



European Network for
Rural Development

FR

**REVUE RURALE
DE L'UE**
n° 20

UN COUP DE POUCE AUX PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL



<http://enrd.ec.europa.eu>

Financé par la



Réseau européen de développement rural

Le réseau européen de développement rural (REDR) est une plate-forme qui permet de mettre en relation les acteurs du développement rural au sein de l'Union européenne (UE). Le REDR contribue à la mise en œuvre efficace des programmes de développement rural (PDR) des États membres, par l'enrichissement et la mise en commun des connaissances ainsi qu'en facilitant les échanges et la coopération à travers l'Europe rurale.

Chaque État membre a établi un réseau rural national (RRN) qui regroupe les organisations et les administrations actives dans le développement rural. Au niveau de l'UE, le REDR assure la mise en réseau de ces RRN, des administrations nationales et des organisations européennes.

Pour en savoir plus, veuillez consulter le site internet du REDR (<http://enrd.ec.europa.eu>).

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

**Un numéro d'appel gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

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

Rédacteur en chef: Markus Holzer, chef d'unité, direction générale de l'agriculture et du développement rural, Commission européenne

Rédacteur: Tim Hudson, expert en communication, ENRD Contact Point

Manuscrit finalisé au mois de juin 2015

La version originale est le texte en langue anglaise.

Vous trouverez de plus amples informations sur l'Union européenne sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

ISSN 1831-5283 (print)

ISSN 1831-5348 (PDF)

© Union européenne, 2015

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement l'opinion officielle des institutions de l'Union européenne; il est donné uniquement à titre d'information et n'est pas juridiquement contraignant.

Imprimé sur papier recyclé ayant reçu le label écologique de l'UE pour papier graphique (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>)

Printed in Italy

Vous pouvez également commander gratuitement un exemplaire sur papier via le site internet EU Bookshop:
<http://bookshop.europa.eu>

Crédits

Contributeurs: Paul Soto, Fabio Cossu, Ed Thorpe, Tim Hudson, Veneta Paneva, Matthias Langemeyer, Gregorio Davila-Diaz, Inge Van-Oost, Wolfgang Kahlenborn, Peter Baader, Caroline Raes, Nivelin Noev, Hannes Wimmer, Jela Tvrdonova, Clunie Keenleyside, Lena Lind, Jody Fleck, Tereza Hášová, Ian Dempsey, Ivan McCutcheon, Hans van Ek, Mary Kerrigan, Michael Bain, Lars Luplow, Tom Kelley.

Conception: Benoit Goossens, Tipik

Photo de la couverture: © Tim Hudson

SOMMAIRE

UN COUP DE POUCE AUX PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

© Tim Hudson

| | |
|---|----|
| Un coup de pouce aux programmes de développement rural..... | 2 |
| Vers une meilleure mise en œuvre de la politique de développement rural | 5 |
| PDR: maintenir le cap sur les résultats convenus | 9 |
| Simplification de la mise en œuvre des PDR: pourquoi et comment | 14 |
| Optimiser les performances financières en réduisant les erreurs | 20 |
| Instruments financiers: aller plus loin | 30 |
| Lancement de groupes opérationnels..... | 36 |
| Informations complémentaires et références..... | 39 |

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

| | | | |
|-----------|---|----------|--|
| AT | Assistance technique | PAC | Politique agricole commune |
| BEI | Banque européenne d'investissement | PDR | Programme de développement rural |
| CCE | Cour des comptes européenne | PEI-AGRI | Partenariat européen d'innovation dans le secteur agricole |
| Eufra | Forum européen pour les services de conseil agricole et rural | REDR | Réseau européen de développement rural |
| Fonds ESI | Fonds européens structurels et d'investissement | RRN | Réseau rural national |
| GAL | Groupe d'action locale | SCSE | Système commun de suivi et d'évaluation |
| GT | Groupe thématique | SPABR | Régimes de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats |
| IF | Instrument financier | SWOT | Forces, faiblesses, opportunités, menaces |
| Leader | Liaison entre actions de développement de l'économie | UE | Union européenne |
| OCS | Option de coûts simplifiés | | |



© Tim Hudson

Un coup de pouce aux programmes de développement rural

Plus d'un demi-milliard de personnes résident dans l'Union européenne. Chacune d'entre elles a tout à gagner d'une politique de développement rural qui produise des aliments de meilleure qualité et favorise un environnement rural sain et dynamique, où il fait bon vivre, travailler et faire du tourisme. Les programmes de développement rural (PDR) des États membres peuvent grandement contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Au cours de la période 2014-2020, quelque 118 PDR seront actifs, et les fonds publics alloués par l'intermédiaire de ceux-ci devraient avoisiner les 160 milliards d'euros. Au vu de l'enjeu financier, l'Union européenne et ses États membres auront à cœur de veiller à leur bonne exécution. En ce sens, le bon démarrage de ces programmes concerne tous les citoyens de l'UE.

La phase de conception des PDR est à présent pratiquement terminée, et celle, tout aussi importante, de la mise en œuvre des mesures est sur le point de commencer. Au cours de cette première étape du cycle de vie des PDR, l'un des grands objectifs du REDR consiste à s'assurer que les programmes lancés sont adéquats et assortis de procédures opérationnelles robustes. Le REDR a pour cela mis en place un ensemble ciblé d'actions, qui vise ces objectifs à travers des activités actuellement menées au niveau européen.

But commun à toutes ces mesures: optimiser le rendement des PDR. Pour y parvenir, il faudra doter les acteurs directement ou indirectement impliqués dans la mise en œuvre des PDR des connaissances et outils nécessaires pour relever les grands défis auxquels ils sont confrontés et améliorer d'emblée le potentiel des programmes. Les enseignements tirés de ce travail permettront en outre de définir les priorités auxquelles devra s'atteler le REDR dans les années à venir.

Parmi les travaux réalisés à ce jour par le REDR afin de donner un coup de pouce aux PDR, citons:

- la cartographie des grandes priorités et des difficultés rencontrées dans les États membres et les PDR, s'agissant de la mise en œuvre des programmes et de leur fonctionnement;
- le recensement et l'illustration de stratégies nouvelles ou prometteuses de mise en œuvre des PDR, susceptibles de répondre à des

besoins identifiés et de tirer parti des possibilités qui se présentent;

- le partage d'expériences concernant les stratégies de mise en œuvre et les facteurs de succès (ou d'échec);
- une sensibilisation aux contraintes pratiques et administratives en matière de mise en œuvre et à la nécessité d'aller plus loin.

Un groupe thématique (GT) a été mis sur pied par le REDR à la suite des réunions de l'assemblée et du groupe de pilotage du réseau ⁽¹⁾, en vue d'avancer dans ces travaux. Ce groupe se concentre sur l'échange de vues et d'expériences entre responsables de la conception et la mise en œuvre des PDR. Parmi les membres du GT figurent les autorités de gestion des PDR, des organismes payeurs, des réseaux ruraux nationaux, ainsi que des groupes d'action locale Leader. Y siègent aussi des acteurs du développement rural et leurs organisations concernées par la mise en œuvre des PDR «sur le terrain».

Partage de connaissances

La coordination, la coopération et la communication sont trois grandes méthodes utilisées par le GT. Il est essentiel, pour diffuser les connaissances accumulées, de communiquer les conclusions du GT sur la meilleure manière d'aider les PDR à démarrer du bon pied. Le présent numéro de la *Revue rurale de l'UE* s'inscrit dans le cadre de la mission de sensibilisation et de renforcement des capacités du GT. Par conséquent, cette publication a pour vocation d'expliquer :

- les pistes pour améliorer le fonctionnement des PDR;
- les inquiétudes, contraintes et goulots d'étranglement en matière de mise en œuvre des PDR;
- les enseignements tirés et les recommandations pour l'avenir;
- le rôle qu'ont à jouer les parties prenantes des PDR dans l'amélioration de leur fonctionnement.

La présente publication met en évidence plusieurs sujets clés qui aideront les autorités chargées des PDR à concentrer leur attention sur les possibilités, les goulots d'étranglement, les enseignements et la participation des parties

prenantes. Ceux-ci ont trait à des nécessités de premier plan, mais aussi aux facteurs de succès et aux outils de mise en œuvre des PDR. Les sujets que nous avons retenus ici sont loin d'être exhaustifs (en ce sens qu'ils ne couvrent pas l'ensemble des considérations relatives aux programmes), mais ils ont été choisis pour mettre en lumière des aspects susceptibles de faire une réelle différence dans l'exécution des PDR.

Il est possible que certains de ces points soient relativement nouveaux pour certains PDR. C'est une autre raison pour laquelle la présente publication a été conçue comme un document de référence à l'attention des gestionnaires de PDR sur quelques considérations préliminaires de première importance.

Le lecteur y trouvera des conseils pour maintenir le cap sur les objectifs convenus dans les PDR, mais aussi des pistes pour réduire le nombre d'erreurs dans les programmes, en simplifiant les systèmes administratifs ou en améliorant la gestion financière. La revue fournira en outre des indications sur l'utilisation de méthodes relativement récentes de mise en œuvre des PDR. Seront également abordés dans ce numéro de la *Revue rurale de l'UE* les instruments financiers, les groupes opérationnels et

les systèmes de paiements fondés sur les résultats.

Des liens existent entre tous les sujets examinés dans les articles qui suivent. Ces liens, de même que les principales thématiques, sont illustrés à la page suivante dans le schéma n° 1.

Les articles contenus dans la présente publication traitent des sujets répertoriés dans le schéma n° 1 (et mettent en évidence les liens qui existent entre eux). Ils ont été pensés pour fournir et partager des informations utiles et pratiques à l'intention des gestionnaires des PDR et des décideurs. Ce public cible couvre l'ensemble des États membres et des PDR. Nous avons donc privilégié le matériel qui comporte une valeur européenne ajoutée, de manière à toucher un large public. Un accent tout particulier a été mis sur les aspects pratiques qui influencent l'ensemble des objectifs socio-économiques et environnementaux des PDR.

Cette publication s'inscrit en outre dans un cadre temporel donné. En effet, les articles qu'elle contient ont trait à des questions d'actualité (juillet 2015).

Les enseignements tirés des expériences passées y côtoient une nouvelle réflexion, émanant de praticiens



© Tim Hudson

qui n'hésitent pas à sortir des sentiers battus. Les résultats s'appuient donc sur des faits connus, synthèse des connaissances et de l'expérience d'experts quant à la meilleure manière d'optimiser la mise en œuvre des PDR.

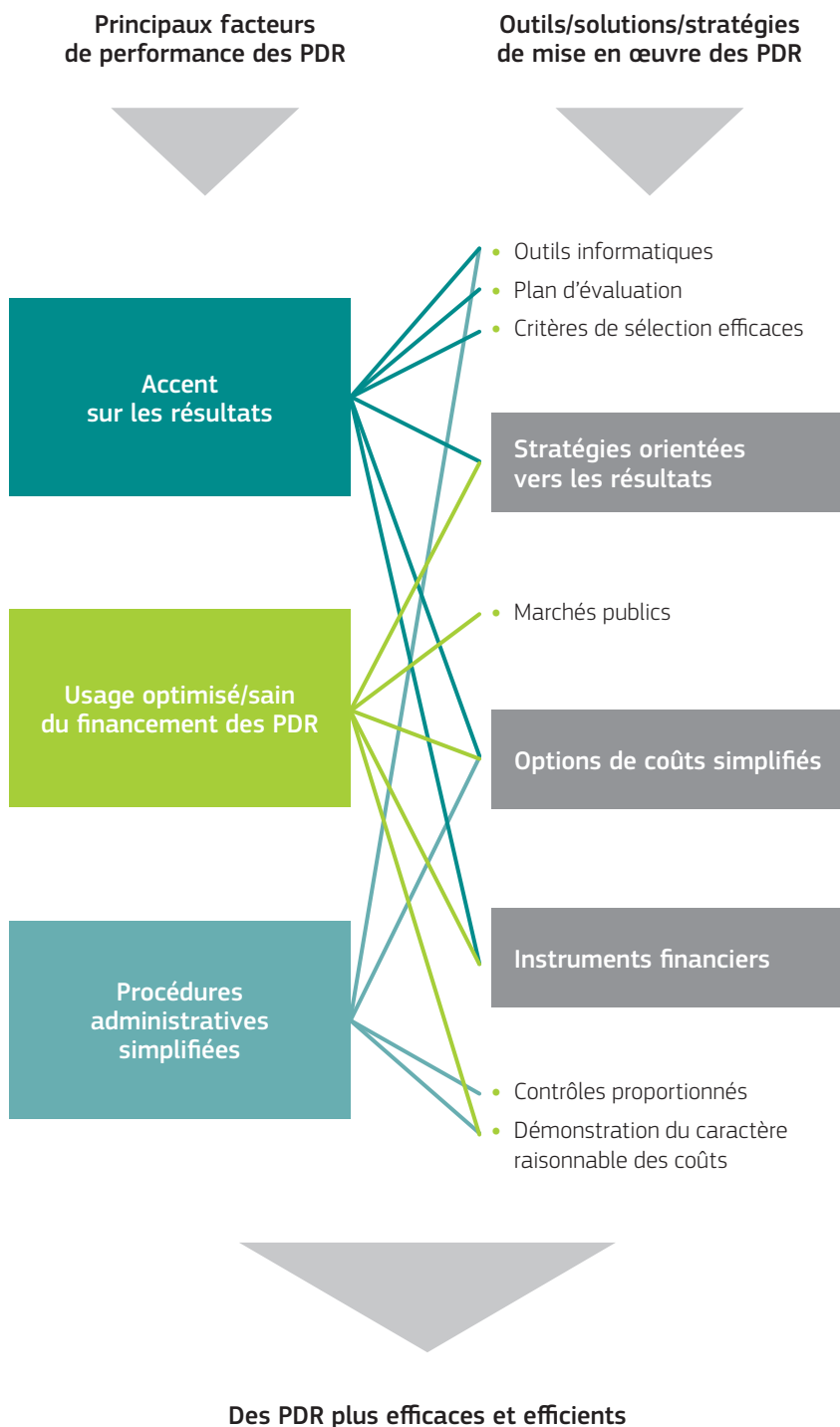
Les rôles des parties prenantes sont mis en avant tout au long de la publication, qui, outre le texte principal, propose divers outils de partage des connaissances, sous la forme d'affiches et de listes de contrôle.

Ces documents peuvent être téléchargés séparément, afin que leur diffusion en soit facilitée, par exemple via les réseaux sociaux.

Des versions vierges des infographies d'orientation seront également mises à disposition via le site internet du REDR. Celles-ci contiendront des zones de texte vierges dans lesquelles les États membres pourront insérer les conseils dans leur(s) propre(s) langue(s) nationale(s).

L'élaboration de la présente publication a mis en lumière l'important volume, en constante augmentation, des bonnes pratiques qui existent dans la mise en œuvre des PDR. En prendre bonne note, et en appliquer des versions adaptées à sa propre situation, contribuera à garantir non seulement que les PDR 2014-2020 connaissent un bon démarrage, mais aussi qu'ils poursuivent sur cette voie tout au long de leur durée.

Schéma n° 1 — Considérations importantes à prendre en compte dans la planification des PDR abordées dans cette publication





© Tim Hudson

Vers une meilleure mise en œuvre de la politique de développement rural

Les actions des programmes de développement rural (PDR) profitent à tous les citoyens de l'UE. Et justement, la période de programmation 2014-2020 accorde une attention toute particulière aux possibilités d'optimisation susceptibles d'accroître la portée et l'étendue de ces bienfaits. L'article de synthèse qui suit met en évidence quelques grands points de nature à améliorer la mise en œuvre des PDR. D'autres articles de ce numéro y reviendront plus en détail.

La politique de développement rural de l'UE évolue constamment, au gré des priorités stratégiques générales de l'UE et des circonstances changeantes qui prévalent dans les États membres. Actuellement, l'accent est davantage mis sur la création d'emplois et la croissance, ainsi que sur l'atténuation des effets négatifs du changement climatique. L'agriculture et la sylviculture restent les deux principales cibles de l'action politique, notamment eu égard à leur rôle intégré de pourvoyeuses d'aliments de qualité et de gardiennes du patrimoine environnemental des zones rurales. Parallèlement, la coordination accrue avec d'autres politiques européennes aide aussi les PDR à répondre aux divers problèmes socio-économiques auxquels sont confrontées les communautés rurales.

Cette synergie est l'un des fondements de la stratégie de la Commission européenne visant à renforcer l'efficacité de toutes les politiques de l'UE. Les actions

politiques coordonnées, claires et rentables sont au cœur du programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique du président Juncker. Cette vision est capitale pour améliorer durablement la prospérité des zones rurales d'Europe, et les PDR des États membres constituent à cet égard de précieux outils pour la mise en œuvre des objectifs stratégiques de la Commission.

Optimiser l'efficacité des PDR est donc un objectif prioritaire de la Commission européenne, et des pistes ont été recensées en vue de traduire cette rhétorique politique en une réalité concrète pour l'Europe rurale.

La simplification, une méthodologie axée sur les résultats et une meilleure utilisation des fonds alloués aux PDR constituent des solutions particulièrement efficaces pour optimiser l'efficacité des programmes. Des priorités ont déjà été établies dans ces domaines, et les autorités chargées des PDR ont été

encouragées à régulièrement ajuster leurs programmes au cours de la période 2014-2020, afin de renforcer l'impact positif général des PDR pour les citoyens de l'UE.

Des conseils et orientations relatifs à des techniques fructueuses d'amélioration de la mise en œuvre des PDR ont déjà été mis à la disposition des États membres. Ceux-ci s'appuient sur de bonnes pratiques éprouvées issues de toute la gamme des Fonds européens structurels et d'investissement (ESI) ainsi que sur les enseignements tirés des périodes de programmation antérieures et des conclusions d'audits et d'évaluations.

Orientation vers les résultats

Les États membres se sont engagés à démontrer l'apport positif des PDR. Les premières actions menées dans ce domaine ont notamment consisté à programmer les PDR de façon à s'assurer que ceux-ci restent bien centrés sur leurs

objectifs, et à éviter que les fonds soient utilisés à des fins inadéquates.

Désormais, l'accent est davantage mis sur certains types de résultats transversaux du développement rural, qui nécessitent eux aussi une attention particulière en début de programmation si l'on veut que les PDR fonctionnent correctement.

Les principes et facteurs de succès généraux ont ici trait à l'importance de la programmation pour les objectifs des PDR. Cela peut obliger les autorités chargées des PDR et les autres parties prenantes à sortir de leur zone de confort et à revoir leurs méthodes de travail pour obtenir les résultats escomptés.

Des finances saines

Les PDR des États membres doivent être assortis de procédures de gestion financière saines avant leur lancement. L'audit de PDR a conclu à une «marge d'amélioration» dans certaines procédures financières, et tous les PDR doivent

tenir compte des recommandations de la Cour des comptes européenne (CCE).

Un constat revient régulièrement ⁽²⁾: les autorités des États membres ne sont pas suffisamment attentives au caractère raisonnable des coûts approuvés au titre des subventions allouées au développement rural. Bien qu'elles disposent d'outils et de procédures efficaces pour ce faire, le besoin d'améliorer la gestion financière dans ce domaine se fait toujours sentir.

Un examen des performances financières passées des PDR confirme que des faiblesses peuvent apparaître dans les procédures administratives, ou être dues à des erreurs causées par les bénéficiaires. Il est donc souhaitable d'avoir recours à des approches holistiques, qui permettent aux autorités chargées des PDR de remédier tant aux lacunes de leurs systèmes qu'aux lacunes liées à la mise en œuvre de ceux-ci.

La Commission a recensé un ensemble de solutions communes aux causes qui

sous-tendent les erreurs financières dans les PDR. Parmi celles-ci, citons:

- une comparaison méticuleuse et transparente des différentes offres de prix;
- le recours à des prix de référence représentatifs;
- la mise en place de comités d'évaluation compétents;
- la démonstration efficace des «coûts raisonnables»;
- l'application adéquate des procédures de marchés publics.

Le lecteur trouvera de plus amples informations sur ces solutions, entre autres, dans les articles qui suivent. Ceux-ci mettent en évidence tout l'intérêt d'une bonne planification des procédures financières dès la phase de programmation des PDR. Tout doit tendre vers l'*optimisation*, plutôt que la *maximisation*, des systèmes administratifs. Les experts de la CCE en matière de gestion financière des PDR soulignent que cet équilibre est «capital pour une mise en

PLANIFICATION DES MESURES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

La planification de l'évaluation se déroule dans un nouveau cadre opérationnel. Celui-ci encourage les programmeurs des PDR à réfléchir attentivement à l'utilisation qu'ils peuvent faire de l'évaluation en tant qu'outil pour garder le cap sur les résultats attendus. Le réseau européen d'évaluation du développement rural explique ce que cela signifie en pratique pour le fonctionnement des PDR: «[L]es autorités chargées des programmes doivent anticiper la manière dont elles prouveront que les objectifs des priorités et domaines prioritaires du développement rural ont été atteints.»

«Le réseau européen d'évaluation du développement rural offre une assistance spécialisée en vue d'améliorer les méthodes, les outils, les connaissances et la compréhension relatifs à l'évaluation de la politique de développement rural et des PDR. C'est l'une des unités d'appui du REDR (en plus de l'ENRD Contact Point et de l'EIP-AGRI Service Point).»

«L'évaluation permet l'observation constante du fonctionnement et de l'avancement du programme s'agissant des besoins de développement recensés par l'analyse SWOT. Cette approche a été instaurée dans le but d'aider les États membres à obtenir davantage d'informations stratégiques pour la gestion de leurs PDR, à l'intention des comités de surveillance et d'autres acteurs du développement rural.»

«Le contenu des plans d'évaluation des PDR est assorti d'échéances pour la présentation de rapports qui constituent un encouragement supplémentaire, pour les PDR, à vérifier régulièrement s'ils font bien ce qu'ils sont censés faire.»

«Un "système commun de suivi et d'évaluation" (SCSE) a été élaboré en vue de mesurer l'efficacité, l'efficience, les résultats et l'impact de la politique européenne de développement rural. En comparaison avec la période de programmation précédente, le SCSE prévoit désormais un ensemble restreint de questions et d'indicateurs communs d'évaluation, qui contribuent à rendre compte des effets des programmes et de l'avancement de la réalisation des objectifs des priorités et domaines prioritaires du développement rural dans l'UE.»

«Les autorités chargées des PDR sont encouragées à compléter le SCSE avec leurs propres composantes spécifiques de programme. Elles pourront ainsi obtenir des informations encore plus pertinentes sur les résultats et impacts particuliers de leur PDR. Seule la combinaison d'éléments de suivi et d'évaluation à la fois communs et propres aux programmes garantira la pertinence des résultats de l'évaluation pour les parties prenantes du programme, de même que la comparabilité des données au niveau européen», souligne le réseau européen d'évaluation du développement rural.

Une bonne mise en œuvre du SCSE permettra aux autorités chargées des PDR de démontrer les bénéfices des projets de qualité et de garantir que les engagements financiers liés aux différentes mesures débouchent sur les résultats et impacts escomptés.

œuvre fructueuse de la politique de développement rural».

Une planification et une mise à l'essai adéquates des systèmes financiers au cours de la phase de programmation des PDR peuvent éviter d'avoir à apporter des mesures correctives a posteriori. De même, il peut se révéler avantageux d'analyser régulièrement les améliorations qui pourraient être apportées aux procédures et de mettre en place des indicateurs permettant de mesurer le bon fonctionnement des systèmes de gestion financière (par exemple des taux d'erreurs réduits, une meilleure absorption des fonds, etc.). Le mieux consiste à introduire les indicateurs de mesure, et leurs données de référence, au cours des étapes de planification, avant l'entrée en vigueur des PDR.

« Il importe de ne pas toujours essayer de dépenser moins mais de s'atteler à dépenser bien. Ainsi, pourquoi contraindre les bénéficiaires à acheter l'équipement le moins cher s'il est vraisemblable que celui-ci devra être remplacé rapidement ou devra subir des réparations fréquentes et onéreuses? Ce dont nous avons besoin, c'est d'un bon rapport qualité/prix. »

Un membre du groupe thématique sur l'amélioration de la mise en œuvre des PDR

Simplification des procédures

Tous les États membres se sont dotés de plans d'action visant à réduire les taux d'erreur dans les PDR, en consultation avec la Commission européenne. Ces plans ont été lancés en 2013 afin de répondre aux inquiétudes à l'échelle de l'UE concernant les dépenses liées aux PDR.

Leur état d'avancement varie d'un État à l'autre. La Commission européenne a pour sa part souligné les améliorations qui pourraient être réalisées si ces plans étaient envisagés comme des outils de gestion des performances plutôt que comme des mesures correctives ponctuelles.

De nombreux plans d'action comportent des propositions de simplification des procédures administratives et des règles



© ENRD CP Tim Hudson

plus claires en matière d'éligibilité des coûts, de marchés publics et de mise en œuvre des projets. La simplification apparaît comme particulièrement pertinente au regard de la myriade de petits versements effectués par les PDR. Ceux-ci opèrent souvent une distinction entre les dépenses au titre de la politique de développement rural et celles des autres fonds ESI, et parvenir à des procédures administratives proportionnées reste donc un objectif prioritaire pour toutes les parties prenantes des PDR.

La simplification des PDR s'inscrit dans un projet plus vaste, qui consiste

à renforcer la rentabilité et l'efficacité de la politique agricole commune (PAC) dans son ensemble. Le commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Phil Hogan, a relancé les anciens programmes de simplification⁽³⁾ et entend optimiser l'efficacité des deux piliers de la PAC.

Les avantages potentiels d'une simplification des PDR sont bien connus et définis⁽⁴⁾. Parmi ceux-ci figure une réduction des procédures administratives pour toutes les parties prenantes, ce qui pourrait encourager les zones rurales à davantage saisir les opportunités de développement. Des procédures

Le commissaire Hogan a fait de la PAC l'une de ses grandes priorités, et les États membres ont répondu favorablement à son appel à propositions en la matière. Leurs suggestions sont actuellement analysées afin de vérifier si elles sont compatibles avec:

- les décisions politiques fondamentales prises lors de la réforme de 2013;
- le principe selon lequel la simplification ne doit pas conduire à un affaiblissement de la saine gestion financière ou à une augmentation des erreurs dans les dépenses engagées au titre de la PAC;
- l'idée selon laquelle la priorité devrait être accordée aux domaines qui touchent le plus les agriculteurs et les autres bénéficiaires.

S'agissant de la politique de développement rural, il est particulièrement important, à ce stade, que les États membres définissent des mesures d'appui au développement rural simples et vérifiables et évitent de surcharger les programmes en multipliant inutilement les conditions contraignantes.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_fr.htm

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary_fr.pdf

simplifiées sont aussi susceptibles d'offrir plus de latitude aux bénéficiaires et permettent de réduire les taux d'erreur.

Reste à identifier, tester et utiliser les systèmes qui pourraient, sur la base d'exigences administratives plus simples, optimiser la mise en œuvre des PDR. Il est essentiel, pour cela, de recenser les goulots d'étranglement potentiels et d'y remédier dès le tout début du programme. Il sera ainsi plus facile de voir où tirer parti de règles et procédures plus claires pour maintenir un environnement orienté vers les clients.

Les réseaux et l'échange de bonnes pratiques peuvent aider les États membres à s'attaquer très tôt aux problèmes potentiels. Le REDR reste actif dans ce domaine. Il a notamment proposé des formations à l'utilisation des options de coûts simplifiés (OCS) et aux systèmes de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats. Ces deux mécanismes sont mis en avant pour leur potentiel de réduction d'erreur et de simplification administrative. Il a ainsi été démontré que les OCS avaient complètement éliminé les erreurs dans le cadre d'autres fonds ESI (par exemple le Fonds social européen). Le lecteur trouvera de plus amples informations sur ces options dans les pages qui suivent.

Outils de mise en œuvre

Les articles de cette édition de la *Revue rurale de l'UE* expliquent aussi comment d'autres outils de mise en œuvre des PDR peuvent être utilisés avec plus d'impact. Ceux-ci supposent notamment un recours plus grand aux instruments financiers (IF), qui permettent une utilisation optimale des fonds investis en recyclant les financements et en accroissant l'effet de levier.

Une récente évaluation des instruments financiers des PDR par la CCE ⁽⁵⁾ relève que ces «fonds renouvelables» peuvent constituer une aubaine, mais que les PDR doivent encore davantage s'attacher à mettre en place des systèmes efficaces de prêts, de fonds propres, de capital-risque et de garanties. L'initiative fi-compass ⁽⁶⁾ peut leur venir en aide. Celle-ci accorde une grande importance au fait que les instruments financiers des PDR reflètent la vraie dynamique de la demande du marché.

Le groupe opérationnel du PEI-AGRI ⁽⁷⁾ peut aussi apporter son soutien au lancement et à la mise en œuvre fructueuse de projets d'innovation dans le cadre des PDR. Les États membres sont encouragés à tirer pleinement parti de leur potentiel, qui va bien au-delà des programmes de recherche. Leur succès reste néanmoins tributaire d'une bonne préparation.

Partage de connaissances

La structure et le cadre de soutien du REDR, qui ont été modernisés, entendent aider tous les PDR à tirer le meilleur parti possible de l'ensemble des ressources de gestion des PDR déjà évoquées.

Les ressources des réseaux ruraux nationaux, de l'ENRD Contact Point, de l'EIP-AGRI Service Point et du réseau européen d'évaluation du développement rural visent toutes à favoriser le bon fonctionnement des PDR dans ces domaines.

L'échange de connaissances sur les bonnes pratiques et les nouvelles expériences en matière de gestion des PDR, à travers le REDR, reste un formidable outil d'amélioration de la mise en œuvre de la politique de développement rural. Les articles qui suivent donneront au lecteur une idée de la manière dont cela se passe dans la pratique. Le lecteur trouvera en outre des informations complémentaires dans les références répertoriées à la fin de la publication.



© ENRD CP Tim Hudson

⁽⁵⁾ http://www.ea.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_FR.pdf

⁽⁶⁾ <https://www.fi-compass.eu/>

⁽⁷⁾ <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/>



PDR: maintenir le cap sur les résultats convenus

© Tim Hudson

Pour être efficaces, les programmes de développement rural (PDR) doivent pouvoir rester centrés sur les résultats escomptés et le démontrer à travers leur fonctionnement. Il doit donc être possible de rapporter toutes les mesures d'aide octroyées au titre des PDR à une «logique d'intervention» stratégique convenue.

Les réformes successives de la politique de développement rural de l'UE cherchaient à accroître la visibilité des activités du second pilier, à en renforcer la validité et à les faire mieux apprécier. Les résultats des PDR attestent l'importance de cette politique, mais uniquement lorsqu'ils sont en prise directe avec les priorités stratégiques des programmes (qui reflètent les objectifs européens, nationaux et/ou régionaux).

Les PDR précédents étaient entachés de faiblesses causées par des mécanismes de contrôle inadéquats, incapables de garantir que les opérations de terrain contribuaient bien à la stratégie générale. L'urgence, pour les PDR de la période de programmation 2014-2020, était d'éviter cet écueil. Les campagnes mises en place entendent aider les autorités chargées des PDR à instaurer des systèmes à même de garantir que toutes les mesures (et sous-mesures) des programmes contribuent effectivement aux résultats recherchés.

«*Concentrons nos efforts sur l'obtention de résultats tangibles.*»

*Jean-Claude Juncker,
président de la Commission européenne*

L'adoption d'une approche globale est encouragée, de manière à prévenir le risque que les autorités «fassent leur marché» — privilégiant les mesures qui permettent de se concentrer relativement facilement sur les résultats au détriment des autres.

Les bonnes pratiques en la matière supposent d'appliquer à toutes les activités des PDR (y compris les mesures d'investissement, les paiements à la surface, Leader et les priorités transversales) des systèmes orientés vers les résultats, avec la même attention.

Les parties prenantes des PDR sont conscientes de la pertinence de ce point, comme le démontre le témoignage de Lena Lind, membre de l'autorité de gestion suédoise: «Nous voulons nous assurer que le PDR porte ses fruits, et nous sommes dès lors convaincus qu'il est vital que le programme maintienne le cap

sur les actions convenues. Nous examinons comment y parvenir avec l'aide de systèmes davantage axés sur les résultats pour les paiements à la surface. Il nous serait très utile de pouvoir également appliquer des principes analogues aux mesures d'investissement des PDR.»

Se concentrer sur les résultats dans tous les aspects des PDR peut se révéler avantageux pour l'amélioration du développement, mais offre aussi la possibilité d'avoir recours à des systèmes d'intervention simplifiés. Les PDR qui ont déjà adopté cette philosophie de planification auront sans doute dû sortir de leurs zones de confort pour essayer de nouveaux outils et techniques, mais leurs efforts devraient être payants.

Planification adéquate et recours à des outils de mise en œuvre intelligents

La planification devrait permettre de déterminer avec exactitude le potentiel de chaque PDR pour atteindre les résultats du type, de l'envergure et de la qualité spécifiés pour chaque mesure et sous-mesure. Une planification

PRÉCISER LES RÉSULTATS DES ACTIONS AGROCLIMATIQUES

Par le passé, quantifier les résultats des projets d'investissement relatifs aux actions climatiques menés dans le cadre des PDR était un exercice complexe. Il existe désormais des outils permettant de calculer les résultats environnementaux et économiques spécifiques des investissements consentis dans des actions climatiques au niveau d'une exploitation agricole. L'un de ces outils a été validé dans le cadre du projet «AgriClimateChange» financé par l'UE. Cet outil est à même d'identifier un ensemble d'actions climatiques pour une exploitation agricole donnée. Celles-ci peuvent aller des mesures d'efficacité énergétique à une refonte complète des méthodes de production.

L'outil génère un plan d'action assorti d'un inventaire détaillé des résultats obtenus en matière de climat — réduction des émissions de gaz à effet de serre, amélioration du piégeage du carbone, etc. Il calcule en outre les avantages (et les coûts) financiers de chaque investissement. Cet outil a été salué par la Commission européenne et le Parlement européen, qui y voient une solution utile pour quantifier les contributions des PDR à la priorité transversale des actions en faveur du climat. Le lecteur trouvera de plus amples informations sur les plans d'action à l'adresse www.agriclimatchange.eu

La présente publication reviendra par ailleurs sur l'utilisation des options de coûts simplifiés (OCS). Une note explicative indiquant comment appliquer les coûts unitaires, les financements à taux forfaitaire ou les montants forfaitaires à des résultats particuliers (par exemple le nombre de stagiaires formés, la superficie des terres reboisées, etc.) peut contribuer à garantir leur réalisation et réduire le risque que les fonds soient utilisés à d'autres fins.

Il est extrêmement utile, à chaque fois que cela est possible, de rapporter le coût unitaire au «résultat» (par exemple le coût par kilowatt d'énergie renouvelable généré), plutôt qu'au «rendement» (comme le coût par mètre carré de centrale renouvelable construit).

inadéquate ou médiocre aura un impact négatif sur la capacité des mesures du PDR à atteindre les objectifs visés.

Des synergies bienvenues peuvent être dégagées en liant la planification des résultats avec les travaux préparatoires à l'introduction des outils de mise en œuvre des PDR, comme les instruments financiers (IF). La programmation de

ces éléments est abordée plus en détail ailleurs dans cette publication. Celle-ci met en lumière les exigences exactes de l'évaluation ex ante afin de vérifier d'emblée la demande escomptée pour certaines actions et les résultats connexes. Forts de ces informations, les IF et les autorités sont assurés que le financement sera bien utilisé aux fins prévues.



© Tim Hudson

LE SAVIEZ-VOUS?

Le recours aux OCS et aux IF (tels que les fonds de prêts renouvelables, ou les prêts participatifs) peut grandement aider les PDR à atteindre les résultats souhaités, parce que ces outils de mise en œuvre «intelligents» se concentrent sur ce qui doit être fait, plutôt que sur la manière de le faire.

Critères de sélection efficaces

Les PDR fondés sur les résultats utilisent des critères de sélection efficaces de manière à réserver les financements aux seules actions qui produisent les résultats stratégiques requis. Les règles et critères d'éligibilité peuvent également jouer un rôle important dans la réduction de l'incertitude, en éliminant les propositions qui ne déboucheront pas sur les résultats escomptés.

Les critères de sélection constituent donc des outils extrêmement efficaces et transparents pour permettre au PDR de rester ciblé sur les résultats. Restreindre l'étendue des financements potentiels à un éventail limité d'actions peut renforcer l'efficacité des processus de sélection et réduire les risques d'erreur.

Au cours de ce processus, il peut être avantageux de faire appel à des professionnels de la communication pour préparer les documents d'orientation destinés à préciser les possibilités de financement compatibles (et lever toute ambiguïté quant aux détails non éligibles). Parmi les autres bonnes pratiques susceptibles d'aider les parties prenantes des PDR à rester concentrées sur les résultats, citons le recours à des

outils électroniques pour évaluer les demandes de financement et gérer les obligations relatives aux rapports.

Ceux-ci devraient être conçus de manière à garantir que seules les demandes compatibles atteignent les autorités chargées des PDR. Les outils

informatiques constituent aussi une aide précieuse pour s'assurer, a posteriori, que seuls les résultats et données requis sont transmis et collationnés par les autorités chargées des PDR.



© Tim Hudson

AMÉLIORATIONS E-LEADER

Par le passé, les financements au titre de Leader ont eu du mal à présenter des résultats en prise directe avec des objectifs stratégiques de la politique de développement rural. Les problèmes de capacités au sein de certains groupes d'action locale (GAL), associés au grand nombre d'actions de moindre envergure soutenues par ceux-ci, accroissent sensiblement le risque que des financements soient attribués à des projets pas toujours compatibles avec les résultats escomptés du PDR.

Des procédures d'offres et de demandes de paiement électroniques peuvent contribuer à y remédier, en offrant aux GAL un outil pratique pour aligner toutes les activités qu'ils mènent dans le cadre de Leader sur les priorités stratégiques des PDR. Limiter les types de projets aux seuls projets susceptibles de produire les résultats désirés (par exemple en matière d'emploi ou de priorités transversales) aidera les communautés locales à davantage réfléchir à la manière dont elles peuvent atteindre ces résultats tout au long de l'élaboration de leurs propositions de développement.

Les GAL de nombreux États membres tels que le Danemark et le Royaume-Uni (Écosse) optent désormais pour de telles stratégies axées sur les résultats, à travers de nouveaux systèmes électroniques de contrôle des projets. Ceux-ci utilisent des menus en ligne afin de simplifier le processus de demande et de classer les projets en catégories de résultats. Des instructions claires sont souvent fournies afin d'orienter la réflexion des bénéficiaires vers des projets qui s'intègrent bien dans les objectifs stratégiques généraux des PDR et dans la stratégie de développement local d'un GAL.

Les améliorations issues de ce système e-Leader devraient profiter à toutes les parties prenantes sur le long terme. Les nouveaux outils informatiques peuvent aussi aider les États membres à atteindre les objectifs de l'UE pour 2016 et au-delà concernant les processus de demande en ligne pour tout financement au titre des PDR. Ces processus devraient encore renforcer la capacité des PDR à se concentrer sur les résultats.

Repenser les paiements à la surface

Le financement des résultats environnementaux dans le cadre des PDR est crucial dans tous les États membres. Pour preuve, les versements liés au soutien des écosystèmes devraient représenter plus de 40 % du budget global alloué à la politique européenne de développement rural. Au regard des sommes en jeu, on comprend l'importance de pouvoir démontrer que les capitaux

investis ont débouché sur des résultats appropriés.

Il reste néanmoins parfois difficile de prouver l'impact des paiements à la surface. La Cour des comptes européenne (CCE) y voit un certain nombre de raisons ⁽⁸⁾, notamment le fait que les bénéficiaires ne font pas toujours ce pour quoi ils ont reçu un financement. La CCE appelle de ses vœux une amélioration des systèmes de contrôle portant sur les paiements à la surface, de manière

à mieux pouvoir démontrer l'impact des mesures et renforcer la qualité de celles-ci.

D'autres pistes permettant d'améliorer la situation sont elles aussi à l'étude dans différents États membres. Les régimes de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats, par exemple, constituent une autre forme d'innovation qui peut se révéler utile pour démontrer l'impact des PDR.

AMÉLIORATION DES RÉSULTATS ENVIRONNEMENTAUX À LA SURFACE

Dans le cadre d'un régime de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats, l'agriculteur est rémunéré pour la réalisation d'un *résultat environnemental défini* et peut choisir la méthode la plus adéquate pour y parvenir. Il s'agit là d'une différence fondamentale par rapport à la plupart des systèmes agroenvironnementaux existants, où le paiement concerne l'application d'une *méthode de gestion agricole définie*.

Les paiements fondés sur les résultats permettent de mieux axer les dépenses des PDR sur les résultats environnementaux, parce qu'il existe un lien direct entre les paiements et les réalisations en matière de biodiversité. Les paiements seront aussi plus rentables et mieux employés, car les agriculteurs sélectionneront les terres où ils sont certains de pouvoir atteindre les résultats — puisque c'est de ceux-ci que dépendront les aides.

Lorsque des habitats, paysages ou espèces de grande valeur sont en danger, et que leur survie dépend du maintien de pratiques agricoles existantes, les aides fondées sur les résultats peuvent se révéler très efficaces. Les agriculteurs peuvent continuer à mettre leurs compétences, leur jugement professionnel et leurs connaissances du terrain au service de la biodiversité, dans le cadre de leurs activités agricoles, et le système peut être ajusté de manière à atteindre des objectifs très spécifiques en matière de biodiversité.

Pour être efficaces, les régimes fondés sur les résultats nécessitent une planification et une mise en œuvre très minutieuses, et notamment:

- de bonnes connaissances scientifiques des habitats et espèces ciblées, ainsi que les compétences nécessaires pour interpréter ces informations;
- un objectif environnemental que les agriculteurs peuvent comprendre et réaliser avec un degré raisonnable de certitude;
- des indicateurs de résultats qui donnent une «bonne idée» de cet objectif. Les indicateurs doivent réagir aux méthodes de gestion employées mais être relativement stables dans

le temps, et ne pas être influencés par des facteurs qui échappent à la maîtrise de l'agriculteur;

- une méthode simple et sans ambiguïté pour mesurer les indicateurs de résultats, que les agriculteurs puissent comprendre et utiliser pour évaluer leurs propres performances. Ces méthodes doivent aussi pouvoir être utilisées par les organismes payeurs dans le cadre de la vérification des paiements.

Gagner la confiance, l'appui et la participation active des agriculteurs et des autres parties prenantes le plus tôt possible permet de gérer plus aisément la transition vers des régimes fondés sur les résultats, ce qui constitue un véritable pas en avant pour tous les intéressés. Il peut être utile, tant pour le personnel que pour les agriculteurs, de pouvoir tester la conception et le fonctionnement du système dans le cadre d'un projet pilote. En outre, faire en sorte que les agriculteurs puissent disposer de conseils d'experts pendant la mise en œuvre du système est de nature à instaurer un climat de confiance.

À ce jour, l'expérience des régimes fondés sur les résultats mis en œuvre dans le cadre de PDR est essentiellement restée confinée aux herbages et pâturages riches en espèces, mais il existe de nombreuses autres applications possibles. Certains systèmes portant sur des herbages ont été affinés afin d'encourager les agriculteurs à davantage cibler l'amélioration des habitats, en proposant une série d'indicateurs plus exigeants et des versements d'un montant supérieur, liés à des objectifs plus ambitieux. Il existe des possibilités d'étendre cette approche à d'autres mesures environnementales, et notamment aux paiements sylvoenvironnementaux et aux investissements environnementaux (non productifs).

Pour obtenir de plus amples informations sur la manière d'introduire un régime de paiements agroenvironnementaux fondé sur les résultats, veuillez vous reporter aux documents d'orientation et études de cas de l'UE consacrés à cet important outil de mise en œuvre des PDR à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm

⁽⁸⁾ Rapport spécial n° 23 de 2014 *Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier* (<http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=31291>).



Rôle de l'évaluation

Les nouvelles méthodes du cadre d'évaluation des PDR peuvent aider les États membres à intégrer les principes de l'orientation vers les résultats. Le réseau européen d'évaluation du développement rural a pour mission de conseiller les autorités sur la meilleure manière de tirer parti des nouveaux modes d'évaluation afin d'améliorer les PDR de la période 2014-2020. «La conception des programmes est désormais plus souple et, de ce fait, les évaluations peuvent, plus que par le passé, se concentrer sur les résultats et impacts des programmes, en corrélant chaque PDR avec différents éléments de suivi et d'évaluation, communs et propres au programme», explique le réseau.

«Chaque PDR est désormais assorti d'un plan d'évaluation qui garantit d'emblée la mise en place des éléments requis pour mener des activités d'évaluation sérieuses pendant et après la période de programmation. Pour pouvoir assurer le suivi des objectifs politiques au moyen

d'indicateurs, il faut, à un moment donné, disposer de suffisamment de données et d'informations pour observer les résultats et impacts du PDR.»

«Pour ce faire, le système commun de suivi et d'évaluation (SCSE) propose un ensemble cohérent de questions d'évaluation et d'indicateurs communs, tout en laissant une marge de manœuvre considérable aux États membres. Les autorités responsables du programme peuvent en outre adapter l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience, des résultats et des impacts à leurs PDR et introduire des indicateurs et questions d'évaluation propres à ceux-ci.»

«L'évaluation de l'*efficacité* contribuera à explorer dans quelle mesure les résultats visés ont été atteints. Il est néanmoins tout aussi important de comprendre comment on peut conjuguer différents mécanismes de financement et mesures pour obtenir un effet maximal (*efficience*). Cela devrait fournir de précieuses informations aux gestionnaires des programmes qui, sur cette

base, pourront réfléchir à la meilleure façon d'obtenir les résultats escomptés.»

«Passer à une stratégie davantage axée sur les résultats et les impacts (plutôt que sur le rendement) contribuera aussi à garantir que les PDR puissent véritablement mesurer leurs performances en matière de développement. Il est capital de s'y préparer et de mettre en place des actions qui enjoignent les autorités chargées des programmes de bien réfléchir aux objectifs qu'elles entendent réaliser avec leurs PDR et à la manière dont elles mesureront leur taux de réussite dans les différents domaines prioritaires.»

«Les changements apportés au cadre de suivi et d'évaluation offrent une base plus solide pour observer l'impact réel des PDR sur les besoins des zones rurales. Seule une mesure des résultats et impacts *nets* des PDR permettra de juger quels effets sont réellement imputables au programme. Cela aidera les décideurs politiques et autres parties prenantes du développement rural à mieux comprendre la différence que fait réellement un PDR sur le terrain.»



Simplification de la mise en œuvre des PDR: pourquoi et comment

© Tim Hudson

Les États membres et la Commission européenne ont pour mission d'accroître l'efficacité des programmes de développement rural (PDR). Chaque PDR est géré par un ensemble de procédures administratives, et il existe des possibilités de les simplifier.

La simplification des systèmes administratifs des PDR peut être bénéfique à toutes les parties prenantes aux prestations. Parmi celles-ci, citons les bénéficiaires, les administrateurs ainsi que les personnes qui assurent le financement des PDR, à savoir les contribuables européens.

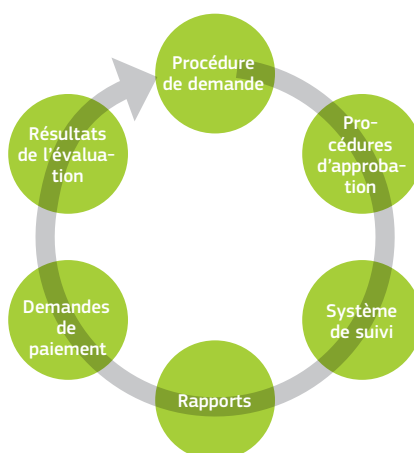
« Des règles plus simples engendreront une plus grande compétitivité et renforceront le potentiel de création d'emplois de l'agriculture, des zones rurales et du commerce des produits agricoles. »

Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural

La Commission européenne a déjà, par le passé, réalisé une analyse en vue de quantifier les effets positifs d'une simplification des PDR ⁽⁹⁾. Cette étude a mis en évidence l'énorme potentiel de réduction de la «charge administrative».

La plupart des améliorations jugées possibles concernaient des PDR à gros budgets (surtout ceux axés sur les paiements agroenvironnementaux ou les projets d'investissement des exploitations agricoles). Il a été confirmé que différents points méritaient une attention

Schéma n° 2 — Zones prioritaires pour la simplification du cycle de projet des PDR



toute particulière dans le cadre de la simplification.

Ces conclusions concernant la simplification des PDR ont été formulées pour la période 2007-2013, lorsque 1,4 million de projets Feader environ étaient administrés par l'entremise de 88 PDR. Au total, 118 PDR devraient être opérationnels d'ici à la fin de 2015, avec, à la clé, une charge administrative accrue pour les États membres et la Commission. En conséquence, une simplification des PDR reste un point d'attention essentiel.

Conseils en vue de la simplification

- Restreindre les exigences en matière de pièces justificatives à des informations concises et ciblées.
- Avoir recours à des options de remboursement moins lourdes, comme un barème standard de coûts unitaires, des financements à taux forfaitaire ou des montants forfaitaires.

- Élaborer des outils d'orientation (produits par des professionnels de la communication) dotés d'une large portée, qui couvrent toutes les mesures et soient évalués régulièrement.
- Utiliser des outils d'administration en ligne qui mémorisent et renseignent automatiquement les formulaires de données, et préviennent l'inclusion de données erronées ou excédentaires.
- Coordonner et rationaliser les procédures des différentes autorités chargées des PDR, sous la forme de guichets uniques (notamment s'agissant des délais et informations exigées pour les appels et demandes de financement aux niveaux régional, national et européen).

Principe de proportionnalité

Mieux savoir comment réduire la complexité et renforcer la simplicité dans les administrations chargées des PDR est une grande priorité pour toutes les parties prenantes à ce stade précoce du cycle de vie des programmes. Parmi les principes qui peuvent être utilement appliqués au tout début des PDR figure le recensement des mesures et sous-mesures susceptibles de présenter le plus de difficultés ou d'inefficiences. Celles-ci devraient être cartographiées et traitées en fonction de l'ampleur des goulots d'étranglement qui risquent de se créer, ainsi que de l'impact positif potentiel amené par la simplification.

Les administrateurs chevronnés de PDR donnent également un autre conseil d'importance: mieux vaut *optimiser* les contrôles plutôt que de les *maximiser*. Ainsi, si une certaine analyse des risques est nécessaire pour définir un ensemble optimal de contrôles, il n'en reste pas moins très avantageux de trouver un juste équilibre entre la nécessité de bien gérer les finances publiques et celle de bien développer l'Europe rurale.

Les membres du groupe thématique du REDR relatif à l'amélioration de la mise en œuvre des PDR ont renforcé la pertinence des organismes payeurs et des

LA PROPORTIONNALITÉ EN PRATIQUE

Éviter l'excès de bureaucratie en concevant des systèmes administratifs proportionnés aux risques est une bonne pratique que tous les PDR sont encouragés à suivre.

On en trouve un exemple au Royaume-Uni, dans le PDR écossais, qui applique un système «allégé» pour les petits montants grâce à un processus d'évaluation des subventions à deux niveaux. Ce système a été introduit dans les régimes liés aux biens fonciers et il fait partie des améliorations générales apportées aux procédures de demande et d'approbation au titre des PDR.

Le «niveau 1» de ce processus est destiné aux demandes d'une valeur maximale de 75 000 livres sterling (GBP) (soit environ 100 000 euros), qui sont évaluées localement dans la région où se trouve l'exploitation. Le «niveau 2» s'applique aux demandes de plus de 75 000 GBP, qui sont examinées à l'échelon national par un panel d'experts gouvernementaux et d'agences compétentes, sur la base des données fournies par les parties prenantes.

Le but de cette procédure allégée consiste à accélérer l'approbation des petites subventions.

autorités de gestion qui adoptent des principes orientés vers les clients.

Le partage des connaissances relatives aux méthodes simplifiées contribue à mieux faire apprécier leurs avantages, et il existe de nombreuses possibilités d'aider les autorités chargées des PDR à apprendre les unes des autres dans ce contexte. Ainsi, tant le REDR que les réseaux nationaux et bilatéraux d'acteurs

des PDR constituent de précieux forums d'échange, où les intervenants peuvent apprendre les uns des autres.

L'apprentissage entre pairs reste particulièrement utile pour les organisations qui mettent en œuvre de nouveaux programmes et/ou méthodes. L'assistance technique propose des solutions d'apprentissage entre pairs aux autorités chargées des PDR.

L'APPRENTISSAGE ENTRE PAIRS EN PRATIQUE

Des exemples d'échanges fructueux sur la simplification des PDR existent déjà. Ainsi, l'Allemagne a appris à la France comment offrir davantage de flexibilité aux agriculteurs qui participent à des programmes agroenvironnementaux. Cela suppose d'avoir recours à des stratégies fondées sur les résultats pour simplifier la tâche des éleveurs.

Cécile Bayeul, du parc naturel régional des Vosges du Nord, se souvient: «Nous étions à la recherche de pistes pour accroître l'efficacité des actions environnementales pour la préservation des herbages du parc, qui abritent de très nombreuses espèces. Nos conseillers nous ont parlé de méthodes fondées sur les résultats qui avaient donné de bons résultats en Allemagne. Nous avons donc demandé des subventions aux autorités locales pour lancer un projet pilote inspiré d'un concours "Prairies en fleurs". Celui-ci s'appuyait sur les enseignements tirés du projet allemand, comme le recours à des orientations simples sur la sélection des indicateurs et l'association des agriculteurs au suivi des résultats. Nous pouvons désormais utiliser une mesure "Prairies en fleurs" spéciale dans le PDR, pour poursuivre cette approche fondée sur les résultats qui a déjà porté ses fruits.»

Consultez l'article précédent pour des informations connexes sur les régimes de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats.

Des règles plus claires

Un aspect majeur de la simplification, dans le cadre duquel un meilleur partage des connaissances pourrait contribuer à améliorer les bonnes pratiques, réside dans l'élaboration de règles et procédures plus claires pour les PDR. Des règles plus faciles à suivre et des procédures sans ambiguïté sont propices à une plus grande stabilité et renforcent la confiance des bénéficiaires et administrateurs.

La dissipation des ambiguïtés se traduit par des opérations plus efficaces pour tous, et cela doit se faire de manière transparente, de façon à garantir un équilibre réaliste entre confiance et contrôle.

Les parties prenantes des PDR en République tchèque ont pu bénéficier d'un exemple de cette approche, dans le cadre duquel des règles et procédures optimisées ont été introduites en vue de définir les coûts éligibles pour certains investissements agricoles. Tereza Hášová, du Fonds national d'intervention agricole, explique le raisonnement qui a sous-tendu cette démarche de simplification du PDR de la République tchèque : « Nous avons établi une liste des dépenses éligibles pour les technologies agricoles et l'avons structurée en catégories. Avant de mettre au point cette liste consacrée aux machines agricoles, nous ne disposions que d'une base de données assortie de plafonds

pour les prix à la construction et pour quelques types de machines. »

« Notre nouvelle liste compte 16 catégories, qui couvrent 300 à 350 postes de dépenses. Il est prévu de l'élargir au cours de la période à venir. Cette liste est accessible au public, pour l'instant sous la forme d'une annexe aux règles [du PRD], mais nous envisageons de la mettre en ligne. »

« Cette liste a été dressée dans le but, surtout, de surmonter et de limiter le risque de surfacturation des offres. Par ailleurs, les plafonds étant appliqués de manière stricte, nous devrions pouvoir éviter les exagérations. Ainsi, si le bénéficiaire souhaite acheter des accessoires non essentiels pour ses machines,

comme un système GPS ou un système de climatisation pour sa moissonneuse, il pourra le faire, mais ceux-ci seront à sa charge, pas à celle de l'UE. »

« Sur le plan de la gestion, ce système de plafonds et de limites allège la charge administrative associée au contrôle du caractère raisonnable des prix. Il n'est plus nécessaire d'inspecter chaque machine et d'évaluer si son prix d'achat est bien raisonnable. Par ailleurs, cette liste peut aussi servir d'indicateurs des prix technologiques pour le bénéficiaire. Le bénéficiaire sait exactement ce qui lui sera remboursé et évite ainsi tout risque de correction financière si certains équipements sont trop onéreux. »

ÉVITER LA SURRÉGLEMENTATION

Les processus de simplification des PDR devraient aussi s'atteler à détecter les mauvaises pratiques de « surréglementation » et y mettre un terme. Il s'agit de procédures par lesquelles les autorités introduisent une bureaucratie excessive ou disproportionnée, au détriment de l'efficacité. Il en va de même pour les pratiques qui consistent à enjoliver des actions financées par le PDR, en leur adjoignant des caractéristiques ou des raffinements non essentiels (par exemple utiliser une qualité ou une spécification supérieure à ce qui serait nécessaire).

Ce type de procédé peut se faire jour lorsque différentes organisations ajoutent de nouveaux éléments de complexité sous prétexte d'adapter les règles à des contextes spécifiques. L'un des principaux rôles des réseaux ruraux, au cours de la période 2014-2020, pourrait être de contribuer à contourner ce phénomène simplement en rassemblant les parties autour de la table afin de leur montrer comment chacune complique la tâche des autres en termes de mise en œuvre.



OPTIONS DE COÛTS SIMPLIFIÉS

L'une des principales motivations de la simplification des PDR est d'accroître la capacité de toutes les parties prenantes à travailler de manière rentable. Cet audit de performance a pour but de veiller à ce que les PDR financent des activités rentables en ce sens qu'elles parviennent aux résultats escomptés grâce à des procédures financières saines.

Les options de coûts simplifiés (OCS) offrent la possibilité aux PDR de parvenir à la rentabilité. Elles ont d'ailleurs été mises en évidence à ce propos dans le cadre réglementaire 2014-2020.

Les OCS fixent des prix convenus pour certaines actions (comme celles mentionnées dans l'exemple tchèque ci-dessus). Cela évite aux bénéficiaires d'avoir à fournir un justificatif détaillé des dépenses et allège donc la charge administrative. Les OCS ont aussi pour avantage de réduire les risques d'erreur et de permettre aux PDR de se concentrer sur la validation des résultats.

Une note d'orientation consacrée aux OCS ⁽¹⁰⁾ a été préparée par tous les Fonds européens structurels et d'investissement (ESI). Elle décrit les trois principaux types d'OCS que peuvent utiliser les PDR:

- **le barème standard de coûts unitaires:** le montant de la subvention est calculé sur la base d'un coût unitaire défini à l'avance. Par exemple, un propriétaire foncier se voit accorder une subvention pour planter une nouvelle haie d'essences indigènes susceptibles d'accueillir la faune locale. L'autorité de gestion et de paiement peut calculer un coût unitaire standard par mètre de haie et le publier. Ainsi, si un barème standard de coûts unitaires de 50 euros a été calculé et que le propriétaire plante une haie de 100 mètres, il recevra une subvention de 5 000 euros (50 euros x 100), indépendamment des frais réellement engagés pour l'achat des plants et la création de la haie;

- **le financement à taux forfaitaire:** le montant de la subvention est déterminé pour des catégories spécifiques de coûts éligibles en appliquant un pourcentage à d'autres catégories de coûts éligibles. Par exemple, un éleveur reçoit une subvention pour construire une nouvelle étable d'un coût de 100 000 euros. L'autorité de gestion et de paiement peut calculer un taux forfaitaire pour les honoraires des architectes et géomètres et le publier. Ainsi, si ce taux est de 10 %, l'agriculteur recevra, outre la subvention à proprement parler, une somme de 10 000 euros pour les frais d'architecte et de géomètre, indépendamment de leurs honoraires réels;

- **le montant forfaitaire:** un montant fixe est versé pour l'exécution d'activités définies ou l'obtention d'un résultat ou rendement donné. Par exemple, une municipalité se voit accorder une subvention pour l'organisation d'un événement. L'autorité de gestion et de paiement peut calculer un montant forfaitaire et le publier. Ainsi, si un montant forfaitaire de 10 000 euros a été défini pour des événements de ce type, la municipalité recevra ce montant, quels que soient les frais réellement engagés, pour autant qu'elle réponde aux conditions d'octroi, par exemple en ce qui concerne la fréquentation visée ou la durée de l'événement. Les montants forfaitaires peuvent aller jusqu'à 100 000 euros.

Des OCS peuvent être introduites dans les PDR à tout moment du cycle de vie du programme. Il est aussi possible d'indiquer, dans la documentation initiale des PDR, que des OCS seront utilisées pour certaines mesures. À ce stade, il n'est pas nécessaire de préciser s'il s'agira de coûts unitaires, de financements à taux forfaitaire ou de montants forfaitaires, et les OCS peuvent changer

à chaque appel relatif à chacune des mesures ou sous-mesures ⁽¹¹⁾.

« Investir dès le démarrage d'un PDR dans sa simplification peut, à terme, déboucher sur des résultats plus évidents et sur une gestion financière saine. »

DG Agriculture et développement rural

Conditions d'application des OCS

La note d'orientation de l'UE relative aux OCS (mentionnée ci-avant) comporte une annexe qui répertorie toutes les mesures des PDR pour lesquelles les OCS sont pertinentes. D'une manière générale, les OCS sont utiles dans des situations où:

- les PDR ambitionnent de se concentrer davantage sur les résultats que sur les intrants;
- les coûts réels sont très difficiles à vérifier et à prouver (par exemple les nombreux postes avec un impact limité ou non significatif sur le résultat escompté des opérations ou lorsque le calcul des coûts éligibles nécessite des opérations de répartition complexes, etc.);
- des données fiables sont disponibles pour définir le coût unitaire, le financement à taux forfaitaire et/ou le montant forfaitaire;
- il existe un risque que les documents comptables ne soient pas correctement conservés [par exemple pour de petites exploitations ou des organisations non gouvernementales (ONG)];
- les opérations relèvent d'un cadre standard;
- des méthodes d'OCS existent déjà pour des types d'opérations analogues.

La mise en œuvre de certaines OCS ne nécessite pas de calcul. Le règlement portant dispositions communes ⁽¹²⁾ prévoit différentes possibilités, dont l'utilisation d'un système d'OCS déjà existant

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_fr.pdf

⁽¹¹⁾ Cette règle est propre aux PDR et ne s'applique pas aux autres fonds ESI.

⁽¹²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>

à l'échelle nationale ou européenne, ou des taux forfaitaires prêts à l'emploi pour les dépenses indirectes.

Lorsque les OCS doivent faire l'objet d'un calcul préalable, il importe de vérifier qu'elles atteindront leur but en matière de rentabilité. On notera toutefois que le calcul préalable des OCS peut demander beaucoup de ressources et que, dans certains cas, il est très difficile d'obtenir, à ce stade, des preuves de nature à satisfaire des auditeurs. Néanmoins, les autorités de gestion doivent être en mesure de justifier leurs choix lorsqu'elles décident d'un montant donné. Elles doivent ainsi mentionner les informations prises en compte, la période couverte ainsi que les autres sources d'information consultées.

Les autorités de gestion et organismes payeurs devraient donc travailler en étroite collaboration afin de convenir de

calculs justes, équitables et vérifiables. Dans ce cas, les règles exigent que l'adéquation et l'exactitude du calcul des OCS soient certifiées par des experts indépendants. Toutes les OCS doivent en outre être compatibles avec la réglementation nationale ainsi qu'avec les règles relatives aux aides d'État. Un schéma illustrant les principales étapes de l'établissement d'OCS pour les PDR est présenté ci-après.

Les budgets de l'assistance technique peuvent être mis à contribution au cours de ces étapes afin de mettre en place un ensemble efficace de procédures pour les OCS — notamment pour leur mise en œuvre à travers l'adoption de systèmes fondés sur les «prix du marché». Ceux-ci sont réputés garantir une meilleure rentabilité que le recours à des «prix fournisseurs», plus susceptibles d'être manipulés.

Voici quelques exemples de subventions allouées au titre des PDR appliquant les prix du marché ⁽¹³⁾:

- en Italie, un système destiné aux projets de rénovation des villages applique, en guise de plafonds, les montants tirés d'une liste régionale de prix à la construction. Cette liste est mise à jour annuellement et répertorie les prix moyens du marché calculés sur la base des données des marchés publics;
- des bénéficiaires polonais emploient une base de données rassemblant les prix de référence de biens et services. Elle est constamment tenue à jour sur la base des études de marché réalisées par les autorités nationales;
- en France, le SimCoGuide s'appuie sur les prix du marché des équipements agricoles mis à jour annuellement par une organisation indépendante.

Le succès de la simplification

Quantifier le succès des mesures de simplification devrait être une priorité pour toutes les autorités chargées des PDR dès la phase de programmation. Il est capital de savoir quelle différence ces mesures font et pour qui, faute de quoi il sera impossible de démontrer leur valeur.

Un ensemble d'indicateurs de performance élémentaires devra donc être d'emblée mis en place, afin de mesurer le succès de la simplification des PDR. Cette bonne pratique devrait concerner tant l'UE que ses États membres. Elle doit aller au-delà des obligations normales de suivi et de rapport des autorités chargées des PDR. Comme tous les

autres aspects de l'évaluation des PDR, elle doit être considérée comme un outil de gestion essentiel, et non comme une corvée administrative.

Des données de référence seront nécessaires. Parmi les indicateurs possibles, nous soulignerons: une réduction du taux d'erreur directement liée aux mesures de simplification, une meilleure adoption/absorption des mesures par les bénéficiaires à la suite de la simplification, une baisse du nombre de plaintes enregistrées concernant une éventuelle surréglementation, etc. Le choix final des indicateurs de performance de toute mesure de simplification devrait refléter les conditions spécifiques du PDR. Il est en outre toujours bénéfique d'associer

les utilisateurs du système de simplification au choix des indicateurs. Cela les aide à davantage s'approprier les procédures de suivi, ce qui peut conduire à une utilisation plus efficace des indicateurs.

« La simplification que nous avons apportée au système agroenvironnemental néerlandais s'est accompagnée de divers avantages, dont l'amélioration des résultats en matière de conservation de la nature, la diminution des tâches administratives pour l'organisme payeur et une plus grande souplesse pour les agriculteurs. »

Jan Gerrit Deelen, ministère des affaires économiques, Pays-Bas

⁽¹³⁾ Voir le rapport spécial de la CCE *Maîtriser le coût des subventions de l'UE allouées à des projets de développement rural pour respecter le principe d'économie* (figure n° 6) (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_22/SR14_22_FR.pdf).

PRINCIPALES ÉTAPES DE L'ÉTABLISSEMENT D'OCS POUR LES PDR ⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾ Pour faciliter la diffusion de cette bonne pratique, un schéma vierge sera mis à disposition sur le site internet du REDR. Ce fichier comprend des zones de texte vierges dans lesquelles vous pouvez ajouter vos propres traductions.



© ENRD CP Tim Hudson

**ERREURS COURANTES DÉCELÉES PAR LA CCE DANS LES PAIEMENTS EFFECTUÉS AU TITRE DES PDR
(SUR LA BASE D'UN ÉCHANTILLON ALÉATOIRE DE 461 PAIEMENTS TRAITÉS ENTRE 2011 ET 2013)**

«Les aides à la surface sont à l'origine de près d'un tiers des erreurs [de l'échantillon], la cause principale résidant dans le non-respect des engagements agricoles. Il existe trois explications à cela: la faible incitation, pour les agriculteurs, à s'y conformer, un taux de contrôle des engagements faible et un taux de sanction faible en cas de non-conformité. En revanche, les paiements compensatoires aux régions moins favorisées, qui présentent des caractéristiques analogues, comme la mesure visant l'installation des jeunes agriculteurs, sont moins sujets aux erreurs.»

«Les violations non intentionnelles des critères d'éligibilité par les bénéficiaires publics et privés représentent un quart des erreurs [de l'échantillon]; les violations intentionnelles soupçonnées dans le chef de bénéficiaires privés, un huitième. La Cour a observé que la mesure de soutien à la transformation

des produits agricoles est la plus sensible aux erreurs, tandis que celle portant sur l'installation des jeunes agriculteurs n'était entachée d'aucune erreur en matière d'éligibilité.»

«Le non-respect des règles de marchés publics représente un huitième des erreurs [de l'échantillon]. Parmi les principales infractions, citons l'attribution directe d'un marché sans justification ni procédure concurrentielle, une application erronée des critères de sélection et d'adjudication ou un traitement inéquitable des soumissionnaires. Ces situations s'expliquent principalement par un manque de connaissances dans l'application des règles de marché et par une préférence pour certains fournisseurs.»

Extraits du rapport spécial n° 23 de 2014 de la CCE *Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier* ⁽¹⁷⁾

essentielles en matière de gestion sur la base des analyses indépendantes de leurs programmes réalisées dans le cadre d'un audit.

West Cork Development Partnership (WCDDP) est un groupe d'action locale (GAL) Leader qui a appris à apprécier les vertus pédagogiques des audits. Ian Dempsey est directeur général du WCDDP. Il se souvient comment «après un audit de la CCE, nous avons compris l'avantage qu'il y aurait à élargir notre équipe à un spécialiste des systèmes de gestion financière. Nous avons par ailleurs formé un agent à la question des

marchés publics, et ces compétences constituent un autre volet essentiel de nos activités».

«Nous sommes convaincus de l'importance de l'amélioration continue, et ces nouvelles ressources nous ont aidés à mettre en place des systèmes financiers sains, au service tant des bénéficiaires des projets que de nos collègues des autorités nationales. Par ailleurs, nous avons introduit un outil de "gestion de la relation client" qui renforce encore l'efficacité et l'efficacité de notre gestion financière. Il s'agit d'une base de données qui centralise toutes les informations dont nos clients et nous

avons besoin pour gérer nos travaux de développement.»

«Tout, depuis les procès-verbaux des réunions préparatoires jusqu'aux photos prises lors des visites de suivi, peut être mis en corrélation dans la base de données de gestion de la relation client. Ce type d'outils, parmi d'autres fonctions utiles, peut collationner les rapports d'avancement et mettre en rapport dépenses financières et résultats. Il peut aussi recenser des aires géographiques rassemblant diverses possibilités ou, au contraire, affichant un manque d'adhésion.»

«*Notre outil de gestion de la relation client [pour Leader] prévient les risques de voir des informations se perdre et nous aide aussi à éviter les doublons. Nous y avons gagné une approche beaucoup plus systématique des contrôles financiers, et il peut être utilisé à distance, ce qui est très pratique pour le personnel de terrain actif dans les projets de développement.*»

West Cork Development Partnership,
Irlande.



© Fuchsia Brands Ltd/Catherine Cronin

⁽¹⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_FR.pdf

Se référant à d'autres leçons tirées du processus d'audit, M. Dempsey souligne l'importance de partager les conclusions des audits. «En Irlande, un document a été établi afin de résumer les conclusions et les recommandations de différents audits du développement rural. Cela s'est révélé très utile, car nous n'avons jamais connaissance que de nos seuls rapports d'audit. Il était donc précieux de découvrir d'autres expériences et idées dont nous pouvions non inspirer.»

Les autorités de gestion, organismes payeurs et/ou réseaux ruraux nationaux des 28 États membres de l'UE peuvent s'inspirer de cette expérience irlandaise très parlante et mettre en place leurs propres programmes d'apprentissage sur la base des audits, afin de renforcer les capacités des parties prenantes des PDR. D'autres questions importantes

peuvent être abordées en faisant participer, dès les premières étapes de la programmation, les auditeurs à des ateliers conjoints ou à des séminaires de renforcement des capacités destinés aux organismes payeurs et aux autorités de gestion.

En dépit des avantages manifestes des audits, «apprendre des audits» n'est pas toujours aussi populaire. En conséquence, les bonnes pratiques en matière d'exécution budgétaire pourraient être renforcées partout dans l'UE en améliorant les relations de travail entre auditeurs et audités.

S'agissant des situations de type «eux ou nous» qui peuvent parfois se faire jour et nuire aux performances financières, M. Dempsey estime que la confiance dans l'intérêt des audits pourrait être favorisée en veillant à ce que chacun bénéficie d'un traitement équitable. Il

souligne en outre la nécessité de faire preuve de proactivité dans la recherche de solutions pour développer des liens plus positifs, gagnants-gagnants, dans la chaîne d'audit. «Il est important que les unités d'inspection conservent leur indépendance, et il semble assez évident que nous devrions tous nous efforcer de collaborer, parce que, lorsqu'une telle collaboration fait défaut, cela saute aux yeux.»

Les auditeurs de la CCE qui ont récemment analysé les systèmes des États membres afin de s'assurer du caractère raisonnable de leurs dépenses au titre des PDR s'accordent sur ce point et saluent les initiatives qui visent à progresser vers une compréhension commune de la valeur des audits. C'est particulièrement le cas des activités d'audit des performances de la CCE, au cœur des récents audits des PDR.

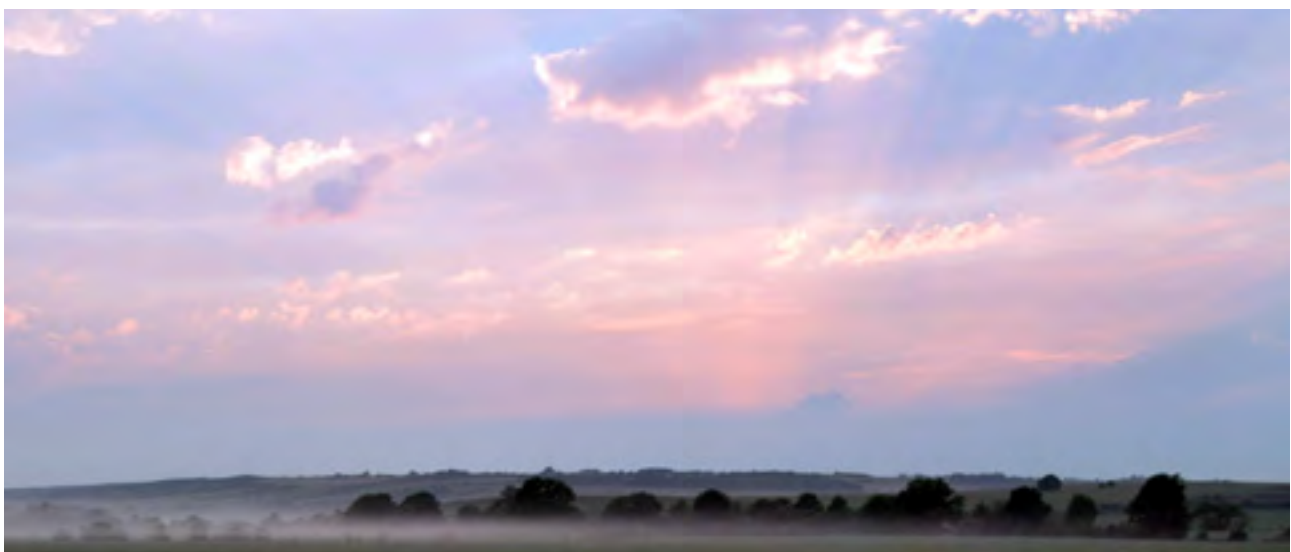
DÉMYSTIFICATION DES DIFFÉRENCES ENTRE AUDITS

Les **audits financiers** présentent un avis objectif sur l'intégrité et la fiabilité des informations financières relatives à un projet ou programme. Ils contrôlent si les données financières ont été correctement consignées et si elles sont adéquatement étayées. Ils se penchent en outre sur les états financiers passés, afin de vérifier s'ils sont complets, fiables, justes et exacts.

Les **audits de conformité** visent à garantir la conformité avec les règles ad hoc — législation, réglementations,

obligations contractuelles et réglementaires, code de conduite, politiques et procédures internes, etc.

Les **audits de performance (aussi appelés «audits opérationnels»)** analysent dans quelle mesure un projet ou une organisation a obtenu les résultats escomptés. Certains audits peuvent évaluer l'efficacité et l'efficience de projets ou programmes. Des indicateurs de performance sont souvent utilisés afin de confirmer, quantifier et qualifier les résultats obtenus.



L'audit de performance n'a pas pour but de détecter les problèmes particuliers d'un PDR donné afin de les dénoncer comme des exemples de mauvaises pratiques à corriger. En fait, c'est tout le contraire, et il serait vraiment souhaitable que les personnes concernées puissent voir les avantages de ces audits. Ainsi, les récents audits des PDR avaient pour mission de rechercher des solutions afin que les États membres puissent mieux faire fonctionner leurs PDR. Cette stratégie suppose principalement de repérer les bonnes pratiques facilement applicables à d'autres PDR.

Dans le rapport spécial n° 22 de 2014 (*Maîtriser le coût des subventions de l'UE allouées à des projets de développement rural pour respecter le principe d'économie*), les auditeurs ont souligné plusieurs bonnes pratiques. Celles-ci sont mises en lumière dans le rapport, et il serait judicieux, estiment les auditeurs, que les autorités chargées des PDR en soient davantage conscientes et, par exemple, fassent mieux circuler les informations qui découlent des conclusions d'audit de la CCE.

Mieux partager les expériences d'apprentissage positives des audits (et moins mettre l'accent sur le malaise lié à d'éventuelles sanctions) aidera tous les acteurs des PDR à améliorer leurs systèmes et, partant, à éviter de commettre des erreurs. Ce constat s'applique à tous les niveaux d'audit — régional, national et européen. «Si davantage de décideurs chargés de PDR voient que le processus d'audit est utile pour eux, moins nombreux seront ceux qui doivent s'en soucier», note la CCE.

Attitudes face à l'audit

Des questions culturelles peuvent influencer le changement d'attitude requis. Aller à l'encontre de la tendance qui existe actuellement dans certains États membres à ne présenter les audits que comme un outil de «mise en œuvre» devrait contribuer à une approche bien plus utile pour tous à long terme.

«Lorsqu'un audit ambitionne d'aider les autorités responsables des PDR à être plus efficaces, il peut faciliter un réel gain en matière de performances (et pas seulement ponctuel)», soulignent les auditeurs de la CCE. À l'heure actuelle,

les auditeurs observent encore un taux élevé d'erreur dans la politique de développement rural. Ils restent néanmoins convaincus qu'il est possible d'y remédier.

La planification joue un rôle crucial à cet égard. Les programmes comportant le moins d'erreurs seront ceux qui mettront en place des procédures saines d'emblée, par exemple en veillant à ce que les performances ciblent des objectifs clairs et en adoptant des contrôles qui mettent en évidence le caractère raisonnable des dépenses. Le rapport d'audit de la CCE propose des pistes aux PDR à ce sujet.

Le bon usage des marchés publics est un domaine qui requiert une attention toute particulière. Raison pour laquelle les PDR devraient bénéficier de conseils

de haute qualité en matière de marchés publics. Les gestionnaires des PDR doivent être attentifs à ne pas préjuger que les dépenses seront «raisonnables» parce qu'une procédure de marché public a été utilisée. Il en va de même pour les options de coûts simplifiés. En effet, des erreurs peuvent se produire en dépit de l'application de ces procédures.

Les autorités chargées des PDR doivent donc faire preuve de vigilance concernant les zones à risque exposées aux erreurs.

Une plus grande attention aux enseignements tirés des audits de performance contribuera à garantir que les PDR démarrent d'emblée sur des fondations saines.

CHOSES «À FAIRE» ET «À NE PAS FAIRE» POUR DE BONNES PRATIQUES DANS LES MARCHÉS PUBLICS DES PDR ⁽¹⁸⁾

Phase de planification

| | |
|---|---|
| Consacrez suffisamment de temps à la planification afin de déterminer les coûts avec précision et de réduire les risques de modification du projet à l'improviste. | Ne lancez pas de procédure de marché sans avoir mis en place des systèmes de planification, d'approbation et de contrôle adéquats. |
| Publiez un avis de marché suffisamment détaillé pour tout marché dont la valeur totale dépasse le seuil légal. | Ne lancez pas une procédure de marché sans publicité adéquate et ne «saucissonnez» pas les coûts d'un projet. |

Phase d'attribution du marché

| | |
|---|--|
| Appliquez des procédures d'attribution transparentes et cohérentes . | Ne modifiez pas les critères d'évaluation après l'ouverture des offres. |
| Vérifiez s'il est nécessaire de signer des déclarations relatives aux conflits d'intérêt . | Ne permettez à personne qui a un conflit d'intérêt ou est susceptible d'en avoir un de participer à la préparation ou à l'évaluation d'un appel d'offres. |

⁽¹⁸⁾ Source: Adaptation des conseils de la Commission européenne.



Gestion des erreurs

Les procédures de marchés publics sont une composante courante des plans d'action des États membres destinés à réduire le taux d'erreur des PDR. Chaque État membre a élaboré un plan d'action, qui est mis en œuvre et peut être mis à jour tous les six mois, afin d'en renforcer la pertinence. La DG Agriculture et développement rural souligne l'importance de rester concentré sur les besoins recensés dans le cadre des activités de ces plans d'action. Celles-ci devraient être éclairées par les conclusions de l'examen régulier des performances financières, mené tout au long de la période de programmation, et mises à jour en conséquence.

D'autres nouvelles mesures (coordonnées entre tous les PDR) viennent compléter les plans d'action. Il s'agit, entre autres, des exigences réglementaires relatives aux inspections étendues que peuvent désormais mener les organismes de certification qui collaborent avec les organismes payeurs. Celles-ci contribueront à déceler les erreurs et à y remédier plus tôt. La capacité des organismes payeurs à déceler et à gérer les

erreurs a également été renforcée par une série de séminaires sur la fraude et les irrégularités ⁽¹⁹⁾.

Organisés par la DG Agriculture et développement rural, ces événements de sensibilisation ont permis de mieux faire connaître, dans tous les États membres, la prévalence de la fraude aux PDR ainsi que d'autres irrégularités graves. Plus de 3 300 agents d'organismes payeurs, d'autorités de gestion, d'autres ministères, des services de police et des équipes d'audit internes ont ainsi été mis en contact par l'initiative stratégique.

La DG Agriculture et développement rural note le succès rencontré par la méthode de sensibilisation, qui encourage «un échange plus ouvert que par le passé entre les organismes de paiement». Ces bonnes pratiques de mise en réseau et de coopération entre pairs pourraient être facilement reproduites pour d'autres thématiques et acteurs du fonctionnement des PDR.

Les ateliers récemment organisés par le REDR en vue de réduire les taux d'erreur dans les PDR sont venus compléter les orientations fournies aux États membres par la DG Agriculture et développement

rural. Ces séances de formation ont attiré l'attention des intervenants sur des sujets sensibles liés à la mise en œuvre des PDR et à la réduction du taux d'erreur. Parmi les points abordés lors de ces ateliers figuraient les problèmes posés par les options de coûts simplifiés, les marchés publics, le caractère raisonnable des dépenses et les régimes de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats.

Les administrations chargées des PDR échangent en outre de bonnes pratiques en ligne, via le bien nommé «réseau d'apprentissage» destiné aux organismes payeurs et organes de coordinations de l'UE ⁽²⁰⁾. Il s'agit d'une communauté de pratique très utile, à laquelle il est possible d'adhérer gratuitement et qui s'investit activement dans un dialogue informel (ses membres n'y défendent pas les positions des États membres). Les sujets qui y sont abordés couvrent, entre autres, les options de simplification des PDR, et diverses administrations y participent. Celles-ci coopèrent tant en ligne que dans le cadre de réunions et de conférences.

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index_fr.htm

⁽²⁰⁾ <https://learningnetwork.pleio.nl/>

COLLABORATION ENTRE LES AUTORITÉS DE GESTION DES PDR ET LES ORGANISMES PAYEURS

Les organismes payeurs et les autorités de gestion des PDR sont tenus (en vertu de l'article 62, paragraphe 1, du règlement relatif au développement rural) de confirmer conjointement le caractère vérifiable et contrôlable des mesures des PDR. Cette évaluation doit faire l'objet d'un suivi et d'une actualisation constants.

Il existe, à ce niveau, la possibilité de partager les bonnes pratiques entre les PDR, et des exemples pertinents ont déjà pu être mis en réseau ⁽²¹⁾. En Italie, par exemple, un système portant sur le caractère vérifiable et contrôlable des mesures (VCM) a été mis en place au sein du système national d'information agricole. Ce VCM a débouché sur une planification conjointe entre le ministère de l'agriculture, les autorités de gestion des PDR et les organismes payeurs.

Le système VCM entend faciliter une interaction rapide entre toutes les autorités de gestion et tous les organismes payeurs à travers une stratégie intégrée. Cela accroît l'efficacité et le caractère vérifiable des critères d'éligibilité, des engagements et des autres obligations prévues pour chaque mesure du PDR. Une gestion informatisée et des flux administratifs normalisés ont été utilisés au cours des étapes de l'évaluation ex ante et peuvent continuer à être utilisés tout au long de l'évaluation

continue des mesures, contribuant à relever les risques potentiels et à suivre les taux d'erreur des PDR.

Dans l'exposé qu'elle a présenté sur ce système aux gestionnaires de PDR dans le cadre du comité pour le développement rural de l'UE, Alessia Fuzzio, de l'organisme italien de paiements agricoles (AGEA), a fait observer que «concrètement, le système VCM est un outil qui vous permet de saisir toutes les informations relatives aux mesures, aux types d'opérations et aux opérations, d'évaluer, ex ante et de manière continue, le caractère vérifiable et contrôlable et de maintenir le taux d'erreur sous contrôle».

En Allemagne, l'expérience de la Saxe (également présentée au comité pour le développement rural de l'UE) a permis de dégager d'autres observations utiles sur la coopération entre organisme payeur et autorité de gestion dans le cadre de l'analyse du caractère vérifiable et contrôlable des mesures des PDR. Cette collaboration a notamment porté sur un plan d'action d'analyse conjoint en vue de réduire le taux d'erreur, ainsi que sur des améliorations pour la gestion agroenvironnementale, telles qu'un système progressif de pénalités et de réductions.

Pérenniser les performances

Cet examen des facteurs susceptibles d'influencer les performances financières confirme l'existence de nombreuses bonnes pratiques et attitudes positives eu égard à la réduction des taux d'erreur. Il peut donner aux autorités chargées des PDR l'assurance que leurs efforts ne

sont pas isolés et que leurs pairs disposent de connaissances qu'ils peuvent appliquer pour progresser.

Les expériences et idées mises en lumière dans le cadre de cet examen soulignent le potentiel d'un partage beaucoup plus large de bonnes pratiques en matière de performances financières,

et tous les acteurs des PDR (surtout les membres des comités de suivi, les autorités de gestion et organismes payeurs) devraient se consacrer à encourager les transferts de connaissances qui sous-tendent une gestion financière saine des PDR.



⁽²¹⁾ Au cours de la réunion du comité pour le développement rural de l'UE/11^e comité des Fonds agricoles, le 14 octobre 2014.

LISTE DE CONTRÔLE D'ALERTE PRÉCOCE




DES RÈGLES ET DES PROCÉDURES PLUS CLAIRES (*)

Basée sur une synthèse de la note d'orientation de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne ⁽²²⁾ visant à réduire la cause sous-jacente des erreurs liées au PDR



(*) Pour faciliter la diffusion de cette bonne pratique, un schéma vierge est disponible en téléchargement sur le site internet du REDR. Ce fichier comprend des zones de texte vierges dans lesquelles vous pouvez ajouter vos propres traductions.

| Problèmes | Solutions |
|--|--|
| Mandat administratif | |
| Les contrôles des systèmes de gestion financière sont effectués trop tard pour correctement déceler les problèmes qui se font jour/empirent. |  Mettre en place et utiliser des systèmes d'alerte précoce de manière à éviter les révisions, retards, explosions des coûts et risques de non-paiement. |
| Un esprit de clocher empêche les programmes de déployer leur efficacité. |  Avoir recours à des experts indépendants pour mettre en œuvre des principes et procédures économiques, orientés vers les clients, dans toutes les activités du programme et auprès de toutes les autorités concernées. Prévoir une formation à ces principes dans le cadre des procédures d'intégration du personnel et documenter toutes les informations pertinentes afin d'alimenter une «mémoire institutionnelle». |
| Les systèmes de traitement des paiements ne prévoient pas un contrôle adéquat des demandes de paiement des bénéficiaires. |  Fournir au personnel administratif une formation assurée par des professionnels de la communication, concernant les procédures requises en vue de la documentation et du contrôle des questions sensibles, à haut risque d'erreur. |
| La procédure administrative n'est pas suffisamment bien documentée pour attester tous les contrôles réalisés. |  Mettre en place un modèle commun et s'assurer qu'il est mis en œuvre par tout le personnel, pour toutes les mesures, afin de documenter les contrôles (prévoir un espace dans lequel le personnel pourra formuler des remarques ou expliquer toute décision discrétionnaire). |
| Les contrôles d'erreurs ne portent que sur un échantillon de mesures du PDR. |  Élargir les contrôles à un nombre plus grand de mesures du PDR. |
| Le champ d'application des mesures est trop large, ce qui rend difficile l'évaluation de la valeur et de la qualité comparatives de propositions de financement analogues. |  Avoir recours à des mesures plus ciblées, de manière à améliorer la comparaison des propositions de financement. |
| Les critères d'éligibilité des mesures du PDR sont trop vagues. |  Assortir les mesures de critères d'éligibilité restreints. Veiller à ce que les conditions d'éligibilité concentrent les fonds engagés sur des projets qui contribuent aux objectifs stratégiques de la mesure et du PDR. |
| Les conditions de paiement sont trop complexes ou strictes. |  Éviter d'imposer des conditions qui rendent le système inutilement complexe, par exemple en exigeant des bénéficiaires qu'ils s'engagent dans des actions: <ul style="list-style-type: none"> • qui ne sont pas spécifiquement liées à l'objectif de la mesure (par exemple des résultats socio-économiques pour des paiements environnementaux, ou vice-versa); • ou qui sont difficiles à vérifier sur le long terme (par exemple une densité de stockage quantifiable ou une réduction dans l'utilisation de produits agrochimiques). Passer périodiquement en revue toutes les mesures afin de s'assurer qu'elles sont contrôlables et vérifiables. |
| Les conseils et bonnes pratiques en matière de gestion financière saine ne suffisent pas et/ou ne sont pas disponibles à l'avance pour les administrateurs et les bénéficiaires. |  Concevoir, mettre en œuvre et évaluer régulièrement un plan de communication particulier, de nature à favoriser une saine gestion financière. Veiller à ce que celui-ci délivre des messages cohérents et des informations techniques, tant pour le personnel administratif que pour les bénéficiaires. Collaborer avec des experts en communication afin de mettre au point, en temps utile, des documents d'orientation/ de conseil sur les bonnes pratiques qui soient adéquats et facilement compréhensibles par le public cible. Tester tous les documents d'orientation auprès du ou des groupes cibles avant de les publier et explorer de nouvelles techniques (par exemple des témoignages vidéo, l'apprentissage entre pairs). |
| Il existe un déficit de compétences en gestion financière chez les administrateurs et/ou les bénéficiaires. |  Fournir une formation au renforcement des capacités en faisant appel à des professionnels de la communication et envisager une formation obligatoire dans les domaines suivants: <ul style="list-style-type: none"> • éligibilité des exploitations agricoles ou zones forestières; • dépenses éligibles au titre des mesures d'investissement; • comprendre les engagements au titre des contrats «surfaces»; • règles relatives aux marchés publics et obligations pour les bénéficiaires; • gestion des demandes de paiement pour les bénéficiaires. Documenter toutes les informations relatives au développement des capacités, de manière à alimenter la «mémoire institutionnelle». |
| D'autres goulots d'étranglement empêchent de généraliser le principe de la saine gestion financière. |  Promouvoir les meilleures pratiques de pairs du PDR et d'autres fonds européens afin de renforcer la confiance. Appliquer une stratégie de «roadshow» et d'autres méthodes de sensibilisation afin de fournir directement des formations dans les zones rurales distantes et isolées. Documenter toutes les informations relatives au développement des capacités, de manière à alimenter la «mémoire institutionnelle». |

⁽²²⁾ Rapport spécial n° 12 de 2013 de la CCE *La Commission et les États membres peuvent-ils démontrer la bonne utilisation du budget alloué par l'UE à la politique de développement rural?* (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_EN.pdf).
Rapport spécial n° 23 de 2014 de la CCE *Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier* (<http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=31291>).
Document de travail des services de la Commission sur l'évaluation des causes sous-jacentes des erreurs dans la mise en œuvre de la politique de développement rural et les actions correctrices.

| | | |
|--|---|--|
| Le système de réduction des versements en cas de non-respect des engagements n'est pas proportionné. |  | Publier des règles indiquant comment les pénalités du système de réduction des versements en cas de non-respect seront évaluées (en fonction de la gravité de l'infraction). Appliquer les règles de manière systématique, en toute transparence, en veillant à documenter toutes les décisions et leurs motivations. |
| Les systèmes administratifs ne tirent pas pleinement parti des possibilités qu'offre l'informatique moderne. |  | Avoir recours à des systèmes informatiques éprouvés ou standards, qui puissent être facilement adaptés et testés pour : <ul style="list-style-type: none"> des demandes électroniques, avec des informations utiles et à jour pour les bénéficiaires; un échange de données électroniques entre les autorités associées à la mise en œuvre; des rappels des échéances par messages sous forme de texte adressés aux bénéficiaires, concernant les engagements limités dans le temps; le contrôle du caractère raisonnable des coûts et des prix. |
| Échange d'informations insuffisant entre les autorités associées à la mise en œuvre d'une mesure du PDR. |  | Cartographier et documenter les problèmes nécessitant une coordination et une coopération entre les parties prenantes au niveau de la mesure. Fournir une formation en faisant appel à des professionnels de la communication et envisager une formation obligatoire dans les domaines où des erreurs sont très susceptibles de se produire, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> l'échange d'informations et de données entre les autorités associées à la mise en œuvre (notamment pour l'agriculture biologique et les parcs naturels); les procédures de traitement des paiements à destination des bénéficiaires; les systèmes permettant de contrôler le caractère raisonnable des coûts et des prix; les règles en matière de marchés publics; l'amélioration des contrôles; la gestion des demandes de paiement. |

Bénéficiaires

| | | |
|---|---|---|
| <p>Les bénéficiaires ne font pas ce qu'on attendait d'eux, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> les conditions météorologiques n'ont pas permis au bénéficiaire d'honorer ses engagements; le bénéficiaire a oublié de respecter un engagement qui devait être mis en œuvre à un moment précis; le bénéficiaire a délibérément omis de se conformer à l'engagement de manière à pouvoir bénéficier de prix agricoles plus avantageux; la documentation requise en vertu des engagements n'a pas été réalisée (par exemple un registre des pratiques agricoles mises en œuvre); le nombre de têtes de bétail présentes dans une exploitation dépassait le critère minimal de densité du cheptel; ... |  | <p>Fournir aux bénéficiaires une formation au renforcement des capacités en faisant appel à des professionnels de la communication et envisager une formation obligatoire dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> éligibilité d'une exploitation ou d'une zone forestière sur la base des définitions convenues pour le programme; dépenses éligibles au titre des mesures d'investissement; comprendre les engagements au titre des contrats «surfaces»; règles et obligations relatives aux marchés publics; gestion des demandes de paiement. <p>Promouvoir les meilleures pratiques de pairs du bénéficiaire afin de renforcer la confiance.</p> <p>Publier des règles indiquant comment les pénalités du système de réduction des versements en cas de non-respect seront évaluées (en fonction de la gravité de l'infraction).</p> <p>Appliquer les règles de manière systématique, en toute transparence, en veillant à documenter toutes les décisions et leurs motivations.</p> |
| <p>Des bénéficiaires soumettent des déclarations erronées et commettent des erreurs en remplissant les demandes de paiement, etc. :</p> <ul style="list-style-type: none"> demandes portant sur des coûts et paiements inéligibles; non-respect des règles d'assujettissement à la TVA; les postes des demandes de paiement diffèrent des informations lors de contrôles ponctuels; certaines pièces sont manquantes pour prouver les frais répertoriés dans les demandes de remboursement; les bénéficiaires ne respectent pas les délais de mise en œuvre de leur projet d'investissement; les coûts sont déclarés plus d'une fois; les résultats sont déclarés plus d'une fois. |  | <p>Fournir une formation en faisant appel à des professionnels de la communication et envisager une formation obligatoire dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> déclaration de paiement: éligibilité des zones; dépenses éligibles au titre des mesures d'investissement; comprendre les engagements au titre des contrats «surfaces»; règles relatives aux marchés publics et obligations pour les bénéficiaires; gestion des demandes de paiement pour les bénéficiaires. <p>Publier des règles indiquant comment les pénalités du système de réduction des versements en cas de non-respect seront évaluées (en fonction de la gravité de l'infraction).</p> <p>Appliquer les règles de manière systématique, en toute transparence, en veillant à documenter toutes les décisions et leurs motivations.</p> |

LISTE DE CONTRÔLE D'ALERTE PRÉCOCE

RÉALISER DES ÉCONOMIES (*)

(*) Pour faciliter la diffusion de cette bonne pratique, un schéma vierge est disponible en téléchargement sur le site internet du REDR. Ce fichier comprend des zones de texte vierges dans lesquelles vous pouvez ajouter vos propres traductions.

| Problème | Solution |
|--|---|
| Caractère raisonnable des coûts | |
| Mandat administratif | |
| Analyse des risques inadéquate: les subventions peuvent être trop élevées si elles couvrent des coûts inutiles ou se fondent sur des prix qui ne sont pas compétitifs. | <input type="checkbox"/> Les coûts avancés doivent faire l'objet d'une évaluation ad hoc, fondée sur des systèmes cohérents et transparents, afin de vérifier que les spécifications sont raisonnables. Le recours à des calculs de standards, de même que la comparaison avec des montants de référence, permet de rapidement déceler les offres surspécifiées. |
| Les contrôles sont identiques pour tous les taux d'aide. Or, les bénéficiaires ont moins avantage à être attentifs au rapport qualité/prix lorsque leur apport en fonds propres est moindre. | <input type="checkbox"/> Définir des critères et/ou des contrôles proportionnés pour les taux d'aide supérieurs. |
| Les contrôles sont identiques quel que soit le budget du projet. Or, le risque d'erreurs d'envergure est plus grand dans le cadre des projets onéreux. | <input type="checkbox"/> Définir des exigences et/ou des contrôles plus stricts pour les projets onéreux. |
| Les systèmes de contrôle se concentrent sur le prix des postes ou travaux des demandes de financement sans prêter grande attention à leur caractère nécessaire/raisonnable. | <input type="checkbox"/> Définir la norme au prix le plus bas pour répondre à l'objectif recherché. Si un bénéficiaire a besoin d'éléments supplémentaires, ceux-ci doivent être justifiés, contrôlés, validés et documentés. Des règles et critères clairs sont nécessaires pour étayer cette procédure, par exemple si un écart en pourcentage par rapport aux prix de référence est automatiquement accepté, il convient de s'assurer que le pourcentage appliqué peut être justifié par rapport aux prix du marché. |
| Les coûts de référence standards contiennent des lacunes et présentent un risque de trop-perçu, par exemple: <ul style="list-style-type: none"> les prix se fondent sur des calculs qui ne sont pas représentatifs des prix du marché; les prix correspondent aux modèles les plus chers; la base de données n'est pas suffisamment détaillée et/ou n'est pas régulièrement mise à jour (pour refléter les baisses des prix, par exemple pour les panneaux solaires). | <input type="checkbox"/> Lorsque c'est possible, définir des coûts maximaux ou utiliser des options de coûts simplifiés et vérifier régulièrement qu'ils ne dépassent pas les prix du marché. Utiliser les prix du marché comme prix de référence pour les équipements et machines, plutôt que les prix des fournisseurs ou des calculs théoriques. Les prix ne doivent pas être fixés trop haut, afin de rendre compte de la longue durée de commercialisation de ces produits (pendant laquelle les prix peuvent évoluer à la baisse ou à la hausse). Des études de marché peuvent être utilisées afin d'obtenir des informations indépendantes sur les prix à des fins de comparaison, pour les projets. Les gestionnaires des PDR devraient programmer une révision régulière des coûts unitaires/de référence (idéalement au moins une fois par an) et veiller à ce que ceux-ci reflètent les éventuelles différences régionales importantes. Déployer un système d'alerte précoce pour identifier et mettre en œuvre des contrôles adéquats pour les demandes à haut risque — surtout celles qui supposent des achats de marchandises étrangères ou d'occasion. |
| Les systèmes ne peuvent pas comparer objectivement des offres reçues de différents fournisseurs pour établir les prix du marché. | <input type="checkbox"/> Des garde-fous sont nécessaires pour prévenir tout risque de fraude ou de manipulation. Des procédures transparentes doivent être appliquées afin de décourager, prévenir, détecter et corriger toute manipulation du processus en faveur d'un fournisseur particulier. Si une seule offre est reçue ou si les offres reçues ne sont pas comparables, utiliser d'autres méthodes pour vérifier le caractère raisonnable des prix. Des règles claires, des déclarations explicites et des contrôles effectués sur place, sur un échantillon de paiements, peuvent décourager la dissimulation de ristournes, remises et autres avantages offerts par le fournisseur, de nature à faire baisser le coût réel. Suivre les orientations de la Commission européenne pour prévenir et détecter la fraude (http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_fr.htm). |
| Les prix de référence sont mis à la disposition des bénéficiaires. On court alors le risque que ces prix soient utilisés comme prix standards par les bénéficiaires, au détriment de la mise en concurrence des offres et du caractère raisonnable des coûts. | <input type="checkbox"/> Les listes de coûts de référence doivent conserver leur caractère d'outils de référence internes et être régulièrement révisées. |
| Les modifications de projet après approbation du financement peuvent servir d'échappatoire pour obtenir le remboursement de coûts nouveaux ou supplémentaires, dont le caractère raisonnable n'a pas été contrôlé. Les modifications apportées au matériel ne doivent pas conduire à des prix déraisonnables au stade du paiement. | <input type="checkbox"/> Recourir à un système d'alerte précoce afin de déceler les projets qui ont changé ou amorcé des contrôles afin de vérifier le caractère raisonnable des coûts nouveaux ou supplémentaires qui auraient pu apparaître à la suite d'une modification du projet. Exiger une ventilation des coûts claire, tant dans la demande de subvention que dans la demande de paiement. Dans la convention de subvention, préciser les coûts avec le même degré de détail que celui utilisé lors du contrôle effectué dans le cadre de la procédure d'approbation. Définir des règles et procédures claires pour vérifier que les changements intervenus dans le coût des matériaux par rapport aux coûts de projet approuvés sont raisonnables et que les éventuelles économies n'ont pas pour seul but de «faire passer la pilule». |

Le comité d'évaluation peut présenter des lacunes telles que:

- les membres du comité d'évaluation ne disposent pas d'une expérience suffisante dans le secteur concerné;
- les décisions discrétionnaires manquent de cohérence sans que cela puisse être justifié;
- leur travail n'est pas correctement documenté.



Les avis d'experts peuvent donner l'assurance que les spécifications sont raisonnables, pour autant que les connaissances des experts soient suffisantes, que leur indépendance soit garantie, qu'ils soient cohérents et qu'ils soient dûment enregistrés.

Bénéficiaires

Surspécification au stade de la demande: la quantité et la qualité des articles proposés au financement peuvent être supérieures aux besoins réels.



Actions simples

- Limiter les subventions aux coûts d'une spécification standard lorsqu'il existe de nombreux projets analogues ou types de dépenses communs.

Actions complexes

- Vérifier que le projet nécessite vraiment tous les postes avancés.
- Vérifier que les prix de tous les postes sont raisonnables.
- Réaliser des calculs de standards et comparer les résultats à des montants de référence, de manière à rapidement déceler les offres surspécifiées.
- Évaluer si les coûts sont raisonnables sur la base du rapport coût/efficacité ou du rapport qualité/prix.
- Documenter les évaluations relatives au caractère raisonnable des spécifications, ainsi que les bases de celles-ci, qu'il s'agisse d'une comparaison avec d'autres projets, d'une évaluation technique ou du simple bon sens.
- Si les subventions ne se fondent pas sur l'offre valable la moins chère, définir des critères clairs afin d'évaluer si le coût des offres supérieures est raisonnable (documenter les décisions prises à la suite de l'évaluation pour le surcoût en question).
- Recourir à l'avis d'experts indépendants pour s'assurer que les spécifications sont raisonnables, surtout lorsque les projets présentent des risques eu égard à leur envergure, à leur complexité technique ou à l'absence de données de comparaison.

Les procédures relatives aux marchés publics sont utilisées à mauvais escient, par exemple:

- l'application de nouvelles procédures (après 2016) aux projets approuvés dans le cadre du système antérieur (avant 2016);
- les procédures d'adjudication ne respectent pas la législation nationale, par exemple documentation insuffisante des critères de sélection des contractants/traitement inéquitable des soumissionnaires, etc.;
- l'utilisation de procédures inadéquates pour certains types de projet (par exemple l'application des règles relatives aux contrats de service à des marchés de travaux);
- l'utilisation de règles erronées pour le seuil du projet (par exemple des règles inutilement complexes pour des projets simples).



Fournir des formations aux bénéficiaires et aux administrateurs par l'intermédiaire de professionnels de la communication et envisager une formation obligatoire pour le personnel chargé des marchés publics, en s'appuyant sur les orientations de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm).

Publier des règles indiquant comment les pénalités du système de réduction des versements en cas de non-respect seront évaluées (en fonction de la gravité de l'infraction).

Appliquer les règles de manière systématique, en toute transparence, en veillant à documenter toutes les décisions et leurs motivations.





© Tim Hudson

Instruments financiers: aller plus loin

Le financement du développement rural de l'UE profite à tous les citoyens européens. Il pourrait être encore plus efficace si des instruments financiers (IF) étaient utilisés pour «recycler» les fonds et leur permettre d'aller plus loin.

Les programmes de développement rural (PDR) peuvent associer subventions et instruments financiers pour soutenir les projets et les plans. Les subventions sont des fonds qui ne doivent pas être remboursés par les bénéficiaires, contrairement aux instruments financiers. Ceux-ci servent en effet à financer des investissements à travers des prêts et microcrédits, des garanties, des fonds propres, des bonifications d'intérêts ou d'autres instruments à risque.

Ces outils de financement des PDR dits «renouvelables» permettent d'améliorer l'accès des bénéficiaires aux financements en faveur du développement rural. Ainsi, un agriculteur peut avoir recours à une combinaison de subventions, d'emprunts et de garanties bancaires proposés par son PDR. Ensemble, ces différents types d'aide couvriraient une part nettement plus grande des dépenses encourues dans le cadre des projets de développement. Les IF peuvent

aussi concerner le capital d'exploitation, ce qui accroît encore leur utilité potentielle.

Qui plus est, les entreprises agricoles peuvent apprécier le fait de ne pas devoir avancer l'argent, puisque le capital des fonds renouvelables est versé dès le démarrage du projet. Les demandes de fonds via les IF peuvent normalement être introduites tout au long de l'année et ne sont pas limitées aux périodes d'appel.

Les promoteurs de projet bénéficient de ces conditions, ce qui signifie que les décisions peuvent être prises plus rapidement. Les instruments financiers des PDR sont donc une source d'aides séduisante pour les entreprises commerciales, telles celles menées, entre autres, dans les secteurs de l'agroalimentaire, de la sylviculture, du tourisme rural ou des hautes technologies.

Intervention du marché

Les instruments financiers des PDR ne peuvent pas utiliser des fonds publics afin de couper l'herbe sous le pied d'institutions financières du secteur privé, et les PDR ne peuvent intervenir que dans les cas où une défaillance ou un vide du marché peuvent être mis en évidence. Ces interventions du PDR peuvent en fait se révéler bénéfiques pour les institutions financières du secteur privé, car le succès rencontré par les instruments financiers peut montrer aux prêteurs privés qu'il existe une demande pour des services particuliers qu'ils pourraient eux aussi fournir de manière profitable.

Dans ces cas, les PDR pourraient avoir pour effet collatéral, par l'entremise de leurs instruments financiers, d'encourager un meilleur fonctionnement des marchés financiers régionaux, grâce à des conditions plus favorables. Ce type de synergies est de nature à renforcer la compétitivité et la cohésion de toute une économie rurale.

Du point de vue de l'efficacité, les instruments financiers tendent aussi à engendrer moins de bureaucratie que les subventions pour les demandeurs. En effet, chaque entreprise qui aura recours à un instrument financier introduira sa

demande auprès d'un fonds intermédiaire (et pas directement au PDR), et fera rapport à celui-ci. Ces fonds intermédiaires peuvent être administrés par une autorité de gestion ou par le ministère des finances, ou encore par des

entités externes telles que des banques agricoles spécialisées ou des organisations de développement.

Pour toutes ces raisons, la Commission européenne encourage les États

PRINCIPALES OBSERVATIONS FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE CONCERNANT L'UTILISATION FRUCTUEUSE D'INSTRUMENTS FINANCIERS DANS LE CADRE DES PDR ⁽²³⁾

- Utiliser les évaluations ex ante et l'expertise technique pour éviter les risques de surcapitalisation (voir l'encadré à la page suivante pour une liste des exigences ex ante essentielles relatives aux instruments financiers des PDR).
- Définir les effets de levier et de renouvellement comme indicateurs de performance clés.
- Mettre en œuvre les nouvelles dispositions légales de manière à assurer le plus haut degré possible de flexibilité, par exemple en instaurant un seul instrument financier (tel que le regroupement d'emprunts et de garanties) à même de répondre aux besoins en développement du ou des secteurs visés.
- Prêter une attention particulière aux risques potentiels d'effets d'aubaine ou de déplacement lors de l'évaluation des demandes de financement, en appliquant des indicateurs appropriés. Si une telle menace existe, il peut être préférable de fournir l'aide du PDR par l'intermédiaire d'un instrument financier.
- Examiner comment les subventions et les instruments financiers peuvent être combinés afin d'offrir le meilleur rendement possible, en optimisant les effets de levier/renouvellement.
- Réserver une certaine part du budget Feader disponible pour les instruments financiers et rendre ceux-ci plus intéressants que les subventions dans des conditions clairement définies.

Comment les instruments financiers fonctionnent-ils?

Les fonds européens vont aux régions et pays...



© fi-compass

membres à doubler le volume du financement des PDR alloué aux instruments financiers au cours de la période 2014-2020, par rapport au niveau de la période de programmation précédente. Toutefois, un manque d'expérience, de capacité et de confiance au sein de certaines autorités chargées de PDR peut encore constituer un frein au regard des possibilités offertes par les instruments financiers.

Conseils financiers

Heureusement, les acteurs des PDR peuvent désormais bénéficier d'une grande aide dans leurs projets visant à mettre en place des instruments financiers fructueux. Ainsi, des leçons ont été tirées des expériences d'ingénierie financière antérieures des PDR et intégrées dans les règlements européens qui régissent actuellement la politique de développement rural. Ceux-ci comportent des informations complètes concernant la programmation ⁽²⁴⁾, afin d'aider les instruments financiers à démarrer du bon pied.

⁽²³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_FR.pdf

⁽²⁴⁾ Titre IV du règlement (UE) n° 1303/2013 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32013R1303>).

Les autorités chargées des PDR peuvent désormais bénéficier d'une aide étendue et spécialisée, grâce à la nouvelle initiative fi-compass de l'UE (www.fi-compass.eu). Celle-ci s'appuie sur l'expérience de longue date de la Commission européenne et de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans les instruments de financement renouvelables. La mise en commun de leur expertise offre aux autorités des PDR un accès gratuit à une base de connaissances significative, rassemblant de bonnes pratiques dans les domaines de la planification, de la gestion et du contrôle des instruments financiers.

On notera avec intérêt que fi-compass propose une assistance spécifique pour les questions liées au développement rural. L'initiative propose ainsi des fiches techniques, des guides par étapes, des manuels et des modèles prêts à l'emploi pour différents instruments financiers utilisés dans le cadre des PDR. Fi-compass a aussi mis en place un précieux programme d'événements de renforcement des capacités et de séances de formation en relation avec les fonds renouvelables utilisés. Les lecteurs intéressés trouveront plus de détails sur ces événements, qui ont lieu dans tous les États membres, sur le site internet de fi-compass.

EXEMPLES D'AVANTAGES DES INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LES AUTORITÉS CHARGÉES DES PDR

- Meilleur accès à une plus large palette d'outils financiers pour la mise en œuvre de la politique.
- Plus grande participation du secteur privé à la mise en œuvre de la politique, avec, à la clé, une plus grande expertise et davantage de financements.
- Impact accru des PDR grâce à la mobilisation des ressources.
- Efficience et efficacité dues au caractère «renouvelable» des fonds, qui restent à la disposition du programme pour être réutilisés en vue d'objectifs analogues.
- Plus grand engagement des bénéficiaires à l'égard de la qualité du projet, parce que les investissements doivent être remboursés.
- Risques d'erreur réduits grâce à la simplification des exigences administratives auxquelles doivent se conformer les bénéficiaires des fonds.
- Meilleur ciblage des PDR, étant donné que les évaluations ex ante confirment les besoins de groupes cibles spécifiques en matière d'emprunts, de garanties, de fonds propres, etc.

Ces nouvelles mesures devraient contribuer à faire changer les mentalités, en montrant aux États membres et aux régions que chaque PDR peut tout à fait avoir recours à des fonds renouvelables.

Les budgets alloués à l'assistance technique (AT) des PDR peuvent financer le travail de fond requis pour lancer un instrument financier. Cette mesure est judicieuse, car de nombreux gestionnaires de PDR ne disposent pas encore des compétences spécialisées nécessaires pour l'utilisation de ces types d'outils de financement.

Des experts des instruments financiers possédant une bonne expérience des prêts à des fins de développement ⁽²⁵⁾ peuvent être mandatés afin d'explorer, de concevoir, voire de contribuer à mettre en œuvre un instrument financier pour



© Tim Hudson

⁽²⁵⁾ Parmi ceux-ci, citons les services du groupe de la BEI qui peuvent être utilisés par les autorités chargées des PDR pour réaliser des études ex ante ou mener à bien d'autres activités de préparation et de gestion.



un PDR (les frais de fonctionnement devraient en revanche être couverts par les frais standards facturés au cours du processus de prêt).

Faire appel à un sous-traitant spécialisé peut se révéler particulièrement utile pendant les négociations entre les autorités chargées des PDR et les

organismes financiers susceptibles d'œuvrer en tant que partenaires commerciaux dans le cadre d'un IF. Dans ce contexte, les conseillers externes aideront les PDR à « parler la même langue » que les banquiers, les investisseurs en capital-risque, les investisseurs en capital-investissement, etc. Les autorités chargées des PDR ont beaucoup

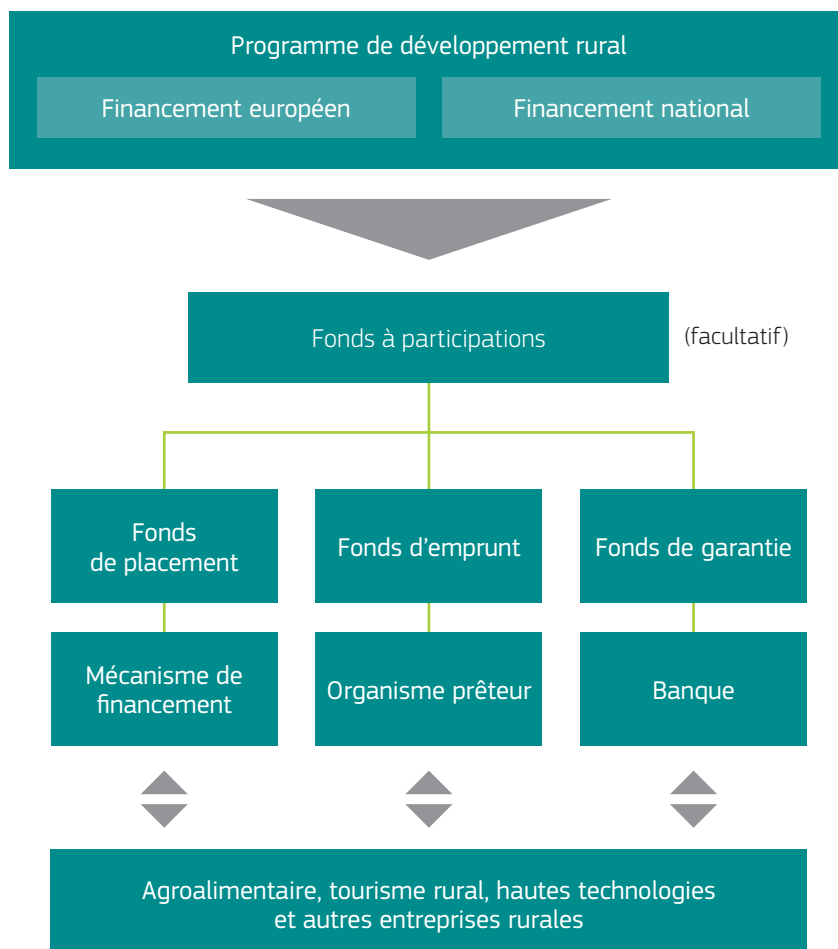
à apprendre des spécialistes, et les contrats d'assurance technique pourraient inclure un transfert de connaissances ou un renforcement des capacités institutionnelles dans ce domaine, tant pour les autorités de gestion que pour les organismes payeurs.

Mécanismes de mise en œuvre

L'une des précieuses compétences que les autorités chargées des PDR acquerront et développeront a trait à la sélection de mécanismes de mise en œuvre pour les fonds renouvelables. Les fonds à participations, par exemple au niveau national [comme ceux utilisés par la Slovaquie ⁽²⁶⁾ et d'autres pays], sont des structures « parapluie » pour acheminer des ensembles coordonnés de mesures de soutien financier. La centralisation de la gestion et de l'expertise donne lieu à des gains d'efficacité et peut en outre garantir la mise en œuvre de stratégies de soutien au développement rationnelles, qui évitent les doublons et les chevauchements.

Le choix des partenaires commerciaux des fonds à participations (et des instruments financiers en général) joue un rôle essentiel dans leur efficacité globale. Le vice-président de la BEI, Wilhelm Molter, fait écho à ce conseil et souligne qu'il est important d'avoir un homologue professionnel qui connaît bien le secteur. Pour les autorités chargées des PDR, une bonne pratique consiste donc à travailler avec des institutions financières possédant une bonne connaissance et une bonne compréhension des flux de trésorerie des entreprises rurales (et surtout agricoles). Il est aussi avantageux d'avoir des partenaires qui comprennent bien l'influence de la législation pertinente, comme les normes

Schéma n° 3 — Flux des fonds des instruments financiers vers les bénéficiaires des PDR



⁽²⁶⁾ <http://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/files/Martin%20Polonvi.pdf>

EXIGENCES EX ANTE ESSENTIELLES POUR LES INSTRUMENTS FINANCIERS DES PDR (27)

- Analyse des défaillances du marché, des situations d'investissement suboptimales et des besoins en investissements pour les domaines politiques, les objectifs thématiques ou les priorités d'investissement. Cette analyse de la demande doit s'appuyer sur de bonnes pratiques méthodologiques éprouvées.
- Évaluation de la valeur ajoutée des instruments financiers en comparaison avec d'autres formes d'intervention publique sur le même marché, ainsi que des implications possibles en matière d'aides d'État, de la proportionnalité de l'intervention prévue et des mesures visant à réduire au maximum les distorsions du marché.
- Estimations de l'effet de levier escompté (28) (ressources publiques et privées supplémentaires qui pourraient éventuellement être levées, jusqu'au niveau du bénéficiaire final), le cas échéant avec une évaluation de la nécessité de consentir une rémunération préférentielle, et du niveau de celle-ci, pour attirer un cofinancement d'investisseurs privés et/ou une description des mécanismes utilisés pour établir la nécessité et le niveau de ladite rémunération préférentielle, comme par exemple un processus d'évaluation concurrentiel ou indépendant approprié.
- Prise en compte des enseignements tirés d'instruments analogues et des évaluations ex ante réalisées par l'État membre ou d'autres pays par le passé et réflexion sur la manière dont ces leçons seront appliquées à l'avenir.
- Détails de la stratégie d'investissement proposée, y compris une analyse des options de mise en œuvre, des produits financiers à offrir, des bénéficiaires finals ciblés et de toutes les options possibles de combinaison avec des subventions, le cas échéant.
- Description détaillée des résultats attendus et de la manière dont l'IF doit contribuer aux objectifs et indicateurs de la priorité concernée.
- Dispositions pour l'examen et la mise à jour de l'évaluation ex ante en fonction des besoins, si l'autorité de gestion estime que l'évaluation ex ante ne représente plus fidèlement les conditions du marché qui prévalent au moment de la mise en œuvre.

en matière de protection de l'environnement ou de sécurité alimentaire.

S'agissant du choix du partenaire idéal pour les prêts accordés au titre des PDR, la BEI recommande d'en retenir un «qui ne fuira pas face à un risque inconnu, sait que le capital d'exploitation s'étend sur une période de 12 mois et est conscient que les entreprises peuvent n'être rémunérées que quelques fois chaque année, par exemple après les récoltes».

Des préalables efficaces

Une analyse ex ante de chaque instrument financier des PDR devrait confirmer que ses partenaires sont adéquats.

Beaucoup de conseils ont été fournis concernant les exigences ex ante relatives aux instruments financiers des PDR. Ceux-ci sont disponibles sur fi-compass. L'encadré ci-dessus présente une synthèse du contenu principal de ces préalables. Il met en évidence la nécessité de partir d'une bonne information de base et de ne prendre que des décisions étayées concernant la meilleure façon d'utiliser les IF.

Les exigences préalables détaillées (disponibles dans fi-compass) influenceront l'envergure de chaque IF individuel. Il convient de noter que les IF dotés de budgets globaux plus importants

pourraient avoir pour conséquence de plus grandes économies d'échelle. Ce principe peut aussi s'appliquer aux IF axés sur le microcrédit.

Programmation de précision

Le moment où seront introduits les instruments financiers est une question importante, à laquelle les autorités chargées des PDR doivent accorder toute l'attention requise. La plupart des avantages s'obtiennent en incluant une référence aux instruments financiers dans la première version validée d'un PDR. L'autorité de gestion peut ainsi tirer parti de la disponibilité, pour les instruments financiers, de taux d'intervention



© Tim Hudson

(27) Adaptation de la note d'orientation fi-compass relative aux préparations ex ante (http://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/files/fi-compass_Ex_ante_quick_reference_guide_2015_final.pdf).

(28) Le lecteur trouvera, à l'annexe II du rapport spécial n° 2 de 2012 de la CCE *Instruments de financement en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional*, un aperçu schématisé de la notion de levier appliquée à différents instruments financiers (capitaux propres, prêts et garanties) (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_02/SR12_02_FR.PDF).



plus élevés (+ 10 %), étant donné que ces taux peuvent être approuvés d'emblée, dans le cadre de la décision de financement du PDR.

Il sera ensuite possible de modifier les PDR et d'y prévoir de nouveaux instruments financiers qui adopteront eux aussi les taux d'intervention plus élevés. En revanche, intégrer et équilibrer ces taux d'intervention plus élevés à un stade ultérieur aura un impact sur les taux d'intervention d'autres mesures. Qui plus est, l'introduction d'instruments financiers après le lancement du programme devra en principe se faire dans le cadre d'un «amendement stratégique». Il n'est possible d'en apporter que trois au cours de la période de programmation, et il peut être préférable de les réserver à des changements tactiques plus vastes (par opposition au simple apport d'ajustements techniques).

Inclure le calcul des instruments financiers dans le champ d'application de la décision de financement des PDR initiale offre la latitude d'introduire les IF lorsqu'ils sont prêts (par exemple après une analyse ex ante positive et la confirmation par tous de la stratégie de mise en œuvre dans son ensemble).

D'autres considérations relatives à la planification des IF ont trait au nouveau cadre de paiement qui régit les fonds renouvelables des PDR. Les remboursements doivent désormais refléter les

performances, et les transferts ne s'effectueront que de manière graduelle. Les planificateurs financiers doivent tenir compte de ce profil de dépenses, et des travaux ex ante doivent livrer les données requises.

Pour obtenir davantage de conseils et d'orientations sur ces facteurs décisionnels relatifs aux IP, les acteurs des PDR peuvent s'adresser à fi-compass, à Luxembourg. Cette initiative rassemble des informations sur la possibilité, pour les IF, de couvrir plusieurs PDR ⁽²⁹⁾, ainsi que les très utiles recommandations de la Cour des comptes européenne ⁽³⁰⁾, qui décrivent comment les PDR peuvent améliorer l'usage qu'ils font des instruments financiers au cours de la période 2014-2020.

Avantages pour l'évaluation

Les rapports relatifs aux évaluations des PDR commenceront en 2017, lorsque les États membres incluront pour la première fois dans leurs rapports annuels de mise en œuvre les conclusions marquantes de leur analyse consacrée aux progrès enregistrés dans la réalisation des résultats des PDR. Il est vraisemblable que les autorités ne disposeront pas, d'ici là, d'un volume suffisant de données de résultats émanant des bénéficiaires pour permettre une évaluation précise des effets des IF. C'est la raison pour laquelle une part importante des évaluations publiées en 2017

pourrait être utilisée pour évaluer le succès des processus de mise en œuvre des PDR — notamment le recours à des IF comme mécanismes de distribution.

Ce pourrait être une bonne occasion de prévoir des évaluations qui exploreraient les avantages et les inconvénients des combinaisons subventions/IF dans différentes circonstances. «Les conclusions de cette analyse seront utiles pour évaluer les résultats, tels que l'influence des PDR sur la compétitivité des entreprises», observe le réseau européen d'évaluation du développement rural (en effet, les IF ne comportent en principe pas de risques d'effet d'aubaine).

La comparaison des effets des différents outils de financement devrait aussi permettre de recenser les éventuelles améliorations de la rentabilité globale des opérations menées dans le cadre des PDR et ouvrir la voie à une analyse de leur impact dans les évaluations prévues pour 2019 et a posteriori. Les évaluations qui feront l'objet d'un rapport en 2017 sont programmées assez tôt dans l'année, ce qui sera particulièrement précieux et permettra d'introduire plus rapidement les éventuelles améliorations — avec, à la clé, une panoplie d'instruments financiers à même de profiter plus et mieux aux citoyens européens sur le plus long terme.

⁽²⁹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/doc/propositions/2015_16_bgt_001/qa_guide.pdf

⁽³⁰⁾ http://www.ecca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_FR.pdf



© Tim Hudson

Lancement de groupes opérationnels

Le partenariat européen d'innovation dans le secteur agricole (PEI-AGRI) ⁽³¹⁾ vise à favoriser une agriculture et une sylviculture concurrentielles et durables. Les groupes opérationnels du PEI-AGRI sont les entités clés de mise en œuvre du PEI dans le cadre du développement rural. Il est donc important de mesurer la marge qui existe pour accroître le potentiel de ces groupes.

Le mot d'ordre du PEI-AGRI pourrait être «faire plus et mieux avec moins». Sur son site internet, le lecteur trouvera une foule d'informations utiles ⁽³²⁾ expliquant comment les groupes opérationnels peuvent aider l'Europe rurale à y parvenir. Ces orientations ont été préparées en étroite collaboration avec les États membres et ont été diffusées largement.

Bien que les groupes opérationnels du PEI soient une stratégie inédite de la période de développement rural 2014-2020, les États membres mettront tout en œuvre pour soutenir leur mise en place et le financement de leurs projets. Des stratégies diverses émergent, des petits groupes opérationnels ciblés aux groupes plus larges et plus généraux, et un large éventail de thèmes sera couvert. L'idée était d'ailleurs bien celle d'une approche flexible, comme l'indiquent les orientations relatives aux PEI. «Le PEI vise à mettre en

place un système souple et ouvert pour la création d'une multitude de groupes opérationnels.»

Autre point à prendre en compte par les autorités chargées des PDR: des groupes opérationnels peuvent être mis en place pour couvrir un très large panel d'actions de développement rural. Combler le fossé qui sépare recherche et pratique n'est que l'un des domaines ciblés, et il existe de nombreux autres secteurs, dans le cadre du PEI-AGRI, où des groupes opérationnels pourraient être créés.

Financer l'innovation

Un financement au titre des PDR aidera à lancer des groupes opérationnels. Des mesures en faveur de la coopération, des investissements, des démonstrations et des services de conseil ainsi que des budgets pour les réseaux ruraux nationaux et l'assistance technique sont tous idéaux pour soutenir les projets des

groupes opérationnels et les activités de réseau du PEI ⁽³³⁾.

L'innovation bénéficie de taux de soutien supérieurs à la normale auprès de l'UE et des sources nationales. La mesure de coopération (article 35), par exemple, prévoit un soutien spécial allant jusqu'à 100 % pour la mise en place de groupes. Le même taux peut être appliqué pour financer un projet mené par un groupe opérationnel.

Les acteurs des PDR doivent être conscients que ces deux types de financement (démarrage de la coopération, d'une part, et activités de projet des groupes opérationnels, d'autre part) sont différents et qu'ils ne doivent pas être programmés sous une même activité de soutien dans le cadre des PDR. Dissocier le financement de démarrage offre une plus grande flexibilité, de nature à susciter davantage d'intérêt pour les groupes opérationnels et à déboucher sur des

⁽³¹⁾ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/EIPAGRIabout>

⁽³²⁾ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-brochure-operational-groups-turning-your-idea-innovation>; <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-seminar-launching-operational-groups-and-eip-networking-rural-development>

⁽³³⁾ Le lecteur trouvera auprès de l'EIP-AGRI Service Point des orientations sur la procédure que doivent suivre les autorités de gestion pour concevoir et lancer des appels et sélectionner des projets répondant à leurs besoins.

projets mieux planifiés, avec des résultats de meilleure qualité.

«Le recours, dans un premier temps, à un financement de démarrage devrait permettre aux groupes opérationnels de lancer leurs projets avec une vision claire de l'état de la question et de la valeur ajoutée qu'apporteront ces projets», observe la DG Agriculture et développement rural. «Les groupes disposeront ainsi également d'une base solide, ce qui réduira le risque d'erreur. En effet, les études, les animations, la recherche de partenaires et la préparation de l'accord de coopération éligibles à un financement au cours de la phase d'établissement placeront les groupes dans la meilleure position possible pour débiter leurs activités.»

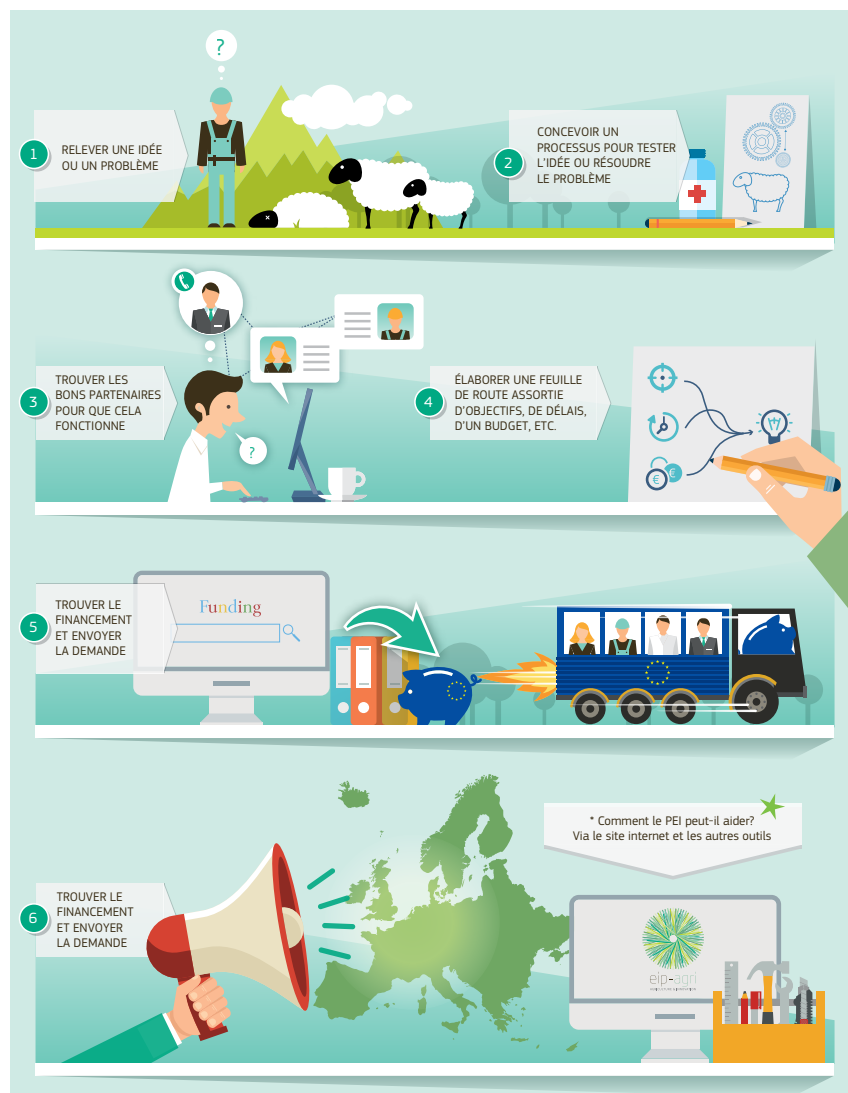
«De cette façon, ils pourront démarrer avec la combinaison d'acteurs idéale, disposant des connaissances spécifiques nécessaires pour atteindre l'objectif du projet (connaissances pratiques, organisationnelles, scientifiques, etc.), et cela peut contribuer à une large mise en œuvre des résultats (grâce, par exemple, à des multiplicateurs, à des facilitateurs, etc.).»

«Les activités relatives à l'organisation du groupe porteront, notamment, sur la préparation d'un plan pour la diffusion de ses résultats. Il est absolument capital de bien planifier la communication, eu égard au fait que ces groupes ont recours à des fonds publics et sont censés produire des connaissances qui seront mises gratuitement à la disposition de tous.»

DES PROJETS DE GROUPES OPÉRATIONNELS PEUVENT ÊTRE LANCÉS AVEC UN OU PLUSIEURS DES OBJECTIFS SUIVANTS ⁽³⁴⁾:

- favoriser un secteur agricole et sylvicole efficient sur le plan des ressources, économiquement viable, productif, concurrentiel, à faibles émissions, respectueux du climat et résilient, évoluant vers des systèmes de production agroécologiques et œuvrant en harmonie avec les ressources naturelles essentielles dont dépendent l'agriculture et la sylviculture;
- contribuer à un approvisionnement stable et durable de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et de biomatériaux, qu'ils soient nouveaux ou existants;
- améliorer les processus destinés à préserver l'environnement, s'adapter au changement climatique et l'atténuer;
- jeter des ponts entre les connaissances et la technologie de pointe, d'une part, et les agriculteurs, sylviculteurs, communautés rurales, entreprises, ONG et services de conseil, d'autre part.

Illustration n° 5 — Comment mettre en place un groupe opérationnel



© EIP-AGRI Service Point

⁽³⁴⁾ Voir l'article 55 du règlement relatif au développement rural (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1305&from=FR>).

Courtiers d'innovation

Il importe en outre que les PDR précisent la différence entre «soutien à l'innovation» et «courtage en matière d'innovation». Le soutien à l'innovation est une expression vague, qui couvre différentes tâches de nature à favoriser l'innovation, comme le travail collectif de groupes thématiques, les groupes de réflexion, la promotion, etc., avant ou après que les projets sont devenus opérationnels. Le soutien à l'innovation peut inclure du «courtage en matière d'innovation». Le courtage en matière d'innovation est un processus qui se concentre sur la formation d'un groupe et la concrétisation d'une ou de plusieurs idées de projet du partenaire en un plan de travail clair.

«Il s'agit de deux processus importants du processus d'innovation. Si le "soutien à l'innovation" a une orientation large et plus générale, le "courtage en matière d'innovation" soutient, lui, très précisément, la création d'un groupe spécifique avec un projet susceptible de réussir», indique la DG Agriculture et développement rural.

«Les organisations telles que les services de conseil agricoles sont à même d'agir en tant que bons courtiers d'innovation ou services de soutien à l'innovation, grâce à leurs réseaux mais aussi parce qu'elles sont bien placées

pour rassembler les bonnes personnes. Compte tenu des contacts quotidiens qu'elles entretiennent avec leurs clients, elles peuvent facilement repérer les idées innovantes sur le terrain et indiquer où l'intérêt et les besoins sont les plus grands, de manière à préparer un projet à haute valeur ajoutée.»

«Avec un conseiller en tant que partenaire de projet, le groupe opérationnel s'adjoint parfois d'énormes connaissances pratiques et un immense potentiel d'application. Le conseiller peut fournir un regard sur les diverses situations rencontrées chez les clients. Être en possession de ces informations guidera le groupe opérationnel vers la meilleure solution possible, ce qui est particulièrement important pour accroître le potentiel applicatif des résultats du projet.»

«Les conseillers peuvent aussi agir comme "multiplicateurs" en diffusant l'expérience des groupes opérationnels auprès d'un panel plus large d'agriculteurs pendant la période de projet. Ils peuvent, par exemple, associer d'autres agriculteurs à des visites d'exploitation, groupes de discussion ou événements de démonstration. Bien sûr, les conseillers disposent souvent déjà de leurs propres canaux de diffusion, qu'ils peuvent utiliser pour faire connaître les résultats après la fin du projet.»

L'une des nouvelles tâches des réseaux ruraux au cours de la période 2014-2020 sera de mettre en relation les services de conseil et les services de soutien à l'innovation et de tirer pleinement parti de tout ce potentiel.

Tom Kelly est président du Forum européen pour les services de conseil agricole et rural (Eufra) et président de Teagasc, en Irlande. Il convient que les conseillers sont bien placés pour agir en tant que courtiers d'innovation, affirmant que «les conseillers agricoles sont très proches du terrain lorsqu'il s'agit de soutenir l'innovation au niveau des exploitations. Ils entretiennent une relation forte, fondée sur la confiance, avec les agriculteurs. C'est celle qui leur permet de servir d'intermédiaire et de rapprocher les agriculteurs et d'autres acteurs, qui peuvent dès lors s'entraider.»

«De nombreux conseillers sont idéalement situés pour mettre en place et rejoindre des groupes qui se penchent sur les problématiques techniques, financières, sociales, environnementales ou liées aux marchés.»

Tom Kelly, président de l'Eufra

«La façon dont chaque PDR est mis en œuvre peut encourager les conseillers à jouer un rôle de facilitation dans la mise en place et la gestion de groupes. Au sein d'Eufra, les exemples et idées de groupes opérationnels aideront les différents conseillers (publics et privés, de même que leurs organisations) à saisir cette occasion d'aider leurs clients», conclut M. Kelly.

Veillez vous reporter aux pages internet du PEI-AGRI pour en savoir plus sur le lancement de groupes opérationnels: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture>



© ENRD CP Tim Hudson

Informations complémentaires et références

Les hyperliens fournis ici renvoient à des documents en langue anglaise. D'autres recherches (notamment sur les sites internet des institutions de l'UE) peuvent vous permettre de trouver ces informations dans une autre langue.

ORIENTATION VERS LES RÉSULTATS

- CCE, rapport spécial n° 12 de 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?*: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_EN.pdf
 - CCE, rapport spécial n° 23 de 2014 *Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier*: <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=31291>
 - CCE, rapport spécial n° 5 de 2015 *Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?*: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf
 - Régimes de paiements agroenvironnementaux fondés sur les résultats (manuel et exemples): http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm
-

SIMPLIFICATION

- Simplification de la PAC: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm
 - Étude sur la réduction des charges administratives liées à la mise en œuvre de certaines mesures de développement rural (juillet 2011): http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary_en.pdf
 - CCE, rapport spécial n° 12 de 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?*: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_EN.pdf
 - CCE, rapport spécial n° 23 de 2014 *Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier*: <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=31291>
 - Aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm
 - Notes d'orientation sur les options de coûts simplifiés: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_en.pdf
-

RÉDUCTION DES ERREURS

- Document de travail des services de la Commission sur l'évaluation des causes sous-jacentes des erreurs dans la mise en œuvre de la politique de développement rural et les actions correctrices: http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2013/0244/COM_SWD%282013%290244_EN.pdf
- Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Rapport annuel 2013 relatif à la lutte contre la fraude: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2013/2_statistical_evaluation_of_irregularities_reported_part1_en.pdf
- CCE, rapport spécial n° 12 de 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?*: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_EN.pdf
- CCE, rapport spécial n° 23 de 2014 *Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier*: <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=31291>
- CCE, rapport spécial n° 5 de 2015 *Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?*: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf
- Aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm
- Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (Eurosai): <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/index.html>

- Politique antifraude de la DG Agriculture et développement rural: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index_en.htm
- Notes d'orientation sur les options de coûts simplifiés: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_en.pdf
- Orientations de l'Union européenne en matière de marchés publics: http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm et http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm
- Règles applicables aux autorités/entités adjudicatrices: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm

INSTRUMENTS FINANCIERS

- Instruments financiers dans les programmes ESIF 2014-2020 — Vade-mecum pour les autorités de gestion: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2014/financial-instruments-in-esif-programmes-2014-2020-a-short-reference-guide-for-managing-authorities
- CCE, rapport spécial n° 5 de 2015 *Les instruments financiers constituent-ils un outil efficace et prometteur dans le domaine du développement rural?*: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf
- Informations de programmation du Feader concernant les instruments financiers: titre IV du règlement (UE) n° 1303/2013: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R1303>
- Guide de référence à l'intention des autorités de gestion concernant les instruments financiers dans les programmes des fonds ESI: https://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/images/ERDF_factsheet.pdf
- Méthode d'évaluation ex ante pour les instruments financiers: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/index_en.cfm
- Méthode d'évaluation ex ante pour les instruments financiers — Formation à l'intention des autorités de gestion, juin 2014: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_training.pdf
- Méthode d'évaluation ex ante pour les instruments financiers visant à renforcer la compétitivité des PME, notamment dans le secteur de l'agriculture, du microcrédit et de la pêche: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol3.pdf
- Services de conseil fi-compass relatifs aux instruments financiers qui relèvent des fonds ESI: <http://www.fi-compass.eu>
- Instruments financiers 2014-2020: tirer les enseignements de 2007-2013 et s'adapter au nouvel environnement*: http://fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20wishlade_and%20michie_0.pdf
- Aperçu schématique de la notion de levier appliquée à différents instruments financiers (capitaux propres, prêts et garanties), figurant à l'annexe II du rapport spécial n° 2 de 2012 de la CCE *Instruments de financement en faveur des PME cofinancés par le Fonds européen de développement régional*: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_02/SR12_02_EN.PDF
- Assistance multirégionale en vue de l'évaluation de l'utilisation potentielle des instruments financiers soutenus par les fonds ESI (en anglais): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/doc/propositions/2015_16_bgt_001/qa_guide.pdf
- Aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm

GROUPES OPÉRATIONNELS

- Page d'accueil du PEI-AGRI: <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/>
- Brochure «Groupes opérationnels du PEI-AGRI — Transformer votre idée en innovation»: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-brochure-operational-groups-turning-your-idea-innovation>
- Séminaire PEI-AGRI sur le lancement des groupes opérationnels: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-seminar-launching-operational-groups-and-eip-networking-rural-development>

MISE EN ŒUVRE GÉNÉRALE DES PDR

- Politique de développement rural de l'UE: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm
- Législation relative à la politique de développement rural, dont les actes d'exécution et les actes délégués: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation/index_en.htm
- Structures du REDR: <https://enrd.ec.europa.eu/en/general-info/whos-who>

PUBLICATIONS DU REDR

Tenez-vous au courant des dernières nouvelles, opinions et évolutions du développement rural de l'Union européenne en consultant les différentes publications du REDR.

Celles-ci sont disponibles en ligne dans la section «Publications» du site <http://enrd.ec.europa.eu> ou vous pouvez vous y abonner en envoyant un courriel à l'adresse subscribe@enrd.eu. Pour obtenir de plus amples informations, veuillez écrire à l'adresse info@enrd.eu.

REVUE RURALE DE L'UE

La *Revue rurale de l'UE* est la principale publication thématique du REDR. Elle dresse l'état des lieux sur un sujet particulier en lien avec le développement rural en Europe. Les thèmes qui y sont abordés vont de l'entrepreneuriat rural à la qualité des aliments en passant par le changement climatique et l'inclusion sociale. Elle est publiée deux fois par an dans six langues européennes (allemand, anglais, espagnol, français, italien et polonais).

N° 19 — Renforcer la participation des parties prenantes



N° 18 — L'agriculture biologique



N° 17 — L'agriculture familiale



LA BROCHURE DE PROJETS FEADER

Le REDR publie des brochures présentant des exemples intéressants de projets financés par le Feader. Chaque édition met en lumière des exemples de projets fructueux axés sur un thème particulier du développement rural. Ces brochures constituent une vitrine pour les accomplissements du Feader et se veulent une inspiration pour d'autres projets. Elles sont publiées dans six langues européennes (allemand, anglais, espagnol, français, italien et polonais).

MAGAZINE DU REDR

Le Magazine du REDR est le magazine consacré au développement rural de l'Europe. Produit par le REDR, ce magazine présente des points de vue individuels et organisationnels sur d'importantes questions liées au développement rural, ainsi que l'histoire et le profil de projets et d'acteurs du développement rural. Il informe aussi ses lecteurs de toute l'actualité du développement rural en Europe.

LETTRE D'INFORMATION

Toutes les dernières nouvelles du développement rural en Europe — livrées directement, sous format électronique, une fois par mois! La lettre d'information du REDR fournit un bref résumé des problèmes émergents, des sujets brûlants de l'actualité et des événements relatifs au développement rural en Europe.

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),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (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>).

Le REDR en ligne

Le site internet du REDR

Rendez-vous sur le site internet du REDR, à l'adresse <http://enrd.ec.europa.eu> pour apprendre tout ce que vous devez savoir sur le REDR et le développement rural en Europe. Découvrez les dernières nouveautés et actualités de la politique et des programmes de développement rural et accédez à des outils spécifiques:

- **Portail «Développement rural 2014-2020»** — Toutes les nouveautés de la période de programmation 2014-2020 en matière de développement rural en un clin d'œil.
- **Base de données des projets des PDR** — Ici, vous trouverez des exemples intéressants de bons projets de développement rural financés par le Feader.
- **Portail «Leader»** — Un référentiel unique d'outils et d'informations sur la méthode de développement local Leader.
- **Portail «Communicating Rural Development»** — Puisez l'inspiration dans cette base de données des bonnes pratiques de communication!

Le REDR sur les réseaux sociaux

Trouvez le réseau social qui vous convient le mieux:

Rendez-vous sur la **page Facebook du REDR** pour des exemples de pratiques de développement rural venant des quatre coins de l'Europe, mais aussi pour vous tenir au courant de toute l'actualité et des dernières tendances.



YouTube

Visionnez des vidéos relatives à des projets de développement rural et à diverses questions thématiques sur la chaîne **YouTube EURural**.

Suivez **@ENRD_CP** sur **Twitter** pour ne rien rater de la politique de développement rural de l'UE, de son actualité et des événements organisés.



Rejoignez le **groupe du REDR sur LinkedIn** pour des débats, échanges et discussions sur la politique de développement rural et les questions relatives à sa mise en œuvre.



ENRD Contact Point
Rue de la Loi 38 (bte 4)
1040 Bruxelles
BELGIQUE
info@enrd.eu
Tél. +32 28013800



Office des publications

<http://enrd.ec.europa.eu>



European Network for
Rural Development