎTRE AU MAXIMUM LA PROBABILITÉ DE SÉLECTIONNER DES PROJETS D'INVESTISSEMENT QUI RÉPONDENT AU MIEUX AUX BESOINS DÉFINIS, AINSI QU'AUX PRIORITÉS DE L'UE**

Grâce à un système de notation qui prend en considération les priorités définies dans le PDR régional et qui permet d'établir des listes de types d'«investissements prioritaires» par secteur, la Vénétie peut fixer ses critères de sélection en vue de retenir des projets parmi ceux déclarés éligibles.

En l'occurrence, les priorités étaient: les avantages sur le plan environnemental, l'accroissement de la valeur des produits, l'intégration des entreprises, la mise à jour structurelle, l'accès à la technologie de l'information et des communications, la reconversion et la restructuration de secteurs agricoles particuliers, ainsi que les projets à réaliser dans des zones de montagne.

Par exemple, un projet de construction d'un entrepôt et d'une installation frigorifique pour le stockage des pommes a été sélectionné parce qu'il répondait aux priorités en matière de production biologique (valeur ajoutée); il impliquait l'utilisation de panneaux photovoltaïques en vue de réduire la consommation énergétique (avantages sur le plan environnemental) et se situait dans une zone de montagne.

### ... MAIS, DANS LA PRATIQUE, LES PRIORITÉS NE SONT GUÈRE HIÉRARCHISÉES

29. En Allemagne (Bade-Wurtemberg), en Espagne (Catalogne), en France, en Hongrie et au Portugal (continental), des procédures nationales ont permis de fixer les critères de sélection qui ont servi à évaluer l'ensemble des projets. Toutefois, comme le budget alloué à la mesure était suffisant, une subvention a été accordée à tous les projets déclarés éligibles, indépendamment du résultat de cette évaluation.
30. En France par exemple, les autorités ont considéré comme éligible un projet de construction d'écuries d'un montant de 76 000 euros, alors qu'il n'avait obtenu aucun point dans le cadre de l'évaluation puisqu'il ne concernait aucune des priorités fixées pour la mesure. Néanmoins, comme le budget disponible était supérieur au montant total nécessaire pour financer les projets déclarés éligibles à l'époque, le projet a obtenu une subvention.
31. En Belgique, au Luxembourg et en Pologne, aucun critère de sélection n'avait été fixé, alors même que la Commission avait informé les États membres que cela constituait une obligation légale.

#### ENCADRÉ 3

### LE PDR POLONAIS, UN EXEMPLE DE CIBLAGE INSUFFISANT

Une évaluation du PDR polonais réalisée ex ante et de manière indépendante a montré la faiblesse du système de ciblage et, par suite, la définition et l'application de critères de sélection ont été recommandées. Or le PDR ne fixe aucun critère de sélection ni ne propose d'autres moyens de répondre à des besoins ou d'atteindre des objectifs spécifiques. Dès lors que les critères adoptés n'excluaient que les exploitations agricoles d'une taille inférieure à un certain seuil, pratiquement toutes les exploitations dans tous les secteurs agricoles étaient éligibles. De ce fait, le nombre de demandes a largement excédé celui des projets susceptibles d'être financés.

En conséquence, au cours du premier appel à propositions de projets en 2007, l'autorité de gestion polonaise a appliqué le principe du «premier arrivé, premier servi». Les demandes admissibles ont été acceptées par ordre de dépôt jusqu'à ce que le budget alloué à la région concernée soit épuisé. Dans certains bureaux régionaux, cela a donné lieu à des files de demandeurs patientant devant les bâtiments administratifs. Au cours du deuxième appel à propositions de projets en 2009, la sélection a été réalisée sur une base aléatoire. Toutes les demandes admissibles satisfaisant aux critères d'éligibilité fondamentaux ont fait l'objet d'une sélection aléatoire jusqu'à l'épuisement du budget disponible pour la région. Avec de telles méthodes de sélection, il n'y a aucun moyen de financer prioritairement les projets qui répondent aux besoins structurels ou territoriaux recensés.

Depuis octobre 2010, les autorités polonaises appliquent des critères de sélection pour les projets d'investissement.

**VUE D'ENSEMBLE DES DIFFÉRENTES MÉTHODES DE CIBLAGE UTILISÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES (RÉGIONS) CONTRÔLÉS**

- 32.** Le **tableau 1** donne une vue d'ensemble des différentes méthodes de ciblage utilisées dans les dix États membres contrôlés, accompagnée d'une appréciation par la Cour, du degré de ciblage atteint au moyen des dispositions du PDR, de la législation nationale et des procédures de mise en œuvre.

**TABEAU 1**

**MÉTHODES APPLIQUÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES (RÉGIONS) CONTRÔLÉS ET DEGRÉS DE CIBLAGE ATTEINTS**

État membre	Critères d'éligibilité restrictifs associés aux priorités définies et/ou mesures d'encouragement accordées	Critères de sélection définis afin de cibler l'aide	Critères de sélection effectivement appliqués	Évaluation générale du ciblage
Belgique (Wallonie)	√	X	X	faible
Allemagne (Bade-Wurtemberg)	√	√	X	limité
Espagne (Catalogne)	√	√	X	limité
France (métropolitaine)	√	√	X	limité
Italie (Vénétie)	√	√	√	élevé
Luxembourg	limités	X	X	faible
Hongrie	√	√	X	limité
Pologne	X	X	X	faible
Portugal (continental)	√	√	X	limité
Roumanie	√	√	√	élevé

**LA COMMISSION A APPROUVÉ CERTAINS PDR QUI NE CENTRAIENT PAS L'AIDE SUR LES PRIORITÉS ET LES BESOINS RECENSÉS**

- 33.** Le problème du manque d'efficacité du ciblage, mentionné aux points 29 à 32, ne devrait pas se poser; en effet, les PDR établis par les États membres sont soumis à l'approbation de la Commission et la législation impose qu'ils contiennent suffisamment d'éléments probants pour attester que les mesures d'investissement sont centrées sur des objectifs clairement définis reflétant les besoins structurels et territoriaux ainsi que les handicaps structurels recensés<sup>13</sup>. La législation en vigueur ne contraint pas les États membres à mentionner, dans le PDR, les critères de sélection à utiliser. Ils peuvent être adoptés par l'État membre après approbation du PDR par la Commission. Or, afin qu'il soit possible de déterminer si et dans quelle mesure l'obligation de ciblage sera remplie, il importe que le PDR contienne aussi les éléments clés dont l'État membre a l'intention de se servir pour sélectionner les projets d'investissement.
- 34.** Sur les dix PDR examinés, deux comportaient des informations probantes qui attestaient clairement un bon ciblage de la mesure 121 (Italie — Vénétie et Hongrie). Six autres PDR ne comportaient guère d'éléments probants concernant un tel ciblage (Belgique — Wallonie, Allemagne — Bade-Wurtemberg, Espagne — Catalogne, France, Portugal et Roumanie<sup>14</sup>). Enfin, les deux derniers PDR (Luxembourg et Pologne) ne contenaient pas suffisamment d'éléments probants attestant que la mesure 121 avait été ciblée. La Commission a néanmoins approuvé les dix PDR.
- 35.** Lors de l'évaluation du PDR polonais en juillet 2007, les services de la Commission ont émis des doutes concernant le manque de ciblage de la mesure 121. Dans ce contexte, la Commission a soulevé la question de l'approche «premier arrivé, premier servi» qui était proposée. Bien que le PDR polonais n'ait pas été modifié par la suite, la Commission l'a approuvé en septembre 2007 en dépit d'un ciblage insuffisant.
- 36.** Le PDR du Luxembourg fixe des critères d'éligibilité et des taux d'aide différenciés, mais il ne précise pas comment l'aide sera centrée sur les objectifs définis pour répondre aux besoins particuliers du pays. La Commission a rappelé à plusieurs reprises aux autorités luxembourgeoises leur obligation d'établir des critères de sélection.

<sup>13</sup> Article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006.

<sup>14</sup> Au moment de son approbation par la Commission, le PDR roumain ne comprenait que peu d'éléments probants attestant un bon ciblage; cependant, les investissements au titre de la mesure 121 étaient très ciblés dans la pratique du fait de l'application de critères d'éligibilité restrictifs et de l'utilisation efficace de critères de sélection pertinents (voir **tableau 1**).

- 37.** Les cas du Luxembourg et de la Pologne soulignent la nécessité, pour la Commission, de veiller à ce qu'un niveau suffisant de ciblage soit attesté dans les PDR qui lui sont soumis pour approbation. Une fois que la Commission a accepté un PDR et mis des fonds du Feader à la disposition d'un État membre, il lui est plus difficile de garantir, rétroactivement, le ciblage.

**LA DESCRIPTION DES ÉLÉMENTS DE CIBLAGE DANS LE PDR  
NE CORRESPOND PAS TOUJOURS AU CIBLAGE RÉELLEMENT EFFECTUÉ**

- 38.** La Cour a constaté que, dans la pratique, la procédure de sélection appliquée et le ciblage effectué diffèrent parfois sensiblement de la description qui en est donnée dans le PDR, principal document sur lequel la Commission fonde sa décision d'approuver le programme de dépenses dans son ensemble. Certains États membres ont fourni une description détaillée des systèmes de sélection dans leur PDR, mais en réalité ont financé tous les projets éligibles, ce qui a vidé leurs procédures de sélection de leur sens (France et Hongrie). Au contraire, d'autres États membres, notamment le Portugal, ont mis en place des systèmes de ciblage plus précis que ceux définis dans le PDR approuvé par la Commission.

**LE CCSE NE PERMET PAS DE CONTRÔLER JUSQU'À QUEL POINT  
LA MESURE RÉPOND À L'ENSEMBLE DES PRIORITÉS DE L'UE**

- 39.** Le CCSE fournit des informations sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme en ce qui concerne les indicateurs relatifs aux intrants financiers, aux réalisations et aux résultats. Il devrait dès lors favoriser la mise en évidence des résultats du ciblage de la mesure.

40. Les indicateurs du CCSE définis pour la mesure 121 (voir **tableau 2**) ne permettent pas de contrôler à quel point les projets financés répondent à certaines priorités de l'UE ou s'inscrivent dans le cadre des actions spécifiques de la mesure, comme la qualité, la diversification à l'intérieur et/ou à l'extérieur de l'exploitation et l'amélioration de la situation des exploitations en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être animal, dès lors qu'aucune donnée de cette nature n'est collectée.

#### LES DONNÉES DU CCSE RELATIVES AUX RÉSULTATS SONT PEU FIABLES

41. Pour une mesure d'investissement dont l'objectif principal est la modernisation des exploitations, l'indicateur de résultat «techniques et/ou produits nouveaux» revêt une importance toute particulière. L'audit a montré que les États membres éprouvaient des difficultés à collecter des données correspondant à cet indicateur spécifique, tel qu'il est défini par le CCSE<sup>15</sup>. Certains États membres ont décidé de l'omettre complètement (France), d'autres de le mesurer seulement en partie (en Belgique — Wallonie, il n'est fait référence qu'aux «nouveaux produits»). En outre, les rapports d'évaluation à mi-parcours ont montré que cinq des dix États membres contrôlés (Belgique — Wallonie, Allemagne — Bade-Wurtemberg, France, Luxembourg et Roumanie) ont éprouvé des difficultés à définir la notion de «nouvelles techniques». Les autres États membres ont appliqué une définition plus générale que celle proposée par le CCSE. En Roumanie, la définition inclut tout produit ou technique représentant une nouveauté pour l'exploitation. Elle englobe donc la quasi-totalité des projets d'investissement soutenus dans le cadre de la mesure (98 % des investissements réalisés<sup>16</sup>).

<sup>15</sup> Manuel relatif au CCSE: *Changes in land use or in agricultural practices that lead to a change in the composition of the basic agricultural products* («Modifications de l'utilisation des sols ou des pratiques agricoles entraînant une modification de la composition des produits agricoles de base») [The Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework. Guidance document («Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation. Document d'orientation»), direction générale de l'agriculture et du développement rural, septembre 2006].

<sup>16</sup> Roumanie, rapport annuel sur l'état d'avancement relatif à l'exercice 2009.

TABLEAU 2

#### INDICATEURS DU CCSE POUR LA MESURE 121

Type d'indicateur	Indicateur
Critère de référence	Productivité du travail dans le secteur agricole
	Formation brute de capital fixe dans le secteur agricole
Intrant	Montant des dépenses publiques encourues (total par rapport au Feader)
Réalisation <sup>1</sup>	Nombre d'exploitations bénéficiant d'une aide à l'investissement (ventilation par genre, statut juridique, catégorie d'âge, type d'investissement — RICA <sup>2</sup> — et branche d'activité agricole)
	Volume total d'investissement (ventilation par type d'investissement — RICA — et branche d'activité agricole)
Résultat	Nombre d'exploitations présentant des techniques et/ou produits nouveaux (ventilation par type de reconversion de la production)
	Accroissement de la valeur ajoutée brute dans les exploitations bénéficiant d'un soutien
Impact	Croissance économique
	Productivité du travail

<sup>1</sup> Selon le CCSE, le nombre de demandes approuvées doit également être communiqué.

<sup>2</sup> Réseau d'information comptable agricole.

- 42.** Selon un document d'orientation publié par la Commission, l'indicateur de résultat «accroissement de la valeur ajoutée brute (VAB)» sert à mesurer l'augmentation de la performance économique dans les exploitations bénéficiant d'une aide<sup>17</sup>. Deux États membres sur les sept visités n'ont communiqué aucune information sur l'accroissement de la VAB pour la période 2007-2010 en raison des difficultés rencontrées pour collecter les données nécessaires (France et Luxembourg). S'agissant des autres États membres visités, l'audit a révélé que les définitions et les méthodes utilisées pour la collecte des données variaient sensiblement. Le rapport d'évaluation à mi-parcours concernant l'Espagne (Catalogne) soulignait que la fiabilité de l'indicateur «accroissement de la VAB» était très faible étant donné que les informations comptables nécessaires n'étaient disponibles que pour un échantillon très limité d'exploitations bénéficiaires.
- 43.** Fiabilité faible et absence de définitions communes font que les données collectées ne sont pas comparables entre États membres et ne peuvent être valablement compilées au niveau de l'UE.

## **CIBLAGE DE FONDS SUPPLÉMENTAIRES PAR L'INTERMÉDIAIRE DU «BILAN DE SANTÉ»**

### **LE «BILAN DE SANTÉ» VISAIT À AFFECTER DES FONDS SUPPLÉMENTAIRES AUX «NOUVEAUX DÉFIS»**

- 44.** Dans le cadre du «bilan de santé» proposé en 2007<sup>18</sup>, la Commission a mis en évidence plusieurs «nouveaux défis» pour l'agriculture européenne, dans les domaines du changement climatique, des énergies renouvelables, de la gestion de l'eau et de la biodiversité. Le Conseil y a ajouté la restructuration du secteur laitier. Il a prévu un montant additionnel de 4,95 milliards d'euros<sup>19</sup> au titre du «bilan de santé» et du PERE, et a souligné qu'il importe d'utiliser ces fonds pour renforcer encore<sup>20</sup> les opérations en rapport avec les nouveaux défis de l'UE dans les PDR des États membres. Les États membres qui avaient l'intention de relever les nouveaux défis dans le cadre de leurs PDR, et donc d'activer le système de financement supplémentaire disponible au titre du «bilan de santé» et du PERE à partir de janvier 2010, avaient dû soumettre leurs PDR révisés à la Commission pour approbation avant juin 2009. Par suite, un montant additionnel estimé à 630 millions d'euros a été prévu pour la mesure 121.
- 45.** Les services de la Cour ont examiné la manière dont la mesure 121 a été utilisée pour faire face aux nouveaux défis en évaluant les PDR modifiés eu égard au «bilan de santé» et approuvés par la Commission, ainsi que les procédures de mise en œuvre nationales dans les dix États membres contrôlés dans le cadre du présent audit.

<sup>17</sup> *Working paper on the CMEF Gross Value Added Indicators* («Document de travail: indicateurs de valeur ajoutée brute prévus dans le CCSE»), Commission européenne, mars 2010.

<sup>18</sup> COM(2007) 722 final du 20 novembre 2007.

<sup>19</sup> Règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 30 du 31.1.2009, p. 100).

<sup>20</sup> Le considérant 6 du règlement (CE) n° 74/2009 stipule: «Il est important que les opérations en rapport avec ces priorités communautaires soient encore renforcées dans les programmes de développement rural approuvés conformément au règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.»

**CERTAINS ÉTATS MEMBRES N'ONT PAS UTILISÉ LES FONDS SUPPLÉMENTAIRES POUR «RENFORCER ENCORE» LA MESURE 121**

- 46.** Les États membres peuvent, par exemple, utiliser les fonds supplémentaires pour accroître les taux d'aide pour les projets intéressants ou pour introduire des sous-mesures spécifiques en vue de faire face aux nouveaux défis. Ils peuvent également revoir leurs procédures et critères de manière à favoriser, lors de la procédure de sélection, les investissements tenant compte de ces défis.
- 47.** Dans sept des dix États membres contrôlés<sup>21</sup>, l'adoption du «bilan de santé» et du PERE a permis d'accroître le budget alloué à la mesure 121. Toutefois, dans tous ces cas, les PDR avaient déjà tenu compte des objectifs liés aux nouvelles priorités avant le «bilan de santé».
- 48.** Les sept États membres qui ont augmenté le budget alloué à la mesure 121 se sont adaptés aux nouvelles priorités de façons différentes. Trois États membres (Italie — Vénétie, Portugal et Roumanie) ont revu leurs procédures de sélection afin de favoriser les projets d'investissement au titre de la mesure 121 qui répondent aux nouvelles priorités:
- en Italie, les taux d'aide et le montant maximal de la subvention ont été revus à la hausse pour les projets dans le secteur laitier. Les priorités en rapport avec les «nouveaux défis» ont été ajoutées à la liste des critères de sélection primordiaux, ce qui a augmenté les chances de sélectionner des projets tenant compte des nouveaux défis;
  - la Roumanie a modifié ses procédures en attribuant des points supplémentaires aux propositions de projet d'investissement dans le secteur des énergies renouvelables;
  - les autorités portugaises ont lancé un appel à propositions de projets pour le secteur laitier exclusivement; en l'occurrence, les taux d'aide étaient supérieurs de 10 % à ceux prévus dans les secteurs non prioritaires.
- 49.** Trois États membres (Allemagne — Bade-Wurtemberg, France et Luxembourg) n'ont pas modifié leurs procédures. S'agissant de la Pologne, la révision de ses procédures était en cours au moment de l'audit.

<sup>21</sup> Trois États membres contrôlés n'ont pas affecté de ressources supplémentaires à la mesure 121 à la suite du «bilan de santé» (il s'agit de la Belgique — Wallonie, de l'Espagne — Catalogne, et de la Hongrie).

- 50.** Par ailleurs, les observations formulées aux points 29 à 32 montrent que de nombreux États membres n'ont pas appliqué de règles d'éligibilité, de procédures ou des critères de sélection qui leur permettraient d'affecter les ressources supplémentaires aux priorités concernant le changement climatique, les énergies renouvelables, la gestion de l'eau et la biodiversité.
- 51.** Les États membres sont tenus de veiller à ce qu'une «somme égale» aux fonds supplémentaires octroyés au titre du «bilan de santé» et du PERE soit consacrée aux opérations qui visent à faire face aux nouveaux défis<sup>22</sup>. Ils doivent s'assurer que l'information financière concernant ces opérations, présentée séparément, permet à la Commission de vérifier le respect de cette condition. En outre, à partir de 2010, les États membres sont tenus de contrôler, dans le cadre du CCSE, la mesure dans laquelle les opérations financées par le Feader ont permis de relever les nouveaux défis. Toutefois, avant le «bilan de santé», les opérations qui visaient déjà à faire face aux nouveaux défis ne faisaient pas l'objet de rapports spécifiques, que ce soit dans le cadre de l'information financière présentée à la Commission ou du CCSE. Dès lors, il est pratiquement impossible de comparer les situations antérieure et postérieure au «bilan de santé».
- 52.** L'audit de la Cour a montré que le risque existe que les États membres ayant prévu de financer des opérations en rapport avec les nouveaux défis avant le «bilan de santé» puissent utiliser les fonds supplémentaires à d'autres fins que le renforcement des nouvelles priorités. Cela peut arriver dans les États membres qui avaient prévu de répondre à des priorités comme le secteur laitier, avant la mise à disposition des crédits additionnels. Les dépenses prévues au départ sont alors considérées comme ayant servi à satisfaire les exigences du «bilan de santé», et les fonds supplémentaires octroyés au titre de ce dernier sont utilisés à d'autres fins.

<sup>22</sup> Article 69, paragraphe 5 *bis* du règlement (CE) n° 1698/2005, ajouté par le règlement (CE) n° 74/2009.

- 53.** Ce risque s'est concrétisé: dans un cas examiné, cet effet de substitution a été décrit de manière explicite dans un PDR soumis à la Commission et approuvé par elle (voir **encadré 4**).
- 54.** La Commission estime que le type de réaffectation de crédits budgétaires illustré dans l'**encadré 4** est conforme aux dispositions réglementaires, puisqu'il apparaîtra qu'un montant de 59,8 millions d'euros a servi à financer des opérations en rapport avec les nouvelles priorités. Toutefois, comme les dépenses consacrées aux nouvelles priorités atteindront exactement le même montant que celui prévu avant le «bilan de santé», ces opérations n'auront donc pas été «encore renforcées».
- 55.** Par conséquent, la Cour insiste sur le fait que la totalité des fonds disponibles à la suite du «bilan de santé»/PERE ne sera pas utilisée pour renforcer les opérations en rapport avec les priorités définies, et qu'il sera impossible de déterminer le montant qui sera réellement utilisé à cette fin, par comparaison avec la situation préalable au «bilan de santé».

#### ENCADRÉ 4

### **ALLEMAGNE (BADE-WURTEMBERG): LE FINANCEMENT SUPPLÉMENTAIRE ALLOUÉ AU TITRE DU «BILAN DE SANTÉ» SE SUBSTITUE AUX DÉPENSES BUDGÉTAIRES TENANT DÉJÀ COMPTE DES NOUVEAUX DÉFIS**

Dans le cadre du PDR révisé sur la base du «bilan de santé» et présenté à la Commission à la suite de l'adoption du «bilan de santé»/PERE, un montant supplémentaire de 59,8 millions d'euros a été alloué au budget consacré au PDR pour le land de Bade-Wurtemberg afin de relever trois nouveaux défis: la restructuration du secteur laitier, le changement climatique et la biodiversité. Les fonds ont été affectés exclusivement aux mesures 121 et 214 (mesure agroenvironnementale) existantes. La mesure 121 devait porter sur la restructuration du secteur laitier.

Les autorités de Bade-Wurtemberg ont affirmé que, dans le cadre de ces mesures, telles qu'elles sont définies dans le PDR initial adopté en novembre 2007, un montant supérieur à 59,8 millions d'euros avait déjà été engagé, préalablement au «bilan de santé», pour des opérations visant à relever les nouveaux défis. Par conséquent, lesdites autorités ont déduit 59,8 millions d'euros des budgets alloués aux mesures 121 et 214, et les ont réaffectés à plusieurs mesures existantes, dont 18 millions d'euros à la mesure 121, afin de répondre aux besoins régionaux spécifiques.

Dans le cadre du budget relatif à la mesure 121, les autorités ont affecté, de façon irrévocable, 26 millions d'euros pour relever le nouveau défi que représente la restructuration du secteur laitier. Toutefois, les données relatives aux dépenses avant le «bilan de santé» indiquent que le montant du budget qu'il était initialement prévu d'allouer au secteur laitier atteignait déjà quelque 35 millions d'euros.

## CIBLAGE DE L'AIDE POUR ÉVITER LES RISQUES DE NON-VIABILITÉ ET D'EFFET D'AUBAINE

### VÉRIFICATION INSUFFISANTE DE LA VIABILITÉ ÉCONOMIQUE DES EXPLOITATIONS ET DES PROJETS D'INVESTISSEMENT PRÉSENTÉS

- 56.** Les États membres devraient veiller à ce que la viabilité économique des investissements proposés dans les exploitations agricoles puisse être démontrée avant l'octroi de la subvention afin d'éviter que l'aide ne soit accordée à des exploitations qui risquent de péricliter, ainsi que s'assurer de la durabilité de l'investissement subventionné. Bien qu'il n'existe aucune obligation légale en la matière, l'ensemble des États membres (régions) contrôlés ont demandé aux candidats de présenter des éléments probants attestant la viabilité économique de leur exploitation et/ou de la proposition de projet<sup>23</sup>. Cependant, l'audit a montré que la qualité et la portée de ces éléments varient sensiblement d'un État membre à un autre.
- 57.** Au Luxembourg, une attestation est requise pour les investissements d'un montant supérieur à un certain seuil; elle certifie que l'exploitant agricole a bénéficié de conseils sur le plan économique pour son projet d'investissement — cette attestation présente de manière synthétique des informations sur la marge bénéficiaire brute et sur les coûts du projet, mais ne mentionne pas le résultat de l'analyse économique.
- 58.** En Hongrie, la qualité et la solidité du plan financier à transmettre avec la candidature de projet sont évaluées au moyen d'un système de notation fondé sur une comparaison informatisée avec des données de référence. Lors de l'évaluation du «réalisme du plan financier», plus d'un quart des projets sélectionnés dans le cadre d'un appel à propositions de 2008 ont obtenu un zéro pour un ou plusieurs critères. La Cour a constaté qu'il n'existait aucune note minimale pour l'évaluation du plan financier et que tous les projets avaient été acceptés, quelle que soit la note obtenue.
- 59.** En Pologne, la solidité financière d'un projet ne doit être démontrée par le demandeur que si l'objectif du projet consiste plus particulièrement à accroître la valeur ajoutée brute de l'exploitation. C'est toutefois à l'exploitant agricole qu'il revient d'indiquer, dans sa demande, si tel est l'objectif de son projet, ce qui, le cas échéant, amènerait automatiquement l'administration à procéder à une analyse plus approfondie de sa demande. Sur les dix projets examinés par la Cour, cet objectif n'avait été mentionné dans aucun des cas et, par suite, aucune vérification de la viabilité n'a été réalisée.

<sup>23</sup> La réglementation exige uniquement que l'investissement proposé permette d'améliorer globalement la performance de l'exploitation.

**DES ÉTATS MEMBRES ONT SÉLECTIONNÉ DES PROJETS DÉJÀ EN COURS, AVEC POUR CONSÉQUENCE UN RISQUE D'EFFET D'AUBAINE**

- 60.** Dans de précédents rapports (par exemple concernant l'approche Leader)<sup>24</sup>, la Cour a mis en évidence un risque pour l'efficacité de tout programme subventionné, à savoir celui que l'investissement en cause aurait été réalisé même sans l'aide publique. Ce type d'investissement constitue un «effet d'aubaine».
- 61.** Si un projet est déjà en cours, voire clôturé, avant l'octroi de l'aide, il s'agit très probablement d'un effet d'aubaine. Lorsque l'aide est accordée rétroactivement, l'exploitant agricole a en fait déjà montré, par sa décision d'investissement de départ, sa volonté de réaliser l'investissement même sans aide publique.
- 62.** S'agissant de la mesure 121, il existe différentes approches concernant l'approbation d'un projet dont les travaux ont déjà commencé:
- au Luxembourg, les exploitations agricoles peuvent introduire une demande d'aide à l'investissement après l'avoir déjà réalisé si le montant est inférieur à 100 000 euros ou si la mise en œuvre du projet a commencé entre le début de la période de programmation et la date de promulgation de la loi d'application au niveau national;
  - dans d'autres États membres, entre autres l'Espagne (Catalogne), l'Italie (Vénétie) et le Portugal, les exploitations peuvent réaliser l'investissement potentiellement éligible à partir de la date à laquelle elles déposent leur demande d'aide, sans aucune certitude que le financement du projet sera approuvé;
  - en Belgique (Wallonie) et en Roumanie, les coûts relatifs aux projets d'investissement ne sont éligibles qu'à partir de la date à laquelle la subvention est accordée, ce qui constitue une bonne pratique<sup>25</sup>.
- 63.** L'audit a montré que dans quatre des États membres/régions contrôlés (Espagne — Catalogne, Italie — Vénétie, Luxembourg, et Portugal — continental), la moitié des projets de l'échantillon avaient été mis en œuvre (voire achevés) avant l'octroi de la subvention. Dans ces cas, le risque d'effet d'aubaine, c'est-à-dire le fait que l'exploitant agricole aurait réalisé l'investissement même sans aide publique, est considérable.

<sup>24</sup> Rapport spécial n° 5/2010 sur la mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural (<http://eca.europa.eu>).

<sup>25</sup> Des règles similaires s'appliquent en Allemagne, en France, en Hongrie et en Pologne, bien que des dérogations soient accordées.

- 64.** Les propositions législatives de la Commission visant à modifier le règlement relatif au développement rural actuellement en vigueur<sup>26</sup> disposent que les dépenses ne seront éligibles qu'après la présentation d'une demande de subvention. Si ces dispositions permettront d'éviter l'approbation d'un projet a posteriori, comme cela est possible au Luxembourg, elles ne suffiront toutefois pas à éliminer le risque d'effet d'aubaine, puisque les projets d'investissement pourraient encore commencer avant que la demande ne soit approuvée (et même avant que la demande ne soit transmise, sauf que les coûts encourus avant le dépôt de la candidature ne seraient pas éligibles à l'aide).
- 65.** La proposition de la Commission pour la période de développement rural 2014-2020 comporte également cette disposition. Toutefois, elle prévoit également une bonne pratique à cet égard, car elle dispose explicitement que les États membres peuvent décider que les dépenses ne sont éligibles qu'à dater de l'approbation de la subvention (voir **encadré 5**).

<sup>26</sup> COM(2010) 537 final du 30 septembre 2010 – Proposition de règlement présentée par la Commission et portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005; procédure législative de codécision COD/2010/0266.

## ENCADRÉ 5

### PROPOSITION DE LA COMMISSION POUR LA PÉRIODE DE DÉVELOPPEMENT RURAL 2014-2020<sup>27</sup>

«À l'exception des frais généraux [coûts liés aux travaux préparatoires] [...], en ce qui concerne les opérations d'investissement [...], seules les dépenses qui ont été effectuées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente sont considérées comme admissibles.

Les États membres peuvent prévoir dans leurs programmes que seules les dépenses effectuées après l'approbation de la demande d'aide par l'autorité compétente sont admissibles.»

<sup>27</sup> COM(2011) 627 final/2 — Proposition de la Commission concernant le règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), présentée par la Commission dans le cadre législatif de la PAC pour la période 2014-2020.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 66.** L'audit de la Cour a montré que la mesure 121 pour le développement rural «modernisation des exploitations agricoles» a atteint son objectif premier, en ce sens qu'elle a permis la modernisation des exploitations. Toutefois, elle arrive à la conclusion que la réalisation de cet objectif était pratiquement acquise dès le départ, puisque la quasi-totalité des investissements ou acquisitions d'équipements nouveaux peut être considérée comme entraînant un certain degré de modernisation et satisfaisant aux critères d'éligibilité très peu sélectifs (points 23 et 24).
- 67.** Bien que les États membres soient tenus d'affecter l'aide à l'investissement au financement de besoins clairement définis dans leurs zones rurales, la mesure dans laquelle l'aide a été ciblée varie sensiblement, parmi les États membres contrôlés, de l'un à l'autre. Certains l'ont très bien centrée sur les besoins spécifiques et ont mis en place des procédures leur permettant de sélectionner les projets les mieux adaptés parmi ceux proposés par les candidats éligibles (points 25 à 28).
- 68.** D'autres États membres ont octroyé des subventions à tous les projets qui leur ont été proposés et qui remplitaient les conditions d'éligibilité de base, sans tenir compte du degré de contribution des projets à la réalisation des objectifs fixés pour la mesure. De telles pratiques se traduisent par une utilisation moins efficace et efficiente des fonds publics, tant nationaux que de l'UE. Le montant de 11,1 milliards d'euros alloué à cette mesure au titre du Feader est potentiellement suffisant pour permettre l'amélioration du rapport coût/efficacité, à condition que les fonds soient plus largement affectés aux priorités de l'UE et aux besoins recensés aux niveaux national et régional (points 29 à 32).
- 69.** La Commission a approuvé des programmes de développement rural qui ne ciblaient pas correctement l'aide et, en particulier, qui ne précisaient pas les procédures ou les critères à appliquer lors de la sélection des projets (points 33 à 38).

### RECOMMANDATION 1

- a) La Commission devrait formuler des propositions législatives imposant clairement aux États membres de préciser, dans leur PDR, la façon dont la mesure sera centrée sur les besoins recensés et sur les priorités générales, y compris la procédure de sélection des projets et les critères à appliquer; en outre, elle devrait s'assurer, au moment d'approuver les PDR, que les conditions en question sont remplies.
- b) Lorsqu'ils mettront en œuvre leurs PDR pour la période de programmation suivante, les États membres devraient cibler l'aide au moyen de critères de sélection pertinents et clairs, en tenant compte des priorités de l'UE et des besoins nationaux et régionaux.

- 70.** Le CCSE a été mis en place en tant qu'instrument destiné aux États membres et à la Commission. La Cour a constaté qu'il ne fournit pas de données pertinentes susceptibles de servir au suivi des résultats obtenus avec les fonds dépensés dans le cadre de la mesure 121. Les indicateurs définis ne permettent pas de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des priorités de l'UE; en outre, les données se sont avérées peu fiables et ne permettent pas d'établir de comparaison entre les États membres (et/ou régions) (points 39 à 43).

#### RECOMMANDATION 2

La Commission devrait veiller à ce que, pour la période de programmation suivante, des informations fiables et pertinentes soient obtenues afin de faciliter la gestion et le suivi de la mesure et de déterminer jusqu'à quel point l'aide octroyée contribue à la réalisation des priorités de l'UE.

- 71.** En 2009, près de 5 milliards d'euros supplémentaires ont été affectés, au titre du «bilan de santé», au renforcement des priorités spécifiques de l'UE, présentées comme les nouveaux défis de l'UE, notamment le changement climatique et la biodiversité. L'absence de mécanismes de ciblage adéquats limite l'efficacité avec laquelle les fonds additionnels pourraient être utilisés pour relever ces défis. Par ailleurs, l'audit de la Cour a montré que, dans certains cas, les priorités ne pourront être «encore renforcées» du fait de la substitution des crédits supplémentaires alloués au titre du «bilan de santé»/ du PERE par des fonds déjà prévus pour les mesures concernées avant le «bilan de santé» (points 44 à 55).

#### RECOMMANDATION 3

Lorsque l'objectif est de consacrer des mesures et d'affecter des crédits budgétaires en particulier au ciblage de priorités spécifiques, comme dans le cas du «bilan de santé», afin de garantir que le financement apporte une valeur ajoutée, la Commission devrait formuler des propositions législatives pour que cette condition soit mentionnée explicitement dans la réglementation de l'UE applicable en matière de développement rural.

- 72.** L'ensemble des États membres (régions) contrôlés ont demandé aux candidats de présenter des éléments probants attestant la viabilité économique de leur exploitation et/ou de la proposition de projet. Lors de l'évaluation de la demande relative au projet, certains États membres n'ont toutefois pas tenu compte des éléments probants obtenus (points 56 à 59).

#### RECOMMANDATION 4

Les États membres devraient mettre en place des procédures efficaces et proportionnelles au risque qui permettent d'éviter que des subventions soient accordées à des projets pour lesquels la viabilité financière de l'investissement ou la durabilité de l'exploitation sont sujettes à caution.

- 73.** La Cour a constaté qu'il persiste un risque d'effet d'aubaine tenant au fait d'approuver rétroactivement des investissements dont la mise en œuvre a déjà commencé (points 60 à 65).

#### RECOMMANDATION 5

La Commission devrait encourager les États membres à suivre les bonnes pratiques selon lesquelles les dépenses relatives aux investissements ne sont éligibles qu'à partir du moment où la subvention a été approuvée.

Le présent rapport a été adopté par la chambre I, présidée par M. Ioannis SARMAS, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 14 mars 2012.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

**LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PDR) ET LES ÉTATS MEMBRES  
OU RÉGIONS CORRESPONDANTS COUVERTS PAR L'AUDIT, AINSI QUE LES BUDGETS  
RESPECTIVEMENT AFFECTÉS À LA MESURE 121 POUR LA PÉRIODE 2007-2013**

<b>PDR</b>	<b>Contribution de l'UE (par l'intermédiaire du Feader) 2007-2013 (en euros)</b>	<b>Budget public affecté au total à la mesure 121 2007-2013<sup>1</sup> (en euros)</b>
Belgique (Wallonie)	28 800 000	96 000 000
Allemagne (Bade-Wurtemberg)	84 196 000	168 393 000
Espagne (Catalogne)	27 628 000	119 082 000
France (métropolitaine)	687 062 000	1 374 125 000
Italie (Vénétie)	87 816 000	190 381 000
Luxembourg	24 574 000	122 871 000
Hongrie	1 175 175 000	1 652 571 000
Pologne	1 449 672 000	1 919 068 000
Portugal (continental)	259 874 000	344 923 000
Roumanie	816 404 000	1 020 506 000

<sup>1</sup> Y compris le cofinancement public national ou régional.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### V. a)

Conformément au règlement (CE) n° 1698/2005, la mesure a pour objectif de moderniser les exploitations agricoles en améliorant, d'une part, leurs performances économiques grâce à une meilleure utilisation des facteurs de production et, d'autre part, la situation des exploitations en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être animal.

La Commission estime qu'un investissement remplit l'objectif de la mesure lorsqu'il améliore les performances économiques de l'exploitation ou la situation de cette dernière en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène ou le bien-être animal.

### V. c)

Le règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit que, conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, les critères de sélection peuvent être définis, après approbation du programme, en concertation avec le comité de suivi et qu'ils ne relèvent pas de l'approbation du programme de développement rural (PDR) par la Commission.

Les critères de sélection ne sont pas le seul instrument permettant d'axer la mesure sur les objectifs reflétant les besoins structurels et territoriaux ainsi que les inconvénients structurels recensés dans l'analyse SWOT<sup>1</sup> du PDR. Le ciblage peut également prendre d'autres formes (règles d'admissibilité détaillées, différenciation régionale et sectorielle et différenciation au niveau de l'intensité et des plafonds des aides) qui permettent à l'État membre d'opérer une présélection parmi les bénéficiaires potentiels.

### V. d)

La Commission est d'avis que le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) est un instrument valable pour assurer le suivi et l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la politique de développement rural de l'Union. Il présente de nombreux atouts, en dépit de certaines difficultés rencontrées.

La Commission, les États membres et diverses parties prenantes déploient d'importants efforts en vue d'une amélioration constante du système. Cette expérience est mise à profit pour développer un système de suivi et d'évaluation amélioré pour la prochaine période de programmation.

<sup>1</sup> Forces, faiblesses, opportunités et menaces.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### V. e)

Le législateur a formulé l'article 69, paragraphe 5 *bis*, du règlement (CE) n° 1698/2005 de telle sorte qu'une somme égale aux ressources complémentaires octroyées au titre du «bilan de santé» et du PERE<sup>2</sup> soit exclusivement dépensée, pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2015, au profit des types d'opérations visés à l'article 16 *bis* dudit règlement («nouveaux défis»).

Parallèlement, l'additionnalité n'était pas requise dans l'article susmentionné. Lorsqu'ils estimaient que les montants liés aux nouveaux défis étaient déjà suffisants, les États membres ont eu la possibilité de transférer les fonds programmés avant le «bilan de santé»/le PERE pour la période 2010-2015 au profit d'autres mesures ou opérations.

### V. f)

Pour de nombreux types de projets d'investissement, il a été jugé qu'une évaluation complète de la viabilité était disproportionnée et occasionnait une charge administrative et des coûts inutiles.

En vue de la prochaine période de programmation, la Commission a proposé qu'un plan d'entreprise soit requis pour certaines mesures de soutien à de nouvelles activités économiques (aide au démarrage d'entreprises, notamment pour les jeunes agriculteurs, les activités non agricoles dans les zones rurales et le développement de petites exploitations, et aide aux groupements de producteurs), afin d'assurer le caractère durable de celles-ci.

### V. g)

Conformément à ses propositions de septembre 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1698/2005 et à la proposition présentée pour la prochaine période de programmation, en ce qui concerne les opérations d'investissement dans le cadre de mesures relevant du champ d'application de l'article 42 du traité, la Commission a prévu que seules les dépenses qui ont été effectuées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente soient considérées comme admissibles.

<sup>2</sup> Plan européen pour la relance économique.

### VI. a)

Conformément à la proposition de la Commission pour la prochaine période de programmation<sup>3</sup>, la programmation stratégique sera encore renforcée, ce qui améliorera la fixation d'objectifs stratégiques suivant les priorités de l'Union européenne (UE) pour le développement rural et leurs domaines prioritaires.

La définition et l'application des critères de sélection seront consolidées pour garantir l'égalité de traitement des demandeurs, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures en conformité avec les priorités de l'Union pour le développement rural.

La proposition prévoit d'améliorer le ciblage des investissements destinés à soutenir la restructuration des exploitations agricoles.

### VI. b)

Le système de suivi et d'évaluation fait l'objet d'un réexamen par la Commission et les États membres, afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience et de favoriser l'appropriation par l'échange des bonnes pratiques et le renforcement des capacités. La proposition de la Commission pour la future politique de développement rural prévoit que des indicateurs de résultats quantifiés seront utilisés pour évaluer l'état d'avancement au regard des objectifs fixés préalablement au niveau du programme.

### VI. c)

La Commission a proposé que les États membres aient la possibilité, durant la prochaine période de programmation, de concevoir des sous-programmes thématiques consacrés à des besoins spécifiques, en affectant des mesures particulières et des ressources budgétaires à des dépenses précises et en établissant des plans financiers et des indicateurs spécifiques.

### VI. d)

En vue de la prochaine période de programmation, la Commission a proposé qu'un plan d'entreprise soit requis pour certaines mesures de soutien à de nouvelles activités économiques (aide au démarrage d'entreprises, notamment pour les jeunes agriculteurs, les activités non agricoles dans les zones rurales et le développement de petites exploitations, et aide aux groupements de producteurs), afin d'assurer le caractère durable de celles-ci.

<sup>3</sup> COM(2011) 627 final/2 du 19 octobre 2011 — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## VI. e)

Dans la proposition de modification du règlement (CE) n° 1698/2005 qu'elle a présentée en septembre 2010 et en ce qui concerne les opérations d'investissement dans le cadre de mesures relevant du champ d'application de l'article 42 du traité, la Commission a prévu que seules les dépenses qui ont été effectuées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente soient considérées comme admissibles.

Une exigence similaire a été instaurée à l'article 67, paragraphe 2, de la proposition de la Commission pour la prochaine période de programmation. Dans ce contexte, les États membres peuvent également stipuler dans leurs programmes que seules les dépenses effectuées après l'approbation de la demande d'aide par l'autorité compétente sont admissibles.

## OBSERVATIONS

### 23.

Conformément au règlement (CE) n° 1698/2005, la mesure a pour objectif de moderniser les exploitations agricoles en améliorant, d'une part, leurs performances économiques grâce à une meilleure utilisation des facteurs de production et, d'autre part, la situation des exploitations en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être animal. La Commission estime qu'un projet remplit l'objectif de la mesure lorsqu'il améliore les performances économiques de l'exploitation ou la situation de cette dernière en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène ou le bien-être animal.

### 24.

L'innovation, la qualité et la diversification sont des priorités générales de l'UE pour l'objectif de compétitivité, qui est mis en œuvre par l'intermédiaire de l'axe 1 dans son ensemble. La mesure en faveur de la modernisation des exploitations agricoles contribue à cet objectif en améliorant la compétitivité et la viabilité environnementale de la production agricole. Tous les investissements ne visent pas à optimiser par tous les moyens les performances de l'exploitation agricole pour réaliser l'objectif principal de modernisation — chaque opération sera spécifique.

## 26. Deuxième tiret

Dans le programme de développement rural du Luxembourg, la mesure 121 fixe clairement des objectifs à atteindre sur la base de l'analyse SWOT figurant dans les PDR<sup>4</sup>. La Commission a néanmoins insisté, lors des réunions annuelles avec les autorités luxembourgeoises, sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité. En dépit du fait que le PDR mentionne clairement des objectifs, besoins et inconvénients, les critères de sélection et le ciblage pourraient être encore renforcés.

## Réponse conjointe aux points 29 à 38

Conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, la sélection des projets relève de la responsabilité des États membres.

La Commission est d'avis que, en dépit de la nécessité pour les États membres d'établir des critères de sélection, ces derniers ne sont pas le seul instrument permettant d'axer la mesure sur les objectifs reflétant les besoins structurels et territoriaux ainsi que les inconvénients structurels recensés dans l'analyse SWOT du programme de développement rural. Le ciblage peut également prendre d'autres formes (règles d'admissibilité détaillées, différenciation régionale et sectorielle et différenciation au niveau de l'intensité et des plafonds des aides) qui permettent à l'État membre d'opérer une présélection parmi les bénéficiaires potentiels.

Toutefois, la Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité, notamment lors des réunions annuelles. En particulier, au début de la période de programmation, elle a envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de critères de sélection bien définis pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Par ailleurs, dans une autre lettre, datant de 2009, les États membres étaient invités à s'assurer que des critères de sélection appropriés soient définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

Lorsque les critères de sélection étaient déjà précisés dans le programme sur une base volontaire, la Commission a invité les autorités nationales à consulter le comité de suivi.

<sup>4</sup> Voir les chapitres 3 et 5 du PDR du Luxembourg.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 3

Dans le cas particulier de la Pologne, il ressort des documents fournis à la Cour que les autorités polonaises ont préféré, au départ, se fonder sur des critères d'admissibilité qu'elles considéraient comme étant suffisamment stricts pour assurer le ciblage. Comme il s'est révélé par la suite qu'il n'en était rien, des critères de sélection ont été adoptés après consultation du comité de suivi du programme en juin 2009.

### 32.

Voir la réponse à l'encadré 3.

### 34.

Même si l'un ou l'autre PDR ne contient pas nécessairement l'ensemble des éléments du ciblage, les États membres ont la possibilité d'adopter ultérieurement des critères de sélection conformes aux objectifs des PDR.

S'agissant du programme de développement rural roumain, celui-ci définit explicitement les besoins dans son formulaire «mesure 121». Ces besoins sont également exposés au chapitre 3 du PDR roumain. Des critères de sélection, tels que les investissements dans des zones défavorisées et la promotion des exploitations de semi-subsistance, ont en outre été intégrés dans le PDR.

### 40.

Comme la mesure 121 vise à contribuer à l'objectif d'amélioration de la compétitivité, la Commission et les États membres ont convenu, lors de la préparation du cadre commun de suivi et d'évaluation, que les deux indicateurs de résultats «valeur ajoutée brute» (VAB) et «techniques et/ou produits nouveaux» étaient utiles et adaptés pour appréhender la dimension de compétitivité et correspondaient au résultat attendu de la mesure.

Si nécessaire, les États membres peuvent ajouter aux indicateurs communs des indicateurs complémentaires permettant de décrire les réalisations du programme sur la base des interventions liées à la mesure spécifique.

### 41.

Étant donné que la notion de modernisation ou d'innovation diffère fortement d'un État membre à l'autre, une définition commune de ce qui est effectivement «nouveau» ne serait ni judicieuse ni souhaitable. Les États membres établissent leur propre définition et évaluent les projets en conséquence.

Pour ce qui est des constatations issues des rapports d'évaluation à mi-parcours, de nouveaux échanges avec les États membres sont prévus au sujet de l'évaluation de cet indicateur.

### 42.

Même si la valeur ajoutée brute est considérée comme un indicateur valable pour appréhender la performance économique dans les exploitations, l'expérience a montré que la collecte des données rencontrait certaines difficultés dans les États membres. La Commission a, par conséquent, pris des mesures pour remédier au problème et, dans un document de travail de mars 2010, elle a fourni des orientations concernant la définition de cet indicateur et la méthodologie à suivre pour son évaluation.

### 43.

Le système de suivi et d'évaluation est en train d'être revu et amélioré pour la prochaine période de programmation, aux fins de la mise en place d'indicateurs communs pertinents, utilisables et comparables au niveau de l'UE.

### 49.

La Commission estime qu'il n'était pas nécessaire de modifier les modalités de l'aide (taux d'aide, conditions d'admissibilité, etc.) alors que la mesure 121 avait déjà fait face à ces nouveaux défis dans les versions précédentes des programmes de développement rural en question.

### 50.

Le budget strictement réservé au «bilan de santé»/PERE a été entièrement programmé en faveur des opérations correspondantes définies à l'annexe II du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 51.

Étant donné qu'avant le «bilan de santé», il n'était pas juridiquement obligatoire de fournir des informations concernant les opérations qui visaient à faire face aux nouveaux défis, aucune comparaison n'est possible.

Toutefois, grâce au «bilan de santé», les montants strictement réservés aux nouveaux défis pour la période 2010-2015 sont soumis à un suivi. Seuls les projets visant à faire face aux nouveaux défis, qui ont été déclarés à la Commission après l'approbation de la version révisée des programmes, peuvent prétendre à un financement au titre du «bilan de santé»/plan européen pour la relance économique. Un tableau financier distinct pour les «nouveaux défis» a été instauré dans le plan financier qui accompagne la décision de la Commission approuvant la révision du programme et qui permet le suivi des remboursements.

### 52.

Le législateur a formulé l'article 69, paragraphe 5 *bis*, du règlement (CE) n° 1698/2005 de telle sorte qu'une somme égale aux ressources complémentaires octroyées au titre du «bilan de santé» et du plan européen pour la relance économique soit exclusivement dépensée, pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2015, au profit des types d'opérations visés à l'article 16 *bis* dudit règlement («nouveaux défis»).

Parallèlement, comme l'additionnalité n'était pas requise dans l'article susmentionné, il a été décidé de prendre en compte les choix de programmation effectués précédemment par les États membres lorsque des ressources avaient déjà été allouées pour soutenir des opérations en rapport avec les nouveaux défis. Lorsqu'ils estimaient que les montants étaient déjà suffisants, les États membres ont eu la possibilité de transférer au profit d'autres mesures ou opérations les fonds programmés avant la période de financement «bilan de santé»/PERE pour 2010-2015.

Il n'est pas possible de comparer les montants prévus avant et après la modification relative au «bilan de santé»/PERE, car les crédits déjà alloués à des opérations similaires n'étaient pas strictement réservés avant la révision du programme.

### Réponse conjointe aux points 53 et 54 et à l'encadré 4

La modification apportée à la suite de la mise en œuvre des nouvelles priorités du «bilan de santé» et du plan européen pour la relance économique a, en effet, été considérée comme étant conforme à l'article 69, paragraphe 5 *bis*, du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, étant donné qu'une part considérable des fonds du Feader était déjà consacrée aux nouvelles priorités dans le contexte des mesures 121 et 214 définies dans le PDR initial.

La Commission est d'avis que les opérations ont encore été renforcées puisque l'enveloppe financière allouée à la mesure 121 après le «bilan de santé» a augmenté de 29 %.

La modification relative au «bilan de santé»/PERE a pour principal effet que 26,1 millions d'euros sont désormais affectés et doivent être dépensés en faveur de cette priorité spécifique dans le cadre de la mesure 121 pour les années 2010-2015, indépendamment de ce qui a déjà été dépensé avant 2010.

### 55.

Voir la réponse au point 52.

### 57.

Le programme de développement rural indique que le conseiller économique est chargé de l'établissement du plan de développement. Ce critère d'admissibilité a été instauré pour les projets d'un montant supérieur à 100 000 euros.

### 58.

En Hongrie, les projets admissibles sont classés suivant un système de notation. La qualité et la solidité du plan financier sont l'un des éléments de ce système. Parmi les autres éléments figure, par exemple, l'établissement d'un plan d'entreprise, qui doit démontrer que le projet augmentera les performances globales de l'exploitation grâce notamment à l'amélioration de la compétitivité de celle-ci, à l'incidence sur la biodiversité et à un bilan énergétique positif. Comme ces éléments ont pour objectif de classer les projets admissibles, l'obtention d'un zéro pour le plan financier ne préjuge pas, en tant que telle, de la viabilité du projet proprement dit, qui demeure effectivement admissible.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 62.

Dans la proposition de modification du règlement (CE) n° 1698/2005 qu'elle a présentée en septembre 2010 et en ce qui concerne les opérations d'investissement dans le cadre de mesures relevant du champ d'application de l'article 42 du traité, la Commission a prévu que seules les dépenses qui ont été effectuées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente soient considérées comme admissibles.

### 63.

Voir la réponse au point 62.

### 64.

La proposition législative pour la prochaine période de programmation<sup>5</sup> prévoit que seules les dépenses qui ont été effectuées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente soient considérées comme admissibles. La Commission considère que cette disposition réduit le risque d'effet d'aubaine.

### Encadré 5

La première disposition de la proposition de la Commission pour la période de développement rural 2014-2020<sup>6</sup> a été insérée afin d'aligner les mesures agricoles sur les règles générales en matière d'aides d'État.

<sup>5</sup> COM(2011) 627 final/2 du 19 octobre 2011 — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

<sup>6</sup> COM(2011) 627 final/2 — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), présentée par la Commission dans le contexte du cadre législatif de la PAC pour la période 2014-2020.

### 66.

Conformément au règlement (CE) n° 1698/2005, la mesure a pour objectif de moderniser les exploitations agricoles en améliorant, d'une part, leurs performances économiques grâce à une meilleure utilisation des facteurs de production et, d'autre part, la situation des exploitations en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être animal.

La Commission estime qu'un investissement remplit l'objectif de la mesure lorsqu'il améliore les performances économiques de l'exploitation ou la situation de cette dernière en ce qui concerne le respect de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène ou le bien-être animal.

### 67.

Le ciblage de l'aide peut s'effectuer de différentes façons: critères de sélection, critères d'admissibilité détaillés, différenciation sectorielle ou régionale et différenciation au niveau de l'intensité de l'aide par type de bénéficiaire ou d'investissement ou par la fixation des plafonds des aides.

### 69.

Conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, l'article 71, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil dispose que les critères de sélection peuvent être définis après approbation du programme, en concertation avec le comité de suivi, et qu'ils ne font pas l'objet d'une décision de la Commission.

Voir également la réponse conjointe aux points 29 à 38.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Recommandation 1

Conformément à la proposition de la Commission pour la prochaine période de programmation, la programmation stratégique sera encore renforcée, ce qui améliorera la fixation d'objectifs stratégiques suivant les priorités de l'Union pour le développement rural et leurs domaines prioritaires.

En plus d'effectuer une analyse SWOT, les États membres/régions devront établir des objectifs préalables quantifiés (similaires à des indicateurs de résultats) pour le PDR. Le programme devra contenir une description de la stratégie, qui comprendra la fixation d'objectifs pour chacun des domaines prioritaires de l'Union pour le développement rural figurant dans le programme. Des besoins spécifiques, liés aux conditions particulières au niveau régional ou sous-régional, devront être démontrés. Par ailleurs, le programme devra notamment prouver que l'affectation de ressources financières est équilibrée et appropriée et qu'une approche adéquate a été définie et fixe les principes applicables à l'établissement des critères de sélection des projets, en prenant en considération les objectifs détaillés pertinents.

La définition et l'application des critères de sélection visent à garantir l'égalité de traitement des demandeurs, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures en conformité avec les priorités de l'Union pour le développement rural.

En outre, pour améliorer davantage le ciblage, les États membres veillent à ce que l'évaluateur ex ante participe à un stade précoce au processus d'élaboration du programme de développement rural, et notamment à la mise au point de l'analyse SWOT, à la conception de la logique d'intervention du programme et à la définition des objectifs du programme.

## 70.

La Commission estime que le cadre commun de suivi et d'évaluation repose sur une série pertinente et intégrée d'indicateurs qui a été élaborée conjointement par la Commission et les États membres afin d'appréhender les objectifs de la politique. C'est la première fois qu'un système de suivi et d'évaluation global, mais très exigeant, est mis en œuvre pour le développement rural au niveau de l'Union. Il combine toutes les mesures qui devraient être prises en considération pour évaluer si les priorités de l'UE ont reçu une attention satisfaisante.

La mesure 121 devrait être évaluée par rapport à l'objectif d'amélioration de la compétitivité. L'expérience menée actuellement en matière d'«apprentissage par la pratique» montre que la définition d'indicateurs de résultats dans ce domaine est une tâche délicate, et la Commission, les États membres et les diverses parties prenantes ont déployé d'importants efforts en vue d'une amélioration constante de la méthodologie, de la fiabilité et de la comparabilité. Cette expérience sera également mise à profit pour le futur système de suivi et d'évaluation.

## Recommandation 2

Le système de suivi et d'évaluation fait l'objet d'un réexamen par la Commission et les États membres, afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience, notamment en matière de fiabilité et de comparabilité, et de favoriser l'appropriation par l'échange des bonnes pratiques et le renforcement des capacités. La proposition de la Commission pour la future politique de développement rural prévoit que des indicateurs de résultats quantifiés seront utilisés pour évaluer l'état d'avancement au regard des objectifs fixés préalablement au niveau du programme.

En outre, les autorités de gestion devront s'assurer qu'il existe un système d'enregistrement électronique sécurisé permettant de conserver, de gérer et de fournir les informations statistiques sur la mise en œuvre du programme, notamment en ce qui concerne les progrès accomplis au regard des objectifs et priorités définis.

## 71.

Le législateur a formulé l'article 69, paragraphe 5 *bis*, du règlement (CE) n° 1698/2005 de telle sorte qu'une somme égale aux ressources complémentaires octroyées au titre du «bilan de santé» et du plan européen pour la relance économique soit exclusivement dépensée, pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2015, au profit des types d'opérations visés à l'article 16 *bis* dudit règlement («nouveaux défis»).

Comme l'additionnalité n'était pas requise dans l'article susmentionné, il a été décidé de prendre en compte les choix de programmation effectués précédemment par les États membres lorsque des ressources avaient déjà été allouées pour soutenir des opérations en rapport avec les nouveaux défis. Dans ces cas de figure, pour éviter les problèmes dus à des déséquilibres et/ou des incohérences dans l'ensemble du programme ainsi que pour empêcher que le surfinancement épuise la capacité d'absorption limitée de la mesure, les États membres ont été autorisés à transférer les fonds programmés avant le «bilan de santé»/PERE au profit d'autres mesures ou opérations.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### **Recommandation 3**

La Commission a proposé que les États membres aient la possibilité, durant la prochaine période de programmation, de concevoir, dans leurs programmes de développement rural, des sous-programmes thématiques contribuant aux priorités de l'Union pour le développement rural et consacrés à des besoins spécifiques, en affectant des mesures particulières et des ressources budgétaires à des dépenses précises et en établissant des plans financiers et des indicateurs spécifiques.

### **Recommandation 4**

Pour de nombreux types de projets d'investissement, il a été jugé qu'une évaluation complète de la viabilité était disproportionnée et occasionnait une charge administrative et des coûts inutiles.

En vue de la prochaine période de programmation, la Commission a proposé qu'un plan d'entreprise soit requis pour certaines mesures de soutien à de nouvelles activités économiques (aide au démarrage d'entreprises, notamment pour les jeunes agriculteurs, les activités non agricoles dans les zones rurales et le développement de petites exploitations, et aide aux groupements de producteurs), afin d'assurer le caractère durable de celles-ci.

### **73.**

Voir la réponse à la recommandation 5.

### **Recommandation 5**

Conformément à ses propositions de septembre 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1698/2005 et à la proposition présentée pour la prochaine période de programmation, en ce qui concerne les opérations d'investissement dans le cadre de mesures relevant du champ d'application de l'article 42 du traité, la Commission a prévu que seules les dépenses qui ont été effectuées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente soient considérées comme admissibles.

La Commission a également proposé pour la prochaine période de programmation que les États membres puissent stipuler dans leurs programmes que seules les dépenses effectuées après l'approbation de la demande d'aide par l'autorité compétente sont admissibles.





Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 8/2012**

**Ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 40 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-651-2

doi:10.2865/3789



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

### **Publications gratuites:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

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

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

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

L'UNION EUROPÉENNE (UE) COFINANCE DES INVESTISSEMENTS VISANT À MODERNISER LES EXPLOITATIONS AGRICOLES. LES INVESTISSEMENTS SUBVENTIONNÉS VONT DE SIMPLES MACHINES AGRICOLES À DES PROJETS DE CONSTRUCTION COMPLEXES.

DANS CE RAPPORT, LA COUR SOULIGNE COMBIEN IL IMPORTE DE CENTRER L'AIDE SUR DES PROJETS RÉPONDANT À DES BESOINS STRUCTURELS CLAIREMENT RECENSÉS DANS LES ÉTATS MEMBRES, AINSI QU'AUX PRIORITÉS DÉFINIES AU NIVEAU DE L'UE.

UN CIBLAGE EFFICACE DEVRAIT PERMETTRE D'AFFECTER LES FONDS À DES PROJETS VIABLES, DANS LE CADRE DESQUELS LES OBJECTIFS FIXÉS ONT PLUS DE CHANCES D'ÊTRE ATTEINTS ET, PAR SUITE, GARANTIR UNE MEILLEURE UTILISATION DE L'ARGENT DES CONTRIBUABLES NATIONAUX ET EUROPÉENS.

LA COUR A CONSTATÉ QUE LA MESURE DANS LAQUELLE LES FONDS ONT ÉTÉ CIBLÉS VARIE SENSIBLEMENT; ALORS QUE CERTAINS ÉTATS MEMBRES ONT MIS EN PLACE DES SYSTÈMES PERMETTANT DE SÉLECTIONNER LES MEILLEURS PROJETS, D'AUTRES N'ONT PAS RÉUSSI À CIBLER EFFICACEMENT L'AIDE.

LA COUR INSISTE ÉGALEMENT SUR L'IMPORTANCE DU RÔLE DE LA COMMISSION, CONSISTANT À S'ASSURER, AU MOMENT D'APPROUVER LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL DES ÉTATS MEMBRES, QUE CES DERNIERS ONT BIEN PROCÉDÉ À UN CIBLAGE DE L'AIDE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-651-2



9 789292 1376512