



COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 1

2013

L'AIDE DE L'UE À L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE
A-T-ELLE PERMIS DE MANIÈRE EFFICACE
ET EFFICIENTE D'ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE
DES PRODUITS AGRICOLES?



Rapport spécial n° 1 // 2013

L'AIDE DE L'UE À L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE A-T-ELLE PERMIS DE MANIÈRE EFFICACE ET EFFICIENTE D'ACCROÎTRE LA VALEUR AJOUTÉE DES PRODUITS AGRICOLES?

(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
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 1 // 2013

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

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

ISBN 978-92-9241-141-1
doi:10.2865/66383

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

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE

I-VIII **SYNTHÈSE**

1-6 **INTRODUCTION**

7-11 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

12-77 **OBSERVATIONS**

12-28 **PREMIÈRE PARTIE**
LA MESURE A-T-ELLE ÉTÉ CONÇUE DE MANIÈRE À PERMETTRE UN FINANCEMENT EFFICIENT DE PROJETS RÉPONDANT À DES BESOINS CLAIREMENT DÉFINIS?

15-18 LA LÉGISLATION REND LES ÉTATS MEMBRES RESPONSABLES DE L'EFFICACITÉ ET DE L'EFFICIENCE DE LA MESURE...

19-23 ... MAIS LES ÉTATS MEMBRES NE JUSTIFIENT PAS CLAIREMENT LA NÉCESSITÉ DE LA MESURE DANS LEUR PDR

24-28 LA COMMISSION A APPROUVÉ LES PDR MALGRÉ LEURS FAIBLESSES

29-69 **DEUXIÈME PARTIE**
LES ÉTATS MEMBRES ONT-ILS MIS EN ŒUVRE LA MESURE EN TENANT DÛMENT COMPTE DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES?

30-32 LES CONTRÔLES FOURNISSENT UNE ASSURANCE LIMITÉE QUANT À LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES PROJETS

33-51 LES ÉTATS MEMBRES NE SÉLECTIONNENT PAS LES PROJETS SUSCEPTIBLES DE DONNER LES MEILLEURS RÉSULTATS

52-61 LA PROGRAMMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE PAR LES ÉTATS MEMBRES NE PERMETTENT PAS D'ATTÉNUER EFFICACEMENT LES RISQUES D'EFFET D'AUBAINE...

62-66 ... ET D'EFFET DE DÉPLACEMENT

67-69 CES FAIBLESSES ENTRAÎNENT DES RÉSULTATS MITIGÉS EN CE QUI CONCERNE L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DES SUBVENTIONS

**70-77 TROISIÈME PARTIE
LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES ONT-ILS PROCÉDÉ AU SUIVI ET À L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS
DE LA MESURE DE MANIÈRE ADÉQUATE?**

73-74 LES ÉTATS MEMBRES N'ASSURENT PAS EFFICACEMENT LE SUIVI DES PROJETS RELEVANT DE LA MESURE 123

75-77 LES ÉVALUATIONS À MI-PARCOURS SONT D'UNE UTILITÉ LIMITÉE POUR DÉMONTRER L'EFFICIENCE
ET L'EFFICACITÉ DE LA MESURE

78-87 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**ANNEXE I — FONDS DE L'UE AFFECTÉS À LA MESURE 123 PROGRAMMÉS ET DÉPENSÉS
(SITUATION EN DÉCEMBRE 2011)**

**ANNEXE II — LISTE DES PROJETS CONTRÔLÉS ET ÉVALUATION, PAR LA COUR,
DE L'EFFICIENCE ET DE L'EFFICACITÉ DES SUBVENTIONS ASSOCIÉES**

ANNEXE III — LISTE DES RAPPORTS D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS EXAMINÉS

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

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

Contrat de fourniture pluriannuel: type de contrat qui fixe les conditions commerciales entre un producteur agricole et un producteur de produits transformés ou un distributeur sur une période de plusieurs années.

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

Effet de déplacement: mesure dans laquelle les effets d'une activité bénéficiant de l'aide publique sont neutralisés par des baisses d'activité ailleurs.

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.

Mesure 123: mesure relative à l'«accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles».

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

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; il s'agit d'un 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.

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.

SYNTHÈSE

I.

Dans le cadre de la politique de développement rural de l'Union européenne (UE), des subventions sont allouées aux entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles au titre d'une mesure intitulée «accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles», qui vise à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture. Pour la période de programmation actuelle, à savoir 2007-2013, le budget de l'UE affecté à cette mesure représente quelque 5,6 milliards d'euros. À ces crédits s'ajoutent des fonds nationaux, ce qui porte le financement public à un montant total de 9 milliards d'euros.

II.

Dans le cadre de son audit, la Cour a examiné si l'aide de l'UE avait permis, de manière efficace et efficiente, d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles. En particulier, la Cour s'est posé la question de savoir, d'une part, si la mesure avait été conçue et mise en œuvre de sorte à assurer un financement efficient des projets répondant à des besoins clairement définis et, d'autre part, si la mesure faisait l'objet d'un suivi et d'une évaluation permettant d'en démontrer les résultats.

III.

Comme l'on pouvait s'y attendre, les projets ont principalement permis d'améliorer la performance financière des entreprises concernées et un certain nombre de projets contrôlés apporteront peut-être une certaine valeur ajoutée. Toutefois, cela n'est pas dû à la manière dont la mesure est conçue ou aux procédures de sélection appliquées par les États membres. Il manque des éléments probants pour attester que les entreprises bénéficiaires de subventions en avaient réellement besoin ou pour mettre en évidence les objectifs spécifiques de la politique que l'aide était censée permettre d'atteindre. La Cour estime, en conclusion, que l'aide n'a pas été systématiquement orientée vers des projets qui apportent de manière efficace et efficiente une valeur ajoutée aux produits agricoles.

SYNTHÈSE

IV.

Les États membres sont tenus d'élaborer des programmes de développement rural (PDR) qui permettent d'adapter l'aide à leurs besoins au moyen d'objectifs nationaux ou régionaux et qui déterminent le champ d'application de la mesure afin de garantir l'utilisation efficiente des fonds disponibles. Cependant, la Cour a constaté que seuls des objectifs généraux avaient été fixés, qui n'indiquaient pas comment le financement était censé permettre un accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles ou renforcer la compétitivité de l'agriculture. Malgré ce manque de précisions, la Commission a approuvé les programmes.

V.

Les États membres devraient définir des critères d'éligibilité pour limiter les types d'investissements ou de bénéficiaires éligibles au financement, puis des critères de sélection pour recenser les projets les plus efficaces et efficients qui bénéficieront d'une aide. L'audit a montré que les critères d'éligibilité établis permettaient à pratiquement n'importe quelle entreprise du secteur agroalimentaire d'être déclarée éligible. En outre, les systèmes de sélection étaient peu satisfaisants ou inexistantes et, quand les ressources disponibles étaient suffisantes — ce qui est souvent le cas au début d'une période de programmation —, ils n'étaient pas du tout appliqués.

VI.

La Cour a constaté que les États membres n'orientent pas les financements vers les projets pour lesquels la nécessité d'une aide publique est avérée. De ce fait, la mesure risque de se transformer en subvention — une aide générale aux entreprises qui investissent dans le secteur agroalimentaire —, avec les risques associés de distorsion de concurrence et de gaspillage de fonds publics devenus rares.

VII.

Pratiquement un cinquième du budget de l'UE affecté au renforcement de la compétitivité de l'agriculture est versé aux entreprises du secteur agroalimentaire, mais les effets sur la compétitivité de l'agriculture ne peuvent être qu'indirects et il n'existe aucune logique d'intervention précise. Néanmoins, les mécanismes de suivi et d'évaluation ne permettent pas de collecter des informations concernant la valeur ajoutée ou les effets sur la compétitivité de l'agriculture. En conséquence, les mécanismes actuels ne semblent pas pouvoir fournir les informations nécessaires pour établir si les fonds alloués ont été utilisés avec succès ou non, ou une base permettant d'évaluer l'efficacité de la mesure lors de la programmation des mesures de développement rural pour la période 2014-2020.

VIII.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes:

- a) les programmes des États membres devraient déterminer plus précisément les besoins de financement et fixer des objectifs pertinents et mesurables; la Commission ne devrait les approuver qu'à cette condition;
- b) il conviendrait de définir des critères de sélection permettant de recenser les projets potentiellement les plus efficaces. Afin de garantir que les fonds de l'UE soient utilisés de manière efficiente, ces critères devraient être appliqués rigoureusement, même si le budget disponible est suffisant pour accorder une aide à l'ensemble des projets éligibles;
- c) la Commission et les États membres devraient encourager l'adoption de meilleures pratiques en ce qui concerne l'atténuation des risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement;
- d) le cadre de suivi et d'évaluation applicable aux projets financés devrait être renforcé pour la prochaine période de programmation afin de pouvoir mesurer correctement l'efficacité avec laquelle les fonds ont été dépensés.

INTRODUCTION

1. Dans le cadre de l'aide allouée au développement rural au titre du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), une mesure spécifique est prévue pour l'«accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles» (ci-après dénommée la «mesure 123»). La mesure 123 contribue à la réalisation de l'objectif de l'axe 1 consistant à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, tel qu'il est défini dans le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (voir **encadré 1**)¹.
2. La mesure 123 permet de mettre des fonds publics à la disposition des entreprises de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles employant moins de 750 salariés ou dont le chiffre d'affaires n'excède pas 200 millions d'euros. Une aide est accordée pour financer les investissements censés accroître la valeur desdits produits. Cela devrait en définitive favoriser la compétitivité de l'agriculture, par exemple en ouvrant de nouveaux débouchés commerciaux pour les produits agricoles². La création d'emplois dans les zones rurales et des améliorations sur le plan environnemental constituent éventuellement des avantages annexes.
3. Compte tenu des exigences énoncées dans les règlements de l'UE applicables en la matière, les États membres élaborent des programmes de développement rural (PDR) au niveau national ou régional; ils y définissent une stratégie et proposent les mesures qu'ils souhaitent prendre pour répondre aux besoins recensés. Les PDR ne deviennent opérationnels qu'après leur approbation par la Commission. Les fonds nationaux et de l'UE doivent alors être affectés aux projets d'investissement dans le cadre de la mesure 123 sur la base de critères d'éligibilité et de sélection. La figure ci-après décrit les différentes étapes du processus décisionnel conduisant au financement d'un projet d'investissement sur des fonds relevant de la mesure 123.

¹ 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. 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) et décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006 relative aux orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013) (JO L 55 du 25.2.2006, p. 20).

² Pour les entreprises qui ne sont ni petites ni moyennes (c'est-à-dire celles comptant au moins 250 employés et dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 50 millions d'euros), le taux maximal d'aide est divisé par deux.

ENCADRÉ 1

EXTRAIT DU RÈGLEMENT (CE) N° 1698/2005

Axe 1

Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier

Article 20

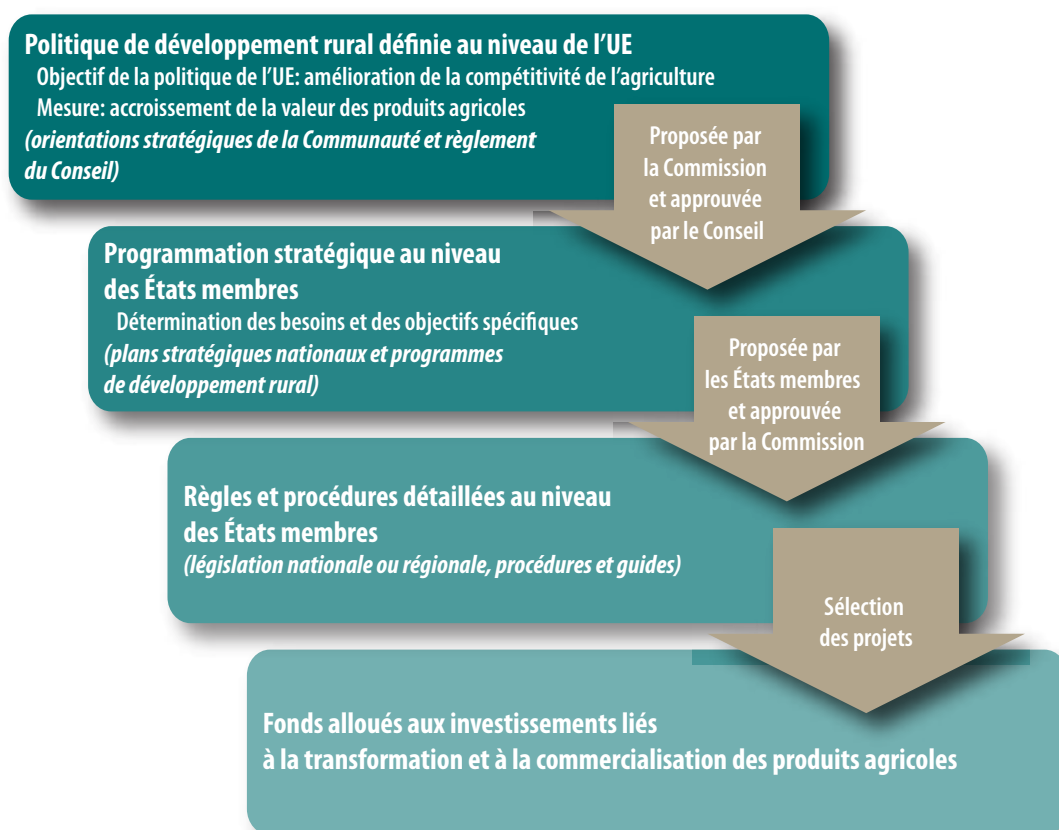
Mesures

«L'aide en faveur de la compétitivité des secteurs agricole et forestier concerne: [...] b) des mesures visant à restructurer et à développer le capital physique ainsi qu'à promouvoir l'innovation par: [...] iii) l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles; [...]

4. La mesure est cofinancée par l'aide de l'UE et par des fonds publics nationaux et le montant total des dépenses publiques qui y sont consacrées avoisinera les 9 milliards d'euros. La mesure sert principalement à subventionner les investissements des bénéficiaires. Les États membres peuvent déterminer le taux d'aide, dans les limites prévues. La majeure partie des subventions représentent entre 20 % et 50 % de l'ensemble des investissements éligibles des entreprises.
5. S'agissant de la mesure 123, le budget de l'UE pour la période 2007-2013 s'élève au total à 5,6 milliards d'euros. Ce montant correspond à 5,9 % des dépenses de l'UE prévues en faveur du développement rural et à 18 % du montant total alloué au renforcement de la compétitivité des secteurs agricole et forestier (axe 1)³. La **figure** de l'**annexe I** montre les fonds de l'UE programmés par État membre et l'exécution financière telle qu'elle se présentait fin 2011. À cette date, 35 % des dépenses prévues pour la période avaient été encourues.

³ Union européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural, «Le développement rural dans l'Union européenne — Informations statistiques et économiques — Rapport 2011», section 4.3.4 («Les principaux instruments en faveur du développement rural financés par le Feader»).

FIGURE



6. Compte tenu du fait qu'environ 5 % seulement des dépenses approuvées dans le cadre de la mesure concernent des projets sylvicoles, l'audit a porté essentiellement sur le soutien en faveur de l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles. Les investissements financés sont généralement réalisés par des entreprises, jeunes ou plus anciennes, et concernent l'acquisition d'installations techniques et de machines ou leur amélioration, ou encore la construction de nouveaux locaux pour la transformation et la commercialisation de produits agricoles (voir **encadré 2**).

ENCADRÉ 2

EXEMPLES D'INVESTISSEMENTS FINANCÉS AU TITRE DE LA MESURE 123

Du matériel de broyage destiné à la production d'huile d'olive...



... du matériel nécessaire au séchage du jambon...



... des systèmes visant à moderniser la transformation du lait.



ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

7. La Cour a voulu établir, d'une part, si la mesure avait été conçue et mise en œuvre de manière à obtenir un bon rapport coût-efficacité et, d'autre part, si les projets financés avaient permis d'atteindre les objectifs de la mesure en cause. En outre, la Cour a évalué si les résultats de la mesure dans son ensemble avaient fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation appropriés permettant aux États membres et à la Commission de recenser les problèmes rencontrés et d'y répondre, ainsi que de fournir des informations objectives sur les résultats de la mesure.

8. La question générale d'audit était:

L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?

Les sous-questions principales étaient:

- La mesure a-t-elle été conçue de manière à permettre un financement efficient de projets répondant à des besoins clairement définis?
- Les États membres ont-ils mis en œuvre la mesure en tenant dûment compte de l'optimisation des ressources?
- La Commission et les États membres ont-ils procédé au suivi et à l'évaluation des résultats de la mesure de manière adéquate?

9. Dans le cadre du présent audit, les projets ont été jugés efficaces s'ils étaient viables et contribuaient à la réalisation des objectifs spécifiques des PDR concernant la mesure ainsi qu'à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles. Le financement a été considéré comme efficient si l'effet d'aubaine était limité et tout effet de déplacement justifié⁴.

10. L'audit de la Cour a porté sur six programmes de développement rural nationaux et régionaux, sélectionnés principalement en fonction de leur taille: Espagne (Castille-et-León), France, Italie (Latium), Lituanie, Pologne et Roumanie. En France, le PDR est mis en œuvre au niveau régional et la région Rhône-Alpes a en l'occurrence été retenue.

⁴ L'effet d'aubaine fait référence à la mesure dans laquelle un bénéficiaire aurait réalisé l'investissement en cause même sans financement public. L'effet de déplacement fait référence à la mesure dans laquelle les effets d'une activité bénéficiant de l'aide publique sont neutralisés par des baisses d'activité ailleurs.

11. Les travaux d'audit ont comporté une revue des PDR, un examen des systèmes de gestion des États membres en cause et le contrôle sur place de 24 projets agroalimentaires terminés, dont quatre considérés par lesdits États membres comme des exemples de bonnes pratiques. La Cour a sélectionné les autres afin de proposer une série de projets représentatifs de ceux financés dans l'État membre concerné. L'**annexe II** présente une liste des projets contrôlés. La Cour a également examiné les rapports d'évaluation à mi-parcours relatifs à 23 PDR (voir liste à l'**annexe III**).

OBSERVATIONS

PREMIÈRE PARTIE

LA MESURE A-T-ELLE ÉTÉ CONÇUE DE MANIÈRE À PERMETTRE UN FINANCEMENT EFFICIENT DE PROJETS RÉPONDANT À DES BESOINS CLAIREMENT DÉFINIS?

- 12.** Pour garantir une bonne gestion financière, il est essentiel que la mesure soit bien conçue. Celle-ci permet d'accorder une aide publique aux entreprises privées du secteur de la transformation et de la commercialisation des produits alimentaires pour financer leurs investissements. Ces entreprises ont leurs propres motivations et objectifs, qui peuvent, mais ce n'est pas automatique, coïncider avec l'objectif de la politique de l'UE, à savoir renforcer la compétitivité de l'agriculture (voir point 15). Le secteur est considéré comme l'un des plus concurrentiels et novateurs au monde⁵. L'octroi d'un financement à ce type d'entreprises devrait en conséquence répondre à un besoin clairement défini. La nécessité d'une intervention publique doit être établie et la logique sous-tendant la façon dont celle-ci renforcera la compétitivité de l'agriculture doit être expliquée.
- 13.** S'agissant des PDR, une sélection efficace des projets passe impérativement par la définition d'objectifs clairs et précis tenant compte des besoins particuliers de l'État membre ou de la région concernés, et à partir desquels il sera possible de satisfaire à l'obligation de rendre compte, de mettre en évidence ce qui devrait être réalisé et, ultérieurement, ce qui l'a réellement été⁶. Si les éléments particuliers qui rendent nécessaire une intervention publique n'ont pas été définis et si les objectifs des PDR sont trop généraux, le choix risque de se porter sur des projets contribuant peu, voire pas du tout, à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et, par suite, au renforcement de la compétitivité de l'agriculture.
- 14.** La Cour a examiné la législation de l'UE, les PDR ainsi que les systèmes, procédures et documents des États membres afin d'obtenir des éléments probants permettant de déterminer si, telle qu'elle est conçue, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, la mesure 123 est susceptible d'aboutir au financement efficace de projets efficaces répondant à des besoins clairement définis.

⁵ Décision 2006/144/CE.

⁶ L'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) dispose qu'«[e]n ce qui concerne les mesures d'investissement, les États membres veillent à ce que l'aide soit ciblée sur des objectifs clairement définis reflétant les besoins structurels et territoriaux ainsi que les handicaps structurels qui ont été identifiés».

LA LÉGISLATION REND LES ÉTATS MEMBRES RESPONSABLES DE L'EFFICACITÉ ET DE L'EFFICIENCE DE LA MESURE ...

- 15.** Dans la législation de l'UE, les objectifs ne sont définis qu'au niveau des axes de la politique de développement rural, en l'occurrence l'axe 1 qui a pour but d'améliorer la compétitivité de l'agriculture⁷. La mesure 123 vise à y contribuer par l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles transformés ou commercialisés à la suite des investissements réalisés. La législation proprement dite ne précise pas ce que la valeur ajoutée est censée représenter (doit-elle être appréciée sur un plan strictement financier, sous l'angle environnemental ou qualitatif, etc.?) ni à qui cet accroissement de valeur doit profiter.
- 16.** Une mesure similaire existait dans le cadre de la période de programmation précédente, à savoir 2000-2006⁸, laquelle prévoyait que «[l]es investissements doivent contribuer à l'amélioration de la situation du secteur de production agricole de base concerné. Ils doivent assurer une participation adéquate des producteurs des produits de base aux avantages économiques qui en découlent». Des règles analogues existaient également dans le cadre des plans d'appui antérieurs⁹.
- 17.** Il n'existe aucune exigence de cette nature pour la période de programmation actuelle. Le règlement¹⁰ dispose que les investissements concernant la transformation et la commercialisation «améliorent le niveau global des résultats des entreprises [bénéficiant de l'aide]»; autrement dit, la législation précise seulement que les entreprises de transformation et de commercialisation concernées doivent en retirer un avantage.
- 18.** La suppression de la condition imposant précédemment que l'aide améliore la situation des producteurs agricoles et l'absence d'instructions quant à la manière dont les mesures vont apporter une valeur ajoutée visent à simplifier les textes juridiques et à permettre aux États membres d'adapter au mieux la mesure à leur situation et à leurs besoins. En conséquence, il incombe aux États membres de garantir que la mesure entraîne un accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et renforce la compétitivité de l'agriculture. Lorsqu'elle approuve les PDR, la Commission doit veiller à ce qu'il en soit ainsi.

⁷ Article 4 du règlement (CE) n° 1698/2005.

⁸ Article 26 du Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

⁹ Article 9, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 355/77 du Conseil, du 15 février 1977, concernant une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles (JO L 51 du 23.2.1977, p. 1); article 12, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 866/90 du Conseil, du 29 mars 1990, concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles (JO L 91 du 6.4.1990, p. 1); article 12, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 951/97 du Conseil du 20 mai 1997 concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles (JO L 142 du 2.6.1997, p. 22).

¹⁰ Article 28, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005.

... MAIS LES ÉTATS MEMBRES NE JUSTIFIENT PAS CLAIREMENT LA NÉCESSITÉ DE LA MESURE DANS LEUR PDR

- 19.** Le processus continu de simplification du droit de l'UE et le principe de subsidiarité ont fait évoluer la législation de l'UE de manière à lui conférer un caractère assez général et non normatif, comme cela a été indiqué ci-dessus. Cependant, en vertu de la législation¹¹, les PDR des États membres établis au niveau national ou régional doivent être plus précis. Leur approbation incombe à la Commission, qui est globalement responsable de l'utilisation efficace et efficiente des crédits budgétaires de l'UE.
- 20.** En particulier, les PDR doivent permettre d'analyser la situation du moment sur le plan des forces et des faiblesses, ainsi que d'élaborer une stratégie à cet égard. Ils doivent comporter des éléments probants attestant que l'aide est centrée sur des objectifs clairement définis reflétant les besoins territoriaux ainsi que les handicaps structurels qui ont été recensés. En outre, les PDR doivent indiquer les raisons qui justifient l'intervention et définir les types d'investissements et de bénéficiaires susceptibles d'être éligibles à l'aide. Si ces conditions sont remplies, ils devraient aboutir à une programmation efficace et efficiente de la mesure.
- 21.** Toutefois, les PDR contrôlés ne précisait pas dans quels cas une intervention était nécessaire dans le secteur agroalimentaire, comme lorsqu'une capacité de transformation inadéquate limite les possibilités d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles. Si les besoins étaient définis, ils présentaient un caractère très général. Par exemple, en Pologne, le PDR stipulait que «l'aide à la transformation des produits agricoles est d'une importance cruciale compte tenu du fait que le secteur représente l'une des branches majeures de l'économie polonaise». Les PDR n'indiquaient pas pourquoi l'aide publique était nécessaire et comment elle pouvait apporter le changement souhaité. La raison d'être de la mesure n'était donc pas expliquée et les objectifs fixés étaient nécessairement généraux. En outre, ceux-ci n'étaient clairement liés ni aux forces et faiblesses régionales recensées, ni à un besoin d'intervention clairement défini. Il s'agissait souvent de copies conformes d'objectifs fixés par l'UE ou de considérants légèrement modifiés s'y rapportant (voir **encadré 3**).

¹¹ Article 5 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission.

- 22.** Une dernière étape dans la programmation consiste à définir les conditions d'éligibilité – les types d'investissements, les catégories de bénéficiaires et la nature de l'aide – pour garantir que l'aide serve à atteindre les objectifs fixés. Malgré l'absence d'objectifs spécifiques, tous les PDR établissaient au moins quelques conditions d'éligibilité. Dans le cas de la France, le document de programmation de la région Rhône-Alpes indiquait que l'ensemble du secteur agroalimentaire était éligible sur tout le territoire régional, à l'exception des secteurs du sucre et des produits imitant ou remplaçant le lait ou des produits laitiers. D'autres États membres, l'Espagne (Castille-et-León) et la Lituanie notamment, sont allés plus loin dans la définition de conditions d'éligibilité spécifiques. La Lituanie a exclu la plupart des nouvelles installations dans les secteurs ayant bénéficié d'un soutien dans le cadre de programmes précédents, comme par exemple de nouveaux abattoirs ou des usines de transformation du lait, la capacité de production étant déjà suffisante. En Espagne (Castille-et-León), les projets dans le secteur vitivinicole n'étaient éligibles que s'ils concernaient des vins d'appellation d'origine, par exemple.
- 23.** Ces conditions d'éligibilité ont pour effet de limiter le champ d'application de l'aide dans une certaine mesure. Cependant, la quasi-totalité des principaux secteurs agroalimentaires demeurent éligibles, avec le risque que l'aide ne soit pas suffisamment ciblée.

ENCADRÉ 3

EXEMPLES D'OBJECTIFS FIXÉS POUR LA MESURE 123

L'objectif défini dans le PDR de Castille-et-León est d'«encourager l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et sylvicoles primaires par des investissements visant à renforcer l'efficacité, les énergies renouvelables, les nouvelles technologies et les nouveaux débouchés commerciaux.» Ces éléments sont repris du considérant 23 du règlement (CE) n° 1698/2005, sans autre précision.

Le PDR national de la France indique que l'objectif de la mesure est d'«améliorer la compétitivité de l'industrie agroalimentaire». Cette formulation générale permet de fixer des objectifs spécifiques au niveau régional. Toutefois, la région Rhône-Alpes, que la Cour a auditée, n'en a rien fait.

LA COMMISSION A APPROUVÉ LES PDR MALGRÉ LEURS FAIBLESSES

- 24.** Avant d'approuver les PDR des États membres, la Commission est tenue de vérifier la cohérence des objectifs qui y sont définis avec, d'une part, les stratégies nationales et de l'UE ainsi que, d'autre part, les besoins et les faiblesses recensés. Cependant, les objectifs définis dans les PDR contrôlés le sont dans des termes si généraux que ce contrôle de cohérence n'est pas très significatif.
- 25.** Les procédures appliquées par la Commission pour évaluer les PDR ne prévoient pas de vérifier si l'État membre ou la région centre stratégiquement l'aide au titre de la mesure 123 sur les domaines où une intervention publique est nécessaire. La raison d'être des interventions ne fait l'objet d'aucun contrôle. La Commission n'évalue pas le degré d'efficacité ou d'efficience de la mesure proposée en ce qui concerne l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture.
- 26.** Malgré les faiblesses décrites aux points 21 à 23, la Commission a approuvé les PDR en cause. Une fois que celle-ci a accepté un PDR et mis des fonds de l'UE à la disposition de l'État membre, il lui est plus difficile de s'assurer, rétroactivement, que les mesures seront efficaces et efficaces¹².
- 27.** L'audit a montré que la conception et la programmation de la mesure n'ont pas permis de répondre de manière satisfaisante aux risques découlant des observations formulées aux points 12 et 13. Il est donc d'autant plus important — mais aussi plus ardu — pour les États membres d'éviter les risques et de garantir l'efficacité et l'efficience lors de la sélection des différents projets éligibles à l'aide. Cette question est examinée dans la deuxième partie du présent rapport.
- 28.** Une deuxième conséquence est qu'il n'existe aucune base satisfaisante pour pouvoir procéder au suivi et à l'évaluation, ainsi que pour satisfaire à l'obligation de rendre compte. Cette question est examinée dans la troisième partie du rapport.

¹² Voir points 33 à 37 du rapport spécial n° 8/2012 (<http://eca.europa.eu>).

DEUXIÈME PARTIE

LES ÉTATS MEMBRES ONT-ILS MIS EN ŒUVRE LA MESURE EN TENANT DÛMENT COMPTE DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES?

29. Afin d'utiliser au mieux les fonds publics dans le cadre de la mesure, les États membres devraient:
- veiller, avant l'octroi du financement, à ce que les demandeurs démontrent la viabilité financière du projet;
 - s'assurer que l'aide est accordée aux projets qui présentent les meilleurs résultats sur le plan de l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles;
 - atténuer les risques d'effet d'aubaine et d'effet de déplacement.

¹³ Cette disposition figurait précédemment à l'article 26, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1257/1999.

LES CONTRÔLES FOURNISSENT UNE ASSURANCE LIMITÉE QUANT À LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DES PROJETS

30. Bien que la législation ne fasse plus obligation aux demandeurs d'apporter la preuve de la viabilité de leur entreprise¹³, tous les États membres audités continuent de soumettre les comptes des demandeurs à des contrôles de viabilité.

ENCADRÉ 4

CONTRÔLES DE VIABILITÉ: FAIBLESSES DANS LA PRATIQUE

Lituanie: le calcul du revenu maximal susceptible d'être tiré d'un projet d'investissement (installations de séchage et de stockage du grain) dans des conditions d'exploitation optimale donnait un résultat de 4 millions de litas. Il était manifeste que la prévision de 29 millions de litas figurant dans la demande de subvention était irréaliste.

Roumanie: un échantillon de 17 dossiers de demande faisait apparaître des prévisions excessivement élevées, avec des retours sur investissement supérieurs à 90 % pour la moitié des projets concernés.

Italie (Latium): la méthode appliquée pour évaluer les prévisions financières étant publique, les promoteurs de projet savaient que, si leur plan d'affaires ne présentait pas des données financières correspondant aux valeurs minimales requises, leur demande serait rejetée. Sans surprise, tous les projets soumis atteignaient les valeurs exigées. Les fonctionnaires régionaux n'ont pas contrôlé les informations présentées ni évalué si les prévisions étaient réalistes. Les auditeurs ont constaté que, dans plusieurs cas, les chiffres de vente ainsi que d'autres données financières avaient été surévalués.

- 31.** La législation actuelle impose aux États membres de vérifier que l'investissement améliore globalement la performance de l'entreprise bénéficiaire de l'aide. Tous les États membres audités ont obtenu des demandeurs des prévisions utiles concernant le chiffre d'affaires, les bénéfices, les flux de trésorerie, etc. À l'exception de la France (Rhône-Alpes), les États membres ont comparé ces prévisions à des valeurs minimales et ont rejeté les projets qui ne satisfaisaient pas aux exigences. Toutefois, les États membres avaient en commun une même faiblesse, à savoir qu'ils s'appuyaient sur les prévisions des demandeurs sans vérifier le bien-fondé et la plausibilité des chiffres et des hypothèses sous-jacents. Les prévisions n'ont notamment pas été testées dans le cadre de différents scénarios afin de s'assurer que les propositions de projets étaient suffisamment solides pour faire face à des événements prévisibles, comme par exemple la dégradation des conditions de marché.
- 32.** La Cour a relevé des hypothèses irréalistes, des erreurs de calcul et d'autres incohérences dans les prévisions financières, lesquelles n'avaient pas été décelées par les autorités des États membres lors de l'évaluation du projet (voir les exemples dans l'**encadré 4**).

LES ÉTATS MEMBRES NE SÉLECTIONNENT PAS LES PROJETS SUSCEPTIBLES DE DONNER LES MEILLEURS RÉSULTATS

- 33.** Comme la première partie l'a montré, les États membres audités n'ont pas recensé les besoins structurels et territoriaux justifiant une intervention publique et n'ont pas assorti la mesure d'objectifs spécifiques. En conséquence, un large éventail de projets était potentiellement éligible à l'aide dans la quasi-totalité des secteurs agroalimentaires.
- 34.** Les États membres disposent de trois instruments principaux pour faire en sorte que l'aide soit malgré tout orientée vers les projets qui répondent au mieux aux besoins nationaux ou régionaux: l'application de critères de sélection, la fixation de conditions particulières et la modulation des taux d'aide à des fins incitatives.

SYSTÈMES DE SÉLECTION

- 35.** Les États membres sont censés effectuer une sélection parmi la population de projets d'investissement éligibles en se fondant sur des critères de sélection liés aux objectifs fixés. Il s'agit d'une exigence de la législation de l'UE qui permet d'évaluer objectivement les avantages relatifs des propositions de projets et de rejeter celles ne présentant pas un bon rapport coût-efficacité.

- 36.** L'Espagne (Castille-et-León) et la Pologne n'ont pas défini de tels critères. Les systèmes de sélection utilisés dans les quatre autres États membres audités comportent des faiblesses, décrites ci-après.
- 37.** Même si la plupart des critères de sélection étaient pertinents au regard des objectifs nationaux et régionaux (quoique généraux) relatifs à la mesure, peu d'entre eux concernaient la mesure dans laquelle les projets apportaient une valeur ajoutée aux produits agricoles. Ceux qui y avaient trait ne correspondaient pas à un coefficient de pondération élevé pour l'évaluation, à une exception près, en Italie (Latium) (voir **encadré 5**). En Lituanie et en Roumanie, la priorité était accordée à des critères sans rapport avec l'efficacité ou l'efficience du projet (voir **encadré 6**).

ENCADRÉ 5

CRITÈRES DE SÉLECTION LIÉS À LA VALEUR AJOUTÉE

Lituanie	Pologne	Roumanie	France (Rhône-Alpes)	Italie (Latium)	Espagne (Castille-et-León)
Caractère innovant (5 ^e priorité sur 6)	Aucun critère de sélection	Production biologique (5 points/100) Produits traditionnels (3 points/100)	Aucun critère de sélection	Production biologique (10 points/100) Innovation en matière de produits (4 points/100) Amélioration de la qualité du vin (38 points/100)	Aucun critère de sélection

ENCADRÉ 6

CRITÈRES SANS RAPPORT AVEC L'EFFICACITÉ DU PROJET

En **Lituanie**, les demandeurs qui n'ont bénéficié d'aucune subvention précédemment sont automatiquement prioritaires, indépendamment de la qualité du projet.

La **Roumanie** rejette les projets qui n'obtiennent pas une note minimale de 20 points après évaluation sur la base des critères de sélection. Un critère concerne la question de savoir si le projet porte sur un «secteur prioritaire». Cependant, les principaux secteurs agroalimentaires (produits laitiers, viande, céréales, produits vitivinicoles, fruits et légumes) sont classés comme secteurs prioritaires, ce qui leur garantit des notes allant de 32 à 36 points. En conséquence, la quasi-totalité des projets obtiennent automatiquement la note minimale.

- 38.** Au moment de l'audit, les fonds nationaux et de l'UE affectés à la mesure par les États membres audités, à l'exception de la Roumanie, étaient plus que suffisants pour pouvoir soutenir tous les projets éligibles. Au lieu de limiter l'aide aux projets les plus efficaces, ces États membres ont choisi d'allouer le budget à des projets auxquels ils avaient eux-mêmes attribué un degré de priorité peu élevé. Les systèmes de sélection dans les États membres en cause ont eu peu ou n'ont pas eu d'effet (voir **encadré 7**).

CONDITIONS SPÉCIFIQUES

- 38.** Les États membres peuvent définir des conditions particulières auxquelles doivent satisfaire les projets d'investissement pour garantir qu'ils contribueront à la réalisation des objectifs nationaux et régionaux. Les États membres audités n'ont pas souvent exploité cette possibilité, même si des cas ont été relevés en Pologne et en Italie (Latium). En Pologne, l'une des conditions d'octroi de la subvention prévoit que les bénéficiaires sont tenus de conclure avec des producteurs agricoles des «contrats de fourniture» couvrant au moins 50 % de leurs achats. Cette condition est censée améliorer la situation des agriculteurs en leur conférant une certaine stabilité du fait de la détermination préalable de la qualité et de la quantité des produits à fournir. La passation de contrats de fourniture constitue également une condition d'octroi de la subvention en Italie (Latium).

ENCADRÉ 7

SYSTÈMES DE SÉLECTION AYANT PEU D'EFFET

En **Italie (Latium)**, il n'existe pas de note minimale, si bien que des projets ont été sélectionnés alors que la note qui leur a été attribuée lors de l'évaluation ne dépassait pas 15 points sur 100, indiquant une faible contribution aux objectifs et aux priorités de la région.

En **France (Rhône-Alpes)**, le conseil régional et/ou le conseil municipal prennent en charge la part nationale du cofinancement. Le conseil régional évalue les projets au regard de ses propres objectifs, c'est-à-dire régionaux, et rejette ceux qui n'obtiennent pas la note minimale fixée. Toutefois, les projets non retenus ont quand même bénéficié d'un financement de l'UE, mais par l'intermédiaire du conseil municipal, qui n'applique pas de système de sélection formel et qui leur a accordé le cofinancement.

En **Lituanie**, le système de sélection par ordre de priorité ne prévoit le classement des projets éligibles que si les ressources budgétaires sont insuffisantes pour les financer tous, ce qui n'était pas le cas au moment de l'audit. Des projets pouvaient dès lors être sélectionnés même s'ils ne correspondaient à aucune des six priorités de la Lituanie.

MESURES INCITATIVES

- 40.** S'agissant des projets cofinancés par le Conseil régional en France (Rhône-Alpes), les contrats de fourniture ne constituent pas une obligation, mais les promoteurs de projets peuvent s'engager volontairement à y souscrire. En échange de cet engagement et d'autres, comme le recours à des fournisseurs locaux ou la création de nouveaux emplois, le bénéficiaire se voit accorder une aide supplémentaire de 5 ou 10 %. L'effet incitatif de cette pratique n'est pas évident: trois des quatre bénéficiaires visités au cours de l'audit remplissaient les conditions d'octroi d'une aide supplémentaire sans devoir adapter leurs projets (par exemple les coopératives disposaient déjà de contrats de fourniture avec des fournisseurs locaux, à savoir leurs affiliés). Le quatrième bénéficiaire (un fabricant de saucissons traditionnels) a refusé l'aide supplémentaire parce qu'il ne souhaitait pas devoir s'approvisionner auprès de producteurs locaux de porcs.
- 41.** En Espagne (Castille-et-León), les projets étaient appréciés en fonction de critères d'évaluation déterminant le taux d'aide applicable. Plusieurs critères étaient liés aux priorités définies dans la législation régionale, notamment le fait, pour les projets, de prévoir la passation de contrats avec des agriculteurs locaux, d'avoir un caractère innovant ou de porter sur la production biologique. Cependant, quelque 2 % seulement des projets correspondaient à chacun de ces critères. L'effet incitatif des critères d'évaluation est limité en raison de la prédominance de critères relatifs à la taille de l'entreprise et au secteur agroalimentaire: des bénéficiaires de petite ou moyenne taille dans des secteurs tels que celui des fruits et légumes perçoivent automatiquement le taux d'aide maximal de 40 %, indépendamment des autres caractéristiques du projet. Il est peu probable que les taux d'aide appliqués aux plus grandes entreprises, lesquels ne dépassaient pas 3 % dans le secteur des produits laitiers ou 7 % dans le secteur vitivinicole, par exemple, aient un effet incitatif suffisant auprès de demandeurs qui avaient peut-être des projets efficaces à proposer.

ÉVALUATION DES PROJETS CONTRÔLÉS

- 42.** Les États membres audités¹⁴ ne disposaient pas d'informations montrant que les projets ayant bénéficié de leur soutien financier étaient financièrement viables et efficaces, c'est-à-dire qu'ils avaient permis d'atteindre les objectifs spécifiques des PDR concernant la mesure et d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles.
- 43.** Comme études de cas, la Cour a évalué la viabilité financière et l'efficacité de 24 projets. Leur contribution à la réalisation des objectifs spécifiques des PDR n'a pas pu être évaluée étant donné que ceux-ci ne comportaient que des objectifs très généraux (voir première partie). En conséquence, les projets étaient considérés comme «efficaces» s'il en découlait un accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles. *L'annexe II* présente les résultats de cette évaluation, dont la synthèse figure ci-après.

¹⁴ La Lituanie et la Pologne constituent des exceptions dans la mesure où les entreprises devaient communiquer des informations sur leur situation financière après l'octroi de la subvention.

- 44.** Au moment de l'audit, l'ensemble des 24 projets visités par les auditeurs de la Cour étaient financièrement viables. Dans deux cas, il était trop tôt pour apprécier l'incidence du projet sur les résultats financiers de l'entreprise, mais 15 des 22 autres entreprises avaient amélioré leurs résultats financiers depuis l'investissement. Sept d'entre elles avaient atteint ou dépassé leurs objectifs financiers et, dans huit cas, bien que les objectifs n'aient pas été atteints, la situation financière s'était quelque peu améliorée. Dans sept cas, les résultats financiers de l'entreprise s'étaient détériorés; toutefois, la viabilité du projet n'était compromise que dans un cas seulement. Les raisons avancées étaient complexes mais, en définitive, les projets n'étaient pas suffisamment solides au regard de conditions de marché parfois défavorables.
- 45.** L'on pourrait s'attendre à ce que la majeure partie des investissements consentis par les entreprises de transformation et de commercialisation des produits alimentaires entraîne un accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles, puisque telle est la nature de leurs activités. La Cour a évalué les résultats des projets sur le plan de la valeur ajoutée apportée, en examinant entre autres si de nouveaux produits avaient été développés, si de nouveaux débouchés avaient été créés ou si la qualité des produits existants avait été améliorée.
- 46.** La Cour a constaté que six projets contribuaient clairement à apporter une valeur ajoutée et les a classés comme projets à «forte valeur ajoutée» au regard des critères énoncés au point 45 (bien que ce résultat puisse être quelque peu biaisé dans la mesure où les projets en France, Espagne (Castille-et-León) et Roumanie étaient considérés par ces États membres comme des projets faisant appel aux meilleures pratiques). Ces projets avaient pour objectif premier l'accroissement de la valeur ajoutée; il s'agissait entre autres de producteurs de vin qui avaient fait évoluer leur production vers des vins de qualité supérieure et d'un moulin à huile d'olive passé à la production biologique. L'**encadré 8** présente d'autres exemples.
- 47.** La Cour a jugé «moyens» les résultats de 12 autres projets en matière de valeur ajoutée. Il s'agissait d'améliorations sur le plan de la qualité du produit sans incidence sur le prix de vente, ou de nouveaux produits dont l'importance était marginale par rapport à l'investissement consenti ou de faible valeur. Ainsi, par exemple, un investissement d'1,5 million d'euros réalisé par une entreprise de transformation de tomates en Roumanie lui a permis de satisfaire aux normes sanitaires et de produire à faible coût un volume élevé de produits sous marque propre destinés aux chaînes de supermarchés.

ENCADRÉ 8

PROJETS QUI ONT MANIFESTEMENT ACCRU LA VALEUR AJOUTÉE DU PRODUIT AGRICOLE CONCERNÉ

En **Espagne (Castille-et-León)**, un investissement s'élevant à un million d'euros a permis d'améliorer le processus de séchage du jambon grâce à l'agrandissement des aires de stockage et de manutention et à l'acquisition de nouveaux équipements. Le temps de séchage a ainsi pu passer de 11 à 18 mois, ce qui a permis à l'entreprise d'accroître la qualité de ses produits finis et d'obtenir pour ceux-ci le label «jamón serrano» et «jamón ibérico». Les nouveaux équipements ont également permis de produire d'autres types de produits à forte valeur ajoutée: le jambon sec emballé sous vide et le jambon sec désossé.



En **France**, dans le cadre d'un projet d'un montant de 200 000 euros, une nouvelle entreprise a acheté du matériel pour produire des chips de légumes. L'entreprise a développé de nouveaux produits à haute valeur ajoutée et trouvé d'autres débouchés pour les légumes biologiques cultivés dans la région.



En **Roumanie**, un projet d'une valeur de 1,1 million d'euros proposé par l'un des principaux producteurs de vin du pays a permis d'investir dans de l'équipement moderne pour produire, conditionner, embouteiller et transporter le vin. Grâce à ce projet, l'entreprise a pu accroître la part des vins de qualité dans le total de ses ventes. Une nouvelle appellation de qualité supérieure a été créée, ce qui a permis à l'entreprise d'augmenter ses ventes sur les marchés extérieurs.



- 48.** Pour les six projets restants, l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles a été moindre, voire nul; ils visaient principalement à augmenter la capacité et/ou l'efficacité de l'entreprise de transformation. En l'occurrence, l'effet de déplacement pose particulièrement problème (voir points 62 et suivants). L'**encadré 9** présente quelques exemples.
- 49.** En outre, la Cour a examiné si les producteurs agricoles fournissant les entreprises de transformation et de commercialisation en cause avaient tiré des projets un avantage patent. Pour 8 des 24 projets, il a pu être démontré que la valeur ajoutée revenait au moins en partie aux producteurs agricoles. Sept d'entre eux étaient des coopératives. Sept autres bénéficiaires en Italie (Latium) et en Pologne ont été contraints de conclure des contrats de fourniture, qui ont pu avoir une certaine valeur pour les producteurs. S'agissant des neuf projets restants, les entreprises ont été dans l'impossibilité de mettre en évidence le moindre avantage pour leurs fournisseurs agricoles.
- 50.** Un objectif horizontal commun à l'ensemble des PDR est de créer de nouveaux emplois dans les régions rurales. Bien qu'il ne s'agisse pas de l'objectif premier de la mesure 123, les projets qui, outre l'accroissement de valeur, contribuent à créer de l'emploi améliorent l'efficacité de la mesure. Trois des projets ont eu une incidence considérable à cet égard, en générant chacun plus de 20 emplois nouveaux (voir points 62 à 66 en ce qui concerne les constatations relatives à l'effet de déplacement), et neuf projets ont entraîné la création d'au moins un emploi. Onze autres n'ont eu aucune incidence en la matière et un projet a entraîné une perte d'emplois.

ENCADRÉ 9

PROJETS QUI N'ONT GUÈRE APPORTÉ DE VALEUR AJOUTÉE, VOIRE AUCUNE, AUX PRODUITS AGRICOLES

En **France**, le projet d'investissement d'une fromagerie consistait principalement en une nouvelle ligne de découpe et d'emballage. La fromagerie fournissait des fromages en meules à une autre entreprise de transformation qui les emballait. La nouvelle ligne a permis à la fromagerie de vendre le fromage préemballé directement aux détaillants et de s'approprier ainsi une plus grande part de la valeur ajoutée au détriment de l'autre entreprise. Le produit final est, quant à lui, resté inchangé.

En **Espagne (Castille-et-León)**, un projet pouvant bénéficier du taux d'aide maximum de 40 % n'a eu aucune incidence sur la valeur ajoutée du produit: l'investissement consistait simplement à accroître la capacité de stockage d'un distributeur de fruits pour permettre à ce dernier d'augmenter sa part de marché.

En **Roumanie**, le projet d'une minoterie, d'un montant de 1,8 million d'euros, consistait principalement en l'achat de 12 camions pour collecter le blé et distribuer les différents types de farine. Grâce à une subvention de 50 % affectée à l'acquisition des camions, la minoterie peut exploiter sa propre flotte à un coût inférieur à celui imposé par le transporteur auquel elle faisait précédemment appel. Ce changement n'a toutefois entraîné aucun accroissement de la valeur du produit agricole.

- 51.** Trois des projets ont également contribué à la réalisation d'objectifs horizontaux en matière d'environnement en permettant des économies d'énergie et d'eau grâce à l'amélioration des techniques et du matériel de transformation.

LA PROGRAMMATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE PAR LES ÉTATS MEMBRES NE PERMETTENT PAS D'ATTÉNUER EFFICACEMENT LES RISQUES D'EFFET D'AUBAINE...

- 52.** L'effet d'aubaine correspond à la mesure dans laquelle un bénéficiaire aurait procédé à un investissement même sans aide financière publique. L'octroi d'une subvention représente dans ce cas une utilisation inefficace des crédits budgétaires de l'UE et de l'État membre en cause, puisqu'il n'est pas nécessaire pour obtenir l'effet souhaité (c'est-à-dire l'investissement).
- 53.** Les principaux moyens de réduire le risque d'effet d'aubaine consistent à concevoir et à programmer la mesure de manière à ce qu'elle ne s'applique que quand la nécessité d'une intervention publique est avérée. L'aide publique peut être requise, par exemple, lorsqu'il s'agit de projets innovants pour lesquels l'investisseur aurait des difficultés à lever des capitaux, ou lorsque les revenus financiers ne suffisent pas à justifier intégralement les coûts de l'investissement, comme dans le cas d'un projet principalement bénéfique pour l'environnement. Néanmoins, comme la première partie l'a montré, les États membres audités n'ont pas recensé de tels besoins ni fixé d'objectifs spécifiques, si bien que les mesures s'adressaient à tous les projets d'investissement, qu'ils nécessitent une aide publique ou pas.
- 54.** Les États membres peuvent atténuer le risque d'effet d'aubaine à un autre stade, à savoir au cours du processus de sélection des projets. Les États membres audités ont tous obtenu des informations précises concernant la situation financière de chaque bénéficiaire, ainsi que les coûts et les prévisions financières relatifs à l'investissement. Ils ont utilisé ces données pour vérifier si la condition selon laquelle l'investissement devait améliorer la performance globale de l'entreprise bénéficiaire était remplie. Ce faisant, les États membres pouvaient déterminer si le demandeur avait besoin d'une subvention pour que le projet soit réalisable et s'il disposait d'un capital ou d'un accès au capital suffisants pour pouvoir financer l'ensemble du projet. Aucun des États membres audités ne l'a fait.

- 55.** En Lituanie, le contraire s'est produit: la priorité a été accordée aux demandes de subvention relatives à des projets dont le taux de retour sur investissement était élevé. Or il s'agissait probablement des projets ayant le moins besoin d'une aide. En Roumanie, beaucoup de plans d'affaires présentaient des taux de rentabilité très élevés. Bien que ces prévisions aient pu sembler irréalistes, les autorités roumaines les ont acceptées sans chercher à savoir pourquoi un projet dont le retour sur investissement était de 90 % avait besoin d'une aide publique. De même, en Espagne (Castille-et-León), les données financières relatives aux projets analysées par les autorités faisaient apparaître des taux de rentabilité supérieurs à 30 % et une période d'amortissement de trois ou quatre ans, même sans tenir compte de la subvention.
- 56.** Le fait que les investissements soient déjà en cours, voire déjà réalisés, avant la décision d'octroi de la subvention est un indice fort d'effet d'aubaine. Dans ce cas, la décision d'investissement prise au départ par le bénéficiaire montre qu'il souhaitait effectuer l'investissement sans aide et qu'il était en mesure de le faire. En conséquence, on considère comme une bonne pratique, pour les États membres, d'exclure ce type de demandeurs de la mesure et d'augmenter ainsi les chances que l'aide soit accordée à ceux qui en ont besoin.
- 57.** La Roumanie a appliqué cette bonne pratique et ne déclare les dépenses liées à l'investissement éligibles à l'aide que si elles sont encourues après l'acceptation de la subvention. Par contre, les autorités lituaniennes ont approuvé rétroactivement des coûts de projets encourus jusqu'à deux ans avant la présentation de la demande d'aide. Des aides d'environ 115 millions d'euros ont été approuvées rétrospectivement et versées en faveur de 37 grands projets en Lituanie.

- 58.** Dans les autres États membres audités, les investissements étaient généralement éligibles à partir de la date de présentation de la demande, à quelques exceptions près: en Espagne (Castille-et-León), en France et en Italie (Latium), les dépenses liées aux projets pouvaient être financées même si elles précédaient la demande pour bénéficier de l'aide de l'UE (voir exemple présenté dans l'**encadré 10**).
- 59.** L'audit a montré que d'importants retards affectaient l'approbation des projets et les paiements correspondants. En Espagne (Castille-et-León) et en Italie (Latium), l'approbation des projets prenait en moyenne 14 et 17 mois respectivement, tandis qu'en France, en Pologne et en Roumanie, le délai était d'environ huit mois. Les retards placent le demandeur devant un choix difficile: il peut décider soit de réaliser l'investissement, avec le risque de voir sa demande de subvention rejetée et d'être contraint de financer le projet entièrement par lui-même, soit de retarder l'investissement et risquer qu'un marché potentiel lui échappe. Les demandeurs qui ne peuvent pas se permettre de prendre ces risques (par exemple ceux qui présentent des projets innovants mais ne peuvent lever des capitaux suffisants) sont en fait exclus du régime d'aide, alors que leurs projets sont véritablement ceux qui nécessitent une aide financière. Par contre, lorsque les demandeurs sont en mesure de préfinancer les investissements sur fonds propres (ce qui était le cas pour sept des 24 projets audités) ou par des prêts à long terme, l'aide se transforme en simple remboursement aux bénéficiaires plutôt qu'en source de financement complémentaire, ce qui constitue probablement un indice d'effet d'aubaine.

ENCADRÉ 10

UN INDICE D'EFFET D'AUBAINE: L'OCTROI DE FONDS DE L'UE À DES PROJETS DÉJÀ RÉALISÉS

En **France**, une coopérative dans le secteur vitivinicole a demandé une subvention au titre d'un régime d'aide accordé par un conseil municipal sans rapport avec la politique de développement rural de l'UE. Elle a reçu la subvention maximale de 50 000 euros pour son projet d'investissement, qui a été achevé en 2007. La mesure 123 est entrée en vigueur en France en mai 2008, avec un plafond d'aide supérieur. La coopérative a demandé et perçu une subvention supplémentaire de 37 000 euros au titre de la mesure 123 pour le projet déjà réalisé. Dès lors que la coopérative avait déjà terminé le projet avec la subvention de 50 000 euros, les 37 000 euros supplémentaires représentaient clairement un effet d'aubaine.

- 60.** La Cour a évalué les 24 projets visités sous l'angle du risque d'effet d'aubaine en s'appuyant sur la documentation ainsi que sur les entretiens menés avec le bénéficiaire sur la situation financière de l'entreprise et son accès au capital, le mode de financement du projet (en particulier pour la période qui précède l'octroi de la subvention), le calendrier du projet d'investissement par rapport à la décision de subvention, la nature du projet et son importance dans la stratégie de l'entreprise, ainsi que le délai de récupération ou le taux de rentabilité du projet (voir **annexe II**). Pour huit des 24 projets visités, les indices d'effet d'aubaine étaient forts; pour 11 autres, des indices accréditant la thèse d'un certain effet d'aubaine ont été relevés.
- 61.** La Cour a déjà mis en évidence ce risque et formulé des recommandations à cet égard dans des rapports antérieurs¹⁵. Les faiblesses affectant la programmation et les procédures de sélection appliquées dans les États membres audités, conjuguées aux résultats présentés dans plusieurs rapports d'évaluation à mi-parcours¹⁶, indiquent que l'effet d'aubaine est particulièrement important s'agissant de la mesure 123.

... ET D'EFFET DE DÉPLACEMENT

- 62.** L'effet de déplacement est la mesure dans laquelle les effets d'une activité bénéficiant de l'aide publique sont neutralisés par des baisses d'activité ailleurs. Une subvention qui permet à une entreprise d'accroître sa part de marché au détriment d'un concurrent peut n'avoir aucun effet net sur les objectifs de la politique, comme la création d'emploi ou — dans le cas de la mesure 123 — l'accroissement de la valeur du produit agricole; par conséquent, elle ne constitue *a priori* pas une utilisation efficiente des fonds de l'UE. L'**encadré 9** illustre cette situation à l'aide d'exemples. Toutefois, un certain degré de déplacement peut être justifié quand l'effet net sur la réalisation des objectifs de la politique est suffisant.
- 63.** La transformation et la commercialisation des produits alimentaires représentent un secteur concurrentiel où plusieurs milliers d'entreprises investissent en permanence pour améliorer leur efficacité, développer leurs produits et croître. De petites et moyennes entreprises font partie de ce marché concurrentiel: sur les 24 entreprises visitées dans le cadre de cet audit, trois seulement exerçaient leurs activités commerciales sur les marchés locaux essentiellement; les autres étaient toutes en lice au niveau national, et même international pour dix d'entre elles. L'octroi d'une subvention pouvant aller jusqu'à 50 % des coûts d'investissement d'une entreprise donne à celle-ci un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises non subventionnées et comporte donc un risque élevé d'effet de déplacement. Les subventions peuvent également fausser la concurrence et avoir des effets négatifs, comme empêcher la concentration de la production lorsque celle-ci est fragmentée.

¹⁵ Rapport spécial n° 5/2010 relatif à la mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural; rapport spécial n° 8/2012 concernant le ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles (<http://eca.europa.eu>).

¹⁶ À la question d'évaluation horizontale formulée par la Commission dans le cadre commun de suivi et d'évaluation, à savoir «Dans quelle mesure la conception du programme est-elle parvenue à éviter l'effet d'aubaine et de déplacement?», les rapports d'évaluation à mi-parcours relatifs aux PDR établis par la République tchèque, l'Allemagne (Basse-Saxe/Brême et Mecklembourg-Poméranie occidentale), la Lituanie ainsi que le Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles) indiquent un risque d'effet d'aubaine correspondant à environ 50 % pour la mesure 123.

- 64.** Comme pour l'effet d'aubaine, le principal moyen d'atténuer le risque d'effet de déplacement injustifié réside dans la conception du programme. Cela implique, d'une part, le recensement de besoins suffisamment importants pour justifier tout effet de déplacement susceptible de se produire et, d'autre part, la fixation d'objectifs et de conditions d'éligibilité spécifiques à ces besoins. Comme la première partie l'a montré, les États membres audités n'en ont rien fait. En Lituanie et en Espagne (Castille-et-León), les PDR ont cependant limité l'éligibilité dans certains secteurs agroalimentaires en surcapacité et par conséquent très exposés au risque d'effet de déplacement.
- 65.** Compte tenu des risques d'effet de déplacement, notamment dans le cadre d'un régime d'aide comme la mesure 123 qui soutient des entreprises privées, les autorités des États membres devraient, au cours de la phase d'approbation du projet, évaluer les propositions de projets de manière à pouvoir déterminer si ce risque est réel. Lorsque l'effet de déplacement est probable, lesdites autorités devraient veiller à ce que la contribution du projet à la réalisation des objectifs de la mesure soit suffisamment importante pour justifier la subvention. Toutefois, aucun des États membres audités ne s'en est assuré. Aucun n'a pris en considération le risque d'effet de déplacement ou l'efficacité de la mesure à cet égard.
- 66.** La Cour a évalué les 24 projets visités sous l'angle du risque d'effet de déplacement en s'appuyant sur la documentation et les entretiens menés avec le bénéficiaire sur les produits, les marchés et les concurrents de l'entreprise ainsi que sur les effets de l'investissement sur ceux-ci (voir **annexe II**). Quand l'investissement débouchait sur un renforcement de la capacité de production, la Cour a notamment examiné si cela répondait aux besoins d'un marché en expansion ou si l'objectif était de gagner des parts de marché au détriment des concurrents. L'analyse a montré qu'un effet de déplacement était probable pour 15 des projets examinés; ce risque était particulièrement manifeste quand le projet visait à accroître la part de marché par le renforcement de la capacité de production ou la réduction des coûts. La Cour a également constaté des effets de déplacement dans la chaîne de transformation alimentaire, tels que ceux mentionnés au point 48.

CES FAIBLESSES ENTRAÎNENT DES RÉSULTATS MITIGÉS EN CE QUI CONCERNE L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DES SUBVENTIONS

- 67.** L'audit a montré que la manière dont la mesure 123 est conçue et programmée, ainsi que les systèmes mis en œuvre par les États membres audités ne permettent pas de garantir une utilisation efficiente et efficace des budgets nationaux et de l'UE dans le cadre de la mesure. Cette situation a une incidence déjà visible en ce qui concerne les projets bénéficiant d'une aide. Comme cela est expliqué au point 9, l'efficacité et l'efficience de la mesure seraient démontrées si les projets sélectionnés étaient financièrement viables, apportaient une valeur ajoutée, n'étaient pas affectés par l'effet d'aubaine et ne causaient aucun effet de déplacement injustifié. Seulement deux des 24 projets répondaient à l'ensemble de ces quatre critères (voir *annexe II*). Dix ont été classés comme moyens et d'un bon rapport coût-efficacité. Pour être efficaces, les projets doivent aussi contribuer à la réalisation des objectifs spécifiques des PDR — mais ce critère n'a pu être évalué du fait que ceux-ci ne comportaient que des objectifs très généraux (voir première partie).
- 68.** Il convient de souligner que la réussite de ces projets ne peut être attribuée à la manière dont la mesure est conçue ou aux systèmes de sélection mis en œuvre par les États membres: les 12 projets restants, sélectionnés par des États membres recourant aux mêmes systèmes, ont été classés comme faibles, voire très faibles, dans l'analyse de la Cour.
- 69.** Les 24 projets n'étaient pas censés constituer un échantillon statistique destiné à être extrapolé pour prévoir l'incidence de ce type de projets financés dans l'ensemble de l'UE. Néanmoins, ces exemples concrets illustrent les conséquences d'une absence de programmation et de sélection efficaces: l'incapacité, d'une part, de définir les besoins, de fixer des objectifs spécifiques et de concevoir la mesure de manière à atteindre au mieux ces objectifs et, d'autre part, de mettre en place un processus de sélection efficace.

TROISIÈME PARTIE

LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES ONT-ILS PROCÉDÉ AU SUIVI ET À L'ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE LA MESURE DE MANIÈRE ADÉQUATE?

- 70.** Le suivi et l'évaluation doivent permettre à la Commission et aux États membres d'obtenir des informations pertinentes et en temps opportun afin de pouvoir gérer les 9 milliards d'euros alloués à la mesure 123 et financés par l'UE ainsi que par des fonds nationaux; de cette manière, la conception et la mise en œuvre de la mesure peuvent être adaptées afin d'en optimiser l'efficacité et l'efficience. Les informations relatives aux résultats et aux impacts sont également importantes sur le plan de l'obligation de rendre compte, qui consiste en l'occurrence à montrer ce qui a été réalisé avec les fonds publics. Les États membres doivent collecter non seulement les données provenant des demandes d'aide et de paiements, mais aussi celles concernant les résultats atteints au niveau du bénéficiaire, du moins jusqu'à l'expiration du délai de cinq ans pendant lequel, en vertu de la réglementation de l'UE, les bénéficiaires sont tenus d'assurer le maintien de leurs investissements.
- 71.** Conformément aux dispositions du cadre commun de suivi et d'évaluation, les États membres sont tenus de collecter des informations portant au moins sur les indicateurs communs de réalisation et de résultat, ainsi que de fournir des rapports d'évaluation à mi-parcours et ex post sur leurs programmes de développement rural en 2010 et en 2015 respectivement. L'évaluation à mi-parcours est censée donner lieu à des modifications des programmes actuels, le cas échéant, mais aussi contribuer à la conception des programmes ultérieurs (2014-2020). S'agissant de la mesure 123, le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) prévoit deux indicateurs communs de résultat¹⁷ et cinq questions d'évaluation communes¹⁸.
- 72.** La Cour a examiné les systèmes de collecte de données et de suivi dans les six États membres audités et passé en revue 23 rapports d'évaluation à mi-parcours.

¹⁷ 1) Accroissement de la valeur ajoutée brute dans les entreprises bénéficiant d'un soutien (cet indicateur mesure les améliorations au niveau de la performance financière de l'entreprise).

2) Nombre d'entreprises présentant des techniques et/ou produits nouveaux.

¹⁸ 1) Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à introduire de nouvelles technologies et innovations?

2) Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la qualité des produits agricoles et forestiers?

3) Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer l'efficacité de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles et forestiers?

4) Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer l'accès au marché et la part de marché des exploitations agricoles et forestières, notamment dans les secteurs tels que les énergies renouvelables?

5) Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la compétitivité du secteur agricole et du secteur forestier?

LES ÉTATS MEMBRES N'ASSURENT PAS EFFICACEMENT LE SUIVI DES PROJETS RELEVANT DE LA MESURE 123

- 73.** Les deux indicateurs communs de résultat pour la mesure 123 mettent en évidence les effets sur les entreprises agroalimentaires. Ils fournissent peu d'informations concernant l'apport d'une valeur ajoutée ou les effets sur les producteurs. Aucun des États membres audités n'a établi d'indicateurs de résultat supplémentaires à cette fin. En outre, quatre années après le début de la période de programmation, la Pologne et la Roumanie n'avaient pas fourni d'informations exhaustives concernant les deux indicateurs communs de résultat et les méthodologies appliquées par l'Espagne (Castille-et-León), la France et l'Italie (Latium) n'étaient pas fiables. Ainsi, par exemple, la région de Castille-et-León s'est fondée sur les prévisions des plans d'affaires au moment de la demande de subvention pour 6 seulement des 444 projets et les a utilisées comme indicateur de l'augmentation de la performance financière des entreprises pour la mesure dans son ensemble.
- 74.** Parmi les États membres audités, seules la Lituanie et la Pologne ont assuré le suivi des résultats des projets déclarés par le bénéficiaire après le paiement de la subvention, et ce uniquement pour ce qui concerne les résultats financiers des entreprises en cause et l'emploi.

LES ÉVALUATIONS À MI-PAROURS SONT D'UNE UTILITÉ LIMITÉE POUR DÉMONTRER L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE LA MESURE

- 75.** L'examen de 23 rapports d'évaluation à mi-parcours réalisé dans le cadre de l'audit a fait apparaître que les informations nécessaires pour répondre aux questions d'évaluation font généralement défaut et que l'évaluation de l'efficacité des projets repose principalement sur des arguments théoriques plutôt que sur des éléments probants relatifs à des projets clôturés. Une évaluation méthodologique des rapports d'évaluation à mi-parcours, effectuée par la Commission, confirme ces faiblesses: la programmation précoce de l'évaluation à mi-parcours, mais aussi un suivi insuffisant, ont entraîné des difficultés en ce qui concerne la disponibilité et la qualité des données. Ces facteurs ont été présentés comme les obstacles les plus importants à l'obtention de résultats d'évaluation fiables.

- 76.** Huit des 23 rapports d'évaluation à mi-parcours examinés par la Cour ne débouchaient sur aucune conclusion concernant la question d'évaluation «Dans quelle mesure les investissements soutenus ont-ils contribué à améliorer la compétitivité du secteur agricole et du secteur forestier?», alors que c'est essentiellement à cette fin que l'aide de l'UE est accordée. En règle générale, les autres rapports comportaient une évaluation positive concernant l'amélioration de la compétitivité du secteur agricole, même s'ils précisait que les conclusions s'appuyaient sur des hypothèses et des anticipations. Ces évaluations se sont avérées peu utiles pour démontrer l'efficacité ou l'efficience de la mesure du fait qu'elles n'ont pas permis de déterminer, le cas échéant, l'«ampleur» des améliorations (voir **encadré 11**).
- 77.** Les faiblesses en matière de suivi et d'évaluation des résultats de la mesure ont une incidence qui va au-delà de l'absence d'informations permettant de gérer et d'adapter l'aide pour la période en cours. De telles informations doivent être disponibles afin de servir de base à la décision de prévoir ou pas une mesure pour la prochaine période de programmation, qui commence en 2014. Dans l'affirmative, il incombe aux États membres de décider s'ils programment la mesure et de déterminer la part du budget de l'UE et du leur à y affecter. Les éléments probants manquent pour attester que l'aide à l'investissement en faveur des entreprises agroalimentaires est un moyen efficient et efficace d'accroître la compétitivité de l'agriculture. S'il est vrai que la Commission a déjà apporté certaines améliorations en matière de collecte des données, ce qui est essentiel pour permettre aux États membres et à la Commission de justifier le budget de 9 milliards d'euros alloué au titre de la période de programmation actuelle, les résultats seront probablement trop tardifs pour pouvoir étayer les importantes décisions relatives à la programmation de la période 2014-2020.

ENCADRÉ 11

CONCLUSIONS D'ÉVALUATION S'APPUYANT SUR DES HYPOTHÈSES

Portugal — Açores

Les évaluateurs ont examiné les descriptions des projets approuvés et considéré que les investissements contribuaient à améliorer la compétitivité, puisqu'elles comportaient les éléments suivants: la création de nouveaux produits et de produits à plus haute valeur ajoutée; la capacité de mettre en place des technologies et processus nouveaux ainsi que d'innover; l'engagement en faveur de la qualité et de la différenciation des produits; les gains de productivité dans la transformation des produits agricoles; etc. Rien n'indiquait cependant si les projets avaient effectivement permis d'obtenir ces résultats ni, le cas échéant, de quelle manière ils avaient affecté la compétitivité de l'agriculture.

Allemagne — Bavière

Les évaluateurs ont conclu qu'ils estimaient que l'accroissement de la compétitivité de l'industrie agroalimentaire allait avoir une incidence positive sur la compétitivité de l'agriculture du fait que [...] les possibilités de vente des produits agricoles bavarois seraient garanties. Aucun élément probant n'a été présenté pour étayer cette hypothèse.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 78.** Dans le cadre de la politique de développement rural, les États membres peuvent cofinancer avec l'UE des subventions accordées en faveur d'investissements réalisés par les entreprises de transformation et de commercialisation des produits alimentaires. L'objectif est d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et, par suite, d'améliorer la compétitivité de l'agriculture.
- 79.** La question d'audit était en l'occurrence la suivante: «L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?». En raison de faiblesses dans la conception du programme et dans les systèmes de sélection des projets appliqués par les États membres, cela n'a pas pu être attesté. La Cour estime donc, en conclusion, que l'aide n'a pas été systématiquement orientée vers des projets permettant d'accroître de manière efficace et efficiente la valeur ajoutée des produits agricoles.
- 80.** Toutefois, la Cour a constaté que les différents projets examinés avaient été poursuivis. Les investissements ont amélioré la performance financière ou l'efficacité de nombreuses entreprises bénéficiaires auditées et plusieurs projets ont apporté une certaine valeur ajoutée aux produits agricoles. C'est ce que l'on est en droit d'attendre lorsque des subventions d'investissement sont accordées à des entreprises de transformation et de commercialisation des produits alimentaires. Néanmoins, ces résultats ne pouvaient être attribués ni à la manière dont la mesure a été conçue, ni aux systèmes appliqués par les États membres; la Cour a décelé par ailleurs des indices d'effets d'aubaine et/ou de déplacement dans une majorité des projets audités.
- 81.** Malgré les 5,6 milliards d'euros financés sur le budget de l'UE, il manquait des éléments probants pour démontrer:
- que les entreprises avaient besoin des subventions (en tant que secteur d'activité ou à titre individuel),
 - quels objectifs spécifiques les subventions étaient censées permettre d'atteindre (et de quelle manière),
 - que l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et le renforcement de la compétitivité de l'agriculture étaient réels.
- 82.** Cette situation résulte d'une combinaison de facteurs: la mauvaise qualité des PDR, le caractère inapproprié des procédures appliquées dans les États membres pour mettre en œuvre la mesure et les faiblesses en matière de suivi et d'évaluation.

- 83.** La législation de l'UE offre aux États membres la possibilité d'adapter la mesure de manière à répondre à des besoins spécifiques nationaux ou régionaux. Elle impose peu de conditions ou de contraintes: il incombe aux États membres de garantir l'efficacité et l'efficience de la mesure. Les éléments clés pour y arriver sont les PDR, qui déterminent les objectifs nationaux ou régionaux ainsi que le champ d'application de la mesure (voir points 12 à 18).
- 84.** Or, la plupart du temps, les PDR contrôlés ne comportaient que des objectifs généraux, correspondant parfois mot pour mot à des passages de la législation de l'UE, et ne définissaient aucune stratégie particulière pour accroître la valeur ajoutée des produits agricoles par le renforcement de l'industrie agroalimentaire. Ils n'expliquaient pas comment la mesure permettrait d'améliorer la compétitivité de l'agriculture dans la région ou l'État membre concernés. Néanmoins, la Commission les a approuvés (voir points 19 à 28).

RECOMMANDATION N° 1

Dans leur PDR, les États membres devraient préciser où et pourquoi une intervention publique est nécessaire pour accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et, par suite, la compétitivité de l'agriculture. Les PDR devraient définir des objectifs spécifiques et mesurables au regard des besoins recensés.

La Commission ne devrait approuver que les PDR comprenant des stratégies étayées et complètes expliquant clairement comment l'aide financière octroyée à l'industrie agroalimentaire va permettre d'améliorer la compétitivité de l'agriculture.

- 85.** Les conditions d'éligibilité établies par les États membres audités n'ont guère ajouté de restrictions quant aux types d'investissements ou de bénéficiaires éligibles: dans quatre des six États membres audités, la quasi-totalité des entreprises agroalimentaires étaient éligibles. En vertu de la législation de l'UE, les États membres sont tenus de fixer des critères de sélection, qui sont censés permettre d'accorder la priorité aux projets éligibles les plus efficaces et efficients et de rejeter ceux dont le rapport coût-efficacité n'est pas satisfaisant. Seuls quatre des six États membres ont fixé des critères de sélection; en outre, ceux-ci n'étaient pas appliqués en pratique: lorsque les États membres disposaient du budget, ils finançaient tous les projets éligibles, indépendamment de leur efficacité et de leur efficience potentielles (voir points 29 à 41).

RECOMMANDATION N° 2

Les États membres devraient définir et appliquer continuellement des critères garantissant la sélection des projets les plus efficaces et viables au regard des objectifs spécifiques des États membres en matière d'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et de compétitivité de l'agriculture.

La Commission devrait veiller à ce que ces critères soient correctement et constamment appliqués, et pas uniquement lorsque les crédits budgétaires sont insuffisants.

- 86.** La Cour a constaté que les États membres n'orientent pas systématiquement les financements vers les projets pour lesquels la nécessité d'une aide publique est avérée. De ce fait, la mesure risque de se transformer en subvention – une aide générale aux entreprises qui investissent dans le secteur agroalimentaire –, avec les risques associés de distorsion de concurrence et de gaspillage de fonds publics devenus rares. En conséquence, le risque d'effet d'aubaine est élevé et les résultats sur lesquels les projets débouchent ne sont pas forcément attribuables à la subvention. L'effet de déplacement réduit l'efficacité de la mesure du fait que les entreprises recourent aux investissements subventionnés pour gagner des parts de marché et non nécessairement pour accroître la valeur ajoutée de leurs produits. Les États membres ont largement ignoré les risques d'effets d'aubaine et de déplacement, lesquels n'étaient pris en considération de manière formelle dans aucun des programmes de développement rural ni dans aucun des systèmes de sélection contrôlés (voir points 42 à 69).

RECOMMANDATION N° 3

La Commission et les États membres devraient encourager l'adoption de meilleures pratiques pour atténuer les risques d'effets d'aubaine et de déplacement. À cet effet, il faut que les États membres orientent l'aide vers les projets pour lesquels la nécessité d'une aide publique est avérée et qui apportent une valeur ajoutée. Les États membres devraient tenir compte des risques d'effets d'aubaine et de déplacement aussi bien lors de l'élaboration de leur PDR que lors de la sélection des projets. La Commission devrait encourager les États membres à adopter la pratique selon laquelle les dépenses relatives aux investissements ne sont éligibles qu'à partir du moment où la subvention a été approuvée.

- 87.** Près d'un cinquième (18 %) du budget de l'UE affecté à l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture est versé aux entreprises de transformation et de commercialisation des produits alimentaires, mais les effets sur la compétitivité de l'agriculture ne peuvent être qu'indirects et aucune logique d'intervention claire n'a été établie. En conséquence, il importe que les États membres et la Commission puissent démontrer que le budget a été dépensé de manière efficace et efficiente. Or les États membres ne collectent pas d'informations concernant la valeur ajoutée apportée aux produits agricoles ou l'incidence des investissements sur la compétitivité de l'agriculture. Pour les obtenir, ils se fondent sur des évaluations, mais les évaluations à mi-parcours de 2010 ont été réalisées avant l'obtention de résultats tangibles et leurs conclusions ne reposaient pas sur des éléments probants suffisants. Étant donné que les résultats des évaluations ex post ne seront disponibles qu'après 2015, la Commission et les États membres ne disposent pas d'une base suffisante pour évaluer l'efficacité des 9 milliards d'euros alloués à la mesure 123 pour la période de programmation 2014-2020 (points 70 à 77).

RECOMMANDATION N° 4

La Commission devrait profiter de la nouvelle période de programmation pour améliorer le cadre commun de suivi et d'évaluation de manière à ce qu'il fournisse des informations utiles sur les réalisations des projets et des mesures financés. Cela implique le renforcement des activités d'évaluation en cours ainsi qu'un réexamen de l'utilité des longs rapports d'évaluation à mi-parcours, dont les résultats sont contestables.

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 23 janvier 2013.

Par la Cour des comptes

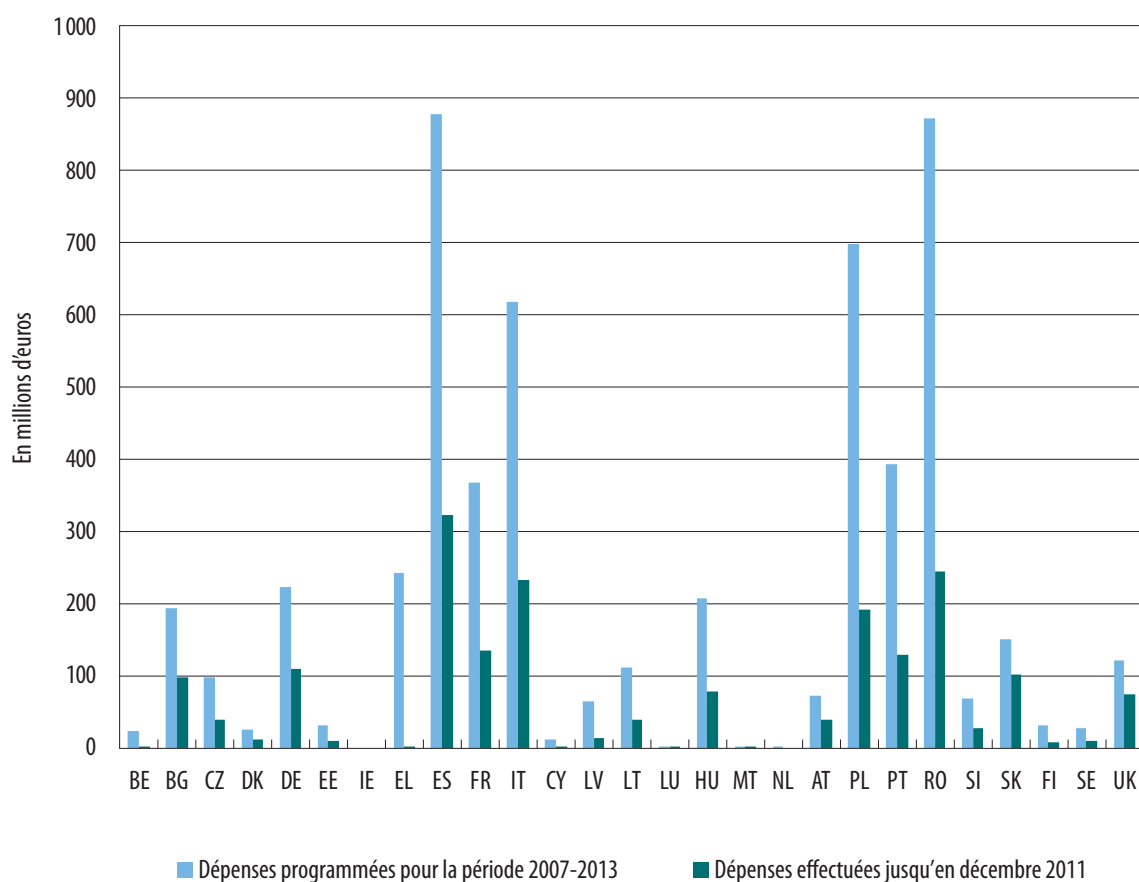


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

**FIGURE —
FONDS DE L'UE AFFECTÉS À LA MESURE 123 PROGRAMMÉS ET DÉPENSÉS
(SITUATION EN DÉCEMBRE 2011)**

Dépenses programmées (2007-2013): 5 557 735 472 euros

Dépenses effectuées (2007-Décembre 2011): 1 940 224 033 euros (34,9 %)



Source: Données compilées par la Cour des comptes européenne sur la base de celles figurant sur le site web du Réseau européen de développement rural: indicateurs financiers et physiques (http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/fr/financial-and-physical-indicators_fr.cfm). Jusqu'en décembre 2011, les Pays-Bas n'ont déclaré aucune dépense. L'Irlande n'a pas programmé la mesure 123.

LISTE DES PROJETS CONTRÔLÉS ET ÉVALUATION, PAR LA COUR, DE L'EFFICIENCE ET DE L'EFFICACITÉ DES SUBVENTIONS ASSOCIÉES

État membre	Description	Coûts éligibles (arrondis) (en euros)	Aide publique exprimée en pourcentage des dépenses éligibles	Viabilité ¹	Valeur ajoutée avérée pour les produits agricoles	Indices d'effet d'aubaine	Indices d'effet de déplacement	Évaluation de l'efficacité et de l'efficacité globales de la subvention
Espagne (Castille-et-León)	Extension de bâtiment et nouveau matériel pour la transformation de la viande	1 000 000	18 %	oui	élevée	quelques-uns	peu	moyennes
	Ligne de production supplémentaire pour la transformation de pommes de terre	600 000	20 %	oui	faible	forts	forts	très faibles
	Construction d'un établissement vinicole	1 500 000	10 %	oui	élevée	quelques-uns	quelques-uns	moyennes
	Ligne de production supplémentaire pour la transformation de pommes de terre	2 200 000	34 %	oui	moyenne	quelques-uns	quelques-uns	moyennes
	Salle supplémentaire pour le stockage de fruits	30 000	40 %	oui	faible	forts	peu ²	très faibles
France	Ligne de production supplémentaire pour la découpe et l'emballage du fromage	800 000	20 %	oui	faible	quelques-uns	forts	très faibles
	Équipement destiné à une nouvelle installation de transformation de légumes biologiques	200 000	39 %	oui	élevée	peu	peu	élevées
	Nouvel équipement pour un établissement vinicole	200 000	40 %	oui	moyenne	forts	quelques-uns	faibles
	Nouvel équipement pour les chaînes de transformation et d'emballage de la viande	700 000	26 %	oui	moyenne	peu	quelques-uns	moyennes
	Nouvel équipement pour un établissement vinicole	200 000	34 %	oui	élevée	forts	quelques-uns	faibles
Italie (Latium)	Nouvel équipement capable de traiter simultanément des olives biologiques et des olives conventionnelles	200 000	40 %	oui	élevée	forts	peu ²	faibles
	Nouveau pressoir à olives de capacité supérieure	200 000	40 %	oui	faible	peu	peu ²	faibles
	Rénovation d'une usine et nouvel équipement pour la transformation et l'emballage de châtaignes	250 000	40 %	oui	moyenne	quelques-uns	peu ²	moyennes
	Nouvelles installations de stockage, d'emballage et de distribution de fruits et de légumes	900 000	38 %	oui	moyenne	peu	quelques-uns	moyennes
	Nouvel équipement pour un établissement vinicole	250 000	40 %	oui	moyenne	forts	quelques-uns	faibles
Lituanie	Nouvelles installations de séchage et de stockage du grain	4 150 000	40 %	oui	faible	quelques-uns	forts	très faibles

¹ L'activité liée au projet se poursuivait à la date de la visite d'audit.

² Le projet visait à gagner des parts du marché, mais ce résultat n'avait pas été atteint à la date de la visite d'audit.

État membre	Description	Coûts éligibles (arrondis) (en euros)	Aide publique exprimée en pourcentage des dépenses éligibles	Viabilité ¹	Valeur ajoutée avérée pour les produits agricoles	Indices d'effet d'aubaine	Indices d'effet de déplacement	Évaluation de l'efficacité et de l'efficacité globales de la subvention
Pologne	Nouvel équipement destiné à une laiterie	3 500 000	25 %	oui	moyenne	quelques-uns	peu	moyennes
	Nouvel équipement et véhicules de transport destinés à une entreprise de transformation de légumes	700 000	40 %	oui	moyenne	forts	peu	faibles
	Nouvel équipement pour la transformation de produits carnés	350 000	40 %	oui	moyenne	forts	peu ²	faibles
	Nouvel équipement pour la préparation et l'emballage de légumes	900 000	40 %	oui	moyenne	quelques-uns	peu	moyennes
Roumanie	Nouvel équipement pour un établissement vinicole	1 100 000	50 %	oui	élevée	peu	peu	élevées
	Nouvel équipement pour la transformation de légumes	1 500 000	50 %	oui	moyenne	quelques-uns	quelques-uns	moyennes
	Nouvel équipement pour la transformation de la viande	400 000	50 %	oui	moyenne	quelques-uns	quelques-uns	moyennes
	Nouvel équipement et véhicules de transport destinés à une minoterie	1 800 000	50 %	oui	faible	quelques-uns	forts	très faibles

¹ L'activité liée au projet se poursuivait à la date de la visite d'audit.

² Le projet visait à gagner des parts du marché, mais ce résultat n'avait pas été atteint à la date de la visite d'audit.

Efficience		Indices d'effet de déplacement		
		peu	quelques-uns	forts
Indices d'effet d'aubaine	peu	élevée	moyenne	faible
	quelques-uns	moyenne	moyenne	faible
	forts	faible	faible	faible

Efficience et efficacité globales		Efficience		
		faible	moyenne	élevée
Valeur ajoutée	faible	très faibles	faibles	faibles
	moyenne	faibles	moyennes	moyennes
	élevée	faibles	moyennes	élevées

Critères d'évaluation	
Valeur ajoutée avérée pour les produits agricoles	<p>Le projet a contribué à obtenir les résultats suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - accroissement de la valeur marchande (prix de vente) des produits; - augmentation de la qualité des produits (y compris des améliorations en matière d'hygiène, de normes environnementales et de bien-être des animaux); - développement de produits et débouchés nouveaux (correspondant à de nouveaux créneaux pour des produits de qualité élevée).
Indices d'effet d'aubaine	<ul style="list-style-type: none"> - L'évaluation, par le bénéficiaire lui-même, de la mesure dans laquelle l'investissement aurait été effectué sans la subvention. - Le projet d'investissement est déjà en cours, voire terminé, avant la demande de subvention/la décision d'octroi de la subvention. - Le projet est préfinancé en grande partie, voire intégralement, sur des fonds propres. - L'appréciation de l'investissement fait apparaître un taux de rendement élevé (ou un amortissement rapide) et rien n'indique que le bénéficiaire a éprouvé des difficultés à réunir le capital nécessaire. - La situation financière de l'entreprise à la date de la demande est très bonne.
Indices d'effet de déplacement	<ul style="list-style-type: none"> - La situation financière de l'entreprise à la date de la demande est très bonne. - Le bénéficiaire opère sur un marché stable ou en régression caractérisé par une faible différenciation des produits, et l'objectif premier du projet était d'accroître la capacité de production/la part de marché ou d'augmenter l'efficacité/de réduire les coûts. - Le projet visait à s'approprier des activités s'inscrivant dans la chaîne de valeur ajoutée (emballage, étiquetage, transport, etc.).

LISTE DES RAPPORTS D'ÉVALUATION À MI-PAROURS EXAMINÉS

Bulgarie

République tchèque

Allemagne — Bavière

Allemagne — Brandebourg/Berlin

Allemagne — Mecklembourg-Poméranie occidentale

Allemagne — Basse-Saxe/Brême

Espagne — Andalousie

Espagne — Castille-La Manche

Espagne — Castille-et-León

Espagne — Estrémadure

France — Hexagone

Italie — Calabre

Italie — Émilie-Romagne

Italie — Latium

Italie — Pouilles

Lituanie

Autriche

Pologne

Portugal — Continent

Portugal — Açores

Roumanie

Royaume-Uni — Angleterre

Royaume-Uni — Pays de Galles

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

II.

À la lecture du considérant 23 du règlement (CE) n° 1698/2005, en conjonction avec l'article 28, il ressort que la Commission considère que la notion de mesure de l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles (et sylvicoles) telle que prévue par le législateur est large, et qu'elle comprend notamment l'amélioration de la protection de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être des animaux.

III.

Le législateur n'a pas prévu d'évaluation ex ante pour déterminer si les demandeurs avaient besoin d'une subvention. La condition est de recenser les besoins dans le programme de développement rural (PDR) en ce qui concerne l'analyse SWOT¹ de la zone concernée, et donc d'allouer l'aide conformément aux faiblesses structurelles et aux besoins territoriaux définis.

La Commission souhaite également souligner que des indicateurs de résultat ont montré que de nouveaux produits et de nouvelles technologies ont été soutenus par une aide, et que la valeur ajoutée brute a augmenté dans certaines entreprises bénéficiaires.

IV.

Lors de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de l'Union européenne (UE) et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité aux dispositions juridiques d'application².

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

Néanmoins, en tant qu'autorité de contrôle, la Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité³ et de procéder à un meilleur ciblage en ce qui concerne la mise en œuvre de la mesure.

¹ SWOT: analyse des points forts et des faiblesses, des possibilités et des menaces.

² Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 [article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005].

³ En particulier, lors des réunions annuelles, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé un courrier aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes dans laquelle il leur était demandé de tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour assurer une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Puis, en 2009, dans un autre courrier, il avait été demandé aux États membres de s'assurer que des critères de sélection appropriés étaient définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Réponse commune aux points V. et VI.

La Commission considère que les critères d'éligibilité définis par les États membres n'ont pas, en tant que tels, pour objet d'exclure une entreprise spécifique d'un secteur de production du soutien de l'Union européenne. Au contraire, les critères d'éligibilité devraient avoir pour objet, en ce qui concerne le soutien octroyé à une opération, de mieux cibler l'aide en fonction des véritables besoins du territoire concerné, sur la base de la programmation stratégique et de l'analyse SWOT. La législation même favorise déjà les petites et moyennes entreprises (PME) (à l'exception des régions ultrapériphériques). En ce qui concerne le ciblage de l'aide, la Commission partage l'avis de la Cour selon lequel il y a lieu d'améliorer celui-ci au niveau des États membres.

VII.

Bien que l'incidence sur les producteurs primaires soit indirecte, la Commission estime que la logique d'intervention est suffisamment claire. En effet, l'amélioration de la manutention/transformation des produits agricoles, pour répondre notamment à l'évolution des normes de commercialisation, permet au secteur primaire de bénéficier d'une demande stabilisée, plus particulièrement avec la création de nouveaux produits (novateurs) et de nouveaux débouchés commerciaux, et partant, de renforcer la compétitivité du secteur agricole des territoires concernés.

Pour remédier aux faiblesses constatées dans les méthodologies mises au point par les États membres pour évaluer certains indicateurs, la Commission a établi des orientations méthodologiques en 2010. Ces lignes directrices ayant été distribuées et expliquées aux personnes chargées de l'évaluation dans les États membres, on peut s'attendre désormais à obtenir des chiffres plus fiables.

VIII. a)

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

VIII. b)

À plusieurs reprises, la Commission a insisté sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité (voir note marginale n° 3).

Dans ses propositions⁴, la Commission prévoit la définition de critères de sélection pour l'ensemble des mesures pour garantir l'égalité de traitement des demandeurs, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures conformément aux priorités de l'Union en matière de développement rural. L'utilisation de critères de sélection est en général obligatoire, même dans le cas où les ressources disponibles sont suffisantes.

VIII. c)

La Commission organisera avec les États membres, au cours du premier semestre de l'année 2013, un échange de bonnes pratiques sur l'atténuation des risques de l'effet d'aubaine et de déplacement.

⁴ La proposition de règlement sur le développement rural et son article 49, ainsi que les modalités d'exécution ou des actes délégués constituent la base juridique. Voir communication COM(2011) 627 final/2 du 19.10.2011.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VIII. d)

Le cadre du suivi et d'évaluation pour la période 2014-2020 est en cours d'élaboration⁵.

Les propositions actuelles tiennent compte des enseignements tirés de la période en cours et de la nécessité de mesurer l'efficacité avec laquelle les fonds ont été dépensés. Ces propositions visent à améliorer la communication des résultats et des incidences des actions, en tenant compte des informations disponibles aux différentes étapes de la période de programmation (voir aussi la réponse au point 88 et la recommandation n° 4).

INTRODUCTION

Réponse à l'encadré 1

Voir point 15.

4.

Voir la réponse de la Commission aux points 34 et 35.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

9.

Voir la réponse de la Commission au point 15.

⁵ La proposition de législation horizontale (article 110), la proposition de règlement «DR» (titre VII), ainsi que les modalités d'exécution ou des actes délégués constituent la base juridique. Voir communication COM(2011) 628 final/2 du 19.10.2011.

OBSERVATIONS

13.

La Commission reconnaît que les États membres doivent cibler la mesure en fonction des besoins déterminés du secteur ainsi que des handicaps structurels.

Voir aussi la réponse au point 15.

15.

À la lecture du considérant 23 du règlement (CE) n° 1698/2005, en combinaison avec l'article 28, il ressort que la Commission considère que la notion de mesure de l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles (et sylvicoles) telle que prévue par le législateur est large, et qu'elle comprend notamment l'amélioration de la protection de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être des animaux; l'obligation de recenser les besoins dans le PDR est liée aux besoins spécifiques de la zone de programmation⁶. Ces besoins ont été recensés grâce à l'analyse SWOT.

Réponse commune aux points 16. et 17.

La mesure a évolué au fil du temps pour passer de la gestion directe à la gestion partagée et le législateur a choisi de limiter au maximum les règles afin de simplifier la législation et de mieux refléter le principe de subsidiarité et de gestion partagée.

Réponse commune aux points 18. et 19.

Lors de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité aux dispositions du règlement (CE) n° 1698/2005 et du règlement (CE) n° 1974/2006.

21.

Le PDR de la Pologne établit que les principales faiblesses structurelles du secteur de la transformation des produits alimentaires sont: une mauvaise intégration verticale et une structure peu diversifiée qui nécessitent une intervention publique.

⁶ L'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), stipule que, pour «les mesures d'investissement, les États membres veillent à ce que l'aide soit ciblée sur des objectifs clairement définis [en fonction de] besoins structurels et territoriaux ainsi que [de] handicaps structurels [...]» (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 3

Dans le cas de la région de Castille-et-León, même si le PDR contient les objectifs énumérés au considérant 23 du règlement (CE) n° 1698/2005, il prévoit également un objectif supplémentaire permettant d'améliorer les résultats des exploitations et des zones rurales⁷.

Pour la France, les plans régionaux ne sont pas soumis à l'approbation de la Commission. Néanmoins, dans le document de programmation de la région Rhône-Alpes, une certaine priorité a été accordée aux projets novateurs et technologiques de réseaux d'entreprises⁸.

22.

En ce qui concerne la France, le plan de développement rural hexagonal (PDRH) établit le cadre général pour chaque mesure. Il y a lieu d'effectuer, au niveau régional, un meilleur ciblage et d'apporter davantage de précisions dans les documents de programmation régionale.

Voir également le point 37.

23.

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

La programmation stratégique, grâce à l'analyse SWOT qui détermine notamment les besoins structurels et territoriaux, a pour tâche de choisir les secteurs alimentaires à soutenir.

La Commission considère que, s'il est nécessaire pour les États membres de fixer des critères d'éligibilité, ceux-ci ne sont pas les seuls à permettre de cibler la mesure. Le ciblage de l'aide peut être effectué de nombreuses manières: en se basant sur les critères de sélection, sur la différenciation régionale et sectorielle et la différenciation de l'intensité des aides en fonction de la nature de l'investissement et du plafond des aides qui permettent à l'État membre d'effectuer une présélection entre les bénéficiaires potentiels.

⁷ Voir pages 247 et 248 du PDR (http://www.jcyl.es/web/jcyl/agriculturaganaderia/ES/plantilla100/1185746059889/_/_/_/).

⁸ Voir le volet régional Rhône-Alpes du programme de développement rural hexagonal du 10 août 2010, pages 81-82 (http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rhone-Alpes_drdr_v4_valable_100810_v2_101022.pdf).

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, dans le courrier envoyé aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes, la Commission demandait de tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour assurer une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Puis, en 2009, dans un autre courrier, il était demandé aux États membres de s'assurer que des critères de sélection appropriés étaient définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

24.

La traduction concrète des objectifs fixés au niveau du PDR se fait ensuite au niveau de la conception de la mesure et du ciblage des actions. La Commission vérifie la cohérence des actions afin de garantir que le cadre de celles-ci est cohérent avec les objectifs de l'UE et fournit des orientations appropriées pour la mise en œuvre de la stratégie.

25.

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

Conformément à l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006, les États membres sont tenus de préciser les motifs d'intervention, les objectifs, le champ d'application et les actions. En outre, ils doivent prouver que, pour les mesures d'investissement, l'aide est ciblée sur des objectifs clairement définis en rapport avec les besoins territoriaux et les handicaps structurels relevés. Dans le cadre de la procédure d'évaluation, la Commission vérifie que ces points sont couverts dans chaque programme.

26.

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

RÉPONSES DE LA COMMISSION

27.

Voir les réponses dans la deuxième partie du rapport.

28.

Voir les réponses dans la troisième partie du rapport.

29. Premier tiret

Voir la réponse au point 31.

L'article 72 du règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que tous les projets bénéficiant d'une aide doivent être viables en ce sens que les États membres veillent à ce qu'une opération d'investissement ne connaisse pas, dans un délai de cinq ans à compter de la décision de financement, de modification importante, y compris l'arrêt ou la délocalisation d'une activité productive.

En ce qui concerne l'évaluation, les informations doivent être fournies dans le cadre commun de suivi et d'évaluation.

29. Deuxième tiret

La conception de la mesure, y compris les critères d'éligibilité et de sélection, devrait être le résultat de la programmation stratégique fondé sur l'analyse SWOT et refléter les besoins structurels et territoriaux et les handicaps structurels relevés.

Les activités couvertes par la mesure incluent notamment la promotion de la production d'énergie renouvelable, l'amélioration de la protection de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être des animaux.

29. Troisième tiret

Voir la réponse de la Commission au point 30.

Le ciblage de l'aide aux investissements [article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission] a été introduit au cours de la présente période de programmation précisément pour limiter l'effet d'aubaine et de déplacement.

30.

L'article 28 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil dispose que l'aide n'est pas accordée aux entreprises en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

31.

Il est de la responsabilité des États membres d'établir les critères et le mode d'évaluation d'un projet pour déterminer s'il peut réellement améliorer les résultats de l'entreprise.

La Commission tient à rappeler que l'article 28 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil dispose que les investissements réalisés en vue d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles doivent améliorer le niveau global des résultats des entreprises, et que l'aide n'est pas accordée aux entreprises en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

L'article 24, paragraphe 2, point e), du règlement (UE) n° 65/2011 prévoit des «contrôles administratifs des demandes d'aide [portant] notamment sur: [...] e) la fiabilité du demandeur, en se référant à toute opération précédemment entreprise depuis 2000».

Encadré 4

Italie (Latium): en ce qui concerne les contrôles effectués par les fonctionnaires régionaux, les services de la Commission ont abordé ce point à l'occasion de la réunion annuelle du 27 novembre 2012 avec l'autorité de gestion et les représentants de l'organisme payeur, et cette question fera l'objet d'un suivi approprié.

33.

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

Tous les États membres ont procédé à une première analyse SWOT et à une évaluation des besoins qui ont servi de base à la sélection des mesures pertinentes et des objectifs respectifs.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

34.

La Commission estime qu'il existe plusieurs mécanismes de ciblage tels que les critères d'éligibilité (y compris les taux d'aide différenciés) et les critères de sélection pour orienter les fonds de l'UE et les fonds nationaux vers des objectifs stratégiques.

35.

L'article 71, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005 prévoit une obligation générale de fixer des critères de sélection. Toutefois, il appartient aux États membres de définir le niveau de détail pour les critères de sélection.

Conformément à l'article 49 de la proposition de la Commission pour la prochaine période de programmation, la programmation stratégique sera renforcée, ce qui améliorera le ciblage stratégique en fonction des priorités de l'Union pour le développement rural et leurs domaines prioritaires.

36.

Bien que la région de Castille-et-León n'ait pas de critères de sélection proprement dits, les critères établis au niveau régional et les critères stricts d'éligibilité servent également d'instruments de sélection permettant d'effectuer un ciblage parmi les bénéficiaires potentiels.

La Pologne a essayé d'atteindre les objectifs escomptés en matière de ciblage de l'aide en travaillant sur les critères d'éligibilité et sur les modalités de lancement des appels à candidatures. Le 23 août 2012, l'autorité de gestion polonaise a engagé le processus d'introduction de critères de sélection pour la mesure 123.

37.

Voir la réponse au point 15.

Il est possible d'accorder la priorité à des projets qui n'apportent pas directement de valeur ajoutée aux produits, notamment les projets qui améliorent la protection de l'environnement, s'ils s'inscrivent dans le cadre de la stratégie.

Comme il n'y a pas de définition type de la «valeur ajoutée» qui peut prendre différentes formes, les critères d'évaluation devraient répondre aux objectifs de la mesure spécifique.

Pour la Lituanie, sur ordonnance du ministère lituanien de l'agriculture⁹, les critères de sélection appliqués dans le cadre de la mesure 123 ont été revus. Les nouveaux critères mettent davantage l'accent sur l'accroissement de la valeur ajoutée apportée aux produits agricoles.

⁹ Ordonnance n° 3D-219 du 27 mars 2012.

Encadré 6

En ce qui concerne la Roumanie, la Commission souhaite préciser que, bien que la majorité des projets présentent un nombre de points supérieur au seuil minimal établi pour être sélectionnés, seuls les meilleurs projets sont financés. Jusqu'en décembre 2012, seuls environ 37 % des projets présentés dans le cadre de la mesure 123 dans le PDR ont été sélectionnés.

Encadré 7

En ce qui concerne l'Italie (Latium), la Commission considère comme étant une bonne pratique, lors de l'application des critères de sélection, l'utilisation d'une note minimale à atteindre par chaque projet éligible pour bénéficier d'un financement. À la suite des observations formulées par la Commission et par la Cour des comptes, la région a désormais adopté une note minimale à appliquer dans les futurs appels d'offres.

40.

L'objectif est d'évaluer les ressources endogènes et de soutenir le développement local ainsi que d'assurer la stabilité de l'approvisionnement local.

41.

Conformément à l'article 16 du règlement (CE) n° 1698/2005, l'autorité nationale/régionale établit ses priorités/stratégies en rapport avec l'analyse ex ante visée à l'article 85.

42.

L'article 72 du règlement (CE) n° 1698/2005 dispose que tous les projets bénéficiant d'une aide doivent être viables en ce sens que les États membres veillent à ce qu'une opération d'investissement ne connaisse pas, dans un délai de cinq ans à compter de la décision de financement, de modification importante, y compris l'arrêt ou la délocalisation d'une activité productive.

En ce qui concerne l'évaluation, les informations doivent être fournies dans le cadre commun de suivi et d'évaluation.

43.

La Commission considère que les interventions sélectionnées pour bénéficier d'une aide sont conformes aux priorités spécifiques des PDR, répondent aux besoins estimés du territoire au niveau national et régional selon l'analyse SWOT et atteignent les objectifs de la réglementation en vigueur en matière de développement rural. Les interventions financées sont liées à la production agricole de base et visent à renforcer les PME locales/régionales existantes (y compris les coopératives) que le législateur avait à l'esprit.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

44.

Les risques sont inhérents à tout projet d'investissement. Si l'autorité de gestion, sur la base de critères établis sous sa responsabilité, estime initialement que le projet est susceptible d'augmenter le niveau global des résultats de l'entreprise et respecte toute condition d'éligibilité supplémentaire établie dans le PDR, elle peut dès lors obtenir une aide.

L'établissement des critères et du mode d'évaluation d'un projet pour déterminer si celui-ci peut réellement améliorer les résultats de l'entreprise relève de la responsabilité des États membres.

46.

La Commission se félicite de l'appréciation positive de la Cour.

48.

La Commission considère que l'amélioration de l'efficacité du secteur est l'un des moyens qui permet de renforcer la compétitivité de l'agriculture, comme indiqué au considérant 23 du règlement (CE) n° 1698/2005.

Encadré 9

En France (Rhône-Alpes), le projet d'établir une nouvelle ligne d'emballage est une manière logique et classique de favoriser le développement et l'évolution de l'entreprise; toute entreprise normalement performante se doit, à un certain moment, de développer ses propres capacités dans différents domaines (emballage, logistique, informatique, technologies, etc.).

Dans l'exemple de la région de Castille-et-León évoqué par la Cour, l'augmentation de la capacité de stockage a trait à la commercialisation des fruits et légumes: elle permet d'acquérir une plus grande part de marché et donc de contribuer à améliorer le niveau global des résultats de l'entreprise, conformément à l'article 28, points a) et b), du règlement (CE) n° 1698/2005.

En Roumanie, sur la base des informations reçues concernant le projet en question, il apparaît que celui-ci contribue à améliorer et moderniser le réseau local de collecte des produits.

50.

La Commission estime que le soutien apporté à l'industrie alimentaire peut non seulement aider à créer de nouveaux emplois, mais aussi contribuer au maintien de l'emploi dans les zones rurales.

52.

La Commission est d'avis que l'aide publique peut être nécessaire et efficace dans des circonstances de défaillance du marché, en particulier lorsqu'il s'agit de fournir des biens publics et de dégager des externalités positives.

53.

La Commission estime que les États membres audités ont mis en évidence les faiblesses du secteur. Dans le cadre du processus de programmation stratégique, les États membres sont tenus de veiller à ce que l'aide soit ciblée sur des objectifs clairement définis en fonction des besoins structurels et territoriaux ainsi que des handicaps structurels qui ont été recensés [article 28 du règlement (CE) n° 1698/2005 et article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006].

54.

La Commission estime que les critères d'éligibilité et de sélection devraient servir de base pour orienter le soutien vers les besoins objectifs du secteur qui ont été déterminés pour différents types d'investissement.

La Commission tient à rappeler que l'article 28 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil dispose que les investissements réalisés en vue d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles doivent améliorer le niveau global des résultats des entreprises, et que l'aide n'est pas accordée aux entreprises en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

55.

En Lituanie, le critère «taux élevé de retour sur investissement» figurait en dernière place sur la liste reprenant six critères de sélection classés par ordre de priorité et le critère «faible intensité de l'aide demandée» était classé à l'avant-dernière place (4^e). Depuis 2011, ce critère a été modifié par les autorités lituaniennes et remplacé par la version actuelle, applicable en 2012, à savoir «projets présentant un taux supérieur de rendement des actifs»¹⁰.

¹⁰ Ordonnance du ministère de l'agriculture lituanien n° 3D-219 du 27 mars 2012.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Réponse commune aux points 56. et 57.

La Commission a tenu compte du risque lié au fait que les coûts du projet qui ont été engagés avant la date de présentation de la demande d'aide peuvent être réclamés rétroactivement.

- Dans sa 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 sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission a proposé que seules les dépenses qui ont été engagées après la présentation d'une demande à l'autorité compétente soient considérées comme admissibles¹¹. La Commission est d'avis que cette proposition devrait limiter l'effet d'aubaine.
- Une exigence similaire a été introduite par 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 engagées après l'approbation de la demande d'aide par l'autorité compétente sont admissibles.

58.

En ce qui concerne le Latium, dans le cadre de la procédure préliminaire de manifestation d'intérêt («domanda di pre-adesione»¹²), il se pourrait que les bénéficiaires aient commencé à mettre en œuvre des projets avant d'avoir complété la demande, en particulier avant la préparation administrative et de la procédure.

Encadré 10

La Commission va procéder à un examen approfondi de ce point afin d'analyser la justification du paiement supplémentaire.

¹¹ Proposition d'alignement de Lisbonne — COM (2010) 537 final du 30 septembre 2010.

¹² Par «domanda di pre-adesione», on entend «un instrument que la région a mis en œuvre exclusivement au cours de la phase initiale de mise en œuvre de la mesure (pour le premier appel d'offres), en autorisant un lancement rapide des projets de manière à garantir la continuité des interventions lors du passage de la période de programmation précédente à celle de l'année en cours, ce qui réduit le risque d'interruption des opérations et accélère la mise en œuvre du programme».

59.

La Commission estime que la possibilité de bénéficier d'un financement public peut générer une incitation à la réalisation de projets qui n'auraient pas eu lieu sans financements à disposition.

La Commission encourage les États membres à raccourcir le délai d'approbation des projets et note que la situation s'améliore (notamment en France). Toutefois, le fait de garantir l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre et le bon fonctionnement des procédures administratives au niveau national/régional relève de la responsabilité de l'État membre.

En ce qui concerne la région de Castille-et-León, lors du dernier comité de suivi du 15 juin 2012, la Commission a encouragé celle-ci à raccourcir les délais d'approbation et de paiement des projets sans mettre en péril la bonne gestion des fonds de l'UE.

En ce qui concerne la Roumanie, la Commission encourage l'État membre à raccourcir le délai d'approbation des projets, tout en veillant à maintenir un équilibre entre le traitement des demandes dans un délai raisonnable sans compromettre la bonne gestion financière des fonds de l'UE. La longueur du processus de sélection est due principalement au nombre élevé de demandes reçues dans le cadre de chaque appel à propositions.

60.

La région de Castille-et-León évalue l'éventuel effet d'aubaine. Les enseignements tirés de cet exercice permettront d'améliorer les procédures administratives afin d'évaluer et de réduire les risques.

61.

La synthèse des évaluations à mi-parcours¹³ effectuée pour le compte de la Commission devrait donner des informations sur la façon dont la question de l'effet d'aubaine a été traitée, sur la base des rapports d'évaluation à mi-parcours qui ont évalué/calculé les incidences de leurs programmes. Toutefois, étant donné que l'évaluation à mi-parcours n'est pas structurée selon des mesures particulières mais selon des thèmes fondamentaux, elle ne donnera pas nécessairement une idée précise du rôle spécifique de la mesure 123 dans l'estimation des effets d'aubaine.

¹³ La synthèse des évaluations à mi-parcours pour la période 2007-2013 sera publiée à la fin de 2012/au début de 2013.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

62.

Un certain effet de déplacement dans le secteur de la transformation et de la commercialisation est acceptable si une plus grande efficacité de ces secteurs assure au secteur agricole primaire un bénéfice net global.

La Commission considère que, si la subvention permet à l'entreprise d'accroître sa part de marché au détriment d'un concurrent, cet effet ne correspond pas à une utilisation inefficace des fonds de l'UE. La subvention peut accroître l'efficacité d'une exploitation (du point de vue économique et/ou écologique) qui peut contribuer de manière générale au renforcement de la compétitivité de l'agriculture dans la zone de programmation.

La Commission estime que, si l'aide à l'investissement est bien ciblée (en utilisant notamment les critères d'éligibilité et de sélection, y compris les taux d'aides d'État différenciés) et repose sur des lacunes/des besoins clairement identifiés¹⁴, le risque de l'effet d'aubaine et de déplacement est limité. Le ciblage de l'aide à l'investissement (article 43) a été introduit au cours de cette période de programmation justement pour limiter l'effet d'aubaine et de déplacement résultant des évaluations précédentes.

Réponse commune aux points 63. et 64.

La Commission considère que les interventions sélectionnées pour le bénéfice de l'aide sont conformes aux priorités spécifiques des PDR, répondent aux besoins estimés du territoire au niveau national et régional selon l'analyse SWOT et atteignent les objectifs de la réglementation en vigueur en matière de développement rural. Par conséquent, la Commission estime que l'effet de déplacement peut exister et que, dans certaines conditions, il peut même conduire à une amélioration de la situation économique (rationalisation, par exemple).

Réponse commune aux points 65. et 66.

En termes généraux, la Commission considère que les États membres ont l'obligation d'adopter une approche stratégique de la programmation qui tienne compte de la situation spécifique et des besoins des différentes zones rurales et des bénéficiaires visés par le programme. Cela permet de limiter le risque de déplacement en ciblant l'aide pour l'orienter vers ceux qui en ont réellement besoin. En outre, l'instrument du plan stratégique national prévoit une cohérence entre les diverses régions/zones et devrait assurer une répartition équilibrée et appropriée des ressources publiques.

Voir aussi la réponse au point 63.

¹⁴ Article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006.

66.

La Commission considère que les interventions sélectionnées pour le bénéfice de l'aide sont conformes aux priorités spécifiques des PDR, répondent aux besoins estimés du territoire au niveau national et régional selon l'analyse SWOT et atteignent les objectifs de la réglementation en vigueur en matière de développement rural. Les interventions financées sont liées à la production agricole de base et visent à renforcer les PME locales/régionales existantes (y compris des coopératives). Par conséquent, la Commission estime que l'effet de déplacement peut exister et que, dans certaines conditions, il peut même conduire à une amélioration de la situation économique (rationalisation, par exemple).

Réponse commune aux points 67. et 69.

Conformément aux principes de subsidiarité et de gestion partagée, la sélection des projets relève de la responsabilité des États membres. La Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité¹⁵.

Lors de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de l'Union et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité aux dispositions juridiques d'application¹⁶.

Le cadre de suivi et d'évaluation pour la période 2014-2020 est en cours d'élaboration¹⁷.

¹⁵ En particulier, lors des réunions annuelles, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Par ailleurs, dans une autre lettre, datant de 2009, les États membres étaient invités à s'assurer que des critères de sélection appropriés sont définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

¹⁶ Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 [article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005].

¹⁷ La proposition de législation horizontale (article 110), la proposition de règlement «DR» (titre VII), ainsi que les modalités d'exécution ou des actes délégués constituent la base juridique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les propositions portant sur le système de suivi et d'évaluation pour la période 2014-2020 visent à mieux adapter le calendrier des évaluations aux informations disponibles aux différentes étapes de la période de programmation. Le rapport d'évaluation à mi-parcours n'étant plus exigé, il y a lieu de présenter, en 2017 et 2019, des rapports annuels d'exécution détaillés qui notamment établissent et évaluent les progrès dans la réalisation des objectifs du programme (voir la proposition de règlement portant dispositions communes, article 44). Afin d'être en mesure de fournir les informations nécessaires, les États membres sont tenus d'effectuer des évaluations au cours de la période de programmation selon un plan d'évaluation (voir proposition de règlement portant dispositions communes, article 49).

70.

La prochaine synthèse des évaluations à mi-parcours devrait donner un aperçu de la mise en œuvre de la mesure fondée sur les 92 évaluations à mi-parcours des États membres et des régions. Elle inclura des informations sur les taux de réussite des indicateurs de résultat liés à la mesure 123 (nombre d'entreprises introduisant de nouveaux produits et/ou de nouvelles techniques et accroissement de la valeur ajoutée brute des entreprises bénéficiaires) — pour de plus amples détails, voir la réponse au point 76.

Dans l'évaluation ex post, les États membres devraient à nouveau établir un rapport sur le taux de réussite des indicateurs de résultat, couvrant cette fois l'ensemble de la période de programmation.

73.

Il appartient à l'autorité de gestion de déterminer les cas où il serait pertinent d'établir des indicateurs supplémentaires, afin de les mettre au point et d'en assurer le suivi¹⁸. Le but n'est pas d'avoir un ensemble exhaustif d'indicateurs supplémentaires mais plutôt de disposer d'indicateurs supplémentaires définis de façon à assurer que les spécificités du PDR peuvent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

Consciente des faiblesses dans les méthodologies utilisées dans les États membres pour évaluer certains indicateurs, la Commission a établi des orientations méthodologiques en 2010 qui ont été distribuées et expliquées aux personnes chargées de l'évaluation dans les États membres. Des chiffres plus précis et plus fiables sont désormais attendus.

¹⁸ Chaque programme de développement rural définit un nombre limité d'indicateurs supplémentaires propres au programme — voir article 81, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005.

En Roumanie, la question des indicateurs manquants a été soulevée au cours des réunions d'examen annuelles et la Roumanie s'efforce de les fournir en recourant à un projet à financer au titre de l'assistance technique.

74.

En ce qui concerne la gestion partagée, le manuel du cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) prévoit une certaine marge de manœuvre pour les États membres en ce qui concerne la manière dont ils mettent en œuvre le suivi et l'évaluation. Les États membres doivent déterminer le juste équilibre de leur système de contrôle, afin de garantir des données de qualité à un coût acceptable.

75.

La prochaine synthèse des évaluations à mi-parcours devrait donner une image plus complète sur les informations contenues dans les rapports d'évaluation à mi-parcours, étant donné qu'elle porte sur l'ensemble des 92 évaluations à mi-parcours des États membres et des régions. Elle comprend notamment des informations sur la mesure 123 en ce qui concerne sa mise en œuvre¹⁹ et sur le taux de réussite des indicateurs de résultat auquel la mesure devrait contribuer²⁰.

En outre, la synthèse des évaluations à mi-parcours donnera un aperçu de l'incidence des programmes sur la base des informations disponibles dans les évaluations à mi-parcours des États membres qui ont effectué ces estimations/calculs, bien que la quantification exacte des incidences risque d'être difficile à ce stade de la mise en œuvre des programmes.

Dans les cas où les informations quantitatives sur les incidences ne sont pas disponibles, la Commission ne considère pas comme une mauvaise pratique le fait d'établir les rapports d'évaluation sur l'incidence de certaines mesures sur la base d'une analyse conceptuelle et d'arguments théoriques, à condition que ces arguments soient bien fondés.

Les propositions portant sur le système de suivi et d'évaluation pour la période 2014-2020 remédient aux difficultés de l'évaluation des incidences au moment où les évaluations à mi-parcours ont été réalisées, en prévoyant une approche différente (pour plus de détails, voir réponse au point 88, recommandation n° 4).

¹⁹ Taux de réussite des indicateurs de réalisation, nombre d'entreprises bénéficiaires et volume total de l'investissement.

²⁰ Nombre d'entreprises introduisant de nouveaux produits et/ou de nouvelles techniques et augmentation de la valeur ajoutée brute, dans les entreprises bénéficiaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

76.

La synthèse des évaluations à mi-parcours devrait fournir un aperçu des taux de réponse aux questions d'évaluation. L'une des raisons pour lesquelles seule une solution partielle a été trouvée en ce qui concerne les normes de qualité environnementale associées à la mesure 123, est la programmation trop précoce de l'évaluation à mi-parcours qui n'a pas permis d'effectuer une évaluation fiable des incidences à mi-parcours de la période de programmation.

Encadré 11

Portugal — Açores

Voir la réponse au point 77.

Allemagne — Bavière

Voir la réponse au point 62.

77.

Nous vous renvoyons à la réponse au point 75 sur les informations contenues dans la prochaine synthèse des évaluations à mi-parcours, qui devrait fournir une indication de l'efficacité actuelle de la mesure et une base utile pour décider s'il y a lieu de programmer la mesure à l'avenir.

La Commission souhaite également souligner que, sur la base d'indicateurs de résultat, de nouveaux produits et de nouvelles technologies ont été soutenus par une aide et la valeur ajoutée brute a augmenté dans certaines entreprises bénéficiaires.

Un montant de 9 milliards d'euros inscrit au budget pour la période en cours fera l'objet d'une évaluation ex post.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

79.

À la lecture du considérant 23 du règlement (CE) n° 1698/2005, en combinaison avec l'article 28, il ressort que la Commission considère que la notion de la mesure de l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles (et sylvicoles) telle que prévue par le législateur est large, et qu'elle comprend notamment l'amélioration de la protection de l'environnement, la sécurité du travail, l'hygiène et le bien-être des animaux.

80.

Un certain effet de déplacement dans le secteur de la transformation et de la commercialisation est acceptable si une plus grande efficacité de ces secteurs assure au secteur agricole primaire un bénéfice net global.

La Commission considère que, si la subvention permet à l'entreprise d'accroître sa part de marché au détriment d'un concurrent, cet effet n'entraîne pas nécessairement une utilisation inefficace des fonds de l'UE. La subvention peut accroître l'efficacité d'une exploitation (du point de vue économique et/ou écologique) qui peut contribuer de manière générale au renforcement de la compétitivité de l'agriculture dans la zone de programmation.

La Commission estime que, si l'aide à l'investissement est bien ciblée (en utilisant notamment les critères d'éligibilité et de sélection, y compris les taux d'aides d'État différenciés) et repose sur des lacunes/des besoins clairement définis²¹, le risque de l'effet d'aubaine et de déplacement est limité. Le ciblage de l'aide à l'investissement [article 28 du règlement (CE) n° 1698/2005 et article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006] a été introduit au cours de la période de programmation concernée justement pour limiter l'effet d'aubaine et de déplacement résultant des évaluations précédentes.

81. Premier tiret

Le législateur n'a pas prévu d'évaluation ex ante pour déterminer si les demandeurs avaient besoin d'une subvention. La condition est de recenser les besoins dans le PDR en ce qui concerne l'analyse SWOT²² de la zone concernée, et donc d'allouer l'aide conformément aux faiblesses structurelles et aux besoins territoriaux définis.

81. Deuxième tiret

Lors de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité aux dispositions juridiques d'application²³.

²¹ Article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006.

²² SWOT = analyse des points forts et des faiblesses, des possibilités et des menaces.

²³ Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 [article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005].

RÉPONSES DE LA COMMISSION

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

Néanmoins, dans son rôle de contrôle, la Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité²⁴ et de procéder à un meilleur ciblage dans la mise en œuvre de la mesure.

81. Troisième tiret

Bien que l'incidence sur les producteurs primaires soit indirecte, la Commission est d'avis que la logique d'intervention telle qu'établie par le législateur est suffisamment claire. En effet, l'amélioration de la manutention/transformation des produits agricoles, notamment pour répondre à l'évolution des normes de commercialisation, permet au secteur primaire de bénéficier d'une demande stabilisée de ses produits. C'est le cas plus particulièrement avec la création de nouveaux produits (novateurs) et de nouveaux débouchés commerciaux. La compétitivité du secteur agricole des territoires concernés est ainsi renforcée.

Afin de remédier aux faiblesses dans les méthodologies mises au point par les États membres pour évaluer certains indicateurs, la Commission a établi des orientations méthodologiques en 2010²⁵. Ces lignes directrices ayant été distribuées et expliquées aux personnes chargées de l'évaluation dans les États membres, on peut s'attendre désormais à obtenir des chiffres plus fiables.

82.

Le cadre de suivi et d'évaluation pour la période 2014-2020 est en cours d'élaboration²⁶.

Ces propositions tiennent compte des enseignements tirés de la période en cours et de la nécessité de mesurer l'efficacité avec laquelle les fonds ont été dépensés, en tenant davantage compte, lors de l'établissement des rapports sur les résultats et les incidences des actions, des informations disponibles aux différentes étapes de la période de programmation (voir aussi la réponse au point 87 et la recommandation n° 4).

²⁴ En particulier, lors des réunions annuelles, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Par ailleurs, dans une autre lettre, datant de 2009, les États membres étaient invités à s'assurer que des critères de sélection appropriés sont définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

²⁵ Orientations méthodologiques sur des indicateurs spécifiques, établies par le réseau européen d'évaluation pour le développement rural (http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/evaluation-methodologies/guidance-on-specific-indicators/introduction/fr/introduction_en.cfm).

²⁶ La proposition de législation horizontale (article 110), la proposition de règlement «DR» (titre VI), ainsi que les modalités d'exécution ou des actes délégués constituent la base juridique.

84.

La Commission estime que la logique d'intervention/justification de la mesure est suffisamment claire. En restructurant et développant le capital physique potentiel et en promouvant l'innovation, la mesure vise en réalité à moderniser et à favoriser la compétitivité du secteur agricole en augmentant la valeur ajoutée des produits locaux.

Lors de l'approbation des PDR, la Commission effectue une analyse pour évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de l'Union et les plans stratégiques nationaux concernés, et leur conformité aux dispositions juridiques d'application²⁷.

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

Néanmoins, dans son rôle de contrôle, la Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité²⁸ et de procéder à un meilleur ciblage dans la mise en œuvre de la mesure.

Recommandation n° 1 — Première partie

Voir deuxième partie de la recommandation.

Recommandation n° 1 — Seconde partie

La Commission est d'accord avec la recommandation et a proposé de renforcer le cadre juridique pour la prochaine période de programmation, afin que les objectifs préalables quantifiés (similaires à des indicateurs de résultat) soient fixés pour chacun des domaines prioritaires de l'Union, sur la base d'indicateurs communs de résultat. Le programme contient une description de la stratégie et les mesures sélectionnées liées aux priorités de l'Union seront fondées sur une logique d'intervention solide reposant sur une évaluation ex ante.

²⁷ Règlement (CE) n° 1698/2005 et règlement (CE) n° 1974/2006 [article 18 du règlement (CE) n° 1698/2005].

²⁸ En particulier, lors des réunions annuelles, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Par ailleurs, dans une autre lettre, datant de 2009, les États membres étaient invités à s'assurer que des critères de sélection appropriés sont définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

85.

La Commission a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité²⁹ pendant la période de programmation actuelle.

Pour la prochaine période de programmation, il est prévu, dans les propositions de la Commission³⁰, que les critères de sélection soient définis pour l'ensemble des mesures et visent à garantir l'égalité de traitement des demandeurs, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures conformément aux priorités de l'Union en matière de développement rural. L'utilisation de critères de sélection sera en général obligatoire, même dans le cas où les ressources disponibles sont suffisantes³¹.

Recommandation n° 2 — Première partie

La Commission croit savoir que la première partie de la recommandation est adressée aux États membres. Elle a insisté à plusieurs reprises, pendant la période de programmation en cours, sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande sélectivité et est disposée à continuer d'encourager les États membres à le faire.

Pour la période à venir, la Commission a proposé que les États membres prouvent qu'une approche appropriée a été définie et fixe les principes applicables à l'établissement des critères de sélection des projets qui tient compte des objectifs correspondants.

Recommandation n° 2 — Seconde partie

En ce qui concerne l'application des critères de sélection, la Commission est d'accord et elle est prête à encourager les États membres à utiliser de façon plus efficace les critères de sélection pour le reste de la période de programmation actuelle. En outre, la Commission a proposé que des critères de sélection soient définis pour la prochaine période de programmation, pour les opérations au titre de l'ensemble des mesures³².

²⁹ En particulier, lors des réunions annuelles, à savoir au début de la période de programmation, la Commission avait envoyé une lettre aux autorités de gestion de l'ensemble des programmes afin de les inciter à tenir compte de l'importance de bien définir les critères de sélection pour une mise en œuvre efficace tout au long de la période. Par ailleurs, dans une autre lettre, datant de 2009, les États membres étaient invités à s'assurer que des critères de sélection appropriés sont définis et appliqués pour l'attribution des fonds.

³⁰ La proposition pour le règlement DR, les dispositions de l'article 49 ainsi que les modalités d'exécution ou des actes délégués constituent la base juridique.

³¹ Uniquement dans le cas de certaines mesures annuelles ou pluriannuelles notamment la mesure agroenvironnementale et climatique, où les mesures sont mises en œuvre au moyen d'opérations type qui devront garantir l'égalité des effets sur l'environnement ou sur le bien-être des animaux, l'utilisation des critères de sélection sera facultative si les ressources sont suffisantes.

³² Uniquement dans le cas de certaines mesures annuelles ou pluriannuelles notamment la mesure agroenvironnementale et climatique, où les mesures sont mises en œuvre au moyen d'opérations type qui devront garantir l'égalité des effets sur l'environnement ou sur le bien-être des animaux, l'utilisation des critères de sélection sera facultative si les ressources sont suffisantes.

86.

La Commission convient avec la Cour qu'il y a lieu d'améliorer le ciblage des aides au niveau des États membres.

Lorsque l'aide à l'investissement est bien ciblée et fondée sur des lacunes et/ou des besoins clairement définis, le risque de l'effet d'aubaine et de déplacement est limité. Le ciblage de l'aide à l'investissement [article 43 du règlement (CE) n° 1974/2006] a été introduit au cours de la présente période de programmation justement pour limiter l'effet d'aubaine et de déplacement résultant des évaluations précédentes.

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

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

Recommandation n° 3

La Commission organisera avec les États membres au cours du premier semestre de l'année 2013 un échange de bonnes pratiques sur l'atténuation des risques de l'effet d'aubaine et de déplacement.

Afin de limiter le risque de l'effet d'aubaine, la Commission a prévu, dans la proposition législative portant sur la prochaine période de programmation³³, une disposition selon laquelle seules les dépenses encourues après la présentation d'une demande à l'autorité compétente sont considérées comme éligibles.

87.

Bien que l'incidence sur les producteurs primaires soit indirecte, la Commission est d'avis que la logique d'intervention introduite par le législateur est suffisamment claire. En effet, l'amélioration de la manutention/transformation des produits agricoles, pour répondre notamment à l'évolution des normes de commercialisation, permet au secteur primaire de bénéficier d'une demande stabilisée, plus particulièrement avec la création de nouveaux produits (novateurs) et de nouveaux débouchés commerciaux, et, partant, de renforcer la compétitivité du secteur agricole des territoires concernés.

³³ Article 67, paragraphe 2, de la proposition relative au développement rural.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Pour remédier aux faiblesses constatées dans les méthodologies mises au point par les États membres servant à évaluer certains indicateurs, la Commission a établi des orientations méthodologiques en 2010. Ces lignes directrices ayant été distribuées et expliquées aux personnes chargées de l'évaluation dans les États membres, on peut s'attendre désormais à obtenir des chiffres plus fiables.

La prochaine synthèse des évaluations à mi-parcours devrait donner un aperçu des informations disponibles sur la mesure 123 en ce qui concerne sa mise en œuvre³⁴ et sur le taux de réussite des indicateurs de résultat³⁵.

La Commission souhaite également souligner que, sur la base d'indicateurs de résultat, de nouvelles technologies et de nouveaux produits ont été soutenus par une aide et la valeur ajoutée brute a augmenté dans certaines entreprises bénéficiaires.

Le montant de 9 milliards d'euros inscrit au budget pour la période en cours fera l'objet d'une évaluation ex post.

Recommandation n° 4

Les propositions portant sur le système de suivi et d'évaluation pour la période 2014-2020 introduisent un certain nombre de changements. Le rapport d'évaluation à mi-parcours n'étant plus exigé, il y a lieu de présenter, en 2017 et 2019, des rapports annuels d'exécution détaillés qui notamment établissent et évaluent les progrès dans la réalisation des objectifs du programme³⁶. Afin d'être en mesure de fournir les informations nécessaires, les États membres sont tenus d'effectuer des évaluations au cours de la période de programmation selon un plan d'évaluation (voir proposition de règlement portant dispositions communes, article 49). De cette manière, les rapports sur les résultats et les incidences des actions tiendront davantage compte des informations disponibles aux différentes étapes de la période de programmation.

³⁴ Taux de réussite des indicateurs de réalisation, nombre d'entreprises bénéficiaires et volume total de l'investissement.

³⁵ Nombre d'entreprises introduisant de nouveaux produits et/ou de nouvelles techniques et augmentation de la valeur ajoutée brute, dans les entreprises bénéficiaires.

³⁶ Voir la proposition de règlement portant dispositions communes (article 44).

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 1/2013

L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2013 — 57 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-141-1

doi:10.2865/66383

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).

DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE, DES SUBVENTIONS SONT ALLOUÉES AUX ENTREPRISES DE TRANSFORMATION ET DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES, CE QUI DEVRAIT AUSSI PERMETTRE D'AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DU SECTEUR AGRICOLE.

LORS DE SON AUDIT, LA COUR A EXAMINÉ SI L'AIDE DE L'UE AVAIT ÉTÉ EFFICACE ET EFFICIENTE À CET ÉGARD, ET ELLE A CONSTATÉ QUE LES ÉTATS MEMBRES N'ORIENTAIENT PAS LES FINANCEMENTS VERS LES PROJETS POUR LESQUELS LA NÉCESSITÉ D'UNE AIDE PUBLIQUE ÉTAIT AVÉRÉE. DE CE FAIT, LA MESURE RISQUE DE SE TRANSFORMER EN SUBVENTION — UNE AIDE GÉNÉRALE AUX ENTREPRISES QUI INVESTISSENT DANS LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE —, AVEC LES RISQUES ASSOCIÉS DE DISTORSION DE CONCURRENCE ET DE GASPILLAGE DE FONDS PUBLICS DEVENUS RARES.

LA COUR A FORMULÉ DES RECOMMANDATIONS QUI DEVRAIENT PERMETTRE À LA COMMISSION ET AUX ÉTATS MEMBRES DE REMÉDIER AUX INSUFFISANCES DÉTECTÉES.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications



ISBN 978-92-9241-141-1



9 789292 411411