



# COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 12

2013

LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES  
PEUVENT-ILS DÉMONTRER LA BONNE  
UTILISATION DU BUDGET ALLOUÉ PAR L'UE  
À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL?

FR





Rapport spécial n° 12 // 2013

# LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES PEUVENT-ILS DÉMONTRER LA BONNE UTILISATION DU BUDGET ALLOUÉ PAR L'UE À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL?

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

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

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

Rapport spécial n° 12 // 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 978-92-9241-432-0  
doi:10.2865/44016

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

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## Points

### GLOSSAIRE

I-VII **SYNTHÈSE**

1-14 **INTRODUCTION**

7-14 **LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET LE CADRE COMMUN DE SUIVI ET D'ÉVALUATION (CCSE)**

15-18 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

19-75 **OBSERVATIONS**

19-34 **CE QUE LES DÉPENSES DE DÉVELOPPEMENT RURAL VISENT À ATTEINDRE EST-IL CLAIREMENT PRÉCISÉ?**

22-25 LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE NE DÉFINIT PAS D'OBJECTIFS QUANTIFIÉS NI DE VALEURS CIBLES: CETTE TÂCHE REVIENT AUX ÉTATS MEMBRES, DANS LES PDR ...

26-34 ... OR LES PDR EXAMINÉS NE COMPORTAIENT PAS ASSEZ D'OBJECTIFS SUFFISAMMENT SPÉCIFIQUES, ASSORTIS DE VALEURS CIBLES POUR LES RÉSULTATS

35-57 **DES INFORMATIONS FIABLES MONTRANT CE QUE LES DÉPENSES ONT PERMIS D'OBTENIR, ET AVEC QUEL DEGRÉ D'EFFICIENCE, ONT-ELLES ÉTÉ PUBLIÉES?**

37-42 LES DONNÉES CONCERNANT LES INDICATEURS COMMUNS DE SUIVI NE SONT PAS SUFFISAMMENT FIABLES

43-45 LES ÉVALUATIONS À MI-PARCOURS NE PRÉSENTAIENT PAS DE CONCLUSIONS SUFFISAMMENT FONDÉES SUR DES INFORMATIONS PROBANTES QUANT AUX EFFETS DES MESURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

46-50 LA COMMISSION A ENCOURAGÉ LES ÉTATS MEMBRES À AMÉLIORER LE SUIVI ET L'ÉVALUATION, ET IL EXISTE DES INFORMATIONS UTILES CONCERNANT LES DÉPENSES EFFECTUÉES AU TITRE DU BUDGET DE L'UE ...

51-57 ... MAIS LES INFORMATIONS COMMUNIQUÉES SUR LES RÉSULTATS OBTENUS N'ÉTAIENT PAS SUFFISANTES POUR DÉMONTRER LA BONNE UTILISATION DU BUDGET DE L'UE

**58-75 LES INFORMATIONS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION ONT-ELLES ÉTÉ UTILISÉES POUR AMÉLIORER L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES?**

61-62 LA COMMISSION N'A PAS PRIS L'EFFICIENCE DES MESURES EN CONSIDÉRATION LORS DE L'APPROBATION INITIALE DES PDR

63-64 LES ÉTATS MEMBRES ONT EU RECOURS AUX INFORMATIONS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION POUR RENFORCER LA PARTICIPATION AUX MESURES...

65-75 ... MAIS PEU D'ÉLÉMENTS ATTESTENT QUE LES ÉTATS MEMBRES OU LA COMMISSION ONT UTILISÉ DES INFORMATIONS SUR LES RÉSULTATS AFIN D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ OU L'EFFICIENCE DES MESURES

**76-87 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

**ANNEXE — VALEURS CIBLES DÉFINIES POUR LES INDICATEURS DE RÉSULTAT DANS LES PDR ET DONNÉES FOURNIES PAR LES ÉTATS MEMBRES DANS LEURS RAPPORTS ANNUELS D'EXÉCUTION 2011 — ÉTAT DES LIEUX**

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**

# GLOSSAIRE

**Autorité de gestion:** organisme désigné par l'État membre au niveau national ou régional pour gérer un programme de développement rural (PDR).

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

**Bonne gestion financière:** gestion du budget de l'UE conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

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

**Effet d'aubaine:** situation dans laquelle une opération subventionnée aurait pleinement ou partiellement été entreprise sans l'octroi de l'aide.

**Efficacité:** réalisation des objectifs fixés.

**Efficience:** obtention du meilleur rapport coût-efficacité.

**Évaluation:** collecte et analyse périodiques d'informations probantes afin de formuler des conclusions sur l'efficacité et l'efficience des «interventions». La pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de la politique peuvent être prises en considération à cet effet.

**Gestion partagée:** méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle la Commission délègue les tâches d'exécution aux États membres, mais reste responsable en dernier ressort.

**Incidence (ou impacts):** effets socioéconomiques et environnementaux à long terme.

**Indicateur:** variable indicative donnant des informations utiles permettant de déterminer le degré de réalisation d'un objectif.

**Intervention (publique):** action («opération», «mesure», programme, projet, etc.) mise en œuvre ou financée par une autorité publique.

**Mesure:** régime d'aide pour la mise en œuvre d'une politique. Une mesure définit les règles applicables aux «opérations» qui peuvent être financées.

**Mesures de diversification:** trois mesures des programmes de développement rural visant à diversifier l'économie rurale: «diversification vers des activités non agricoles»; «aide à la création et au développement de microentreprises» et «promotion des activités touristiques».

**Objectif:** énoncé des réalisations, des résultats et de l'incidence visés par une «intervention».

**Opération:** projet, marché ou toute autre action financés au titre d'une «mesure».

**Orientations stratégiques de la Communauté:** décision du Conseil qui définit les priorités de l'Union européenne en matière de développement rural.

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

**Réalisations:** ce qui est produit avec les moyens affectés à l'«intervention».

**Résultats:** effets ou changements résultant directement de l'«intervention».

**Suivi:** examen régulier des ressources, des réalisations et des résultats des «interventions».



# SYNTHÈSE

## I.

Pour la période de programmation 2007-2013, l'UE a consacré près de 100 milliards d'euros à la réalisation de ses objectifs en matière de développement rural. Le présent audit examine la question de savoir si la Commission et les États membres peuvent démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l'UE à la politique de développement rural. Il importe en l'occurrence de recourir à un système de suivi et d'évaluation.

## II.

Le système de suivi et d'évaluation doit permettre d'obtenir des informations concernant les domaines dans lesquels les dépenses sont, ou ne sont pas, efficaces et efficientes. Ces informations sont nécessaires pour satisfaire à l'obligation de rendre compte, qui consiste à informer le Parlement européen, le Conseil et le public de ce qui a été réalisé grâce au budget de l'UE et à démontrer que celui-ci a été dépensé de manière efficiente et efficace, conformément aux principes de la bonne gestion financière. Le suivi et l'évaluation permettent également de mettre au jour les insuffisances et d'apporter les changements nécessaires aussi bien avant la fin de la période de programmation de sept ans que lors de la conception de nouvelles politiques, de nouveaux textes réglementaires et de nouveaux programmes de dépenses.

## III.

Dans de précédents rapports, la Cour a mis en évidence à plusieurs reprises de graves déficiences affectant la disponibilité et la qualité des informations de suivi et d'évaluation liées aux dépenses de développement rural. Le présent rapport consolide et étoffe ces précédentes constatations.

## IV.

La Cour estime, en conclusion, que la Commission et les États membres n'ont pas suffisamment démontré ce qui a été atteint au regard des objectifs de la politique de développement rural, et que l'assurance quant à la bonne utilisation du budget de l'UE est insuffisante.

## SYNTHÈSE

### V.

Plus précisément, la Cour a constaté que:

- a) les objectifs fixés pour les dépenses liées au développement rural n'étaient pas suffisamment clairs;
- b) compte tenu du manque d'information et de communication concernant les résultats, il était impossible de démontrer dans quelle mesure les objectifs fixés avaient été atteints, et que le budget de l'UE avait été dépensé de manière efficace et efficiente;
- c) les informations de suivi et d'évaluation disponibles n'ont pas été suffisamment utilisées afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses de développement rural.

### VI.

Des améliorations en matière de suivi et d'évaluation peuvent et doivent être apportées pour le reste de la période de programmation actuelle, pour laquelle les dépenses seront clôturées en 2015. En outre, la prochaine période de programmation (2014-2020) offre à la Commission et aux États membres l'opportunité d'accorder à l'efficacité et à l'efficacités des dépenses une place beaucoup plus importante lors de la conception des mesures et de la prise de décisions de programmation, puis lors de la sélection des opérations et des projets à financer.

### VII.

La Cour recommande par conséquent:

- a) aux États membres et à la Commission de se servir du suivi et de l'évaluation afin de mettre davantage l'accent sur l'obtention de résultats pour le reste de la période de programmation actuelle;
- b) aux États membres et à la Commission de prendre des mesures dès à présent afin de garantir que les évaluations ex post de 2015 portant sur la période de programmation 2007-2013 permettent d'obtenir des informations comparables et de bonne qualité;
- c) à la Commission d'améliorer la conception du CCSE pour la période de programmation 2014-2020 de manière à obtenir en temps utile des informations plus pertinentes, fiables et comparables, en particulier en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacités des mesures en termes d'obtention des résultats;
- d) aux États membres et à la Commission de faire en sorte que les PDR pour la période 2014-2020 fournissent une base plus solide aux fins de la bonne gestion financière et qu'ils soient assortis d'objectifs spécifiques et mesurables ainsi que de plans pour le suivi et l'évaluation de l'efficacités et de l'efficacité des programmes;
- e) aux États membres de concevoir les systèmes de mise en œuvre des PDR pour la période 2014-2020 sous l'angle de l'efficacité et de l'efficacités, et de prévoir que les informations collectées dans le cadre des procédures de demande, de sélection et de paiement soient réutilisées pour le suivi et l'évaluation;
- f) aux États membres et à la Commission d'améliorer les informations relatives aux résultats obtenus avec le budget de l'UE afin de mieux rendre compte de leur performance. Il conviendrait notamment de prévoir un suivi plus systématique des conclusions des évaluations.

# INTRODUCTION

- 1.** Pour la période de programmation 2007-2013, l'UE a consacré près de 100 milliards d'euros à la réalisation de ses objectifs en matière de développement rural. Les États membres ont également engagé 58 milliards d'euros de leurs ressources propres pour cofinancer les programmes de développement rural.
- 2.** Le Conseil européen a souligné que chaque euro du budget de l'UE doit être non seulement dépensé correctement, mais aussi utilisé à bon escient. Cependant, les audits effectués par la Cour ont systématiquement montré que la conception et la mise en œuvre des principales mesures dans le domaine du développement rural n'apportent pas de garanties suffisantes que ces mesures ciblent la réalisation des objectifs politiques de la manière la plus efficace possible. En d'autres termes, les systèmes d'exécution du budget ne permettent pas de garantir l'efficacité et l'efficience des dépenses. Par conséquent, il importe d'autant plus que les États membres et la Commission puissent montrer les résultats obtenus eu égard aux objectifs de la politique de développement rural.
- 3.** Le suivi et l'évaluation sont des outils clés pour garantir la bonne utilisation du budget de l'UE. Le suivi est l'examen régulier des dépenses, des réalisations et des résultats; il permet d'obtenir des informations actualisées sur la bonne progression des programmes. L'évaluation consiste dans la collecte et l'analyse périodiques d'informations probantes — y compris les informations obtenues aux fins du suivi — afin de formuler des conclusions sur l'efficacité et l'efficience d'un programme ou d'une politique. Les informations obtenues grâce au suivi et à l'évaluation permettent de déterminer dans quels domaines les dépenses ne sont pas efficaces — ou pas efficaces — et d'apporter les changements nécessaires aussi bien avant la fin de la période de programmation de sept ans que lors de la conception de nouveaux textes réglementaires et de nouveaux programmes.
- 4.** Ces informations sont également nécessaires pour satisfaire à l'obligation de rendre compte, c'est-à-dire informer le Parlement européen, le Conseil et le public de ce qui a été obtenu grâce au budget de l'UE et démontrer que celui-ci a été bien utilisé.

5. La Cour a néanmoins mis en évidence à plusieurs reprises de graves déficiences affectant la disponibilité et la qualité des informations de suivi et d'évaluation liées aux dépenses de développement rural. Le **tableau 1** présente, de manière synthétique, les constatations récentes relatives à ces insuffisances.

TABLEAU 1

### CONSTATATIONS RELATIVES AU SUIVI ET À L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX ET LES RAPPORTS ANNUELS DE LA COUR

Rapport spécial n° 5/2010 Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural	Le budget de l'UE a contribué à hauteur de plus de 2 milliards d'euros à Leader+, et une enveloppe de plus de 5 milliards d'euros est prévue pour la période 2007-2013. La Commission n'a pas encore pu démontrer que les crédits ont été dépensés de manière efficace et efficiente [..].
Rapport spécial n° 7/2011 L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?	Les objectifs étaient trop vagues pour en déterminer le degré de réalisation. Le cadre commun de suivi et d'évaluation marque un progrès, mais ne donne guère d'informations concernant les avantages environnementaux obtenus (22 milliards d'euros programmés).
Rapport spécial n° 8/2012 Ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles	Le cadre commun de suivi et d'évaluation [..] ne fournit pas de données pertinentes susceptibles de servir au suivi des résultats obtenus avec les fonds dépensés. Les indicateurs définis ne permettent pas de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des priorités de l'UE; en outre, les données se sont avérées peu fiables et ne permettent pas d'établir de comparaison entre les États membres (et/ou régions) (11 milliards d'euros programmés).
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?	[..] 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 pour la période de programmation 2014-2020.
Rapport spécial n° 6/2013 Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale?	Le manque d'efficacité du suivi et de l'évaluation des mesures a sérieusement compromis la possibilité de connaître les résultats des financements affectés aux projets. La priorité stratégique de création d'emplois fixée par l'Union n'a pas été correctement ciblée, et un manque de gestion active a été constaté lorsqu'il apparaissait clairement que les objectifs définis ne seraient pas atteints (5 milliards d'euros programmés).
Chapitre 10 du rapport annuel 2011	[..] les directions générales [de la Commission] n'avaient pas fixé d'objectifs pour les activités opérationnelles relatives à l'économie (coût des intrants) ou à l'efficacité [..] ni rendu compte à cet égard. [..] la description des réalisations politiques [..] apportait des informations limitées sur les résultats et sur les impacts et [..] [l'accent était davantage mis] sur les intrants et les réalisations [..]. [..] l'information relative à la performance réalisée se fonde sur des données incomplètes.

6. Le lancement de la nouvelle période de programmation offre à la Commission et aux États membres l'opportunité de remédier à ces insuffisances et de mettre en place des systèmes permettant d'obtenir en temps utile des informations fiables en ce qui concerne les résultats des dépenses pour la période 2014-2020. Dans cette optique, la Cour consolide et étoffe ses précédentes constatations dans le cadre du présent audit, afin de formuler des recommandations pratiques susceptibles de contribuer à l'amélioration de la bonne gestion financière de la politique de développement rural pour la période 2014-2020.

## LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET LE CADRE COMMUN DE SUIVI ET D'ÉVALUATION (CCSE)

7. La politique de l'UE en matière de développement rural pour la période 2007-2013 s'articule autour de trois «axes thématiques». Chacun de ces axes consiste en un certain nombre de mesures visant à réaliser les objectifs politiques (lesquels sont présentés au **tableau 2**). Un quatrième axe, connu sous le nom de Leader, vise à atteindre les mêmes objectifs au moyen de stratégies de développement local menées par les acteurs locaux.
8. L'UE a fixé les «priorités en matière de développement rural» dans la décision 2006/144/CE du Conseil<sup>1</sup> relative aux orientations stratégiques de la Communauté, qui place cette politique dans le contexte d'objectifs plus généraux de l'UE, notamment les objectifs du développement durable de Göteborg et la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. D'après cette décision, la «priorité générale» pour les ressources allouées à l'axe 3, par exemple, est la création de possibilités d'emploi et des conditions de croissance.
9. Les États membres mettent au point des programmes de développement rural (PDR) au niveau national ou régional. Ils les mettent en œuvre dans le cadre de dispositifs de «gestion partagée», une fois qu'ils ont été approuvés par la Commission.
10. Le règlement relatif au développement rural de l'UE a institué un «cadre commun de suivi et d'évaluation» (CCSE) pour la période 2007-2013<sup>2</sup>. Ce nouveau système, mis en place en 2007, est assorti d'indicateurs communs dont le but est d'enregistrer les progrès réalisés dans l'accomplissement des objectifs de développement rural de manière à permettre la comparaison de chacun des PDR et l'agrégation des données. Le CCSE prévoit également, pour chaque PDR, la réalisation, par des évaluateurs indépendants, d'une évaluation ex ante, d'une évaluation à mi-parcours, en 2010, et d'une évaluation ex post, en 2015.

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

<sup>2</sup> Article 80 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

- 11.** Un règlement de la Commission<sup>3</sup> définit des exigences plus spécifiques et énumère les indicateurs communs de référence, de réalisation, de résultat et d'impact. Un manuel non contraignant relatif au CCSE, publié par la Commission<sup>4</sup>, comporte une définition des indicateurs, des questions d'évaluation communes et des orientations en ce qui concerne la méthodologie.
- 12.** Les États membres étaient chargés de fixer, dans leurs PDR, des objectifs spécifiques et vérifiables, assortis de valeurs cibles pour les indicateurs communs. Dans la mesure où ceux-ci ne peuvent refléter tous les effets produits par les différents PDR, il a également été demandé aux États membres de définir un nombre limité d'indicateurs complémentaires. Les États membres sont en outre chargés de mettre en place des systèmes de collecte de données et d'organiser des évaluations. Ils établissent, sur la base des informations de suivi et d'évaluation, un rapport annuel d'exécution qui doit montrer l'avancement du programme par rapport aux objectifs fixés. Les autorités de gestion et les comités de suivi des États membres sont tenus d'utiliser les informations de suivi et d'évaluation afin d'améliorer la qualité des programmes et de leur mise en œuvre.
- 13.** La Commission coordonne le CCSE. Des agents de la Commission examinent les rapports annuels d'exécution et agrègent les données de suivi. Ils peuvent participer aux comités de suivi des États membres en qualité d'observateurs et organisent une réunion annuelle avec les autorités de gestion afin d'examiner les principaux résultats de l'exercice précédent pour chacun des PDR. La Commission engage des évaluateurs pour faire des synthèses des évaluations à mi-parcours et des évaluations ex post, et publie ces rapports. Elle est également tenue de produire plusieurs rapports qui concernent la mise en œuvre de la politique de développement rural ainsi que les réalisations et les résultats correspondants (voir point 51).
- 14.** Le suivi et l'évaluation ont un coût. Dans les États membres, l'UE cofinance l'«assistance technique», qui peut couvrir les coûts engagés pour la collecte et le traitement des données de suivi (personnel, systèmes informatiques, etc.), ainsi que les dépenses relatives aux études et aux évaluations. Près de 2 % des budgets consacrés aux PDR (1,9 milliard d'euros) ont été alloués à l'assistance technique pour la période 2007-2013, ce qui couvre également d'autres activités telles que la vérification de l'exactitude des dépenses. Les coûts supplémentaires directement supportés par la Commission comprennent les synthèses des évaluations ex post et à mi-parcours des PDR par les États membres ainsi que les frais de fonctionnement d'un service d'assistance et d'un comité d'experts en matière d'évaluation<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> 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). La liste complète des indicateurs communs figure à l'annexe VIII (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

<sup>4</sup> *Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation. Document d'orientation, direction générale de l'agriculture et du développement rural, septembre 2006.*

<sup>5</sup> L'appréciation du coût de l'assistance technique n'entrait pas dans le cadre du présent audit.

## ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 15.** La Cour s'est employée à déterminer si la Commission et les États membres peuvent démontrer que le budget de l'UE alloué à la politique de développement rural est bien utilisé. Les travaux d'audit ont été articulés autour de trois sous-questions:
- a) ce que les dépenses de développement rural visent à atteindre est-il clairement précisé?
  - b) des informations fiables montrant ce que les dépenses ont permis d'obtenir, et avec quel degré d'efficacité, ont-elles été publiées?
  - c) les informations de suivi et d'évaluation ont-elles été utilisées pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses?
- 16.** L'audit porte principalement sur la fixation des objectifs et des valeurs cibles pour les indicateurs dans les PDR relevant de la période 2007-2013 ainsi que sur la production, la communication et l'utilisation subséquentes des informations de suivi et d'évaluation. L'audit a été centré sur les mesures de développement rural examinées par la Cour depuis 2010. Globalement, celles-ci représentent 53 % du total des dépenses de développement rural programmées pour la période 2007-2013. Le **tableau 2** donne une brève description des mesures examinées par la Cour depuis 2010 ainsi que des objectifs et des indicateurs de résultat correspondants.

TABLEAU 2

## SÉLECTION DE MESURES DES PDR ET INDICATEURS DE RÉSULTAT CORRESPONDANTS

Objectifs des axes	Mesures sélectionnées	Description des mesures	Indicateurs communs de résultats
AXE 1: améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, au développement et à l'innovation	Modernisation des exploitations agricoles Article 20, lettre b), point i), du règlement (CE) n° 1698/2005	Subventions aux investissements dans des machines et des équipements agricoles, tels que des tracteurs, des engins pour la récolte, des bâtiments agricoles, des installations de stockage du fumier et des installations d'irrigation, etc.	- Nombre d'exploitations présentant des techniques et/ou produits nouveaux. - Accroissement de la valeur ajoutée brute dans les exploitations bénéficiant d'un soutien.
	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles Article 20, lettre b), point iii), du règlement (CE) n° 1698/2005	Subventions aux investissements dans des équipements de transformation des produits alimentaires tels que ceux destinés à la production d'huile d'olive et de produits laitiers, au conditionnement de fruits et de légumes, à la transformation de la viande, etc.	- Nombre d'exploitations présentant des techniques et/ou produits nouveaux. - Accroissement de la valeur ajoutée brute dans les exploitations bénéficiant d'un soutien.
AXE 2: améliorer l'environnement et l'espace rural par un soutien à la gestion des terres	Paiements agroenvironnementaux Article 36, lettre a), point iv), du règlement (CE) n° 1698/2005	Paiements en faveur d'agriculteurs et d'autres gestionnaires de terres qui prennent un engagement agroenvironnemental volontaire pour une période comprise entre cinq et sept ans. Les paiements par hectare ou par unité de gros bétail couvrent les coûts supplémentaires et la perte de revenus dus aux engagements spécifiques pris (agriculture biologique, protection des sources d'eau, promotion du développement de la faune, etc.).	Surfaces ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres contribuant à: <ul style="list-style-type: none"> <li>• améliorer la biodiversité,</li> <li>• améliorer la qualité des eaux,</li> <li>• atténuer les changements climatiques,</li> <li>• améliorer la qualité des sols,</li> <li>• éviter la marginalisation et l'abandon des terres.</li> </ul>
AXE 3: améliorer la qualité de la vie en milieu rural et promouvoir la diversification des activités économiques	Diversification vers des activités non agricoles Article 52, lettre a), point i), du règlement (CE) n° 1698/2005	Subventions aux investissements réalisés par des membres d'un ménage agricole qui diversifient leurs activités vers des activités non agricoles, telles que les magasins à la ferme, le tourisme rural ou autres.	- Accroissement de la valeur ajoutée brute non agricole des entreprises soutenues. - Nombre brut d'emplois créés (ventilation par classe d'âge, sexe et localisation de l'emploi dans ou en dehors de l'exploitation).
	Aide à la création et au développement des entreprises Article 52, lettre a), point ii), du règlement (CE) n° 1698/2005	Subventions aux investissements réalisés par des microentreprises rurales (dont l'effectif est inférieur à 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros) ou à la création de nouvelles microentreprises.	- Nombre brut d'emplois créés (ventilation par classe d'âge, sexe et localisation de l'emploi dans ou en dehors de l'exploitation). - Accroissement de la valeur ajoutée brute non agricole des entreprises soutenues.
	Promotion des activités touristiques Article 52, lettre a), point iii), du règlement (CE) n° 1698/2005	Subventions aux investissements dans les domaines de l'hébergement et des services touristiques, des petites infrastructures touristiques (comme les sentiers de randonnée et la signalisation des sites touristiques) ainsi que de la commercialisation de services de tourisme rural.	- Nombre de touristes supplémentaires (ventilation par nombre de visiteurs passant au moins une nuitée sur place et nombre de visiteurs à la journée). - Nombre brut d'emplois créés (ventilation par classe d'âge, sexe et localisation de l'emploi dans ou en dehors de l'exploitation).
AXE 4 — LEADER: mettre en œuvre les stratégies locales de développement en vue d'atteindre les objectifs d'au moins un des trois autres axes	Article 63, lettre a), du règlement (CE) n° 1698/2005	Soutien aux communautés rurales dans la mise en œuvre de stratégies intégrées et innovantes qui contribuent au développement durable à long terme des localités. Leader relève d'une approche ascendante, le pouvoir décisionnel en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de développement local étant confié aux groupes d'action locale.	- Nombre brut d'emplois créés (ventilation par classe d'âge, sexe et localisation de l'emploi dans ou en dehors de l'exploitation). - Nombre de participants ayant suivi jusqu'à son terme et avec succès une action de formation.

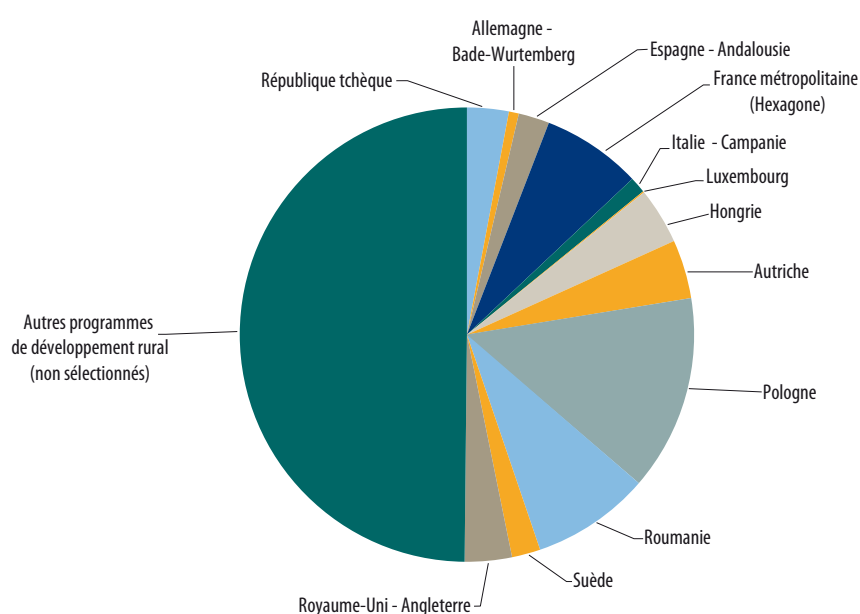


17. Les travaux relatifs à cet audit, réalisés de janvier à avril 2013, ont porté sur douze des PDR couverts par les précédents audits de la Cour<sup>6</sup>. Globalement, ces PDR représentent un peu plus de 50 % du total des dépenses de développement rural programmées pour la période 2007-2013. Le **graphique** présente les PDR couverts par le présent audit et leur part dans le budget total alloué au développement rural pour la période de programmation 2007-2013.
18. Les États membres concernés et la Commission ont fourni des informations sur les mesures prises à la suite des précédents audits de la Cour. Celle-ci a en outre examiné les informations de suivi et d'évaluation les plus récentes diffusées au sujet des mesures sélectionnées. Il s'agissait dans la plupart des cas du rapport annuel d'exécution de 2011 finalisé au second semestre de 2012. La Cour a examiné la gestion du CCSE par la Commission, ses rapports sur la mise en œuvre de la politique de développement rural ainsi que sur les réalisations et les résultats correspondants, ses activités de surveillance en ce qui concerne les mesures et les PDR sélectionnés, ainsi que la prise en considération des informations de suivi et d'évaluation au moment de l'approbation des modifications des PDR.

<sup>6</sup> La Cour a exclu certains PDR du champ du présent audit lorsqu'elle n'en avait audité qu'une seule mesure (Irlande, Grèce, Lituanie et Portugal), ou lorsqu'elle avait déjà audité plusieurs PDR dans le même État membre.

## GRAPHIQUE

### PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL SÉLECTIONNÉS: BUDGET QUI LEUR A ÉTÉ ALLOUÉ, EN POURCENTAGE DU TOTAL (2007-2013)



Source: Direction générale de l'agriculture et du développement rural.

## OBSERVATIONS

### CE QUE LES DÉPENSES DE DÉVELOPPEMENT RURAL VISENT À ATTEINDRE EST-IL CLAIREMENT PRÉCISÉ?

- 19.** Les objectifs indiquent les réalisations et les résultats visés par la politique et par les programmes, ce qui permet d'opérer des choix lors de l'allocation des budgets, ainsi que de concevoir et de mettre en œuvre les mesures en ménageant un équilibre approprié entre les résultats escomptés et les coûts. Les objectifs constituent également un point de référence auquel les résultats obtenus peuvent être comparés. Il est alors possible de mettre en évidence les réalisations et les résultats insuffisants et, ainsi, de prendre des mesures correctrices et d'améliorer l'efficacité et l'efficience. Les objectifs constituent ensuite un point de départ pour évaluer la performance aux fins de l'obligation de rendre compte, les gestionnaires des fonds de l'UE étant en effet responsables de l'utilisation efficace et efficiente du budget de l'UE. À cette fin, les objectifs devraient être «SMART» (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés), comme le prévoit le règlement financier de l'UE<sup>7</sup>.
- 20.** Plus précisément, les objectifs doivent décrire une situation future — le changement ou l'effet que la politique ou le programme vise à produire. Ils doivent être formulés dans des termes permettant de vérifier s'ils ont été réalisés. En outre, afin de permettre de garantir que les programmes sont d'un bon rapport coût-efficacité et que les mesures sont gérées (les opérations à financer sélectionnées) de sorte à réaliser les objectifs de manière efficiente, ceux-ci doivent être quantifiés, ou assortis d'indicateurs pertinents comportant des valeurs cibles.
- 21.** Dans le cadre de tous ses audits de la performance dans le domaine du développement rural, la Cour a déterminé si les objectifs fixés dans la législation et dans les PDR étaient spécifiques et mesurables. Elle a examiné les réponses de la Commission et des États membres aux constatations antérieures, ainsi que les modifications apportées par la suite aux douze PDR sélectionnés.

### LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE NE DÉFINIT PAS D'OBJECTIFS QUANTIFIÉS NI DE VALEURS CIBLES: CETTE TÂCHE REVIENT AUX ÉTATS MEMBRES, DANS LES PDR...

- 22.** Les priorités de l'UE en matière de développement rural sont définies dans les orientations stratégiques de la Communauté, et le règlement relatif au développement rural fixe trois objectifs pour cette politique (voir points 7 et 8). Ce règlement décrit un certain nombre de mesures que les États membres peuvent mettre en œuvre en vue de réaliser ces objectifs, mais ne prévoit pas d'objectifs plus spécifiques pour chacune des mesures.

<sup>7</sup> Première partie, titre II, chapitre 7, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

- 23.** Les objectifs de développement rural ne sont pas quantifiés au niveau de l'UE. Tels qu'ils sont formulés, il n'est question que d'*améliorer* la compétitivité et d'*encourager* la diversification. Le niveau d'amélioration ou de diversification que l'UE entend atteindre avec son budget n'est pas précisé<sup>8</sup>.
- 24.** La législation fait obligation aux États membres de définir, dans leurs PDR, «des objectifs spécifiques vérifiables ainsi que des indicateurs» «permettant de mesurer l'avancement, l'efficacité et l'efficacéité du programme». Avant d'approuver les PDR, la Commission doit s'assurer qu'ils «correspondent» aux orientations stratégiques de la Communauté (les priorités de l'UE) et au règlement.
- 25.** Plusieurs mesures contribuent à la réalisation de chacun des objectifs de l'UE: ainsi seize mesures différentes visent-elles à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, l'objectif de l'axe 1. Une mesure peut également contribuer à la réalisation de plusieurs objectifs: les équipements financés au titre de la mesure intitulée «modernisation des exploitations agricoles» (axe 1), par exemple, peuvent également limiter l'impact des activités agricoles sur l'environnement (objectif de l'axe 2). Un plan faisant apparaître clairement les résultats que chaque mesure vise à obtenir est donc nécessaire, puisque les PDR doivent constituer la base sur laquelle se fonder pour affecter les ressources, pour gérer la mesure de manière qu'elle produise les effets escomptés, ainsi que pour rendre compte de l'efficacité et de l'efficéité de la mesure.

**... OR LES PDR EXAMINÉS NE COMPORTAIENT PAS ASSEZ D'OBJECTIFS SUFFISAMMENT SPÉCIFIQUES, ASSORTIS DE VALEURS CIBLES POUR LES RÉSULTATS**

- 26.** Comme cela a été décrit plus haut, le règlement de l'UE fait obligation aux États membres de définir des objectifs spécifiques en fonction de leurs différents besoins, déterminés au cours de la phase de programmation. Toutefois, à quelques exceptions près, les objectifs des PDR sont formulés en termes généraux et vagues (*soutenir, améliorer, contribuer à, promouvoir, etc.*). Ils décrivent ce qui doit être *fait* à l'aide des programmes, mais n'exposent pas de manière précise la situation à laquelle ils doivent permettre d'*aboutir*. Dans la mesure où ces objectifs ne sont pas spécifiques, il est impossible de déterminer s'ils ont été réalisés de manière satisfaisante.
- 27.** Ce défaut d'objectifs spécifiques dans les PDR a pour effet non seulement de rendre le suivi et l'évaluation plus difficiles, mais également d'empêcher les États membres de se focaliser suffisamment sur l'efficacité et sur l'efficéité lors de la mise en œuvre des mesures, comme la Cour l'a constaté lors de ses précédents audits (voir **tableau 1**).

<sup>8</sup> Cela vaut également pour les propositions de règlements de la Commission pour la période 2014-2020. Dans son avis n° 1/2012 sur certaines propositions de règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période 2014-2020, la Cour a constaté que les propositions présentaient «un vaste ensemble d'objectifs très divers ... [Il n'est pas possible] de déterminer avec certitude ... ce que ces objectifs visent à atteindre au niveau de l'UE. La Cour estime que la politique de développement rural gagnerait à disposer d'un ensemble d'objectifs moins complexe et plus ciblé, ainsi que de buts clairement définis (incidence et résultats escomptés, ainsi que des indicateurs). Cela contribuerait à centrer la politique sur l'obtention de résultats en ce qui concerne les priorités clés de l'UE».

- 28.** Les valeurs cibles pour les indicateurs communs de résultat et d'impact prévus par le CCSE doivent, d'une certaine manière, quantifier et clarifier les objectifs énoncés dans les PDR des États membres. Cependant, comme le montrent les points ci-après:
- les indicateurs n'étaient pas assortis de valeurs cibles dans tous les PDR;
  - les valeurs cibles fixées étaient des estimations des résultats escomptés plutôt que des objectifs quantifiés;
  - les indicateurs (et donc les valeurs cibles) n'étaient pas toujours pertinents par rapport aux objectifs énoncés dans les PDR.
- 29.** Sur les douze États membres concernés, la Roumanie est le seul qui ait fixé des valeurs cibles dans son PDR initial pour l'ensemble des indicateurs de résultat concernant les mesures sélectionnées, conformément aux exigences prévues par le CCSE. La Commission a approuvé les autres PDR malgré l'absence de valeurs cibles. Dans le PDR initial de l'Autriche, par exemple, les indicateurs de réalisation ou de résultat n'étaient assortis d'aucune valeur cible pour la mesure agroenvironnementale, alors qu'elle représentait 45 % du total des dépenses programmées.
- 30.** Les États membres ont calculé les valeurs cibles pour les résultats requises par le CCSE en procédant à une estimation des effets que la mesure devait permettre de produire avec le budget alloué. Il aurait été plus logique de commencer par déterminer les résultats nécessaires pour répondre à un besoin ou réaliser un objectif, puis de concevoir la mesure et de déterminer jusqu'à quel point il était possible de satisfaire le besoin ou l'objectif avec les fonds disponibles.
- 31.** Certaines des valeurs cibles énoncées dans les PDR s'avèrent être des estimations trop optimistes des résultats attendus, telle la valeur cible du PDR roumain fixée à 7,65 millions de touristes supplémentaires, à atteindre grâce à des petits investissements dans des activités touristiques. Cette estimation était dix fois supérieure à celles des autres PDR examinés. Ce chiffre a par la suite été réduit de 5 millions.

- 32.** Les indicateurs communs de résultat ne sont pas toujours pertinents par rapport aux objectifs fixés dans les PDR des États membres, de sorte qu'ils ne permettent pas de quantifier ce qui doit être atteint à l'aide des programmes. Par exemple, dans le Bade-Wurtemberg, l'indicateur «nombre d'exploitations introduisant de nouveaux produits ou de nouvelles techniques» n'a qu'une pertinence limitée par rapport aux objectifs du PDR, puisque la valeur cible n'est que de sept sur les 3 000 exploitations soutenues par la mesure de modernisation des exploitations agricoles. En l'occurrence, le PDR comprenait des indicateurs complémentaires assortis de valeurs cibles pour la mesure qui étaient, eux, pertinents par rapport à ses objectifs (par exemple: le nombre d'exploitations aménageant des cases où le bien-être des porcs est mieux préservé). Cependant, de nombreux PDR ne comportaient pas d'indicateurs complémentaires de ce type. L'on peut citer à titre d'exemple le PDR de la République tchèque, où l'indicateur «nouveaux produits ou nouvelles techniques» n'est pas considéré comme pertinent pour les mesures «modernisation des exploitations agricoles» et «accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles». Aucun indicateur complémentaire n'a été mis en place pour ces mesures.
- 33.** Compte tenu des insuffisances des valeurs cibles fixées pour les indicateurs et de l'absence d'objectifs spécifiques, décrite ci-dessus, les PDR n'indiquent pas clairement quels sont les résultats visés.
- 34.** Avec des valeurs cibles fixées pour les indicateurs communs de réalisation et de résultat, la Commission devrait pouvoir comparer l'efficacité escomptée des différents PDR (voir point 61 pour davantage de précisions) et agréger les valeurs cibles au niveau de l'UE afin de montrer les résultats visés par la politique de développement rural. Cependant, les objectifs de certains États membres étaient présentés de manière différente, comme «augmentation de x %», ou répondaient à une définition différente de celle figurant dans les orientations relatives au CCSE; de ce fait, il est impossible de les comparer ou de les agréger. De même, lorsque les valeurs cibles des PDR ne sont pas indiquées, réalistes ou comparables, l'utilité des valeurs cibles consolidées au niveau de l'UE est limitée. Les valeurs cibles manquantes ou qui ne correspondaient pas aux exigences du CCSE sont présentées en **annexe**.

## DES INFORMATIONS FIABLES MONTRANT CE QUE LES DÉPENSES ONT PERMIS D'OBTENIR, ET AVEC QUEL DEGRÉ D'EFFICIENCE, ONT-ELLES ÉTÉ PUBLIÉES?

- 35.** Les informations de suivi et d'évaluation essentielles pour démontrer l'efficacité et l'efficience sont celles qui concernent les résultats, car elles mettent en évidence les effets directs des dépenses. Elles doivent être exactes, compatibles (pour pouvoir être agrégées), et montrer les effets des dépenses par rapport aux objectifs de l'UE et à ceux contenus dans les PDR. Ces informations doivent être portées à la connaissance de l'autorité budgétaire et du public de manière à démontrer le succès (ou l'échec) des mesures financées et à rendre compte de l'utilisation efficace et efficiente du budget de l'UE.
- 36.** La Cour a examiné la qualité des informations de suivi et d'évaluation dans le cadre de tous les audits dans le domaine du développement rural qu'elle a effectués récemment. Le cas échéant, les constatations ont été mises à jour pour les douze PDR sélectionnés. La Cour a analysé les rapports annuels d'exécution et les «rapports de synthèse»<sup>9</sup> des États membres ainsi que les travaux effectués par la Commission pour vérifier la qualité des informations fournies. Elle a également examiné les rapports produits par la Commission (voir point 51).

<sup>9</sup> Article 13 du règlement (CE) n° 1698/2005.

## LES DONNÉES CONCERNANT LES INDICATEURS COMMUNS DE SUIVI NE SONT PAS SUFFISAMMENT FIABLES

- 37.** Le CCSE est une précieuse boîte à outils qui permet d'obtenir des informations cohérentes et comparables au niveau de l'UE. Cependant, il est vite apparu que le CCSE — mis en place en 2007 — n'avait pas été suffisamment bien préparé. Les États membres n'avaient pas tous planifié à l'avance les modalités de collecte des données pour les indicateurs communs. Un grand nombre d'entre eux ont pris des dispositions ad hoc parallèlement à leurs systèmes administratifs (systèmes d'évaluation, d'approbation, de vérification des demandes d'aide et de paiement des aides), ce qui a entraîné une charge de travail supplémentaire pour les autorités nationales et régionales ainsi que pour les bénéficiaires. Il en a également résulté que les informations de suivi ont été compilées séparément, avec les risques que cela comporte pour l'intégrité des données.

- 38.** Les États membres se procuraient généralement les données relatives aux résultats à partir des prévisions des résultats attendus figurant dans les demandes d'aide des bénéficiaires, voire dans leurs demandes de paiement. En Angleterre et en Suède, les autorités vérifiaient la vraisemblance de ces données et les corrigeaient, le cas échéant. Cela leur a permis d'apprécier le lien de cause à effet, à savoir si l'emploi créé, l'augmentation de la «valeur ajoutée brute», le nouveau produit ou l'augmentation du tourisme résultait effectivement de l'aide et n'était pas juste fortuit. D'autres États membres avaient mis en place des dispositions similaires pour vérifier la qualité des données, mais ils étaient peu nombreux.
- 39.** En Pologne, les autorités disposaient, dans leurs systèmes administratifs, d'informations exactes concernant le nombre d'emplois créés, car les bénéficiaires devaient apporter la preuve que de nouveaux emplois avaient été créés pour pouvoir bénéficier de la subvention. Toutefois, ces informations n'ont pas été utilisées pour le CCSE, les autorités ayant utilisé un questionnaire d'enquête auprès des bénéficiaires — méthode par définition moins fiable, pour laquelle aucune preuve n'était requise ni aucun contrôle de fiabilité opéré. En République tchèque et en Hongrie, les données concernant les indicateurs étaient également obtenues au moyen d'une enquête, et leur exactitude n'était pas contrôlée.
- 40.** Les États membres audités ont eu tendance à considérer la collecte de données dans le cadre du CCSE comme une tâche supplémentaire à accomplir pour se conformer à la réglementation, mais présentant peu d'intérêt pour leur gestion des mesures; par conséquent, ils n'ont accordé qu'une attention limitée à la qualité de la collecte. Dans le même ordre d'idées, plusieurs États membres ont répondu aux constatations de la Cour concernant les insuffisances en matière de suivi et d'évaluation en expliquant qu'ils avaient fait le nécessaire pour se conformer aux exigences relatives au CCSE. Par exemple, en réponse à la constatation de la Cour selon laquelle il ne disposait d'aucun plan de suivi ou d'évaluation des stratégies locales de développement Leader, un État membre a répondu qu'il avait mis en place le CCSE suivant les directives de l'UE et qu'il n'était pas responsable si Leader n'était pas couvert.
- 41.** Par suite des insuffisances décrites ci-dessus, la Cour a constaté, dans le cadre de ses récents audits, que, bien souvent, les données en matière de résultat du CCSE ne correspondaient pas à la situation réelle. Les écarts proviennent de malentendus quant aux informations demandées et de la difficulté de prévoir, au moment de la demande d'aide, des résultats tels que la «valeur ajoutée brute», qui dépendent de nombreux facteurs, y compris la situation économique. Dans certains cas, la mesure était conçue de telle manière que les demandeurs étaient incités à exagérer les résultats escomptés, comme le nombre d'emplois à créer, afin d'augmenter leurs chances d'être subventionnés.

42. Les indicateurs communs de résultat, en particulier, laissent une trop grande marge d'interprétation, les données étaient coûteuses ou difficiles à collecter, et certains indicateurs avaient une utilité limitée, car ils ne mettaient pas en évidence les résultats des mesures, comme l'illustre l'**encadré 1**. Par ailleurs, comme cela est indiqué au point 32, les indicateurs communs n'étaient pas toujours suffisamment pertinents, ou ne permettaient pas, à eux seuls, de démontrer que les objectifs du PDR avaient été atteints.

**LES ÉVALUATIONS À MI-PARCOURS NE PRÉSENTAIENT PAS DE CONCLUSIONS SUFFISAMMENT FONDÉES SUR DES INFORMATIONS PROBANTES QUANT AUX EFFETS DES MESURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL**

43. Les insuffisances affectant le suivi des résultats par les États membres expliquent en partie la qualité généralement non satisfaisante des évaluations à mi-parcours. Le règlement prévoit que les évaluations à mi-parcours examinent non seulement le degré d'utilisation des ressources, mais également l'efficacité et l'efficience de la programmation du budget de l'UE, ses conséquences socio-économiques, ainsi que son incidence sur les priorités de la Communauté. S'agissant des évaluations à mi-parcours, qui ont été effectuées en 2010, de nombreux évaluateurs ne disposaient tout simplement pas d'informations sur lesquelles fonder leur évaluation, soit parce que les mesures n'étaient pas en place depuis suffisamment longtemps pour produire des résultats, soit parce que les États membres n'avaient pas collecté de données pertinentes et fiables. Les évaluations à mi-parcours étaient axées sur des données financières et de résultat; un grand nombre d'entre elles contenaient de précieuses analyses de la mise en œuvre ainsi que des insuffisances affectant les données de résultat. Cependant, elles ne comportaient que rarement des informations utiles sur la réalisation des objectifs ou sur l'efficience.

**ENCADRÉ 1**

**EXEMPLES DE DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN CE QUI CONCERNE LES INDICATEURS DE RÉSULTAT**

S'agissant de la mesure visant à moderniser les exploitations agricoles, la Commission n'a pas fourni d'orientations quant à ce qu'il y a lieu de considérer comme «un nouveau produit ou une nouvelle technique». Les données pour la Roumanie indiquent que 98 % des investissements ont débouché sur un nouveau produit ou une nouvelle technique, contre 13 % pour la Pologne et 35 % pour la Hongrie. Un tel écart ne saurait s'expliquer par des différences dans la manière dont les États membres ont conçu ou mis en œuvre les mesures, celles-ci couvrant un éventail d'investissements comparable. En Roumanie, la quasi-totalité des investissements dans de nouveaux bâtiments, machines ou équipements agricoles correspondait à la définition donnée par ce pays pour l'indicateur.

Dans la pratique, l'indicateur de résultat «surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres» est identique à l'indicateur de réalisation «zone bénéficiant d'une aide agroenvironnementale». Cela s'explique par le fait que les États membres considèrent toutes les zones ayant bénéficié d'une aide comme «ayant fait l'objet d'actions réussies», sans avoir nécessairement constaté une amélioration de la biodiversité, de la qualité des eaux, etc. La Cour a mis en évidence plusieurs cas où le contrat agroenvironnemental n'avait pas été fructueux, mais où la zone était néanmoins prise en considération dans les données relatives aux résultats.



- 44.** Les évaluations à mi-parcours reposaient dans de nombreux cas sur des méthodes inappropriées, telles que l'élaboration d'hypothèses ou l'utilisation d'enquêtes sans qu'aucune autre procédure ou collecte d'éléments probants ne vienne étayer les conclusions<sup>10</sup>. Les études de cas peuvent certes être précieuses lorsqu'il s'agit d'illustrer des constatations ou d'expliquer des données, mais plusieurs évaluateurs ont tiré, à partir d'un très petit nombre de cas, des conclusions concernant une mesure ou un programme dans son ensemble. Dans certaines évaluations à mi-parcours, aucun effort n'avait été consenti pour répondre aux questions d'évaluation communes définies dans les orientations de la Commission relatives au CCSE<sup>11</sup>. En France, l'évaluation à mi-parcours ne portait sur aucune des mesures relevant des axes 3 et 4.
- 45.** Par conséquent, les évaluations à mi-parcours n'apportaient pas de réponses suffisamment fondées sur des informations probantes aux questions d'évaluation qui concernaient l'efficacité et la réalisation des objectifs: en outre, les évaluations étaient trop disparates pour fournir des informations pertinentes au niveau de l'UE.

**LA COMMISSION A ENCOURAGÉ LES ÉTATS MEMBRES À AMÉLIORER LE SUIVI ET L'ÉVALUATION, ET IL EXISTE DES INFORMATIONS UTILES CONCERNANT LES DÉPENSES EFFECTUÉES AU TITRE DU BUDGET DE L'UE...**

- 46.** La Commission a rapidement pris conscience des problèmes posés par les indicateurs et par les évaluations; elle s'est efforcée, avec les États membres, d'améliorer les orientations, et a offert un appui, au moyen notamment du «Helpdesk Évaluation». À la suite des évaluations à mi-parcours, la Commission a analysé les insuffisances et mis à profit les enseignements tirés lors de la planification du CCSE pour la période 2014-2020.
- 47.** La Commission vérifie les données de suivi des États membres (présentées avec les rapports annuels d'exécution) et demande à ceux-ci de corriger les erreurs manifestes avant de déclarer ces rapports conformes au règlement. La cohérence et l'exhaustivité des données ont été considérablement renforcées ces cinq dernières années mais, au moment de l'audit (avril 2013), la Commission n'avait toujours pas validé les rapports annuels d'exécution de 2011 pour la France, la Hongrie et l'Angleterre, de sorte que les informations les plus récentes datent de 2010. Toutefois, si les États membres ne fournissent pas les données, la Commission ne dispose que d'un pouvoir d'action limité. La Hongrie n'a pas fourni de données concernant les indicateurs de 2011, au motif que la révision de ses indicateurs est toujours en cours. De même, d'importantes données n'ont pas encore été fournies par d'autres États membres, dont la Roumanie, qui n'a communiqué aucune donnée concernant l'indicateur de résultat pour les six mesures examinées. Sur les douze PDR examinés, seuls ceux de l'Autriche et de la Suède comportent l'ensemble des données concernant l'indicateur commun de résultat pour 2011. Les données fournies par les États membres dans leurs rapports annuels d'exécution pour 2011 sont présentées en **annexe**. Lorsqu'elles ne sont pas actualisées, les données ne présentent qu'une utilité limitée pour l'usage auquel elles sont destinées, à savoir le suivi des réalisations et des résultats.

<sup>10</sup> Voir points 75 à 77 du rapport spécial n° 1/2013 intitulé «L'aide de l'UE à l'industrie agroalimentaire a-t-elle permis de manière efficace et efficiente d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles?» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>11</sup> Dans son audit de la mesure relative à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles, la Cour a constaté que huit des vingt-trois rapports d'évaluation à mi-parcours examinés 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.

- 48.** Même lorsque des données relatives aux résultats sont disponibles, la Commission n'a qu'une assurance limitée quant à leur fiabilité. Les États membres ne sont pas tenus de décrire les définitions ou les méthodes de collecte des données utilisées dans les rapports annuels d'exécution, et la Commission n'a pas vérifié s'ils disposent de systèmes permettant de garantir la qualité des données, quelle interprétation chacun d'eux donne de termes tels que «nouveaux produits», ou lesquels d'entre eux suivent les orientations méthodologiques. La Cour a constaté que, sans en informer explicitement la Commission, la Hongrie avait modifié la description de l'indicateur «emplois créés» pour y inclure les «emplois maintenus», ce qui a pu fortement gonfler les résultats.
- 49.** Malgré tous les problèmes rencontrés, le CCSE reste un outil essentiel qui améliore les possibilités de suivi et d'évaluation en ce qui concerne le budget de l'UE. Si, les premières années, la qualité des informations de suivi et d'un grand nombre d'évaluations à mi-parcours n'était pas acceptable, la Commission a constaté le développement d'une culture de l'expertise et de l'évaluation. Des enseignements précieux ont été tirés, qui devraient permettre de renforcer le CCSE à l'avenir. La Cour a relevé, pour la mesure agroenvironnementale, des exemples de bonnes pratiques en matière de suivi et d'évaluation, par exemple en Autriche, en Suède et en Angleterre (voir point 65), qui montrent quels résultats peuvent être obtenus.
- 50.** S'agissant des indicateurs de réalisation, les données du CCSE sont relativement cohérentes et exhaustives et peuvent fournir des informations utiles sur les dépenses effectuées au titre du budget de l'UE. Cependant, s'agissant des résultats obtenus, le suivi et l'évaluation n'ont pas encore permis d'obtenir des informations suffisamment pertinentes, exactes, cohérentes et comparables.

**... MAIS LES INFORMATIONS COMMUNIQUÉES SUR LES RÉSULTATS OBTENUS N'ÉTAIENT PAS SUFFISANTES POUR DÉMONTRER LA BONNE UTILISATION DU BUDGET DE L'UE**

- 51.** La réglementation prévoit que les États membres et la Commission font rapport périodiquement sur l'exécution du budget et sur la réalisation des objectifs en matière de développement rural. Une vue d'ensemble des rapports relatifs à l'efficacité et à l'efficacités des dépenses de développement rural produits par les États membres et par la Commission est présentée au **tableau 3**.

TABLEAU 3

### RAPPORTS RELATIFS À L'EFFICIENCE ET À L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Rapport	Finalité du rapport	Remarques
<b>États membres</b>		
Rapport annuel d'exécution pour chaque PDR (article 82 du règlement (CE) n° 1698/2005)	Présenter l'exécution financière du programme, l'état d'avancement du programme par rapport aux objectifs fixés, ainsi que les dispositions prises pour assurer la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre du programme	Ces rapports présentent les indicateurs communs, décrivent l'exécution physique et financière du programme et fournissent des informations sur les activités d'évaluation.
Suivi stratégique – rapport de synthèse (article 13 du règlement (CE) n° 1698/2005)	Présenter l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan stratégique national et des objectifs ainsi que la contribution à la réalisation des orientations stratégiques de la Communauté	Le contenu de ces rapports est similaire à celui des rapports annuels d'exécution.
<b>Commission</b>		
Rapport sur l'évaluation des finances de l'Union (COM(2012) 40 final) (COM(2012) 675 final)	Apporter au Parlement européen et au Conseil la preuve des résultats obtenus (NB: pas uniquement pour la politique de développement rural)	Ces rapports présentent les évaluations effectuées durant l'année. Le développement rural n'était pas pris en compte, car aucune évaluation n'avait été publiée au niveau de l'UE. La Cour a formulé des commentaires sur ces rapports, dans son avis n° 4/2012, ainsi que dans une lettre du président disponible à l'adresse suivante: <a href="http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/19934799.PDF">http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/19934799.PDF</a>
Rapport de synthèse sur la mise en œuvre des stratégies nationales (COM(2011) 450 final) Au moment de l'audit (avril 2013), le rapport de synthèse prévu pour début 2013 n'avait pas été publié par la Commission	Résumer les principaux progrès, tendances et défis liés à la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux et des orientations stratégiques de la Communauté, y compris les mesures prises à la suite des conclusions du rapport	Ce rapport présente les données relatives à l'exécution financière et physique agrégées à partir des rapports annuels d'exécution des États membres, mais seulement quelques-uns des indicateurs de résultat. Aucune analyse n'est effectuée afin de déterminer le caractère satisfaisant des résultats obtenus ainsi que les coûts supportés.
Rapport annuel d'activité de la direction générale de l'agriculture et du développement rural	Présenter les résultats des actions menées par la DG Agriculture et développement rural pour réaliser les objectifs fixés	Ces rapports présentent les indicateurs d'impact afin de montrer la réalisation des objectifs de la Commission (lesquels diffèrent quelque peu de ceux du règlement relatif au développement rural). Pour cinq des six indicateurs, les données pour 2012 sont inchangées par rapport à 2011, ce qui n'est pas considéré comme fiable par la Cour (voir chapitre 10 du rapport annuel 2011). Les annexes de ces rapports comportent une sélection de constatations provenant d'évaluations externes et d'indicateurs de résultat élaborés à partir des rapports annuels d'exécution des États membres.
Fiches d'activité des dépenses opérationnelles: document de travail joint au projet de budget général	Justifier les crédits demandés par la Commission dans le projet de budget	S'agissant du budget 2013, la fiche fait état des principaux résultats. Ceux-ci renvoient aux activités de la Commission. Aucun lien n'est établi entre ces activités et les informations sur les résultats présentées, qui sont une agrégation des données relatives aux indicateurs communs.

- 52.** Ces rapports présentent les données disponibles concernant les indicateurs et, en général, donnent une description suffisante de la mise en œuvre des programmes en termes de montants dépensés et de réalisations. Ils comportent cependant des faiblesses communément constatées, décrites aux points suivants.
- 53.** La fiabilité des sources des informations contenues dans les rapports ou des méthodes utilisées n'est pas suffisamment prise en considération. Par exemple, certains États membres ont extrapolé des données à partir d'un très petit nombre de cas, tout comme la Commission dans son rapport annuel d'activité<sup>12</sup>. La qualité médiocre de nombreuses évaluations à mi-parcours limite également le degré de confiance susceptible d'être accordé aux conclusions des évaluations; toutefois, les États membres et la Commission n'ont pas suffisamment attiré l'attention sur ce point.
- 54.** Les rapports des États membres et de la Commission présentent les valeurs obtenues par rapport à des valeurs cibles que les États membres ont modifiées afin de pouvoir atteindre les résultats escomptés. **L'encadré 2** explique pourquoi cela est à proscrire. À titre d'exemple, la Commission a récemment validé une modification du PDR de la République tchèque réduisant la valeur cible en matière de création d'emplois de plus de 90 % (de 29 000 à 2 700). S'il s'avère que le programme permet de créer 2 700 emplois, ceux-ci ne représenteront que 9 % de la valeur cible définie dans le PDR initialement approuvé — un résultat médiocre. Toutefois, dans le rapport annuel d'exécution, ce chiffre sera comparé à la valeur cible révisée, et considéré comme un plein succès. L'autorité de gestion n'aura pas à expliquer le fait que la cible définie à l'origine n'a pas été atteinte. Du fait de cette pratique, les rapports perdent de leur valeur au point qu'ils n'ont qu'une utilité limitée sur le plan de l'obligation de rendre compte, qui consiste à établir la mesure dans laquelle les gestionnaires des programmes ont atteint les objectifs fixés en matière de développement rural. Les rapports de la Commission comportent une note de bas de page indiquant que les valeurs cibles peuvent avoir été révisées mais, lorsque ces valeurs ont été revues à la baisse, les rapports annuels d'exécution des États membres examinés par la Cour n'en font même pas mention. **L'annexe** présente les valeurs cibles définies pour les indicateurs de résultat qui ont été modifiées par rapport au PDR initial.
- 55.** Les conclusions des évaluations présentées dans les rapports de la Commission et des États membres sont, pour l'essentiel, établies par des évaluateurs indépendants. Cependant, ces rapports ne permettent pas au lecteur de connaître le bilan que la Commission ou les États membres eux-mêmes tirent des évaluations, ni de savoir si la Commission ou l'État membre acceptent les conclusions des évaluations<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Au chapitre 10 de son rapport annuel 2011, la Cour a constaté que la présentation de l'incidence du programme dans le rapport annuel d'activité 2011 de la direction générale de l'agriculture et du développement rural reposait sur des données insuffisantes. Par exemple, l'augmentation de l'énergie renouvelable a été calculée à partir de données provenant de neuf des 88 PDR seulement (JO C 344 du 12.11.2012).

<sup>13</sup> La Commission publie les évaluations externes, y compris l'évaluation ex post et le rapport de synthèse des évaluations à mi-parcours, en précisant toutefois que les conclusions sont celles de l'évaluateur et qu'elle ne les partage pas nécessairement.

- 56.** Par ailleurs, les États membres et la Commission n'ont communiqué qu'une sélection de conclusions issues des évaluations — dans certains cas, uniquement celles qui étaient positives. Par exemple, plusieurs évaluations à mi-parcours ont fait état d'un effet d'aubaine d'environ 50 % pour les mesures d'investissement<sup>14</sup> — conclusion importante s'agissant de l'efficacité et de l'efficience des programmes —, mais cela ne figurait pas dans les rapports annuels d'exécution des États membres. En outre, les mesures prises à la suite des conclusions des évaluations ne sont pas non plus systématiquement présentées dans les rapports.
- 57.** Enfin, les rapports des États membres et de la Commission ne consistent guère qu'à présenter les informations disponibles et à analyser la mise en œuvre. Ils ne comportent aucune analyse de l'efficience des dépenses et ne fournissent aucune conclusion sur la mesure dans laquelle les objectifs des PDR et de l'UE ont été atteints. De ce fait, ces rapports ne donnent qu'une assurance limitée quant à la bonne utilisation du budget de l'UE par les États membres et par la Commission<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Voir le point 61 du rapport spécial n° 1/2013 intitulé «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?»

<sup>15</sup> Le rapport annuel d'activité de la direction générale de l'agriculture et du développement rural comporte une conclusion quant à l'assurance que permet d'obtenir la gestion partagée des dépenses du FEAGA et du Feader. Elle porte uniquement sur la légalité et la régularité des paiements. Il n'existe pas de conclusion équivalente en ce qui concerne les résultats obtenus. Le rapport a une section sur la bonne gestion financière, mais seuls y sont abordés les problèmes de mise en œuvre tels que les retards de paiement.

## ENCADRÉ 2

### UTILISATION DE VALEURS CIBLES POUR LES INDICATEURS

Les États membres devraient activement gérer les mesures afin de garantir que les valeurs cibles en matière de résultats (et donc les objectifs de l'UE) sont atteintes, par exemple en adaptant les critères d'éligibilité et de sélection, ce qui permet d'améliorer le «ciblage» des mesures concernées. Lorsque les valeurs cibles ne peuvent être atteintes malgré les efforts déployés par les États membres, ceux-ci doivent en expliquer les raisons dans leurs rapports annuels d'exécution, et indiquer quelles mesures ont été prises pour essayer d'y parvenir. Les valeurs cibles ne doivent pas être revues à la baisse simplement afin de refléter les dernières prévisions ou une «estimation révisée» des résultats, car cela donnerait à tort l'impression que la mesure a donné de bons résultats, alors qu'en réalité, cela n'a pas été le cas.

Réviser à la baisse les valeurs cibles pour les résultats revient à réduire l'efficience et l'efficacité du budget de l'UE par rapport à ce qui était initialement prévu, puisque, à montant égal, les réalisations et les résultats obtenus sont moindres. De ce fait, les valeurs cibles ne doivent être revues à la baisse qu'à titre exceptionnel et dans des cas dûment justifiés, avec l'approbation de la Commission.

Lorsque, exceptionnellement, les valeurs cibles sont modifiées, il convient de l'indiquer clairement dès lors qu'elles sont mises en rapport avec les données obtenues pour les indicateurs.

## LES INFORMATIONS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION ONT-ELLES ÉTÉ UTILISÉES POUR AMÉLIORER L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DES DÉPENSES?

- 58.** La section précédente a porté sur la question de savoir si les informations de suivi et d'évaluation satisfaisaient aux exigences en matière d'obligation de rendre compte, c'est-à-dire si elles permettaient de démontrer les résultats obtenus. Toutefois, le suivi et l'évaluation ne devraient pas uniquement servir à obtenir des informations aux fins de l'établissement de rapports, mais elles devraient également permettre de garantir la bonne utilisation du budget du développement rural.
- 59.** Grâce au suivi et à l'évaluation, la Commission devrait pouvoir tirer des enseignements des périodes de programmation actuelle et antérieure, et les prendre en considération lorsqu'elle élabore des propositions de nouveaux règlements. Le suivi et l'évaluation devraient également fournir aux États membres une base solide à partir de laquelle établir leurs PDR et, ainsi, garantir la programmation des mesures les plus efficaces et les plus efficaces. Par la suite, les informations doivent alerter les décideurs lorsque les objectifs ne sont pas atteints ou que l'efficacité des mesures est insuffisante et, ainsi, leur permettre d'améliorer la conception ou la mise en œuvre des mesures au cours de la période de programmation.
- 60.** Les États membres sont tenus, d'une part, d'indiquer, dans leur rapport annuel d'exécution, les mesures qu'ils ont prises afin de garantir la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre des programmes, et, d'autre part, d'examiner chaque année avec la Commission les progrès accomplis. S'agissant des douze PDR sélectionnés, la Cour a examiné les rapports annuels d'exécution et les documents de la réunion annuelle attestant des mesures prises afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité. Elle a également analysé la documentation relative aux modifications apportées aux douze programmes afin de déterminer si elles étaient fondées sur des informations de suivi et d'évaluation provenant du CCSE. Enfin, la Cour a examiné les informations présentées par la Commission à l'appui de ses propositions pour la période de programmation 2014-2020.

### LA COMMISSION N'A PAS PRIS L'EFFICIENCE DES MESURES EN CONSIDÉRATION LORS DE L'APPROBATION INITIALE DES PDR

- 61.** Lorsque les PDR des États membres comportent des valeurs cibles, leur analyse permet de savoir si les programmes présentent un bon rapport coûts-avantages, compte tenu des priorités et des objectifs de l'UE. Les PDR peuvent présenter des différences mais, en cas d'écart important, celui-ci doit être examiné par la Commission afin de s'assurer qu'il est justifié. Des exemples de tels écarts sont présentés dans l'**encadré 3**.

- 62.** S'il peut exister des priorités spécifiques au niveau national qui justifient ces écarts importants, les mesures de diversification prévues dans les PDR de Campanie et de la République tchèque, par exemple, semblent à première vue traduire une mauvaise utilisation du budget de l'UE par rapport aux priorités de l'Union. De tels cas appellent une analyse et une explication; cependant, l'évaluation, par la Commission, des propositions figurant dans les PDR ne comportait pas d'analyse de l'efficacité des mesures. Par conséquent, l'attention accordée à ce type de cas est insuffisante pour garantir qu'ils constituent des moyens efficaces et efficaces de réaliser les objectifs de l'UE.

#### LES ÉTATS MEMBRES ONT EU RECOURS AUX INFORMATIONS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION POUR RENFORCER LA PARTICIPATION AUX MESURES...

- 63.** Il va de soi que s'il n'est pas dépensé, le budget de l'UE ne peut produire aucun effet. Par conséquent, les informations relatives à la participation sont importantes, puisqu'elles font prendre conscience aux gestionnaires des programmes du fait qu'ils devraient peut-être revoir les dispositions en matière de publicité, les conditions d'éligibilité, les taux d'aide ou les critères de sélection pour que les mesures soient efficaces. La Cour a constaté que les États membres y étaient sensibles, et qu'ils contrôlaient attentivement l'utilisation du budget au moyen de données provenant de sources administratives. Ces derniers ont également eu recours aux informations provenant des évaluations, en particulier de l'évaluation à mi-parcours, pour déterminer les causes d'une faible participation.

#### ENCADRÉ 3

#### EXEMPLES D'ÉCARTS ENTRE LES PDR MIS EN ÉVIDENCE PAR UNE ANALYSE DES VALEURS CIBLES FIXÉES POUR LES INDICATEURS

L'indicateur de résultat pour la mesure de diversification des activités agricoles est «l'augmentation de la valeur ajoutée brute non agricole» des exploitations soutenues, qui peut également attester des progrès accomplis en ce qui concerne la priorité de l'UE en matière de création des conditions nécessaires à la croissance. La valeur cible du PDR de la République tchèque montre que pour chaque euro de «valeur ajoutée brute» supplémentaire à créer chaque année, un soutien public de 65 euros est nécessaire, contre 3,2 euros en Hongrie et 0,4 euro en Autriche.

S'agissant de la priorité de l'UE visant à créer des emplois, les valeurs cibles pour les indicateurs de résultat toutes mesures confondues montrent que le coût du soutien public par emploi créé va de quelque 10 000 euros (Andalousie, République tchèque, Angleterre, Roumanie et Suède) à 90 000 euros environ (Hongrie et Luxembourg). Pour un PDR (Campanie: 203 000 euros), ce coût se situe complètement en dehors de cette fourchette.

- 64.** Le règlement et le CCSE constituent une base solide pour la supervision, par la Commission, de l'exécution financière des programmes des États membres ainsi que des réalisations obtenues. Pour la majeure partie des PDR examinés, la Commission a approuvé une ou plusieurs modifications visant à améliorer la participation aux mesures.

**... MAIS PEU D'ÉLÉMENTS ATTESTENT QUE LES ÉTATS MEMBRES  
OU LA COMMISSION ONT UTILISÉ DES INFORMATIONS SUR LES RÉSULTATS  
AFIN D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ OU L'EFFICIENCE DES MESURES**

- 65.** Une participation accrue ne garantit pas l'efficacité des mesures figurant dans les PDR, c'est-à-dire l'obtention des résultats escomptés. Par conséquent, il est également nécessaire de disposer en temps utile d'informations fiables et pertinentes sur les résultats obtenus. Les exemples de l'**encadré 4** illustrent comment un ciblage initial solide, associé au suivi et à l'évaluation des résultats, peut renforcer l'efficacité et l'efficacité des mesures.

**ENCADRÉ 4**

**RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ ET DE L'EFFICIENCE DES MESURES GRÂCE AU SUIVI  
ET À L'ÉVALUATION (PDR DE L'ANGLETERRE)**

S'agissant de la mesure agroenvironnementale, les autorités ont déterminé quelles activités permettaient d'obtenir le plus d'avantages environnementaux dans différentes zones géographiques, compte tenu des coûts, et, sur cette base, elles ont établi un ordre de priorité parmi les demandes. Les accords conclus avec les exploitants agricoles étaient assortis d'objectifs vérifiables («indicateurs de réussite»), par exemple semer des mélanges de graines permettant aux oiseaux sauvages de trouver de la nourriture pendant tout l'hiver, jusqu'au 15 février. Les autorités ont suivi la réalisation de ces objectifs en visitant chaque année une sélection d'exploitations agricoles. L'évaluation des résultats a conduit les autorités à changer l'ordre de priorité afin d'améliorer le ciblage et de déterminer les activités présentant le meilleur rapport coût-efficacité qu'il conviendra de soutenir à l'avenir.

L'autorité de gestion a défini une valeur cible pour le «coût de l'aide publique par emploi créé»; c'est l'un des critères dont elle s'est servi pour évaluer les demandes de subvention relatives aux mesures de diversification et pour suivre les progrès accomplis. Les résultats réels ont ensuite été analysés dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours afin de déterminer quelles mesures et quels types de projets étaient les plus efficaces. Par exemple, les projets relevant de la mesure relative aux microentreprises étaient beaucoup plus efficaces en termes de création d'emplois que ceux relevant de la mesure de diversification agricole. À la suite d'un réexamen, le soutien apporté à la mesure de diversification des exploitations agricoles a été revu à la baisse.



**LES ÉTATS MEMBRES N'ONT PAS JUSTIFIÉ LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX PDR EN SE RÉFÉRANT AUX DONNÉES SUR LES RÉSULTATS**

- 66.** Les douze PDR sélectionnés ont été modifiés au moins une fois et, pour certains, neuf ou dix fois. La Cour s'est mise en quête d'exemples dans lesquels l'État membre avait justifié les modifications à l'aide des données du CCSE relatives aux résultats. Elle a ainsi recherché des justifications telles que «les exploitants agricoles n'ont pas créé suffisamment de nouveaux produits pour atteindre l'objectif fixé dans le PDR» ou «il est nécessaire de modifier le PDR pour atteindre la valeur cible en matière d'emplois». Elle n'en a trouvé aucune. Les justifications invoquées étaient principalement d'ordre budgétaire: les modifications étaient dues au fait que les dépenses étaient plus ou moins élevées que prévu, plutôt qu'au fait que les résultats obtenus n'étaient pas ceux escomptés.
- 67.** Si les dépenses visées dans les PDR sont inférieures à celles prévues par les États membres, après deux ans, la contribution de l'UE au programme est diminuée en conséquence en vertu d'une procédure de «dégagement». Les États membres perçoivent généralement cela comme une «perte» du financement de l'UE. Afin d'éviter cela, les États membres ont modifié les PDR de manière à affecter les fonds des mesures où la participation était faible à celles pour lesquelles la demande était plus importante. Par exemple, les modifications apportées au PDR de l'Andalousie étaient notamment justifiées par «la nécessité de procéder à des réajustements à ce moment-là afin d'éviter d'éventuels dégagements à l'avenir».
- 68.** Dans de nombreux cas, les modifications adoptées ont eu pour effet non pas d'augmenter mais de réduire l'efficacité escomptée des mesures. L'Andalousie a augmenté le budget de la mesure «microentreprises» de 194 %, mais *diminué* les valeurs cibles pour les réalisations (nombre de microentreprises soutenues) de 82 % et les résultats en termes d'emplois créés de 96 %. La Campanie a modifié son PDR de manière à porter le taux d'aide à 100 % pour deux des mesures de diversification dans l'espoir d'augmenter la participation: les demandeurs se voyaient rembourser la totalité des coûts de leurs projets d'investissement sans que leurs obligations en matière d'obtention de résultats ne soient renforcées et sans devoir verser de contribution. La valeur cible en matière de création d'emplois pour la mesure de diversification des exploitations agricoles a été ramenée de 250, dans le PDR initial, à 95.

**LA COMMISSION S'EST FOCALISÉE SUR LES RÉALISATIONS ET SUR L'EXÉCUTION FINANCIÈRE PLUTÔT QUE SUR L'OBTENTION DE RÉSULTATS**

- 69.** Même lorsque les données concernant les indicateurs de résultat indiquaient que les valeurs cibles ne seraient pas atteintes, les commentaires formulés par la Commission sur les propositions de modification des PDR et les réunions annuelles avec les États membres étaient axés sur les réalisations et sur l'utilisation du budget plutôt que sur la manière d'obtenir les résultats escomptés. Les réunions annuelles n'ont pas atteint l'objectif défini dans le règlement, à savoir examiner les principaux *résultats* de l'année précédente.
- 70.** Cette même importance accordée à l'utilisation du budget et ce manque d'intérêt pour les informations sur les résultats obtenus se retrouvent également dans les rapports de la Commission. Dans son rapport de synthèse au Parlement européen et au Conseil concernant la mise en œuvre des stratégies nationales<sup>16</sup>, la Commission a fait observer, s'agissant de la mesure de modernisation des exploitations agricoles, que, dans certains États membres, «le taux de mise en œuvre semble être plus rapide que prévu et nécessite une augmentation du budget estimé». Elle n'a pas expliqué en quoi une «mise en œuvre plus rapide» justifie une augmentation du budget. Elle n'a ni analysé ni commenté les données sur les résultats présentées dans ce même rapport — par exemple, les résultats pour ladite mesure, qui montrent que seuls 10 % de la valeur cible définie pour l'introduction de nouveaux produits ou de nouvelles techniques ont été atteints.
- 71.** Dans le rapport annuel d'activité de 2011 de la DG Agriculture et développement rural, les données sur les résultats cumulés présentées en annexe montrent que, quatre années après le début de la période de programmation, 4 % seulement de la valeur cible en matière de création d'emplois avaient été atteints. Ni ce document ni le plan de gestion suivant de la DG ne font mention d'une quelconque activité prévue par la Commission pour améliorer cette situation, malgré l'importance accordée, dans la stratégie de l'UE, à la création d'emplois.

<sup>16</sup> COM(2011) 450 final du 20 juillet 2011.

**LA COMMISSION N'A PAS ÉTAYÉ SES PROPOSITIONS POUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2014-2020 PAR DES INFORMATIONS SUR LES RÉSULTATS ISSUES DU CCSE**

- 72.** En octobre 2011, la Commission a dévoilé ses propositions pour la période de programmation 2014-2020<sup>17</sup>. L'exposé des motifs présente les résultats de l'analyse d'impact, dont l'objectif est de fournir au Parlement européen et au Conseil des informations utiles pour leurs décisions. Il décrit les besoins que la politique de développement rural doit permettre de satisfaire, mais ne démontre pas que les mesures proposées constituent des moyens efficaces et efficients de répondre à ces besoins.
- 73.** L'annexe 4 de l'analyse d'impact comporte une «évaluation du cadre politique actuel», dans laquelle la Commission présente les *valeurs cibles* en matière de résultats pour sept seulement des quarante mesures relevant des PDR. Aucune donnée sur ce qui a été atteint par rapport aux valeurs cibles n'est présentée. À l'annexe 4 *bis*, la Commission expose brièvement les points forts et les points faibles des mesures de modernisation des exploitations agricoles, des mesures agroenvironnementales, ainsi que de celles concernant la sylviculture, les microentreprises et Leader, mais elle ne donne aucune information sur les autres mesures proposées pour la période 2014-2020, même lorsque leur importance financière est considérable, comme la mesure visant à «accroître la valeur ajoutée des produits agricoles» (dotation de l'UE de 5,6 milliards d'euros pour la période 2007-2013). Cette annexe présente les données financières et celles sur les réalisations pour l'ensemble des mesures, mais aucune information sur les résultats obtenus. L'annexe 11 comporte une vue d'ensemble des conclusions des évaluations, qui montre que l'analyse d'impact s'appuie largement sur les évaluations *ex ante* des PDR pour la période 2007-2013, dont la synthèse a été publiée en 2008<sup>18</sup>.
- 74.** Tous ces éléments illustrent les insuffisances en ce qui concerne la disponibilité des informations de suivi et d'évaluation et leur production en temps utile. La Commission a formulé ses propositions avant que les synthèses des évaluations à moyen terme et des évaluations *ex post* ne soient disponibles, de sorte que ces propositions ont été établies sans tenir compte des informations relatives à l'efficacité et à l'efficience des mesures relevant de la période 2007-2013, ni de l'évaluation *ex post* pour la période 2000-2006. Ces évaluations, bien que présentant des insuffisances, devraient être prises en considération au moment d'arrêter la politique pour la période 2014-2020. À titre d'exemple, l'évaluation *ex post* conclut qu'il semble que la mesure visant à «accroître la valeur ajoutée des produits agricoles» a eu, de manière générale, des retombées plutôt faibles sur la compétitivité de l'agriculture. Les évaluations à mi-parcours ont fait état d'un niveau élevé d'effet d'aubaine (voir point 56). Pourtant, la Commission a proposé cette mesure pour la période 2014-2020 sans fournir au Parlement européen et au Conseil d'informations sur le problème de l'effet d'aubaine ou sur les conditions à réunir pour cette mesure afin de le minimiser.

<sup>17</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (COM(2011) 627 final/2 du 19 octobre 2011).

<sup>18</sup> *Synthèse des évaluations ex ante des programmes de développement rural 2007-2013, rapport final*, DG Agriculture et développement rural, 11 décembre 2008.

- 75.** Au moment d'opérer des choix sur la future politique au niveau de l'UE, et aux fins de la programmation aux niveaux national et régional, il faudrait pouvoir disposer d'informations permettant de répondre à des questions élémentaires mais importantes, telles que «cette mesure s'est-elle avérée efficace pour réaliser les objectifs dans le passé?»; «cette mesure représente-t-elle le moyen le plus efficace d'atteindre l'objectif fixé?» ou encore «quels sont les enseignements qui peuvent être tirés de la mise en œuvre de cette mesure par le passé afin d'améliorer son efficacité à l'avenir?». Cependant, les données relatives aux résultats qui devaient permettre de démontrer l'efficacité et l'efficience des mesures n'étaient pas disponibles à temps pour l'analyse d'impact; les informations publiées ultérieurement, par exemple en annexe du rapport d'activité annuel de la DG Agriculture et développement rural, ne sont pas suffisamment pertinentes, fiables ou complètes. En fin de compte, la Commission n'a pas été à même de fournir les informations nécessaires pour étayer les décisions à prendre sur les mesures les plus efficaces et les plus efficaces pour la période 2014-2020.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 76.** Le traité et le règlement financier de l'UE disposent que les États membres coopèrent avec la Commission pour que les fonds de l'UE soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière, à savoir les principes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Pour y parvenir dans le cadre de la politique de développement rural, la Commission et les États membres doivent ainsi disposer en temps utile d'informations permettant de déterminer si les mesures de développement rural contribuent aux objectifs politiques de manière efficiente. Ils devraient rendre compte de leur performance en communiquant ces informations au Parlement européen, au Conseil et aux citoyens de l'UE.
- 77.** La Cour estime, en conclusion, que la Commission et les États membres n'ont pas suffisamment démontré ce qui a été réalisé au regard des objectifs de la politique de développement rural, et que l'assurance que le budget alloué par l'UE au développement rural a été bien utilisé est insuffisante.
- 78.** Le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) est le principal instrument mis en place pour fournir les informations et l'assurance nécessaires. Ses faiblesses ont contribué au défaut d'assurance décrit ci-dessus. Le CCSE est un ensemble d'outils qui pourraient (et devraient) être mieux conçus. Cependant, de meilleurs outils ne permettront de résoudre le problème que s'ils sont bien utilisés. La Cour a constaté qu'en l'occurrence, le respect insuffisant de l'obligation de rendre compte était imputable à une faiblesse plus fondamentale: les programmes étaient davantage focalisés sur l'exécution du budget que sur l'obtention de résultats de manière efficiente. De ce fait, une attention insuffisante a été accordée au suivi ainsi qu'à l'évaluation des résultats et de l'incidence et, partant, la qualité des informations n'a pas été dûment prise en considération.
- 79.** La Cour a constaté qu'en raison d'objectifs généraux et vagues et d'une quantification insuffisante des résultats escomptés pour ces objectifs, les PDR établis par les États membres ne constituaient pas une base solide pour procéder à une affectation efficace et efficiente des fonds de l'UE. En outre, ils ne permettaient pas de concentrer les dépenses là où elles étaient susceptibles de produire le plus d'effets, ni de disposer d'une référence à l'aune de laquelle mesurer les réalisations et les résultats (points 19 à 33).

- 80.** Deuxièmement, un manque d'information est à déplorer: malgré le soutien de la Commission, les États membres n'ont pas fourni d'informations de suivi et d'évaluation qui soient suffisamment fiables, cohérentes et pertinentes pour montrer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Les États membres et la Commission ont communiqué les données disponibles concernant les indicateurs communs, mais ne les ont pas interprétées au regard des objectifs énoncés dans les PDR ou de ceux de l'UE. Les conclusions des évaluations étaient citées de manière sélective et ne faisaient pas systématiquement l'objet d'un suivi. La Commission et les États membres n'ont pas présenté leurs propres conclusions sur l'efficacité ou l'efficacités des dépenses (points 35 à 57).
- 81.** Troisièmement, la Commission et les États membres n'ont pas suffisamment eu recours aux informations de suivi et d'évaluation disponibles — si imparfaites soient-elles — pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des mesures. Dans le cadre de la gestion quotidienne des programmes, les États membres se sont davantage attachés à dépenser le budget qu'à obtenir les résultats escomptés. La Commission a étayé ses propositions pour la période de programmation 2014-2020 par des informations provenant des évaluations ex ante des PDR pour la période en cours, sans présenter aucune information sur les résultats obtenus (points 58 à 75).
- 82.** Les propositions de la Commission pour la période 2014-2020 promettent d'être davantage axées sur les résultats. L'adoption d'une nouvelle législation n'est cependant pas nécessaire à cet effet; la Commission peut et devrait veiller dès à présent à ce que le budget de l'UE soit dépensé à bon escient, en particulier à l'arrivée à son terme de la période de programmation 2007-2013, car le risque que le reste du budget soit dépensé à la hâte afin de respecter la date limite pour les paiements (2015) augmente. Compte tenu de ce qui précède, la Cour formule les recommandations ci-après.

#### RECOMMANDATION N° 1

Les États membres et la Commission devraient se servir du suivi et de l'évaluation afin de mettre davantage l'accent sur l'obtention de résultats pour le reste de la période de programmation actuelle.

Les États membres devraient justifier toutes les modifications proposées pour les mesures relevant des PDR et décrire les effets attendus, et ce, en termes d'efficacité et d'efficacité, en ce qui concerne les résultats obtenus par rapport aux objectifs des PDR et de l'UE. La Commission devrait évaluer les modifications proposées à l'aune de ces mêmes critères. L'examen annuel des programmes devrait être axé sur les résultats, ainsi que le prévoit le règlement.

- 83.** Les évaluations à mi-parcours pour la période 2007-2013 ont pâti de l'absence de données fiables, de méthodes d'évaluation peu satisfaisantes et d'un manque de cohérence; leur utilité s'en est trouvée considérablement limitée, de même que les possibilités de tirer des conclusions valables au niveau de l'UE. S'agissant du suivi des résultats, les dernières données disponibles sont toujours incohérentes et de qualité insuffisante. Par conséquent, la qualité des évaluations ex post de 2015 risque de ne pas être suffisante.

#### RECOMMANDATION N° 2

Les États membres et la Commission devraient prendre des mesures dès à présent afin de garantir que les évaluations ex post de 2015 portant sur la période de programmation 2007-2013 permettent d'obtenir des informations comparables et de bonne qualité.

- i) La Commission, tirant les enseignements des évaluations à mi-parcours, devrait diffuser des orientations spécifiques afin de garantir la qualité et la cohérence des évaluations ex post.
- ii) Les États membres devraient prévoir la manière de fournir les informations nécessaires pour les évaluations ex post, notamment les multiples informations collectées à des fins administratives. Ils devraient également faire en sorte que les contrats d'évaluation comportent des critères de qualité imposant aux évaluateurs de se conformer aux orientations relatives au CCSE et de répondre aux questions d'évaluation communes en se fondant sur des données et des méthodes d'évaluation fiables.
- iii) La Commission devrait se montrer proactive et vérifier si les États membres se conforment aux orientations relatives aux indicateurs communs et aux évaluations ex post. Lorsque tel n'est pas le cas, elle devrait rechercher, avec les États membres concernés, des solutions permettant d'obtenir des informations comparables de bonne qualité.

- 84.** L'actuel défaut d'informations fiables, cohérentes et produites en temps utile, en particulier pour les données relatives aux résultats, s'explique en partie par les déficiences affectant la conception du CCSE pour la période 2007-2013. La Commission a déjà amélioré quelque peu les définitions des indicateurs et les orientations, mais cela reste insuffisant. La définition de valeurs cibles pour les résultats, accompagnée d'un suivi régulier des réalisations et des résultats, est un élément clé de la bonne gestion financière. Cependant, pour le CCSE de la période 2014-2020, la Commission prévoit à l'heure actuelle de ne pas exiger que les indicateurs de résultat soient assortis de valeurs cibles.

### RECOMMANDATION N° 3

La Commission devrait améliorer la conception du CCSE pour la période de programmation 2014-2020 de manière à obtenir en temps utile des informations plus pertinentes, fiables et comparables, en particulier en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience de chaque mesure en termes d'obtention des résultats.

- i) La finalité des différents indicateurs communs et leur usage prévu au niveau de l'UE devraient être clairs. Les indicateurs de résultat devraient montrer les effets directs des dépenses — ce qui a été obtenu — et être définis pour chacune des priorités et chacun des objectifs de l'UE. Des données devraient être collectées pour chaque mesure qui contribue à la réalisation de ces priorités et de ces objectifs, de manière que l'efficacité et l'efficience des mesures spécifiques puissent être appréciées.
- ii) Les États membres et la Commission devraient contrôler la qualité des données relatives aux indicateurs communs et fournir une assurance quant à leur fiabilité.
- iii) S'agissant des objectifs spécifiques aux PDR, les États membres devraient être tenus de rendre compte en temps opportun des réalisations, des résultats et de l'incidence observés (voir recommandation n° 6) plutôt que de fournir des données pour des indicateurs ou des évaluations spécifiques.



- 85.** La Cour a constaté que les PDR pour la période 2007-2013 ne fixaient pas d'objectifs spécifiques et mesurables, ce qui s'est traduit par un ciblage insuffisant des mesures et n'a pas facilité le suivi et l'évaluation. L'établissement des PDR pour la période 2014-2020 offre l'opportunité d'utiliser le budget de l'UE en partant sur une base plus solide.

#### RECOMMANDATION N° 4

Les États membres et la Commission devraient faire en sorte que les PDR pour la période 2014-2020 fournissent une base plus solide aux fins de la bonne gestion financière et qu'ils soient assortis d'objectifs spécifiques et mesurables ainsi que de plans pour le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des programmes.

- i) Dans les PDR pour la période 2014-2020, les États membres devraient définir des objectifs spécifiques qui soient mesurables et assortis de valeurs cibles pour les résultats. Les mesures des PDR sélectionnées et les résultats escomptés devraient être justifiés au regard de l'efficacité et de l'efficience des mesures correspondantes de la période 2007-2013.
- ii) Pour chaque mesure, les PDR devraient préciser les informations à fournir pour attester des réalisations, des résultats et de l'incidence. Lorsque les indicateurs communs ne suffisent pas, des indicateurs ou des travaux d'évaluation complémentaires devraient être prévus. Pour chaque élément d'information nécessaire, la source, le mode de collecte (en tenant compte de la charge administrative) et le moyen de garantir la fiabilité devront être indiqués dans les PDR.
- iii) La Commission devrait non seulement contrôler les PDR pour s'assurer de leur conformité avec le règlement, mais également les examiner sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience prévues: la Commission devrait veiller à ce que les PDR constituent une base suffisante aux fins de la bonne gestion financière en appréciant les résultats escomptés par rapport aux coûts prévus au budget.

- 86.** Dans le cadre de ses audits du développement rural, la Cour a constaté que nombreux étaient les États membres qui ne se servaient pas suffisamment des conditions d'éligibilité et des critères de sélection pour le ciblage des mesures des PDR, de sorte que l'assurance ex ante quant à l'efficacité et à l'efficacité des mesures était limitée. Il est d'autant plus nécessaire d'obtenir une assurance ex post du suivi et de l'évaluation, avec les coûts et la charge administrative liés à la collecte de données que cela suppose.

#### RECOMMANDATION N  5

Les  tats membres devraient concevoir les systèmes de mise en œuvre des PDR pour la période 2014-2020 sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, et prévoir que les informations collectées dans le cadre des procédures de demande, de sélection et de paiement soient réutilisées pour le suivi et l'évaluation.

Les  tats membres devraient procéder à une évaluation ex ante de l'efficacité et de l'efficience non seulement lors de la programmation, mais également lors de la sélection des opérations à financer. Cette approche permet de réduire le risque de consacrer inutilement de l'argent à des projets inefficaces qui auraient pu ne pas être sélectionnés. Les informations obtenues au stade de la sélection des projets ou du paiement (création d'emplois, avantages environnementaux ciblés, etc.) peuvent permettre de limiter la nécessité de collecter des données ultérieurement et, de ce fait, réduire la charge administrative.

- 87.** Si les  tats membres et la Commission ont publié les rapports des évaluateurs indépendants, ils n'ont pas suffisamment rendu compte de la bonne utilisation du budget de l'UE dans leurs propres rapports annuels et de synthèse. En l'occurrence, les  tats membres et la Commission n'ont pas eu recours aux données relatives aux indicateurs financiers et de résultat pour expliquer les résultats obtenus, ni fourni d'informations en ce qui concerne l'efficience. Il revenait aux lecteurs des rapports de la Commission et des  tats membres de se forger une opinion sur le degré de fiabilité des évaluations, ou de déterminer si certaines conclusions avaient été omises, et pour quelle raison.

### RECOMMANDATION N° 6

Les États membres et la Commission devraient améliorer les informations relatives aux résultats obtenus avec le budget de l'UE afin de mieux rendre compte de leur performance. Il conviendrait notamment de prévoir un suivi plus systématique des conclusions des évaluations.

- i) À partir de la moitié du cycle de programmation, les États membres et la Commission devraient présenter, dans leurs rapports annuels, des conclusions sur ce que les programmes ont permis d'atteindre au regard de chacun des objectifs des PDR et de l'UE. Ces rapports devraient être axés avant tout sur les résultats obtenus et évaluer de manière explicite l'efficacité de chaque mesure, en procédant à une comparaison des résultats et des coûts. Lorsque les indicateurs communs ne suffisent pas à démontrer la réalisation des objectifs des PDR, ils doivent être complétés par des données administratives et des constatations en matière d'évaluation, compte dûment tenu des limites de leur portée et de leur fiabilité.
- ii) Lorsqu'ils présentent les conclusions des évaluations, les États membres et la Commission devraient expliquer clairement les mesures qu'ils comptent prendre ou, si aucune mesure n'est prévue, en préciser la raison. Les conclusions des évaluations devraient toutes être présentées et faire l'objet d'un suivi, pas seulement une sélection de celles-ci.
- iii) Afin de garantir que les évaluations ex post des programmes de la période 2007-2013 soient pleinement mises à profit, la Commission et les États membres devraient intégrer, dans leurs rapports annuels pour l'exercice 2015, une analyse des implications des conclusions des évaluations pour la période 2014-2020.

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 9 octobre 2013.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## ANNEXE

### VALEURS CIBLES DÉFINIES POUR LES INDICATEURS DE RÉSULTAT DANS LES PDR ET DONNÉES FOURNIES PAR LES ÉTATS MEMBRES DANS LEURS RAPPORTS ANNUELS D'EXÉCUTION 2011 — ÉTAT DES LIEUX

Mesure	Modernisation des exploitations agricoles				Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles				Agroenvironnement	
	Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations ou entreprises soutenues		Nombre d'exploitations ou entreprises introduisant de nouveaux produits et/ou de nouvelles techniques		Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations ou entreprises soutenues		Nombre d'exploitations ou entreprises introduisant de nouveaux produits et/ou de nouvelles techniques		Surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres <sup>1</sup>	
	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies
PDR										
Autriche	Valeur cible revue à la hausse									
République tchèque										
Royaume-Uni – Angleterre			Valeur cible revue à la hausse							
France métropolitaine (Hexagone)										
Allemagne – Bade-Wurtemberg									Valeurs cibles revues à la hausse/à la baisse	
Hongrie					Valeur cible revue à la hausse		Valeur cible revue à la hausse			
Italie – Campanie			Valeur cible revue à la hausse				Valeur cible revue à la hausse		Valeurs cibles revues à la hausse	
Luxembourg										
Pologne			Valeur cible revue à la hausse				Valeur cible revue à la baisse			
Roumanie			Valeur cible revue à la hausse				Valeur cible revue à la hausse		Valeurs cibles revues à la hausse	
Espagne – Andalousie			Valeur cible revue à la baisse				Valeur cible revue à la baisse		Valeurs cibles revues à la hausse/à la baisse	
Suède	Valeur cible revue à la hausse		Valeur cible revue à la hausse		Valeur cible revue à la hausse		Valeur cible revue à la baisse		Valeurs cibles revues à la hausse	

Valeurs cibles définies:

	Valeurs cibles définies dans le premier et le dernier PDR (il est précisé si la valeur cible a été modifiée entre le premier et le dernier PDR)
	Valeurs cibles définies uniquement dans le premier ou dans le dernier PDR; valeurs cibles non conformes au manuel relatif au CCSE et donc non comparables
	Valeurs cibles non définies dans le premier et le dernier PDR
	Mesure non programmée

<sup>1</sup> L'indicateur de résultat pour cette mesure comporte cinq volets (surfaces contribuant à l'amélioration de la biodiversité, à l'amélioration de la qualité des eaux, à l'atténuation des changements climatiques, à l'amélioration de la qualité des sols, à la prévention de la marginalisation et à l'abandon des terres). Le présent tableau montre si une valeur cible a été définie et des données fournies pour l'un au moins de ces volets. Dans certains cas, les valeurs cibles ont été revues à la hausse pour un volet et à la baisse pour un autre. Cela est indiqué par «valeur cible revue à la hausse/à la baisse».

Diversification vers des activités non agricoles				Création et développement des entreprises				Promotion des activités touristiques			
Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations ou entreprises soutenues		Nombre brut d'emplois créés		Accroissement de la valeur ajoutée brute des exploitations ou entreprises soutenues		Nombre brut d'emplois créés		Nombre brut d'emplois créés		Nombre de touristes supplémentaires (nombre de visiteurs à la journée)	
Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies	Valeurs cibles définies	Données fournies
		Valeur cible revue à la baisse				Valeur cible revue à la baisse		Valeur cible revue à la baisse			
		Valeur cible revue à la baisse									
		Valeur cible revue à la baisse				Valeur cible revue à la baisse		Valeur cible revue à la baisse			
		Valeur cible revue à la baisse									
						Valeur cible revue à la hausse		Valeur cible revue à la baisse		Valeur cible revue à la baisse	
						Valeur cible revue à la baisse		Valeur cible revue à la baisse			
		Valeur cible revue à la hausse				Valeur cible revue à la baisse		Valeur cible revue à la baisse			

Données fournies:

	Données fournies et acceptées par la Commission (rapport annuel d'exécution 2011)
	Données non ventilées par mesure; données non actualisées; rapport annuel d'exécution non accepté par la Commission
	Données non fournies
	Mesure non mise en œuvre

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## RESUMÉ ET COMMENTAIRES

### I.

La Commission observe que le rapport d'audit susmentionné porte principalement sur le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des mesures, l'existence de rapports y afférents, ainsi que sur l'utilisation des informations de suivi et d'évaluation relatives aux dépenses liées au développement rural.

### IV.

En ce qui concerne la bonne utilisation du budget alloué par l'Union européenne à la politique de développement rural, certains résultats et certains impacts ne peuvent être évalués correctement — moyennant la réalisation d'évaluations — qu'une fois la période de programmation bien entamée et après son achèvement.

### V. a)

La Commission estime que les trois objectifs généraux de développement rural sont énoncés de façon suffisamment claire à l'article 4 du règlement (CE) n° 1698/2005. Ces objectifs sont encore davantage précisés et étayés dans les considérants et dans les orientations stratégiques de la Communauté. Les États membres doivent les utiliser lors de la programmation.

Lors de l'approbation des plans de développement rural (PDR), la Commission effectue une analyse en vue d'évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, ainsi que leur conformité avec les dispositions juridiques applicables.

### V. b)

Pour des programmes pluriannuels tels que les programmes de développement rural, certains résultats et certains impacts ne peuvent être évalués correctement — moyennant la réalisation d'évaluations — qu'une fois la période de programmation bien entamée, voire après son achèvement.

Par ailleurs, des informations utiles sont fournies par les rapports annuels d'exécution en ce qui concerne l'exécution financière et les résultats.

De plus, la Commission publie dans leur intégralité, sur le site Europa, les évaluations effectuées pour son compte, ainsi que les études se rapportant à la qualité de ces évaluations, et les transmet au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### V. c)

La Commission estime que, lorsque les ressources de suivi et d'évaluation étaient disponibles, la Commission — en ce qui concerne la phase de conception — et les États membres — en ce qui concerne la phase de mise en œuvre — ont utilisé ces ressources.

Les informations de suivi permettent de fournir des arguments en faveur de la modification d'un programme de développement rural. De même, les évaluations à mi-parcours avaient une fonction d'orientation, étant donné que plusieurs modifications de programmes de développement rural étaient liées aux constatations faites par les évaluations à mi-parcours.

### VI.

Même si elles sont incomplètes et peut-être pas toujours fiables, les informations obtenues grâce au système de suivi et d'information sont les meilleures disponibles à ce stade, compte tenu des contraintes financières et pratiques auxquelles doivent faire face la Commission et les États membres.

En 2008 et en 2009, conjointement avec les États membres, la Commission a lancé une opération visant à combler les lacunes existant dans les programmes de développement rural. Pour chaque programme de développement rural, les services de la Commission ont attiré l'attention sur l'absence de valeurs cibles et sur les valeurs cibles quantifiées de façon inadéquate et ils ont invité les autorités de gestion à améliorer leurs séries de valeurs cibles. Cette opération a permis d'améliorer considérablement les séries de valeurs cibles, moyennant des modifications des programmes de développement rural.

La Commission a proposé des solutions pour résoudre plusieurs problèmes liés au système de suivi et d'évaluation pour la prochaine période de programmation; il conviendra néanmoins toujours d'assurer un juste équilibre entre, d'une part, les avantages du suivi et de l'évaluation et, d'autre part, les coûts et la charge administrative qui s'y rapportent.

La Commission estime devoir faire preuve de prudence lorsqu'elle fixe des valeurs cibles quantifiées par rapport à des objectifs, ceux-ci étant influencés par de nombreux facteurs externes (notamment la situation économique).

### VII. a)

Les justifications invoquées pour les propositions de modification des programmes de développement rural relèvent déjà d'une obligation légale. La Commission continuera à contrôler l'efficacité et l'efficacité des programmes et, vers la fin de la période, elle se concentrera davantage sur les résultats.

La Commission et les États membres utilisent les informations disponibles dans le cadre du suivi et de l'évaluation. Ainsi, par exemple, les résultats des évaluations à mi-parcours ont été pris en compte dans les modifications apportées aux programmes.

### VII. b)

La Commission accepte cette recommandation.

Un grand nombre de constatations faites dans les évaluations à mi-parcours se rapportent à la préparation de l'évaluation ex post, et des mesures ont déjà été prises au niveau des États membres.

### VII. c)

Les propositions concernant le système de suivi et d'évaluation pour 2014-2020 comprennent plusieurs changements par rapport au CCSE.

Au lieu d'une évaluation à mi-parcours, on disposera de rapports annuels d'exécution renforcés, en 2017 et en 2019, qui comprendront les constatations fournies par l'évaluation. Les États membres devront mener à bien des activités d'évaluation pendant toute la période de programmation conformément au plan d'évaluation compris dans les programmes de développement rural.

De ce fait, l'évaluation des résultats et de l'impact des mesures ainsi que les rapports y afférents seront liés plus étroitement à la phase de mise en œuvre des programmes de développement rural.

### VII. d)

Pour la période 2014-2020, la Commission et les États membres élaborent un cadre de suivi et d'évaluation relatif à la politique agricole commune dans son ensemble, y compris le cadre de suivi et d'évaluation des programmes de développement rural. Dans ce contexte, plusieurs indicateurs communs obligatoires ont été définis, avec l'obligation d'utiliser au besoin des indicateurs supplémentaires, pour prendre en compte les éléments spécifiques des programmes.

Les indicateurs communs fourniront également les bases permettant de lier la politique de développement rural à la plus vaste stratégie 2020.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## INTRODUCTION

Pour la période 2014-2020, des indicateurs quantifiés de valeurs cibles sont prévus pour chaque domaine principal. Chaque année, chacun de ces domaines principaux doit donner lieu à l'établissement de rapports, dans le cadre des rapports annuels de mise en œuvre. Pour certains domaines principaux, l'indicateur de valeur cible est fixé au niveau des résultats. Cependant, lorsque l'indicateur de résultats pertinent est plus complexe et ne peut pas être utilisé comme valeur cible contrôlée chaque année, sa valeur sera estimée par l'intermédiaire d'une évaluation et communiquée dans les rapports de 2017, de 2019 ainsi que dans les rapports ex post.

### VII. e)

Le système de suivi et d'évaluation utilisera dans la mesure du possible les informations disponibles; cependant, étant donné que le processus d'évaluation nécessite également l'analyse des impacts d'une politique, cela ne peut pas être tiré immédiatement du programme lui-même.

### VII. f)

En ce qui concerne l'avenir, la Commission a proposé de remplacer, en 2017 et en 2019, les évaluations à mi-parcours par des rapports annuels d'exécution renforcés.

Ceux-ci comporteront un résumé des constatations émises lors des évaluations, et il est prévu d'y inclure les constatations pertinentes fournies par les évaluations ex post 2007-2013.

De plus, la Commission publie dans leur intégralité les rapports des évaluations effectuées pour son compte, ainsi que les études se rapportant à la qualité de ces évaluations, de telle sorte que toutes les conclusions sont présentées.

### 2.

Le CCSE n'est pas le seul moyen de superviser la mise en œuvre du budget.

La Commission effectue, par exemple, des missions d'audit afin de vérifier la mise en œuvre correcte de la politique de développement rural. Le suivi de ces audits peut comprendre des corrections financières.

### 3.

Le suivi et l'évaluation fournissent non seulement des informations sur le niveau d'efficacité et d'efficience d'une politique, mais aussi sur les raisons de ces résultats.

C'est ce qui permet d'adapter la mise en œuvre de la politique ou de remodeler la politique si nécessaire.

### 5.

Pour la période de programmation 2007, le CCSE était une nouveauté. Il est manifeste que pour les États membres, dont certains ont rejoint l'UE relativement récemment ou disposent d'une expérience de l'évaluation très limitée, il s'agit d'une phase d'apprentissage, tant sur le plan de la méthodologie de la collecte et du traitement des données que de l'utilisation des résultats des évaluations.

Le CCSE constitue une amélioration importante par rapport au processus de suivi et d'évaluation des périodes de programmation précédentes. Tant les méthodes que les définitions ont fait l'objet d'améliorations depuis 2010, bien que le suivi (annuel) des indicateurs de résultats, en particulier, demeure une tâche difficile pour les autorités de gestion.

Voir également les réponses fournies par la Commission aux points soulevés dans le tableau 1, figurant dans la section du tableau 1 bis réservée à la réponse de la Commission. Veuillez noter que ces réponses ont été publiées en parallèle avec les rapports de la Cour mentionnés au tableau 1. Ces réponses reflètent donc la situation au moment de l'audit et n'ont pas été mises à jour.

### 6.

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, la Commission et les États membres mettent en place un système de suivi et d'évaluation pour la politique agricole commune dans son ensemble. Ce système tient compte des leçons tirées du passé. Néanmoins, tout système de suivi et d'évaluation comporte inévitablement un certain nombre de contraintes, telles que la disponibilité des données, le coût du mesurage, le temps nécessaire pour que le résultat/l'impact d'une mesure devienne apparent, enfin des exigences contradictoires, telles que le souhait de réduire la charge administrative. C'est la raison pour laquelle le nouveau système de suivi et d'évaluation repose, dans la mesure du possible, sur des sources de données existantes ainsi que sur les informations de suivi produites lors de la mise en œuvre de la politique.



# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## OBSERVATIONS

### Réponse commune aux points 19 et 20

Le règlement financier impose l'utilisation d'objectifs SMART au niveau des activités. L'EBA (établissement du budget par activité) 04 (à savoir les dépenses liées au développement rural) est mis en œuvre au niveau des programmes de développement rural, lesquels sont composés d'un ensemble de mesures pouvant elles-mêmes contribuer à différents objectifs. Ainsi, les objectifs généraux sont établis au niveau du programme et leur degré de réalisation est mesuré à ce niveau (voir également les réponses de la Commission aux points 22 à 25).

Les objectifs SMART doivent permettre de juger s'ils ont ou non été atteints, mais ils n'ont pas nécessairement à être quantifiés.

### 22.

La raison d'être de chaque mesure est expliquée dans les considérants du règlement. Au niveau d'une mesure individuelle, les réalisations de la mesure doivent être spécifiques et vérifiables. Pour atteindre les objectifs fixés au niveau des programmes, il est d'habitude nécessaire d'envisager des combinaisons de mesures, articulées selon une structure axiale pour la période de programmation 2007-2013.

### 23.

Les objectifs au niveau de l'UE sont définis de manière qualitative et ils précisent dans quelle direction doit évoluer une politique en matière de compétitivité et de diversification. La Commission estime qu'il convient de faire preuve de prudence pour fixer des objectifs quantifiés lorsque les objectifs sont susceptibles d'être influencés par de nombreux facteurs externes (tels que la situation économique).

La Commission est d'avis que ses propositions pour les règlements 2014-2020 comportent un ensemble clairement hiérarchisé d'objectifs et établit des valeurs cibles au niveau de l'UE (Europe 2020) et que les États membres devraient fixer des valeurs cibles quantifiées qui soient en harmonie avec ces objectifs et valeurs cibles au niveau des PDR, pour chaque domaine principal.

### 25.

La structure établie par le règlement (CE) n° 1698/2005 repose sur une boîte à outils cohérente conçue de façon à prendre en compte les trois objectifs de développement rural. Cette boîte à outils a dûment tenu compte des informations disponibles concernant l'efficacité et l'efficience des mesures individuelles.

### Réponse commune aux points 26 et 27

Le CCSE a été utilisé pour la première fois lors de la période de programmation 2007-2013. Il a pour objet de soutenir les objectifs du programme en fixant des objectifs de réalisations, de résultats et d'impact.

L'établissement d'objectifs quantifiés était une nouveauté et a été une source d'enseignements, tant pour les autorités de gestion que pour la Commission. Lorsque les programmes de développement rural adoptés comprenaient un ensemble incomplet d'objectifs, il existait un engagement — de la part de l'État membre en cause — à y remédier.

La Commission, conjointement avec les États membres, a lancé en 2008 et en 2009 une opération visant à combler les lacunes existant dans les programmes de développement rural. Pour chaque programme de développement rural, les services de la Commission ont attiré l'attention sur l'absence de valeurs cibles et sur les valeurs cibles quantifiées de façon inadéquate et ils ont invité les autorités de gestion à améliorer leurs séries de valeurs cibles. Cette opération a permis d'améliorer considérablement les séries de valeurs cibles, moyennant des modifications des programmes de développement rural.

C'est le rôle de l'évaluation — qui utilise, entre autres, des sources telles que les données de suivi — de déterminer si un programme donné a contribué à/renforcé ou favorisé l'obtention du but fixé et, partant, si les objectifs ont été remplis.

L'évaluation de mesures d'intervention complexes est une tâche difficile, mais la méthodologie et sa mise en œuvre s'améliorent continuellement, ce qui permet de mieux mettre en évidence les bons résultats d'une politique.

### 27.

Se reporter également aux réponses de la Commission au tableau 1 qui figurent au tableau 1 *bis* dans la section réservée à la réponse de la Commission. Veuillez noter que ces réponses ont été publiées en même temps que les rapports de la Cour mentionnés au tableau 1. Ces réponses reflètent donc la situation au moment de l'audit et n'ont pas été mises à jour.

### 28.

Pour la période 2014-2020, la Commission et les États membres élaborent un cadre de suivi et d'évaluation relatif à la politique agricole commune dans son ensemble, y compris le cadre de suivi et d'évaluation des programmes de développement rural. Dans ce contexte, plusieurs indicateurs communs obligatoires ont été définis, avec l'obligation d'utiliser des indicateurs supplémentaires, le cas échéant, pour traiter des particularités des programmes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les indicateurs communs fourniront également les bases permettant de lier la politique de développement rural à la plus vaste stratégie 2020.

### 28. Première puce

Cela s'est avéré particulièrement vrai au début de la période de programmation mais dans de nombreux cas, les valeurs cibles ont été complétées ultérieurement.

### 28. Deuxième puce

De l'avis de la Commission, une valeur cible peut être à la fois un objectif quantifiable et une estimation des résultats attendus.

### 28. Troisième puce

Plusieurs indicateurs communs ne pourront jamais suffire pour bien rendre compte de toutes les situations. Le cadre juridique donne une liberté d'action aux autorités de gestion dans la définition d'indicateurs spécifiques à tel ou tel programme, lorsque cela s'avère nécessaire.

### 29.

Voir les réponses aux points 26 et 27.

En Autriche, les programmes de développement rural ont ensuite fourni des valeurs cibles pour les indicateurs de réalisations et de résultats concernant les mesures agroenvironnementales telles que: le nombre d'exploitations bénéficiant d'un soutien; la zone bénéficiant d'un soutien; le nombre de contrats; la surface cultivée contribuant à la biodiversité, à la qualité de l'eau, à la lutte contre le changement climatique, à la qualité des sols, à la prévention de la marginalisation.

### 30.

Fondée sur la stratégie, l'allocation du budget prend en compte les priorités parmi les besoins mis en évidence par les États membres.

### 31.

Le CCSE a été utilisé pour la première fois lors de la période de programmation 2007-2013. La législation impose que seules des valeurs cibles indicatives (n'ayant aucun caractère contraignant) soient fixées à l'avance. L'établissement d'objectifs quantifiés était une nouveauté et a été une source d'enseignements, tant pour les autorités de gestion que pour la Commission. Dans ce contexte, on peut comprendre que certains objectifs initiaux aient pu être peu réalistes et qu'il ait donc été nécessaire de les revoir à la baisse.

### 32.

Voir les réponses aux points 26 et 27.

La définition d'indicateurs supplémentaires est prévue par le règlement (CE) n° 1698/2005 (article 81, paragraphe 2). Comme indiqué dans cet article, le but n'est pas d'avoir une liste exhaustive d'indicateurs supplémentaires, mais plutôt de définir quelques indicateurs supplémentaires permettant de mieux assurer le suivi et l'évaluation des éléments spécifiques des programmes de développement rural.

Conformément au principe de gestion partagée et de subsidiarité, il incombe aux États membres de choisir des indicateurs pertinents. La République tchèque n'a pas considéré comme pertinent l'indicateur «nombre d'exploitations introduisant de nouveaux produits ou de nouvelles techniques» pour les mesures «modernisation des exploitations agricoles» et «accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles», étant donné que les projets axés sur l'innovation sont financés au titre de la mesure 124. Cette explication a été donnée en réponse au courrier de la DG Agriculture et développement rural concernant les rapports annuels d'exécution pour 2010 et elle a été jugée acceptable parce qu'elle cadre avec les mesures conçues par la République tchèque.

### 33.

Voir les réponses aux points 26, 27 et 31.

### 34.

Voir la réponse au point 26.

La Commission est bien consciente du manque de cohérence dans la définition des indicateurs; c'est pourquoi le nouveau cadre de suivi et d'orientation a porté une grande attention à la définition correcte des indicateurs.

Le CCSE a été utilisé pour la première fois lors de la période de programmation 2007-2013. L'établissement d'objectifs quantifiés était une nouveauté et a été une source d'enseignements, tant pour les autorités de gestion que pour la Commission.

### 35.

Les systèmes de suivi et d'évaluation sont conçus pour fournir des informations concernant trois niveaux: réalisations, résultats et impact. Ces trois niveaux d'indicateurs de niveau de performance sont nécessaires pour permettre l'évaluation des mesures, à court terme comme à long terme. Les informations relatives aux résultats font partie intégrante du système.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Réponse commune aux points 37, 38 et 39

Pour la période de programmation 2007, le CCSE était une nouveauté. Il est manifeste que pour les États membres, dont certains ont rejoint l'UE relativement récemment ou disposent d'une expérience de l'évaluation très limitée, il s'agit d'une phase d'apprentissage, tant sur le plan de la méthodologie de la collecte et du traitement des données que de l'utilisation des résultats des évaluations.

Le manuel relatif au CCSE comporte des orientations sur la mise en œuvre du CCSE. Par ailleurs, les services de la Commission ont fourni et continuent de fournir des orientations supplémentaires (au moyen de documents de travail, de questions et réponses...) aux États membres par l'intermédiaire des différents forums existants (comité pour le développement rural, réseau d'experts en évaluation, et réseau européen de développement rural).

Néanmoins, conformément au principe de subsidiarité, une certaine marge de manœuvre est laissée aux autorités de gestion pour la mise en place de leur système.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, la nécessité de disposer de données pour les tâches de suivi et d'évaluation a été prise en compte dès le départ, en cherchant un équilibre entre le besoin de données et la réduction de la charge administrative, et en donnant la préférence à un système qui, dans la mesure du possible, s'appuie sur des sources de données existantes.

### 40.

L'axe Leader étant caractérisé par une approche ascendante, la mise au point de ses indicateurs CCSE a été particulièrement difficile. Mais l'axe Leader est un élément du CCSE.

La Commission a fourni des orientations aux États membres, en particulier sur l'évaluation de l'approche Leader. Dans le contexte du réseau européen de développement rural, des travaux ont été menés sur l'autoévaluation des stratégies locales de développement.

## Réponse commune aux points 41 et 42

Voir la réponse au point 37.

Le CCSE représente une amélioration importante par rapport au processus de suivi et d'évaluation des périodes de programmation précédentes. Néanmoins les premières années de la mise en œuvre ont constitué un «apprentissage par la pratique» tant pour la Commission que pour les États membres. Tant les méthodes que les définitions ont fait l'objet d'améliorations depuis 2010, bien que le suivi (annuel) des indicateurs de résultats, en particulier, demeure une tâche difficile pour les autorités de gestion.

### Encadré 1

S'il est vrai que les écarts soulignés par la Cour ne peuvent entièrement s'expliquer par des différences ayant trait aux mesures elles-mêmes, ils peuvent néanmoins s'expliquer par des différences de niveau de départ entre les États membres. Dans le domaine de la politique de développement rural, il est d'usage de considérer comme «un nouveau produit ou une nouvelle technique» tout produit ou technique qui constitue une nouveauté dans une région. La Commission œuvre de manière étroite avec les États membres pour améliorer autant que possible la cohérence d'ensemble.

Il est avéré que certaines difficultés se sont produites concernant l'enregistrement correct des données relatives à l'indicateur de réalisations «zone bénéficiant d'une aide agroenvironnementale» et à l'indicateur de résultats «surface ayant fait l'objet d'actions réussies de gestion des terres». L'indicateur de réalisations est fixé au niveau de la mesure, tandis que l'indicateur de résultat est fixé au niveau de l'axe et couvre l'éventail de mesures et d'actions pertinentes relevant de l'axe 2. Dans certains cas, selon les mesures et les actions mises en œuvre, les chiffres corrects peuvent être identiques, mais dans la plupart des cas, les données diffèrent.

### 43.

Les évaluations à mi-parcours ont fourni une bonne vue d'ensemble de la mise en œuvre des programmes de développement rural. Cependant, pour des programmes pluriannuels tels que les programmes de développement rural, certains résultats (tels que la valeur ajoutée brute) et certains impacts ne peuvent être évalués correctement qu'une fois la période de programmation bien entamée et après son achèvement. De tels effets ne peuvent être mesurés que si un laps de temps suffisant s'est écoulé depuis la mise en œuvre; or, ce n'était pas encore le cas pour la plupart des interventions, au moment de l'évaluation à mi-parcours. Par exemple, les mesures relevant des axes 3 et 4 prennent davantage de temps à mettre en œuvre et par conséquent à aboutir à des résultats et des impacts visibles.

En conséquence, certains résultats et impacts des programmes ne pouvaient pas encore être mesurés, contrairement aux dépenses et aux réalisations.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 44.

L'utilisation d'informations tirées d'un nombre restreint de cas pour étayer des conclusions concernant la totalité d'une mesure ou d'un programme peut constituer une bonne méthode si elle est appliquée correctement; tout dépend de la représentativité de l'échantillon.

Voir aussi la réponse au point 56.

### 45.

Voir la réponse au point 43.

Pour de nombreux programmes, les évaluations à mi-parcours ont été réalisées trop tôt pour pouvoir évaluer leur efficacité. Une telle évaluation ne peut avoir lieu que lorsque les résultats et les impacts sont visibles. La Commission continue d'encourager les États membres à améliorer la qualité et la cohérence des évaluations et elle leur fournit un soutien méthodologique.

Par ailleurs, comme la plupart des évaluateurs à ce stade du cycle de vie du programme se concentraient sur (la mise en œuvre des) les mesures individuelles, il était trop tôt pour tirer des enseignements plus généraux sur la réalisation des objectifs d'ensemble au niveau de l'UE.

### 47.

Comme indiqué, le CCSE a été utilisé pour la première fois lors de la période de programmation 2007-2013 et les premières années ont constitué un «apprentissage par la pratique».

Les trois rapports mentionnés — envoyés en juillet 2012 conformément au règlement — n'avaient pas été validés en avril 2013 parce qu'il convenait d'y apporter des corrections supplémentaires. Néanmoins, sur les 92 rapports soumis pour 2011, 89 avaient été validés. Dans ces rapports annuels d'exécution pour 2011, la série d'indicateurs de réalisations était presque complète.

En ce qui concerne certains des indicateurs cités en annexe, bien qu'il ait été initialement prévu de présenter leurs valeurs chaque année en tant que données de supervision comprises dans les rapports annuels d'exécution, il a été admis qu'il fallait une intervention de la part des évaluateurs pour les calculer et/ou un certain délai avant de les mesurer. Il n'est donc pas efficace de les évaluer chaque année, et des orientations ont été fournies à ce sujet.

### 48.

Dans un système de gestion partagée, chaque partenaire doit assumer ses propres responsabilités.

Toute anomalie dans les données de suivi ou dans les rapports annuels d'exécution a été systématiquement discutée avec les États membres.

La Commission a demandé aux autorités hongroises de réintroduire la formulation initiale.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, les services de la Commission et les États membres ont collaboré afin de formuler ex ante la définition des données et les sources de données.

### 50.

Le CCSE représente une amélioration importante par rapport au processus de suivi et d'évaluation employé lors des périodes de programmation précédentes. Néanmoins les premières années de mise en œuvre ont constitué un «apprentissage par la pratique», tant pour la Commission que pour les États membres.

Aussi bien les méthodes que les définitions ont fait l'objet d'améliorations depuis 2010, bien que le suivi (annuel) des indicateurs de résultats, en particulier, demeure une tâche difficile pour les autorités de gestion.

### 51.

Pour compléter l'information présentée au tableau 3, la Commission publie également les évaluations réalisées pour son compte ainsi que les contrôles de qualité effectués par le groupe de pilotage.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 53.

Le document d'évaluation de la qualité du rapport de synthèse relatif aux évaluations à mi-parcours — publié par la Commission sur le site web Europa — énonce clairement: «Étant donné que les rapports d'évaluation à mi-parcours employés comme données sources sont souvent de qualité et de précision variables quant aux informations relatives à des thèmes spécifiques, cela se reflète aussi forcément dans la synthèse des constatations et peut constituer un facteur limitant au regard de la qualité générale des conclusions» ([http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/synthesis-mte-2007-2013\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/synthesis-mte-2007-2013_en.htm)).

La Commission estime n'avoir pas extrapolé des données, mais elle reconnaît la nécessité d'améliorer la présentation du tableau en question (sur les rapports annuels d'exécution). Les informations fournies dans le document ne faisaient que rendre compte de l'état des lieux dans une situation donnée par rapport à des objectifs estimés.

### 54.

La législation [article 62, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1974/2006] fait référence à des objectifs indicatifs (n'ayant aucun caractère contraignant). De plus, les objectifs initiaux ont été fixés avant l'apparition de la crise économique mondiale.

La Commission estime que des changements dans la situation économique peuvent justifier une modification des objectifs. Maintenir un objectif devenu obsolète n'est pas souhaitable, pas plus du point de vue de la gestion que de celui de la mise en œuvre de la responsabilité. Des objectifs peuvent également être modifiés pour prendre en compte des changements dans la stratégie des programmes de développement rural.

Il est exact que les autorités tchèques ont initialement fixé des objectifs plutôt ambitieux en matière de création d'emplois. Dans le même temps, la crise économique et financière a freiné de manière significative la création d'emplois.

Par conséquent, à la suite de l'évaluation à mi-parcours, de la réunion d'examen annuelle en 2011 et de la visite de la Cour, une révision de ces objectifs a été proposée le 27 septembre 2012 dans le cadre de la huitième modification des PDR, validée par la Commission le 13 mars 2013.

### Encadré 2

S'il est vrai que les objectifs ne devraient pas faire l'objet de révisions simplement pour calquer la dernière projection de résultats, il n'est pas non plus utile de conserver des objectifs qui, en dépit des plus grands efforts, ne sont plus réalistes, par exemple en raison de changements des conditions économiques dans lesquelles les mesures sont appliquées.

La Commission estime qu'une réduction des objectifs de résultats n'implique pas pour autant une réduction du niveau d'efficacité et/ou d'efficience projeté. Cela peut également constituer une reconnaissance de ce qu'un changement de contexte économique peut rendre plus difficile la réalisation d'un certain nombre d'objectifs, tels que la création d'emplois.

Étant donné que le ciblage (la fixation d'objectifs) peut prendre une grande diversité de formes, il prend en compte les besoins structurels et territoriaux mis en évidence, et peut donc favoriser l'affectation de l'aide aux besoins les plus pressants, alors qu'une affectation différente aurait pu aboutir à des résultats plus élevés pour des indicateurs dans d'autres domaines.

Les objectifs ne doivent donc pas être examinés de façon isolée, mais dans le contexte de la stratégie du programme dans son ensemble.

### 55.

La Commission publie en temps utile les résultats des évaluations qu'elle fait faire, ainsi que l'évaluation de qualité effectuée par le groupe de pilotage, qui comprend une évaluation de l'utilité du rapport pour la Commission.

### 56.

La Commission publie, sur le site web Europa, les rapports intégraux des évaluateurs indépendants.

Les évaluations des programmes de développement rural ont mis en évidence des difficultés à démontrer l'efficacité, l'efficience, les résultats et les impacts des mesures d'investissement de manière globale et cohérente. C'est pourquoi la Commission a lancé une évaluation pour améliorer la capacité à identifier et à comprendre l'impact des mesures visant à soutenir les investissements physiques: [http://ec.europa.eu/agriculture/calls-for-tender/tender-documents/2013/275093/specs\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/calls-for-tender/tender-documents/2013/275093/specs_fr.pdf); cela vise, entre autres, à résoudre la question de l'évaluation de «l'effet d'aubaine». Cela devrait également aider à améliorer la démonstration des réalisations des politiques, ainsi que contribuer au développement et à la mise en œuvre de futures politiques.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 57.

La communication des résultats dans les rapports annuels d'exécution vise à résumer les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs des programmes de développement rural (de même que le rapport annuel d'activité de la DG Agriculture et développement rural) et non pas nécessairement à en fournir l'évaluation. Par ailleurs des informations utiles sont fournies par les rapports annuels d'exécution en ce qui concerne l'exécution financière et les réalisations.

Voir également la réponse de la Commission au point 43.

En ce qui concerne la bonne utilisation du budget alloué par l'Union européenne à la politique de développement rural, certains résultats et certains impacts ne peuvent être évalués correctement — moyennant la réalisation d'évaluations — qu'une fois la période de programmation largement entamée et après l'achèvement de celle-ci.

### 58.

La Commission estime que le système de suivi et d'évaluation vise essentiellement à améliorer la mise en œuvre (pour ce qui est du suivi) ou la conception (pour ce qui est de l'évaluation) ainsi que l'obligation de rendre compte.

### 61.

Comme souligné précédemment, la fixation d'objectifs a été un processus d'apprentissage par la pratique, qui s'étendait nécessairement au-delà du stade d'adoption des programmes.

La Commission va examiner les évaluations ex ante et la plausibilité des objectifs proposés pour la nouvelle période de programmation. La Commission ne peut cependant pas retarder de façon indue l'approbation des programmes.

### Encadré 3

Comme indiqué, le CCSE a été utilisé pour la première fois lors de la période de programmation 2007-2013. Néanmoins les premières années de mise en œuvre ont constitué un «apprentissage par la pratique», tant pour la Commission que pour les États membres. Dans les premières versions des programmes de développement rural, l'absence de critères et informations de référence peut avoir conduit à fixer des objectifs non réalistes.

Des différences de coût peuvent également être liées à une situation économique et des niveaux de salaire différents selon les régions; c'est pourquoi on peut s'attendre à des variations.

### Encadré 3 — Premier paragraphe

La Commission souhaite également souligner que la «création de nouveaux emplois» constitue seulement l'un des objectifs concrets liés à la mise en œuvre de l'axe III, dont l'objectif général est d'améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et d'encourager la diversification des activités économiques. La Commission estime que cela peut en partie expliquer les différences de coût liées à la création d'un emploi («par emploi créé»). Le PDR de la Campanie en fournit l'illustration.

### 62.

Voir la réponse de la Commission au point 61.

La proposition faite par la Commission d'introduire de façon explicite des indicateurs d'objectifs définis de façon commune, sous-tendue par un plan d'indicateurs pour la nouvelle période de programmation, devrait faciliter l'évaluation des réalisations et des ressources financières prévues au regard des objectifs à atteindre.

### 66.

Du temps est nécessaire pour que les résultats et les impacts d'un programme deviennent visibles, c'est pourquoi on peut s'attendre à ce que les modifications des programmes, notamment en début de période de programmation, dépendent davantage de facteurs liés aux ressources et aux réalisations (tels que des contraintes budgétaires, ou une sous-utilisation des ressources).

Cependant, les conclusions tirées des évaluations à mi-parcours, qui s'appuyaient entre autres sur les informations de suivi disponibles, ont été prises en compte dans des modifications des programmes.

### 67.

Des modifications des programmes en vue d'éviter tout «dégagement» doivent être étudiées dans le cadre de la stratégie d'ensemble.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 68.

Le CCSE a été utilisé pour la première fois lors de la période de programmation 2007-2013. L'établissement d'objectifs quantifiés était une nouveauté et a été une source d'enseignements, tant pour les autorités de gestion que pour la Commission. La législation impose que seules des valeurs cibles indicatives (n'ayant aucun caractère contraignant) soient fixées à l'avance.

Lorsque les programmes de développement rural adoptés comprenaient un ensemble incomplet d'objectifs, un engagement à y remédier a été pris. Certains États membres ont manifestement surestimé les résultats susceptibles d'être obtenus avec les sommes allouées et ils ont procédé à des corrections ultérieures de ces estimations.

De plus, la situation économique s'est totalement modifiée et a nécessité certaines adaptations des résultats escomptés.

### 69.

Lors des réunions annuelles, toutes les données et informations disponibles (dans le domaine financier, les données de supervision, les constatations faites lors des évaluations) sont prises en compte pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre, et tout besoin d'adaptation de la stratégie et de la répartition des aides financières fait l'objet de discussions.

### 70.

Étant donné que le rapport cité par la Cour est un rapport sur la mise en œuvre de plans et d'orientations stratégiques, on ne peut pas s'attendre à ce qu'il expose en détail les raisons justifiant le budget correspondant à chacune des mesures individuelles de développement rural.

De plus, il fait référence à des résultats, mais laisse entendre au lecteur qu'il est trop tôt pour que ceux-ci soient visibles (voir le point 4 intitulé «Perspectives» dans le rapport).

### 71.

Des résultats insuffisants pour un indicateur donné ne constituent pas une base suffisante pour changer une politique portant sur une période de mise en œuvre de sept à neuf ans.

### 72.

Bien que les résultats des évaluations pour la période de programmation actuelle (2007-2013) ne soient pas encore disponibles, les propositions de réforme de la politique agricole commune de la Commission ont été fortement influencées par les leçons tirées jusqu'ici du CCSE, par les expériences en cours en matière de mise en œuvre des programmes de développement rural et par les évaluations des périodes de programmation précédentes et des mesures de développement rural. Cela a permis à la Commission de développer et d'étayer une politique davantage orientée vers les résultats au moyen d'un système de suivi et d'évaluation renforcé, surmontant ainsi certaines des lacunes mises en évidence durant la période de programmation 2007-2013.

### Réponse commune aux points 73 et 74

La Commission était obligée de présenter une proposition de réforme de la politique agricole commune pour la période 2014-2020 suffisamment tôt pour qu'elle entre en vigueur en 2014. Si on tient compte du processus de consultation nécessaire et des procédures législatives, l'opération aurait dû être lancée en 2010. Cela a obligé à utiliser les données d'évaluation qui étaient disponibles alors pour l'analyse d'impact. La Commission ne pouvait attendre que les résultats d'évaluations plus récentes soient disponibles, comme la synthèse des rapports d'évaluation ex post de la période de programmation 2000-2006 ou les rapports de l'évaluation à mi-parcours de la période de programmation 2007-2013, sans retarder de façon importante cette réforme.

Cependant, la Commission publie en temps voulu toutes les évaluations qu'elle fait réaliser, ainsi que leur évaluation qualitative, de manière que l'information soit mise à la disposition du Parlement et du Conseil.

Les sept mesures présentées dans l'annexe 4a de l'analyse d'impact constituent des mesures de développement rural importantes et fournissent un résumé des divers types de mesures de soutien.

Voir aussi la réponse au point 56.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 75.

Voir les réponses aux points 73 et 74.

Les choix en matière de mesures reposent sur un large éventail d'informations, notamment dans le domaine du suivi et de l'évaluation, et sur différentes visions politiques concernant le degré de priorité accordé aux problèmes et les solutions possibles.

La Commission considère que les questions mentionnées par la Cour n'interviennent qu'une fois que les objectifs ont été choisis et portent principalement sur le choix des mesures permettant d'atteindre ces objectifs.

Même si elles sont incomplètes et peut-être pas toujours fiables, les informations obtenues grâce au système de suivi et d'information sont les meilleures disponibles à ce stade, compte tenu des contraintes financières et pratiques auxquelles doivent faire face la Commission et les États membres. La Commission a proposé des solutions pour résoudre plusieurs problèmes liés au système de suivi et d'évaluation pour la prochaine période de programmation; il conviendra néanmoins toujours de parvenir à un juste équilibre entre les avantages d'un suivi et d'une évaluation et les coûts ainsi que la charge administrative associés. De plus, les résultats et les impacts d'une mesure sont également influencés par des facteurs externes, et par conséquent, il est impossible de savoir à l'avance avec une certitude absolue quelle mesure sera la plus efficace et la plus efficiente pour atteindre un objectif donné.

### 76.

La Commission estime que, lorsque les ressources de suivi et d'évaluation étaient disponibles, la Commission — en ce qui concerne la phase de conception — et les États membres — en ce qui concerne la phase de mise en œuvre — ont utilisé ces ressources.

La Commission publie dans leur intégralité, sur le site Europa, les évaluations effectuées pour son compte, ainsi que les études se rapportant à la qualité de ces évaluations, et les transmet au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne.

### 77.

Les évaluations à mi-parcours ont fourni une bonne vue d'ensemble de la mise en œuvre des programmes de développement rural. Cependant, pour des programmes pluriannuels tels que les programmes de développement rural, certains résultats (tels que la valeur ajoutée brute) et certains impacts ne peuvent être évalués correctement qu'une fois la période de programmation largement entamée et après son achèvement.

### 78.

La Commission est d'avis que le CCSE est un instrument adéquat pour assurer la supervision et l'évaluation des progrès accomplis pour réaliser les objectifs de la politique de développement rural de l'UE, et qu'il comporte de nombreux atouts, même si certaines difficultés ont été rencontrées.

Même si elles sont incomplètes et peut-être pas toujours fiables, les informations obtenues grâce au système de suivi et d'information sont les meilleures disponibles à ce stade, compte tenu des contraintes financières et pratiques auxquelles doivent faire face la Commission et les États membres. La Commission, les États membres et les diverses parties prenantes déploient d'importants efforts en vue d'une amélioration constante du système. Cette expérience est mise à profit pour développer un système de suivi et d'évaluation amélioré pour la prochaine période de programmation.



## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission a proposé des solutions pour résoudre plusieurs problèmes liés au système de suivi et d'évaluation pour la prochaine période de programmation; il conviendra néanmoins toujours de parvenir à un juste équilibre entre les avantages d'un suivi et d'une évaluation et les coûts ainsi que la charge administrative associés. De plus, les résultats et les impacts d'une mesure sont également influencés par des facteurs externes, et par conséquent, il est impossible de savoir à l'avance avec une certitude absolue quelle mesure sera la plus efficace et la plus efficiente pour atteindre un objectif donné.

### 79.

La Commission est d'avis que les objectifs énoncés dans le règlement (CE) n° 1698/2005 ainsi que les orientations stratégiques de la Communauté constituent une base suffisante pour déterminer les objectifs de la politique. Les propositions de programmes de développement rural ont été évaluées par la Commission au regard de ces objectifs et des besoins mis en évidence dans chaque région (ou pays) de programmation, et l'aide financière a été allouée sur cette base.

Étant donné que le ciblage (la fixation d'objectifs) peut prendre une grande diversité de formes, il prend en compte les besoins structurels et territoriaux mis en évidence, et peut donc favoriser l'affectation de l'aide aux besoins les plus pressants, alors qu'une affectation différente aurait pu aboutir à des résultats plus élevés pour des indicateurs dans d'autres domaines.

### 80.

Pour des programmes pluriannuels tels que les programmes de développement rural, certains résultats et certains impacts ne peuvent être évalués correctement — moyennant la réalisation d'évaluations — qu'une fois la période de programmation bien entamée et après son achèvement.

Par ailleurs des informations utiles sont fournies par les rapports annuels d'exécution en ce qui concerne l'exécution financière et les réalisations.

### 81.

La Commission estime que, lorsque les ressources de suivi et d'évaluation étaient disponibles, la Commission — en ce qui concerne la phase de conception — et les États membres — en ce qui concerne la phase de mise en œuvre — ont utilisé ces ressources.

Les informations de suivi permettent de fournir des arguments en faveur de la modification des programmes de développement rural. De même, les évaluations à mi-parcours avaient une fonction d'orientation, étant donné que plusieurs modifications de programmes de développement rural étaient liées aux constatations faites par les évaluations à mi-parcours.

La Commission était obligée de présenter une proposition de réforme de la politique agricole commune pour la période 2014-2020 suffisamment tôt pour qu'elle entre en vigueur en 2014. Cela a obligé à utiliser les données d'évaluation alors disponibles. La Commission ne pouvait pas attendre que les résultats d'évaluations plus récentes soient disponibles, comme la synthèse des rapports d'évaluation ex post de la période de programmation 2000-2006 ou les rapports de l'évaluation à mi-parcours de la période de programmation 2007-2013, sans retarder de façon importante cette réforme.

### 82.

Même si elles sont incomplètes et peut-être pas toujours fiables, les informations obtenues grâce au système de suivi et d'information sont les meilleures disponibles à ce stade, compte tenu des contraintes financières et pratiques auxquelles doivent faire face la Commission et les États membres. La Commission a proposé des solutions pour résoudre plusieurs problèmes liés au système de suivi et d'évaluation pour la prochaine période de programmation; il conviendra néanmoins toujours d'assurer un juste équilibre entre, d'une part, les avantages du suivi et de l'évaluation et, d'autre part, les coûts et la charge administrative qui s'y rapportent. De plus, les résultats et les impacts d'une mesure sont également sous l'influence de facteurs externes, et par conséquent, on ne peut savoir à l'avance avec une certitude absolue quelle sera la mesure qui s'avèrera la plus efficace et la plus efficiente pour atteindre un objectif donné.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Recommandation n° 1

La Commission prend déjà en compte cette recommandation, dans les limites du cadre législatif pour la période de programmation en cours.

Les justifications invoquées pour les propositions de modification des programmes de développement rural relèvent déjà d'une obligation légale. La Commission continuera à contrôler l'efficacité et l'efficacité des programmes et, vers la fin de la période, elle se concentrera davantage sur les résultats.

La Commission et les États membres utilisent les informations disponibles dans le cadre du suivi et de l'évaluation. Ainsi, par exemple, les résultats des évaluations à mi-parcours ont été pris en compte dans les modifications apportées aux programmes.

### 83.

Les problèmes liés aux évaluations à mi-parcours provenaient essentiellement du fait qu'elles avaient été effectuées trop tôt pour que leur impact soit visible. Elles ont néanmoins apporté des informations utiles sur la mise en œuvre des programmes.

Pour ce qui est de l'évaluation ex post pour 2015, l'évaluateur peut — et devrait — utiliser des données émanant de différentes sources («triangulation»). En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, la nécessité de disposer de données pour les tâches de suivi et d'évaluation a été prise en compte dès le départ, en cherchant un équilibre entre le besoin de données et la réduction de la charge administrative, et en donnant la préférence à un système qui, dans la mesure du possible, s'appuie sur des sources de données existantes.

## Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation.

Un grand nombre de constatations faites dans les évaluations à mi-parcours se rapportent à la préparation de l'évaluation ex post, et des mesures ont déjà été prises au niveau des États membres.

### Recommandation n° 2 i)

La Commission mettra en place, à l'automne 2013, un groupe de travail thématique du réseau d'évaluation, afin de préparer les orientations pour l'évaluation ex post des programmes de développement rural 2007-2013.

## Recommandation n° 2 iii)

En 2008 et en 2009, conjointement avec les États membres, la Commission a lancé une opération visant à combler les lacunes existant dans les programmes de développement rural. Pour chaque programme de développement rural, les services de la Commission ont attiré l'attention sur l'absence de valeurs cibles et sur les valeurs cibles quantifiées de façon inadéquate et ils ont invité les autorités de gestion à améliorer leurs séries de valeurs cibles. Cette opération a permis d'améliorer considérablement les séries de valeurs cibles, moyennant des modifications des programmes de développement rural. Ensuite, de façon suivie, des efforts sont faits pour résoudre les quelques problèmes qui subsistent.

Le manuel relatif au CCSE comporte des orientations concernant la mise en œuvre du CCSE. Par ailleurs, les services de la Commission ont fourni et continuent de fournir des orientations supplémentaires (au moyen de documents de travail, de questions et réponses...) aux États membres par l'intermédiaire des différents forums existants (comité pour le développement rural, réseau d'experts en évaluation, et réseau européen de développement rural).

### 84.

Voir la réponse à la recommandation 3.

## Recommandation n° 3

La Commission a déjà tenu compte des recommandations en proposant un système de suivi et d'évaluation d'une conception nouvelle pour la période 2014-2020. Ainsi, dans ce nouveau système, les résultats ne seront pas évalués au niveau des mesures individuelles mais à celui, plus pertinent, de la zone cible. Ce système comprend plusieurs changements par rapport au CCSE. Au lieu d'une évaluation à mi-parcours, on aura des rapports annuels d'exécution renforcés en 2017 et en 2019, qui comprendront les constatations fournies par l'évaluation. Les premiers porteront essentiellement sur les éléments liés au pilotage des programmes, et les seconds sur la fourniture d'une évaluation initiale de l'impact des programmes de développement rural. Les États membres devront mener des activités d'évaluation pendant toute la période de programmation conformément au plan d'évaluation compris dans les programmes de développement rural. Ainsi, l'évaluation des résultats et de l'impact des mesures ainsi que les rapports y afférents seront liés de manière plus étroite à la phase de mise en œuvre des programmes de développement rural.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Des indicateurs quantifiés de valeurs cibles sont prévus pour chaque domaine principal. L'établissement de rapports annuels, dans le cadre des rapports annuels de mise en œuvre, est exigé pour chacun de ces indicateurs; une des leçons tirées de la mise en œuvre du CCSE est que ce n'est pas toujours possible ou approprié pour ce qui concerne les résultats. Pour certains domaines principaux, l'indicateur de valeur cible est fixé au niveau des résultats. Cependant, lorsque l'indicateur de résultats pertinent est plus complexe et ne peut pas être utilisé comme valeur cible contrôlée chaque année, sa valeur sera estimée par l'intermédiaire d'une évaluation et communiquée dans les rapports de 2017, de 2019, ainsi que dans les rapports ex post.

### Recommandation n° 3 i)

Bien que des indicateurs puissent être utiles pour évaluer une politique, la valeur d'un indicateur prise séparément est peu utile et n'a parfois aucune signification. Il est rare qu'une seule mesure contribue à la réalisation d'un objectif; ce sont le plus souvent plusieurs mesures qui permettent d'atteindre ce but, ensemble et pour une part égale; de la même manière, une mesure individuelle peut contribuer à plusieurs objectifs. Les données concernant les réalisations sont collectées au niveau des mesures. Pour la nouvelle période, la Commission propose que les indicateurs de résultats soient évalués au niveau des domaines principaux, qui peuvent être le résultat de plusieurs mesures fonctionnant en complémentarité.

L'approche stratégique pour la période de programmation 2014-2020 se fonde sur les priorités et les domaines principaux et comporte des mesures contribuant à leur donner de la souplesse, comme cela est démontré par la logique d'intervention associée et par la hiérarchisation des indicateurs; elle met en évidence les liens entre les différents types d'indicateurs et les divers niveaux d'objectifs.

### Recommandation n° 3 ii)

Des vérifications de la qualité des données font partie intégrante d'un système de suivi conforme au principe de la gestion partagée.

### 85.

La Commission estime que les trois objectifs généraux de développement rural sont énoncés de façon suffisamment claire à l'article 4 du règlement (CE) n° 1698/2005. Ces objectifs sont encore davantage précisés et étayés dans les considérants et dans les orientations stratégiques de la Communauté. Les États membres devaient les utiliser lors de la programmation.

Lors de l'approbation des plans de développement rural, la Commission a effectué une analyse en vue d'évaluer la compatibilité des programmes et des mesures avec les orientations stratégiques de la Communauté et les plans stratégiques nationaux concernés, ainsi que leur conformité avec les dispositions juridiques applicables.

En ce qui concerne la période 2014-2020, la Commission élaborera et soutiendra une politique davantage orientée vers les résultats et comportant un système de suivi et d'évaluation renforcé, pour surmonter quelques-unes des insuffisances relevées pendant la période de programmation 2007-2013.

### Recommandation n° 4

Pour la période 2014-2020, la Commission et les États membres élaborent un cadre de suivi et d'évaluation relatif à la politique agricole commune dans son ensemble, y compris le cadre de suivi et d'évaluation des programmes de développement rural. Dans ce contexte, plusieurs indicateurs communs obligatoires ont été définis, avec l'obligation d'utiliser des indicateurs supplémentaires, le cas échéant, pour tenir compte des spécificités des programmes.

Les indicateurs communs fourniront également les bases permettant de lier la politique de développement rural à la stratégie Europe 2020, de portée plus générale.

### Recommandation n° 4 i)

Des indicateurs quantifiés de valeurs cibles sont prévus pour chaque domaine principal. Chaque année, chacun de ces domaines principaux doit donner lieu à l'établissement de rapports au sein des rapports annuels de mise en œuvre. Pour certains domaines principaux, l'indicateur de valeur cible est fixé au niveau des résultats. Cependant, lorsque l'indicateur de résultats pertinent est plus complexe et ne peut pas être utilisé comme valeur cible contrôlée chaque année, sa valeur sera estimée au moyen d'une évaluation et communiquée dans les rapports de 2017 et de 2019, ainsi que dans les rapports ex post.

### Recommandation n° 4 ii)

La Commission n'accepte pas cet élément de la recommandation. Dans le nouveau système de suivi et d'évaluation proposé, les résultats et les impacts ne seront pas évalués au niveau des mesures en question.

La Commission et les États membres élaborent un cadre de suivi et d'évaluation relatif à la politique agricole commune dans son ensemble, y compris le cadre de suivi et d'évaluation des programmes de développement rural. Dans ce contexte, plusieurs indicateurs communs obligatoires ont été définis, avec l'obligation d'utiliser des indicateurs supplémentaires, le cas échéant, pour tenir compte des spécificités des programmes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La mesure «fiches» relative aux indicateurs communs comprendra des informations telles que la source, le fournisseur, la fréquence de collecte, l'unité de mesure, etc., afin d'assurer une démarche harmonisée et cohérente.

Cette structure tient compte des informations nécessaires pour la mise en œuvre et le développement des politiques; elle vise cependant également à limiter la charge administrative et les coûts liés à la collecte des données.

### Recommandation n° 4 iii)

Chaque programme de développement rural fait l'objet d'une évaluation ex ante, qui estimera notamment le degré de cohérence interne du programme en question, ainsi que de l'allocation des ressources budgétaires par rapport aux objectifs des programmes de développement rural, et jugera si les objectifs quantifiés sont réalistes.

Les résultats des évaluations ex ante et leurs recommandations sont pris en compte lors de la phase d'approbation des programmes de développement rural.

### 86.

Le ciblage peut être obtenu de plusieurs manières, outre les critères de sélection et les critères d'éligibilité: en utilisant une différenciation sectorielle ou régionale, une différenciation de l'intensité de l'aide par type de bénéficiaire ou par type d'investissement, ou encore en établissant des plafonds d'aide.

Quel que soit le processus de sélection des projets de développement rural, il importe de mesurer les réalisations, les résultats et l'impact des programmes, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Cela implique que la collecte et l'analyse des données sont de toute façon nécessaires, ainsi que les coûts associés.

### 87.

Voir la réponse de la Commission aux points 57 et 77.

La Commission publie dans leur intégralité, sur le site Europa, les évaluations effectuées pour son compte, ainsi que les études se rapportant à la qualité de ces évaluations, et les transmet au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne.

### Recommandation n° 6

La Commission estime que les constatations émises lors des évaluations à mi-parcours ont fait l'objet d'un suivi suffisant. Des lettres ont été envoyées aux autorités de gestion demandant quelles actions seraient entreprises concernant les recommandations faites par les évaluations à mi-parcours; les réunions d'examen annuelles abordaient également la question. En outre, les réunions des groupes cibles (Focus Group) organisées, en 2011, dans chaque État membre par le «Helpdesk Évaluation» avaient pour thème principal les constatations fournies par les évaluations à mi-parcours.

### Recommandation n° 6 i)

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission a proposé de remplacer les évaluations à mi-parcours par des rapports annuels d'exécution renforcés en 2017 et en 2019, qui comprendront les constatations fournies par l'évaluation. Les premiers porteront essentiellement sur les éléments liés à l'orientation des programmes, et les seconds sur la fourniture d'une évaluation initiale de l'impact des programmes de développement rural. Les États membres devront mener des activités d'évaluation pendant toute la période de programmation, conformément au plan d'évaluation compris dans les programmes de développement rural. De cette façon, l'évaluation des résultats et de l'impact des mesures ainsi que les rapports y afférents seront plus étroitement associés à la phase de mise en œuvre des programmes de développement rural.

### Recommandation n° 6 ii)

De plus, la Commission publie dans leur intégralité, sur le site Europa, les évaluations effectuées pour son compte, ainsi que les études se rapportant à la qualité de ces évaluations, et les transmet au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne. La Commission estime que les objectifs des évaluations consistent à améliorer la prise de décision (en montrant ce qui fonctionne bien et en expliquant pourquoi) et à mettre en évidence les responsabilités en s'appuyant sur les travaux d'un sous-traitant indépendant.

### Recommandation n° 6 iii)

Bien qu'il y ait lieu de tirer des enseignements des évaluations ex post, le rapport pour l'année 2015 ne se prête pas nécessairement à l'analyse des conséquences possibles pour tout programme à venir. Les rapports annuels de mise en œuvre pour 2014-2020 comporteront un résumé des constatations émises lors des évaluations, et il est prévu d'y inclure les constatations pertinentes fournies par les évaluations ex post pour la période 2007-2013.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## **TABLEAU 1 — RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX CONSTATATIONS RELATIVES AU SUIVI ET À L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DANS LES RAPPORTS SPÉCIAUX ET LE RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

### **Rapport spécial n° 5/2010 Mise en œuvre de la stratégie Leader pour le développement rural**

L'évaluation ex post de Leader+... concerne les questions d'efficacité et d'efficience des dépenses. Il est normal que l'efficacité et l'efficience des instruments soient évaluées ex post. Ce processus fait partie du cycle d'évaluation habituel des politiques.

Les informations pertinentes contenues dans l'évaluation ex post de Leader+ serviront de base aux travaux ultérieurs de la Commission sur la stratégie Leader.

### **Rapport spécial n° 7/2011 L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?**

La Commission a vérifié que les objectifs étaient, dans la mesure du possible, spécifiés, mesurables, acceptables, réalistes et situés dans le temps, lors de la procédure d'approbation des programmes. Elle mettra davantage l'accent sur la nécessité pour les États membres de veiller à la cohérence des objectifs des sous-mesures avec les objectifs agroenvironnementaux généraux. Les avantages environnementaux réels des sous-mesures ne peuvent être mis en évidence qu'une fois qu'un certain laps de temps s'est écoulé depuis leur mise en œuvre.

### **Rapport spécial n° 8/2012 Ciblage de l'aide à la modernisation des exploitations agricoles**

L'expérience menée actuellement dans le domaine de l'«apprentissage par la pratique» montre que la définition d'indicateurs de résultats pour améliorer la compétitivité est une tâche délicate; et la Commission, les États membres et les diverses parties prenantes ont déployé d'importants efforts en vue d'une amélioration constante de la méthodologie, de la fiabilité et de la comparabilité. Le système de suivi et d'évaluation fait l'objet d'un réexamen par la Commission et les États membres, afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience, notamment sur le plan de la fiabilité et de la comparabilité, et afin d'encourager l'appropriation par échange des bonnes pratiques et renforcement des capacités.

### **Rapport spécial n° 1/2013 L'aide de l'UE à l'industrie agro-alimentaire a-t-elle été efficace et tangible pour l'accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles?**

La prochaine synthèse des évaluations à mi-parcours devrait donner une vue d'ensemble des informations disponibles en ce qui concerne la mesure 123, sur le plan de la mise en œuvre de cette mesure et du taux de réussite des indicateurs de résultats.

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

### **Rapport spécial n° 6/2013 Les États membres et la Commission sont-ils parvenus à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des mesures de diversification de l'économie rurale?**

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

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### **Rapport annuel 2011, chapitre 10**

Les services de la Commission ont respecté les obligations découlant du règlement financier et des instructions sur l'élaboration des rapports annuels d'activités (RAA). La Commission a renforcé les instructions permanentes applicables aux RAA de 2011 sur le plan économique et au niveau de l'efficacité et de l'efficacités, et a demandé aux directions générales d'ajouter dans la partie 3, sur une base volontaire, des indicateurs concernant la bonne gestion financière. La Commission est convaincue que les RAA dans leur ensemble procurent suffisamment d'informations sur les résultats/effets.

La plupart des évaluations à mi-parcours n'ont pas quantifié les impacts, au motif que les évaluations à mi-parcours ont été effectuées trop en amont dans la période de programmation pour pouvoir bien rendre compte des effets et des impacts mesurables. Les impacts portent sur des processus de longue durée.

Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 12/2013**

**La Commission et les États membres peuvent-ils démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l'UE à la politique de développement rural?**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2013 — 60 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-432-0

doi:10.2865/44016





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

### Publications gratuites:

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

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

### Publications payantes:

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

### Abonnements:

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

POUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013, L'UE A CONSACRÉ PRÈS DE 100 MILLIARDS D'EUROS À LA RÉALISATION DE SES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT RURAL. LA COUR CONSTATE DANS LE PRÉSENT RAPPORT QUE L'ASSURANCE QUANT À LA BONNE UTILISATION DES FONDS EST INSUFFISANTE: LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES N'ONT PAS SUFFISAMMENT RENDU COMPTE DE LA MESURE DANS LAQUELLE ILS SONT PARVENUS À UTILISER DE FAÇON OPTIMALE LE BUDGET DE L'UE. MALGRÉ LE SOUTIEN DE LA COMMISSION, LE SUIVI ET L'ÉVALUATION RÉALISÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES N'ÉTAIENT PAS SUFFISAMMENT FIABLES, COHÉRENTS ET PERTINENTS POUR MONTRER LES RÉSULTATS OBTENUS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS FIXÉS. LES INFORMATIONS DISPONIBLES N'ONT PAS ÉTÉ UTILISÉES POUR AUGMENTER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DES MESURES DE DÉVELOPPEMENT RURAL, L'ACCENT ÉTANT MIS SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET PLUTÔT QUE SUR L'OBTENTION DE RÉSULTATS DE MANIÈRE EFFICIENTE. EN FIN DE COMPTE, LE CADRE ACTUEL N'A PAS FOURNI EN TEMPS UTILE LES INFORMATIONS NÉCESSAIRES POUR ÉTAYER LES DÉCISIONS À PRENDRE QUANT AUX MESURES LES PLUS EFFICACES ET LES PLUS EFFICIENTES POUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2014-2020.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications



ISBN 978-92-9241-432-0

