

Rapport spécial

Le rapport coût-efficacité du soutien apporté par l'UE aux investissements non productifs au titre du développement rural dans le domaine de l'agriculture



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

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

Print	ISBN 978-92-872-3272-4	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/92292	QJ-AB-15-017-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-3273-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/383729	QJ-AB-15-017-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3235-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/476533	QJ-AB-15-017-FR-E

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**Le rapport coût-efficacité
du soutien apporté par
l'UE aux investissements
non productifs au titre du
développement rural dans
le domaine de l'agriculture**

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

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Augustyn Kubik, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la conservation et à la gestion des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Jan Kinšt, Membre de la Cour, assisté de: M. Alejandro Ballester Gallardo, chef de cabinet; M. Bernard Moya, attaché de cabinet; M. Davide Lingua, chef d'unité; M. Paulo Oliveira, chef d'équipe. L'équipe d'audit était composée de M. Franco Radicati, de M^{me} Anne Poulsen, de M. Paul Toulet-Morlane et de M. Zoltan Papp. M^{me} Murielle Siffert a assuré le secrétariat.

Points

Glossaire

I-IX Synthèse

1-9 Introduction

1-9 **Aide apportée par l'UE aux investissements non productifs (INP) dans le domaine de l'agriculture**

10-14 Étendue et approche de l'audit

15-71 Observations

15-34 **La Cour a relevé des éléments indiquant que l'aide aux INP est efficace, malgré des faiblesses affectant les procédures de sélection et les outils de suivi**

17-18 Bien que les besoins agroenvironnementaux aient été définis de manière générale, les États membres ont ciblé l'aide en limitant les types d'INP admissibles au financement

19-23 Les quatre États membres audités ont fait référence à la complémentarité de l'aide aux INP, mais seuls deux d'entre eux l'ont appliquée au niveau opérationnel pour favoriser les synergies avec d'autres régimes d'aide

24 En raison de faiblesses affectant des procédures de sélection mises en œuvre par les États membres audités, des INP qui n'étaient pas admissibles ou dont la sélection n'était pas suffisamment justifiée ont bénéficié d'un soutien

25-31 Il n'existait pas suffisamment d'informations pertinentes pour montrer ce que l'aide de l'UE aux INP a permis de réaliser aux niveaux de l'Union et des États membres

32-34 Cependant, des éléments relevés par la Cour montrent que 71 % des INP audités ont contribué à la réalisation d'objectifs liés à l'utilisation durable des terres agricoles

35-50 **Dans les États membres audités, les coûts des INP soutenus étaient souvent excessivement élevés ou insuffisamment justifiés**

39-41 Les INP ont bénéficié de taux de financement public élevés, bien qu'ils comportent parfois des éléments rémunérateurs

42-48 Les États membres audités ont financé des investissements dont les coûts étaient excessivement élevés ou insuffisamment justifiés

49-50 Le caractère raisonnable des coûts était problématique pour la plupart des INP audités par la Cour

51-71	Les faiblesses affectant le rapport coût-efficacité de l'aide aux INP pour la période 2007-2013 n'avaient pas encore été corrigées au début de la période 2014-2020
60-61	La complémentarité n'a pas toujours été assurée au niveau opérationnel pour favoriser les synergies
62-64	Absence d'indicateurs appropriés et de données adéquates relatives aux performances, au-delà des intrants et des réalisations
65-66	Faiblesses affectant les procédures de sélection
67-68	Taux d'aide non ajustés en fonction des caractéristiques rémunératrices des investissements
69-70	Coûts excessifs ou insuffisamment justifiés
71	Autre problème d'admissibilité
72-81	Conclusions et recommandations
	Annexe I — Caractéristiques principales du soutien apporté aux investissements non productifs au titre du Feader dans le domaine de l'agriculture
	Annexe II — Liste synthétique des INP visités sur place
	Annexe III — Liste synthétique des besoins, des objectifs et des types d'INP par État membre
	Réponses de la Commission

Analyse coût-efficacité: analyse qui consiste à comparer les coûts et les effets d'une intervention pour évaluer dans quelle mesure il est possible d'estimer qu'elle offre un bon rapport coût-efficacité. Aux fins du présent audit, la Cour considère que les investissements non productifs présentent un bon rapport coût-efficacité lorsque: i) ils sont efficaces (voir la définition de l'efficacité ci-après); et ii) aucun élément probant n'atteste que les mêmes investissements auraient pu être réalisés à un coût inférieur. Lorsque ce dernier cas de figure se présente, le rapport coût-efficacité des investissements est moins favorable étant donné que les mêmes objectifs et/ou résultats auraient été obtenus à un moindre coût.

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

CCSE: cadre commun de suivi et d'évaluation. Cadre unique de suivi et d'évaluation des interventions au titre du développement rural pour la période de programmation 2007-2013. Ce cadre constitue un moyen d'améliorer les performances des programmes, de garantir l'obligation de rendre compte et d'évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été réalisés.

Efficacité: réalisation des objectifs énoncés. Aux fins du présent audit, sont considérés comme efficaces les investissements non productifs admissibles qui permettent de répondre à un besoin agroenvironnemental et/ou contribuent à la réalisation d'un objectif agroenvironnemental défini par les États membres dans leur PDR.

Efficience: obtention du meilleur rapport entre l'efficacité et les coûts.

Évaluation: collecte et analyse périodiques d'informations probantes afin de formuler des conclusions sur l'efficacité et l'efficience des interventions.

Évaluation à mi-parcours (EMP): type de rapport d'évaluation in itinere. Les rapports d'évaluation à mi-parcours proposent des mesures visant à améliorer la qualité des programmes de développement rural et leur mise en œuvre.

Évaluation ex ante: partie de la procédure d'élaboration de chaque programme de développement rural, qui vise à optimiser l'allocation des ressources budgétaires et à améliorer la qualité de la programmation.

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural.

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

INP: investissements non productifs soutenus au titre de la mesure 216 du Feader.

Mesure: régime d'aide pour la mise en œuvre d'une politique. Chaque mesure définit des règles spécifiques auxquelles doivent se conformer les projets ou les actions susceptibles d'être financés. Ces mesures sont principalement de deux natures: les mesures d'investissement et les aides à la surface.

Période de programmation: cadre pluriannuel de planification et de mise en œuvre des politiques de l'UE, telles que la politique de développement rural.

Programme de développement rural (PDR): document élaboré par un État membre ou une région puis approuvé par la Commission, afin de planifier et de suivre la mise en œuvre de la politique de développement rural.

Règlement Feader: règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Feader.

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

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

I

Dans le cadre de la politique de développement rural de l'UE, les États membres peuvent utiliser le budget de l'Union pour octroyer des subventions destinées à couvrir les coûts d'investissements non productifs (INP). Les INP sont des investissements qui ne génèrent pas de rendements, revenus ou recettes élevés et n'augmentent pas considérablement la valeur de l'exploitation du bénéficiaire, mais qui ont un impact positif sur l'environnement. En particulier, les INP doivent jouer un rôle complémentaire en contribuant à la réalisation d'objectifs ou d'engagements agroenvironnementaux, qui peuvent être définis dans le cadre d'autres programmes environnementaux, ou au renforcement de la valeur environnementale de zones protégées.

II

Le soutien public en faveur des INP provient du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et d'un cofinancement national. Les taux d'aide publique appliqués aux INP sont nettement plus élevés que ceux octroyés à d'autres investissements productifs et atteignent souvent 100 % du total des coûts d'investissement. Pour la période de programmation 2007-2013, quelque 860 millions d'euros de deniers publics ont été consacrés aux INP. Le présent audit a porté sur le rapport coût-efficacité que présentent les INP en matière de réalisation des objectifs environnementaux au cours de la période de programmation 2007-2013.

III

Les conclusions de l'audit se fondent sur l'examen des systèmes de gestion et de contrôle de quatre États membres qui ont dépensé 80 % du total des fonds consacrés aux INP au titre du Feader, ainsi que sur les visites de 28 projets d'INP figurant parmi les types de projets le plus souvent financés. La Cour estime, en conclusion, que, dans l'ensemble, le soutien aux INP a contribué à la réalisation des objectifs environnementaux liés à l'utilisation durable des terres agricoles, mais d'une manière qui ne présente pas un bon rapport coût-efficacité.

IV

Les États membres n'ont pas toujours assuré que les INP jouent un rôle complémentaire sous la forme de synergies avec d'autres régimes d'aide. Cependant, ils ont axé les ressources consacrées aux INP sur des types d'investissements susceptibles de répondre efficacement à leurs besoins agroenvironnementaux. Or l'audit a permis de constater que les États membres ont remboursé des coûts d'investissement excessivement élevés ou insuffisamment justifiés, ce qui rend moins favorable le rapport coût-efficacité de l'aide apportée aux INP. Par ailleurs, des faiblesses affectant les procédures de sélection ont conduit les États membres à financer des projets d'INP qui n'étaient pas admissibles au concours de l'UE ou à sélectionner des demandes de projet sans vérifier de manière adéquate si les principaux critères de sélection étaient respectés.

V

Les auditeurs ont constaté que 71 % des projets visités ont contribué à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux tels que la protection des paysages et de la biodiversité. Pour que cette contribution présente un bon rapport coût-efficacité, il est essentiel que les coûts des INP soutenus soient raisonnables et justifiés. La Cour a décelé des éléments indiquant clairement que les coûts étaient excessifs pour 75 % de ces projets. Par suite, elle a relevé que seuls cinq (18 %) des 28 projets audités présentent un bon rapport coût-efficacité.

VI

Il se peut que les problèmes liés au caractère raisonnable des coûts des INP n'affectent pas uniquement l'échantillon de projets, étant donné que les exemples concrets décelés résultent d'insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. En particulier, ces derniers ont remboursé des coûts d'investissement sur la base de coûts unitaires considérablement plus élevés que les coûts réels du marché, n'ont pas vérifié de façon appropriée la réalité des coûts déclarés ou ont accepté l'offre la plus chère pour réaliser l'investissement sans demander de justification aux bénéficiaires ou sans comparer les coûts proposés à des valeurs de référence. La Cour a par ailleurs relevé, dans tous les États membres audités, plusieurs cas où des INP présentant des caractéristiques rémunératrices évidentes ont bénéficié des taux d'aide maximaux prévus pour ce type d'investissements. Cela signifie que, dans la plupart des cas, ces investissements étaient intégralement financés par des deniers publics.

VII

Il n'existait pas suffisamment d'informations sur les performances pour montrer ce que l'aide accordée aux INP a permis de réaliser aux niveaux de l'UE et des États membres. Les indicateurs de suivi disponibles ne mesuraient que les données sur les intrants et sur les réalisations, telles que le montant des dépenses publiques, le nombre d'exploitations soutenues et le volume d'investissement total. L'absence d'indicateurs de résultats spécifiques a conduit certains États membres à regrouper l'évaluation des performances des INP avec celle d'autres programmes environnementaux, en partant de l'hypothèse utopique selon laquelle tous ces programmes fonctionneraient de la même façon.

VIII

L'aide apportée aux INP au titre du Feader se poursuit au cours de la période de programmation 2014-2020, mais la Commission et les États membres n'ont pas encore corrigé la plupart des faiblesses relevées par la Cour, principalement parce qu'ils n'ont pas déployé suffisamment de moyens pour recenser les lacunes en temps utile afin que les mesures correctrices nécessaires puissent être prises avant le début de la nouvelle période. D'une part, les États membres n'ont pas analysé les causes des irrégularités relevées lors de leurs propres contrôles pour améliorer la gestion du programme. D'autre part, les audits de la Commission ont été effectués trop tard pour permettre aux États membres de recenser et de corriger les lacunes en matière de gestion au cours de la période de programmation 2007-2013.

IX

Sur la base de ces constatations, la Cour formule les recommandations ci-après destinées à améliorer le rapport coût-efficacité des INP qui seront financés pendant la période de programmation 2014-2020 du développement rural.

- À compter de 2017, la Commission devrait suivre l'exécution des INP par les États membres concernés au moyen de leurs rapports annuels sur la mise en œuvre, qui devraient également mentionner le nombre et le pourcentage de projets d'INP exécutés en combinaison avec d'autres mesures de développement rural ou programmes environnementaux, dont les projets intégrés.
- Les États membres devraient inclure, dans leur plan d'évaluation, une appréciation de la mesure dans laquelle les INP sont mis en œuvre en synergie avec d'autres mesures de développement rural ou programmes environnementaux.
- Les États membres devraient rendre publics tous les critères utilisés pour la sélection et la hiérarchisation des INP, et vérifier systématiquement les pièces justificatives attestant du respect de ces critères. Les États membres devraient également garantir une séparation adéquate des fonctions entre les organisations et les personnes participant à la transmission et à la sélection des demandes.
- Pour la nouvelle période de programmation, la Commission devrait fournir aux États membres des orientations sur les critères de sélection, en tenant dûment compte de leur transparence, et vérifier que ces États appliquent des procédures appropriées pour sélectionner les projets.
- La Commission devrait s'assurer que la contribution des INP à la réalisation des objectifs agroenvironnementaux de l'UE fasse l'objet d'un suivi, ou à tout le moins d'une appréciation spécifique lors des évaluations relatives à la période de programmation 2014-2020.
- Les États membres où le montant de l'aide apportée aux INP est élevé devraient définir des indicateurs de résultats spécifiques et transmettre des informations à leur sujet dans leurs évaluations et dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre.
- Les États membres devraient élaborer, dès que possible, des critères appropriés pour déterminer les caractéristiques rémunératrices des INP bénéficiant des taux d'aide les plus élevés. Les États membres devraient ensuite ajuster l'intensité de l'aide sur la base de cette évaluation.
- La Commission devrait également fournir des orientations supplémentaires sur l'établissement de ces critères.
- Les États membres devraient, sans délai, mettre en œuvre des procédures pour veiller à ce que les coûts des INP soutenus ne dépassent pas ceux des biens, des services ou des travaux similaires offerts par le marché.

- Dans le cadre de son plan d'audit pluriannuel, la Commission devrait vérifier si les États membres mettent effectivement en place les contrôles prévus pour garantir le caractère raisonnable des coûts.
- Avant la réalisation des premiers contrôles sur place pour la période 2014-2020, les États membres devraient définir une méthode pour consolider et analyser en temps utile les informations sur la cause des erreurs constatées lors de ces contrôles.
- Lorsqu'elle planifie ses futurs audits, la Commission devrait tenir dûment compte de l'ampleur des faiblesses relevées par la Cour dans ce domaine de dépenses, malgré son importance limitée sur le plan financier.

Aide apportée par l'UE aux investissements non productifs (INP) dans le domaine de l'agriculture

01

Les investissements non productifs (INP) sont des investissements qui ne génèrent pas de rendements, revenus ou recettes élevés et n'augmentent pas considérablement la valeur de l'exploitation du bénéficiaire, mais qui ont un impact positif sur l'environnement. L'aide publique aux INP vise à inciter financièrement les propriétaires d'exploitations agricoles à effectuer ce type d'investissements respectueux de l'environnement.

Les INP ont un contenu varié, qui va de la restauration d'éléments du paysage tels que les séparations traditionnelles, les zones humides, les haies et les murs de pierres sèches à la création et/ou à la restauration d'un habitat ou d'un élément du paysage comme des landes, des prairies riches en espèces ou des bandes tampons enrichies avec des fleurs (voir **encadré 1**).

02

Au cours de la période 2007-2013, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) a octroyé des aides aux INP au titre de la mesure 216. Comme le montre la **figure 1**, cette mesure fait partie de l'axe 2 de la politique de développement rural de l'UE et a pour objectif principal l'utilisation durable des terres agricoles.

Encadré 1

Exemples d'INP soutenus par l'aide de l'UE



Mur de pierres sèches dans les Pouilles (IT)
Source: Cour des comptes européenne.



Chemin en zones humides dans l'East Devon (UK)

Structure de l'axe 2 de la politique de développement rural de l'UE concernant l'utilisation durable des terres agricoles

Axe 2 – Amélioration de l'environnement et de l'espace rural

Utilisation durable des terres agricoles

211	Paielements, destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne, qui visent à compenser les handicaps naturels
212	Paielements destinés aux agriculteurs situés dans des zones qui présentent des handicaps autres que les zones de montagne
213	Paielements Natura 2000 et paielements liés à la directive 2000/60/CE
214	Paielements agroenvironnementaux
215	Paielements en faveur du bien-être des animaux
216	Aide aux investissements non productifs

Source: Réseau européen de développement rural (REDR).

03

Le règlement Feader¹ dispose qu'il convient d'accorder une aide pour les investissements non productifs lorsqu'ils sont nécessaires pour respecter les engagements agroenvironnementaux ou pour atteindre d'autres objectifs agroenvironnementaux ou lorsqu'ils contribuent à renforcer, dans l'exploitation, l'utilité publique des zones Natura 2000 et des autres zones de haute valeur naturelle».

04

En particulier, les INP doivent jouer un rôle complémentaire dans la mise en place d'une utilisation durable des terres agricoles, en augmentant la valeur environnementale des zones protégées ou en contribuant à la réalisation des engagements agroenvironnementaux comme ceux soutenus par la mesure de développement rural 214² intitulée «Paielements agroenvironnementaux». Les INP peuvent aussi être mis en œuvre de manière indépendante pour atteindre d'autres objectifs agroenvironnementaux, souvent communs à d'autres programmes et/ou mesures dans le domaine de l'environnement.

05

Au cours de la période de programmation 2014-2020, l'aide aux INP est maintenue dans le cadre de la sous-mesure³ 4.4 intitulée «Aide aux investissements non productifs liés à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux et climatiques». La mesure est, pour l'essentiel, identique à celle de la période 2007-2013 en ce qui concerne les motifs, la portée, les bénéficiaires, le type de soutien et le niveau de l'aide. Elle conserve également son rôle complémentaire à l'égard d'autres mesures⁴ et/ou d'autres objectifs environnementaux. **L'annexe 1** fournit, à titre de comparaison, les motifs et certaines caractéristiques de la mesure pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020.

- 1 Considérant 37 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).
- 2 La mesure de développement rural 214 intitulée «Paielements agroenvironnementaux» soutient le développement durable de zones rurales. Les paielements accordés au titre de cette mesure représentent 57 % du financement public en faveur de l'utilisation durable des terres agricoles. Cette mesure encourage les agriculteurs et autres gestionnaires de terres à s'engager, sur une base volontaire, à introduire ou à maintenir des méthodes de production agricole compatibles avec la protection et l'amélioration de l'environnement, des paysages et de leurs caractéristiques, des ressources naturelles, des sols et de la diversité génétique.
- 3 Telle que définie dans le règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 227 du 31.7.2014, p. 18).

06

La Commission et les États membres partagent la responsabilité en matière de gestion de l'aide apportée par l'UE aux INP. Les États membres doivent définir des objectifs spécifiques et mettre en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle efficaces pour s'assurer que les investissements ainsi soutenus respectent les règles applicables et présentent un bon rapport coût-efficacité.

07

La Commission établit des règles d'exécution et des lignes directrices et approuve des programmes de développement rural (PDR) régionaux ou nationaux dans lesquels les États membres définissent les objectifs visés par les mesures de soutien sélectionnées. La Commission assure le suivi et la supervision de la mise en œuvre des programmes et vérifie que les administrations nationales des États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle efficaces.

08

Pour la période 2007-2013, les taux d'aide publique en faveur des INP peuvent atteindre 100 % des coûts totaux admissibles. Il convient de comparer ce taux à celui de 40 % généralement appliqué à d'autres investissements productifs tels que ceux liés à la modernisation des exploitations agricoles ou à l'augmentation de la valeur des produits agricoles. Ces taux d'aide publique sont maintenus pour la période 2014-2020.

09

Pour la période de programmation 2007-2013, quelque 1 014 millions d'euros, soit 1,5 % du financement public (au titre du Feader et du cofinancement national) en faveur de l'utilisation durable des terres agricoles, ont été destinés à des investissements non productifs (voir **tableau 1**). Il est impossible de présenter le montant des dépenses programmées au titre du Feader pour la période de programmation 2014-2020, étant donné que la plupart des PDR n'avaient pas été approuvés au moment de la rédaction du présent document (fin mai 2015⁵).

- 4 Les termes «agroenvironnementaux et climatiques» font référence à la nouvelle mesure de développement rural 10 pour la période 2014-2020. Les paiements versés au titre de ladite mesure visent à maintenir les pratiques agricoles qui apportent une contribution favorable à l'environnement et au climat et à encourager les changements nécessaires à cet égard.
- 5 Selon le système SFC 2014 de la Commission, au 29 mai 2015, 51 documents de programmation avaient été approuvés par la Commission et 67 étaient toujours en cours d'approbation.

Tableau 1

Total des dépenses au titre du Feader et des dépenses publiques (à savoir Feader et cofinancement national) en faveur des INP pour la période 2007-2013 (en euros)

Mesure	Description	Montant versé		Dépenses programmées	
		Feader	Dépenses publiques	Feader	Dépenses publiques
216	Investissements non productifs	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Source: Système SFC 2007 de la Commission européenne (mai 2015).

Étendue et approche de l'audit

10

La Cour a réalisé un audit sur le rapport coût-efficacité que présentent les INP lorsqu'il s'agit de contribuer à la réalisation de l'objectif du Feader en matière d'utilisation durable des terres agricoles au cours de la période de programmation 2007-2013. Cet audit visait à formuler des recommandations pour la nouvelle période de programmation. Ainsi, les États membres pourront tenir compte de celles-ci lors de l'élaboration des règles et procédures de mise en œuvre qui régiront leurs programmes. De plus, la Commission pourra également s'appuyer sur ces recommandations, notamment pour améliorer son suivi des systèmes de gestion et de contrôle mis en place par les États membres.

11

L'audit visait à répondre à la question ci-après.

Les INP ont-ils apporté une contribution présentant un bon rapport coût-efficacité à l'utilisation durable des terres agricoles?

12

À cet égard, le rapport de la Cour fournit des réponses aux sous-questions ci-après.

- Les INP ont-ils contribué efficacement à la réalisation des objectifs agroenvironnementaux liés à l'utilisation durable des terres agricoles?

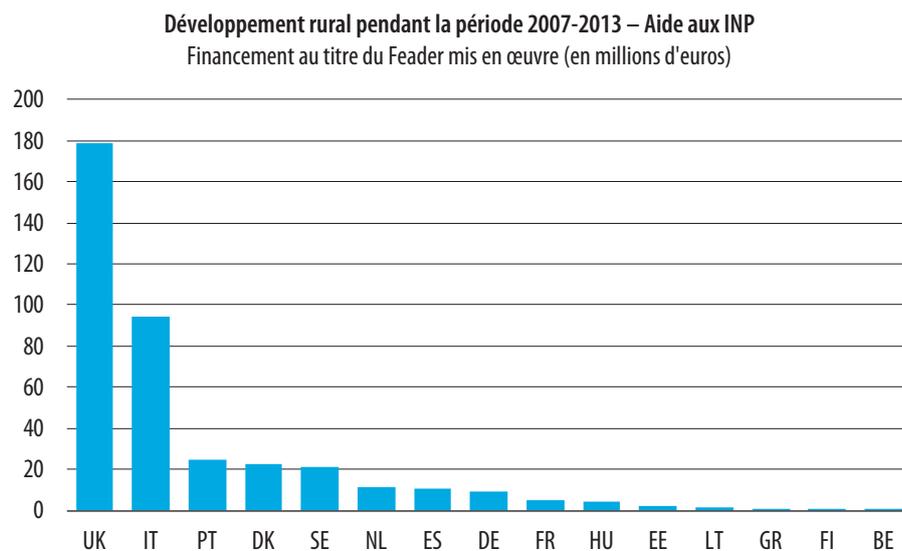
- Les coûts des INP soutenus étaient-ils justifiés et raisonnables?
- La Commission et les États membres ont-ils recensé et corrigé les insuffisances qui ont nui au rapport coût-efficacité des INP au cours de la période 2007-2013, afin d'apporter des améliorations lors de la période 2014-2020?

13

L'audit s'est déroulé entre juillet 2014 et avril 2015. Il était centré sur la période de programmation 2007-2013 et a porté sur les systèmes de gestion et de contrôle des États membres liés à l'aide en faveur des INP, sur la base d'un échantillon de 28 projets qui représentaient les INP les plus pertinents dans quatre États membres⁶, à savoir le Portugal (continental), le Danemark, le Royaume-Uni (Angleterre) et l'Italie (Pouilles). Ces États membres ont absorbé 80 % des dépenses au titre du Feader et comportaient 60 % des bénéficiaires de la mesure 216 au début de l'audit (voir **figure 2**).

⁶ Aux fins du présent rapport, le terme «État membre» peut désigner le pays lui-même, ou une région de ce pays.

Figure 2 Période de programmation 2007-2013 – Dépenses effectuées en faveur des INP au titre du Feader



Source: Système SFC 2007 de la Commission européenne (mars 2014).

14

Les informations probantes ont été recueillies au moyen de contrôles documentaires et de visites d'audit effectués auprès des autorités de gestion et des bénéficiaires dans les États membres contrôlés. La Cour a examiné l'admissibilité des 28 projets d'INP audités et leur complémentarité avec d'autres mesures ou objectifs agroenvironnementaux. Elle a ensuite vérifié s'ils ont permis de répondre effectivement et à un coût raisonnable aux besoins agroenvironnementaux recensés. Les résultats de cette évaluation sont présentés à l'**annexe II**.

La Cour a relevé des éléments indiquant que l'aide aux INP est efficace, malgré des faiblesses affectant les procédures de sélection et les outils de suivi

15

La Cour a examiné les systèmes de gestion et de contrôle des États membres audités et appliqué les critères ci-après pour évaluer si l'aide aux INP avait contribué efficacement à l'utilisation durable des terres agricoles.

- Les États membres devraient définir clairement leurs besoins agroenvironnementaux spécifiques en matière d'utilisation durable des terres agricoles, ainsi que les types d'INP susceptibles de contribuer à répondre à ces besoins. Étant donné que les INP doivent compléter d'autres mesures et/ou objectifs agroenvironnementaux pertinents, les États membres devraient garantir cette complémentarité en établissant un lien explicite entre l'aide aux INP et ces mesures et/ou objectifs.

- Les États membres devraient appliquer efficacement les critères de sélection des projets pour orienter les fonds disponibles vers les types d'INP définis, tout en garantissant la transparence et le respect de la législation en vigueur.
- Les États membres devraient suivre la mise en œuvre des projets et évaluer si les INP soutenus ont contribué à la réalisation des objectifs environnementaux définis.

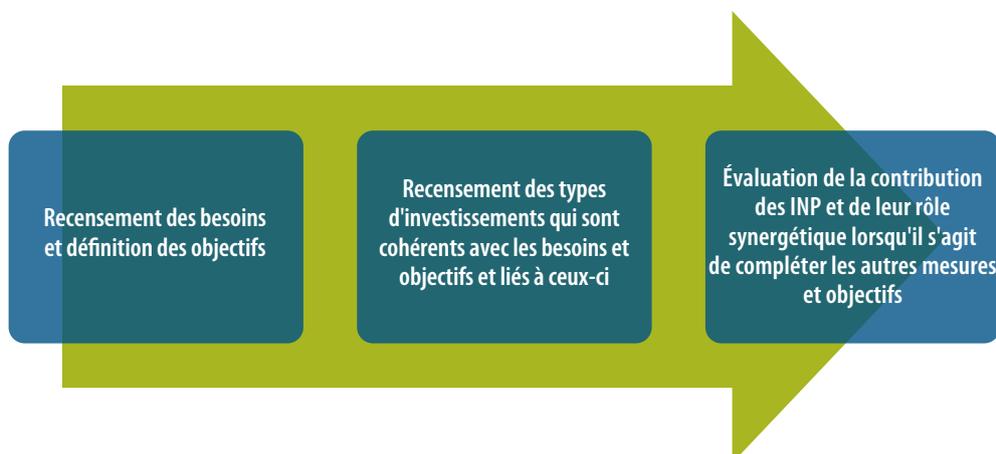
La **figure 3** présente une logique d'intervention illustrant ces critères.

16

Outre cette évaluation des systèmes de gestion, la Cour a examiné un échantillon de 28 projets d'INP (voir point 13), les PDR des États membres, ainsi que les données de suivi et les rapports d'évaluation concernés.

Figure 3

Logique d'intervention d'un INP dans le cadre de la période de programmation 2007-2013



Observations

Bien que les besoins agroenvironnementaux aient été définis de manière générale, les États membres ont ciblé l'aide en limitant les types d'INP admissibles au financement

17

Pour être efficace, l'aide aux INP doit cibler des besoins agroenvironnementaux spécifiques liés à l'utilisation durable des terres agricoles. La Cour a constaté que tous les États membres ont défini leurs besoins agroenvironnementaux de manière générale, mais qu'ils ont aussi limité les types d'INP admissibles au financement afin d'atténuer le risque que l'aide ne soit pas ciblée. L'**annexe III** présente une liste synthétique des besoins et objectifs agroenvironnementaux, ainsi que des types d'INP observés dans chaque État membre audité. Cette liste montre qu'il existe effectivement une cohérence globale entre les types d'INP sélectionnés par les États membres et les besoins agroenvironnementaux décrits dans leurs PDR.

18

Un examen de la répartition financière de l'aide publique fait apparaître que deux États membres ont ciblé davantage l'aide, principalement en faveur de projets relatifs à la préservation et à la protection des paysages. Au Portugal, 89 % de l'aide aux INP étaient consacrés à la restauration des murs de pierres sèches traditionnels soutenant des vignobles en terrasses dans la vallée du Douro. En Italie (Pouilles), 97 % de l'aide publique aux INP étaient consacrés à la restauration des murs de pierres sèches traditionnels, qui constituent une caractéristique des systèmes agricoles régionaux et du paysage. Dans ces exemples, l'État membre a clairement choisi de concentrer l'aide aux INP pour répondre à un besoin agroenvironnemental.

Les quatre États membres audités ont fait référence à la complémentarité de l'aide aux INP, mais seuls deux d'entre eux l'ont appliquée au niveau opérationnel pour favoriser les synergies avec d'autres régimes d'aide.

19

Le règlement Feader prévoit que les INP jouent un rôle complémentaire (voir points 3 et 4), mais autorise les États membres à choisir le niveau auquel cette complémentarité devrait se concrétiser. Les auditeurs ont relevé des références à la complémentarité dans tous les États membres audités, mais seuls deux d'entre eux, à savoir le Portugal (continental) et le Royaume-Uni (Angleterre), ont défini cette complémentarité à un niveau opérationnel pour réellement favoriser les synergies entre différents régimes de soutien environnemental. Ces deux derniers États membres ont notamment intégré l'aide aux INP à la mesure 214 du Feader intitulée « Paiements agroenvironnementaux », étant donné que l'octroi de l'aide aux INP était subordonné à l'existence d'un engagement agroenvironnemental lié précisément à cette mesure de développement rural.

20

Par ailleurs, le Danemark et l'Italie (Pouilles) ont défini la complémentarité en termes moins pratiques et plus vagues, étant donné qu'ils ont lié l'aide en faveur des INP à des objectifs agroenvironnementaux généraux établis dans leur PDR (préservation du paysage et protection des ressources naturelles, par exemple), qui étaient partagés par d'autres mesures relevant de l'axe 2 du Feader (voir **figure 1**). La complémentarité entre les mesures n'a toutefois pas été développée. L'**encadré 2** montre des exemples de synergies et de complémentarité vaguement définie de l'aide aux INP.

Exemples de complémentarité avec d'autres mesures/objectifs

Au Portugal (continental), les programmes d'INP en faveur de la restauration de murs de pierres sèches dans la vallée du Douro exigent que les demandeurs soient bénéficiaires de la mesure 214 intitulée «Paiements agroenvironnementaux». Dans le cadre de celle-ci, les bénéficiaires qui prennent un certain nombre d'engagements agroenvironnementaux reçoivent un soutien financier. L'un de ces derniers consiste à maintenir en bon état les murs de pierres sèches présents sur leur exploitation agricole pendant une période minimale de cinq ans. En l'occurrence, l'aide aux INP pour la restauration des murs de pierres sèches complète l'engagement concernant leur entretien. Ensemble, les deux mesures contribuent à la réalisation de l'objectif consistant à maintenir en bon état un élément important du paysage dans cette région.

Au Royaume-Uni (Angleterre), le programme de gestion de l'environnement (*Environmental Stewardship*) est un régime volontaire qui prévoit des paiements (financés au titre de la mesure de développement rural 214) en faveur des gestionnaires de terres qui s'engagent à gérer celles-ci de façon à contribuer à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux. Ce régime comporte plusieurs niveaux, assortis d'exigences croissantes. L'un de ces niveaux, le *High-Level Stewardship* (HLS), prévoit la possibilité de financer certains types de travaux d'équipement (par exemple la restauration de paysages et d'éléments caractéristiques ou de séparations traditionnelles) que les bénéficiaires doivent entreprendre. L'aide aux INP finance ces travaux d'équipement.

En Italie (Pouilles) et au Danemark, l'aide en faveur des INP était liée à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux généraux, qui étaient définis pour l'ensemble de l'axe 2, tels que la protection des paysages ruraux et la préservation de la biodiversité, et qui n'étaient pas limités à des zones spécifiques considérées comme dotées d'une certaine valeur environnementale. En Italie (Pouilles), les bénéficiaires de l'aide sont uniquement tenus de pratiquer une activité agricole, tandis qu'au Danemark, toute personne morale de droit public ou privé, y compris les propriétaires ou locataires de terres agricoles, peut être bénéficiaire, sauf dans le cas de la sous-mesure pour l'acquisition de terres en vue de la création de zones humides, pour laquelle l'État danois était le bénéficiaire.

21

La Cour estime que le choix d'intégrer l'aide aux INP à d'autres mesures de développement rural telles que la mesure 214, a permis d'assurer un lien potentiellement plus étroit avec des engagements agroenvironnementaux existants et, par suite, de stimuler un effet de synergie plus puissant en vue de la réalisation des objectifs agroenvironnementaux.

22

Cette intégration des mesures peut toutefois également entraîner un risque de chevauchement des aides si les activités à financer au titre de chaque mesure ne sont pas clairement délimitées. Ce cas de figure s'est produit au Portugal (continental), où l'aide au titre de la mesure 214 intitulée «Paiements agroenvironnementaux»

incluait des montants pour l'entretien/ la restauration de parties de murs de pierres sèches qui nécessitaient une restauration (en raison de leur mauvais état). Par conséquent, les paiements effectués au titre de la mesure 214 et liés à l'engagement concernant l'entretien pouvaient inclure à la fois les murs à entretenir et ceux à rénover. Parallèlement, le coût des travaux de restauration pouvait aussi faire l'objet d'une déclaration dans le cadre de l'aide apportée aux INP à hauteur de 100 %. En d'autres termes, l'intensité de l'aide à la reconstruction de certains murs de pierres sèches pouvait objectivement dépasser 100 %. La Cour a relevé quatre exemples de ce type dans les six projets visités au Portugal.

23

De manière générale, le choix opéré par les États membres pour mettre en œuvre l'aide aux INP se reflétait dans l'échantillon de 28 projets visités par les auditeurs, dont 16 ont été mis en œuvre en synergie avec d'autres mesures de développement rural et dont une majorité (21 sur 28) était considérée comme complémentaire avec d'autres objectifs agroenvironnementaux (voir **annexe II** pour plus d'informations).

En raison de faiblesses affectant des procédures de sélection mises en œuvre par les États membres audités, des INP qui n'étaient pas admissibles ou dont la sélection n'était pas suffisamment justifiée ont bénéficié d'un soutien

24

Les États membres doivent allouer des deniers publics limités à des propositions de projets qui répondent au mieux aux besoins nationaux ou régionaux, tout en respectant la réglementation applicable et les principes d'égalité d'accès et de transparence. La Cour a examiné les procédures de sélection en place dans les États membres audités et a relevé des faiblesses affectant ces aspects dans l'ensemble de ceux-ci, à une exception près. Des exemples sont fournis dans l'**encadré 3**.

Encadré 3**Faiblesses décelées dans la sélection des projets d'INP****a) Sélection d'investissements non admissibles****Danemark**

Les études préliminaires (à savoir les études de faisabilité) pour les projets concernant les zones humides sont considérées comme des INP distincts, suivent leur propre procédure d'approbation et sont économiquement indépendantes de tout investissement susceptible d'être effectué à un stade ultérieur. Toutefois, l'article 55 du règlement (CE) n° 1974/2006⁷ dispose que les frais généraux relatifs à une opération d'investissement admissible au cofinancement ne peuvent être considérés eux-mêmes comme admissibles que s'il existe une véritable opération d'investissement. La Cour considère que cette exigence assure le respect du principe d'optimisation des ressources, dans la mesure où elle empêche que des fonds de l'UE soient dépensés pour des actions qui ne contribuent pas à la réalisation des objectifs visés par le régime d'aide. C'est le cas des études de faisabilité qui ne donnent pas lieu à des investissements concrets. Dans cet État membre, moins de la moitié des études préliminaires financées ont finalement été suivies d'une demande distincte relative à des investissements effectifs dans les zones humides. En outre, dans plusieurs cas, des études de faisabilité dont les conclusions étaient positives n'ont pas donné lieu à la réalisation de projets concrets.

Italie (Pouilles)

Les autorités nationales ont décidé que seuls les exploitants agricoles inscrits dans le registre des exploitations de la chambre de commerce pouvaient bénéficier de l'aide aux INP. La Cour a constaté que trois des six bénéficiaires visités sur place ne respectaient pas cette obligation et n'auraient donc pas dû avoir accès à cette aide.

⁷ Règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

b) Manque de transparence dans la sélection des projets

Royaume-Uni (Angleterre)

Les autorités nationales recensent les exploitations susceptibles de bénéficier d'une aide. Pour ce faire, elles utilisent des listes prédéfinies d'exploitations classées par ordre de priorité en fonction de leur potentiel à produire des effets sur l'environnement. Cette étape est suivie d'une procédure de négociation entre les autorités nationales et les bénéficiaires potentiels. Toutefois, aucune information n'était disponible sur le fondement de l'établissement des priorités et de l'évaluation de la qualité des demandes. En outre, la documentation relative au régime semble indiquer que l'inclusion de nouvelles propositions en matière de gestion des terres est laissée à l'appréciation des fonctionnaires nationaux.

Danemark

Les demandes d'aide concernant des INP relatifs aux plantations collectives sont soumises aux autorités de gestion presque exclusivement par une association nationale de propriétaires terriens et de locataires. Cette dernière décide, sur la base de ses propres critères, quelle association locale participera aux projets présentés, et, en définitive, quels projets bénéficieront d'une aide. En outre, l'association nationale participe au comité consultatif chargé de déterminer le degré de priorité des demandes présentées. La Cour est d'avis que cette situation présente potentiellement un conflit d'intérêts.

c) Vérification inappropriée de critères de sélection essentiels

Italie (Pouilles)

Dans le cadre de l'appel à propositions de 2009 concernant l'aide aux INP pour la restauration de murs de pierres sèches, 602 des 3 887 propositions présentées ont été approuvées, pour une dépense publique totale de 42,7 millions d'euros. Il était prévu d'attribuer un maximum de sept points aux critères de hiérarchisation des priorités. Toutes les demandes ayant obtenu moins de six points ont été exclues.

L'un des critères déterminants de hiérarchisation des priorités était le classement de l'exploitation parmi celles dotées d'une grande valeur environnementale et paysagère lorsqu'elle disposait d'oliveraies. Les demandeurs remplissant ce critère recevaient deux points, ce qui s'est avéré déterminant pour ne pas être exclus.

Or les autorités nationales n'ont pas vérifié le respect de ce critère spécifique de manière indépendante. Cette tâche a été confiée aux associations de producteurs, qui devaient certifier que leurs membres affiliés respectaient ce critère.

Il n'existait pas suffisamment d'informations pertinentes pour montrer ce que l'aide de l'UE aux INP a permis de réaliser aux niveaux de l'Union et des États membres

25

Le suivi et l'évaluation sont des outils essentiels pour garantir la bonne utilisation de l'aide apportée aux INP au titre du Feader. Pour la période 2007-2013, le règlement relatif au développement rural a institué un «cadre commun de suivi et d'évaluation» (ci-après le «CCSE»). Le CCSE utilisait des indicateurs communs dans le but d'enregistrer les progrès accomplis en matière de réalisation des objectifs de développement rural, de manière à permettre la comparaison de chacun des PDR et l'agrégation des données. Étant donné que les indicateurs communs ne peuvent refléter pleinement tous les effets produits par chaque régime d'aide, les États membres ont également la possibilité de définir un nombre limité d'indicateurs complémentaires.

26

La Cour a relevé plusieurs faiblesses en matière de suivi et d'évaluation, qui sont à l'origine d'un manque général d'informations utiles sur les résultats obtenus par les INP, notamment la mesure dans laquelle ces derniers ont contribué à la réalisation des objectifs agroenvironnementaux liés à l'utilisation durable des terres agricoles.

27

Premièrement, les États membres n'ont pas défini d'indicateurs de référence complémentaires relatifs à l'aide aux INP pendant la phase de programmation. Le recours à ces indicateurs de référence complémentaires permettrait d'établir un cadre dans lequel l'allocation de ressources à l'aide en faveur des INP apparaît plus clairement, ainsi que de déterminer la contribution apportée par cette aide à la fin de la période. L'**encadré 4** présente un exemple de la manière dont les indicateurs de référence pourraient faciliter la mesure des résultats obtenus grâce à l'aide aux INP.

Encadré 4

Exemples d'indicateurs de référence possibles

Italie (Pouilles) et Portugal (continental)

La restauration de murs de pierres sèches était le principal type d'INP défini dans le PDR (97 % de l'aide publique totale dans les Pouilles, 89 % au Portugal). Toutefois, les autorités nationales n'ont pas défini la situation de départ en ce qui concerne la longueur ou le volume total de murs de pierres sèches dans les zones bénéficiant de ce type d'aide aux INP, la longueur ou le volume de murs de pierres sèches recensés comme nécessitant un entretien au début de la période de programmation ou la longueur ou le volume de murs de pierres sèches à restaurer pour la fin de la période de programmation. Ces éléments auraient permis de disposer d'une image plus claire de l'importance et de l'efficacité des ressources allouées à ce type d'INP.

Observations

28

Deuxièmement, les indicateurs communs du CCSE permettent de mesurer les données sur les intrants et les réalisations, comme le montant des dépenses publiques, le nombre d'exploitations soutenues et le volume d'investissement total, mais ils sont particulièrement inappropriés lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact des mesures d'investissement telles que l'aide aux INP. De même, l'indicateur de résultats commun obtenu pour l'aide aux INP tient compte de la superficie des terres (mesurée en nombre d'hectares) qui relèvent de régimes performants de gestion des terres. C'est pourquoi cet indicateur ne peut être relié à une mesure d'investissement ou ne permet pas de déterminer la contribution de celle-ci.

29

Bien que les indicateurs de résultats communs soient inappropriés, ce qui a été explicitement reconnu dans les PDR du Portugal (continental) et du Royaume-Uni (Angleterre), les États membres audités n'ont pas défini d'indicateurs complémentaires pour relever ces informations importantes concernant l'aide aux INP.

30

L'évaluation constitue une autre source potentielle d'informations utiles sur les résultats. Contrairement à l'examen régulier effectué dans le cadre du suivi, l'évaluation constitue une collecte et une analyse périodiques d'éléments probants, y compris d'informations obtenues aux fins du suivi. Au moment de l'audit, seules des évaluations à mi-parcours réalisées vers le milieu de la période étaient disponibles. L'examen de ces rapports d'évaluation a montré qu'ils ne comportaient pas d'informations utiles sur les résultats obtenus grâce à l'aide apportée aux INP. Cette situation résulte essentiellement de la mise en œuvre tardive et du manque d'informations de suivi pertinentes. En fait, il ressort de l'examen des différents rapports d'évaluation à mi-parcours effectué par la Commission que les données de suivi ne sont guère disponibles et sont incomplètes. L'**encadré 5** présente des exemples d'informations très limitées sur les performances réalisées grâce à l'aide apportée aux INP.

Encadré 5

Exemples de références à l'aide apportée aux INP, présentées dans les rapports d'évaluation à mi-parcours

Au Portugal (continental), le rapport d'évaluation à mi-parcours ne comportait aucune référence aux INP, en raison de la mise en œuvre tardive de la mesure.

En Italie (Pouilles), l'évaluation à mi-parcours a permis de recueillir des informations sur les effets de l'aide apportée aux INP et sur leur lien avec les avantages environnementaux. Or aucune dépense n'avait été effectuée au moment de l'évaluation à mi-parcours, ce qui laisse penser que le rapport a simplement repris les avantages environnementaux escomptés énoncés dans le PDR et dans le rapport d'évaluation ex ante.

Au Danemark, l'évaluation à mi-parcours a indiqué que les mesures nationales de mise en œuvre de l'aide aux INP présentaient des lacunes en matière de définition d'objectifs opérationnels.

Au Royaume-Uni (Angleterre), l'évaluation à mi-parcours comportait une recommandation explicite sur la nécessité de définir de nouveaux indicateurs pour permettre d'apprécier l'efficacité et la pertinence de l'aide apportée aux INP.

31

En raison des problèmes susmentionnés, les autorités nationales n'ont pas été en mesure de formuler des conclusions pertinentes sur le succès ou sur l'efficacité de l'aide apportée aux INP lorsqu'il s'agit de contribuer à la réalisation d'autres mesures ou objectifs environnementaux. Les États membres qui ont limité l'aide en faveur des INP aux bénéficiaires d'autres mesures de développement rural telles que les

paiements agroenvironnementaux ont ainsi pu être amenés à regrouper l'évaluation des deux types de mesures. Pour ce faire, ces États membres sont partis de l'hypothèse utopique selon laquelle les INP et les autres mesures concernées fonctionneraient de la même façon, malgré l'absence de données objectives concernant les effets de l'aide apportée aux INP (voir **encadré 6**).

Encadré 6

Exemples d'évaluation groupée

Au Royaume-Uni (Angleterre), les autorités nationales ont indiqué que, lors de l'évaluation des performances de l'aide apportée aux INP, elles ont examiné conjointement celles de deux mesures (à savoir la mesure 214 sur l'agroenvironnement et la mesure 216 sur les INP). Toutefois, l'absence d'objectifs et d'indicateurs spécifiques pour les INP a nui à la démonstration relative à la façon dont l'aide en faveur des INP a contribué aux avantages à long terme apportés par les engagements agroenvironnementaux.

Cependant, des éléments relevés par la Cour montrent que 71 % des INP audités ont contribué à la réalisation d'objectifs liés à l'utilisation durable des terres agricoles

32

Comme cela est indiqué au point 13, la Cour a examiné un échantillon de 28 projets d'INP. Pour évaluer si ces projets avaient contribué efficacement à l'utilisation durable des terres agricoles, la Cour a analysé:

- s'ils étaient admissibles à l'aide au titre du Feader;
- s'ils répondaient à un besoin environnemental reconnu par les États membres dans leur PDR et s'ils poursuivaient des objectifs liés à l'utilisation durable des terres agricoles;

- si les investissements concernés ont été réalisés comme prévu et s'ils étaient maintenus au moment des visites d'audit. **L'annexe II** énonce, pour chaque projet, les résultats de cette évaluation ainsi qu'une analyse du caractère raisonnable des coûts, qui est examinée dans la section suivante du présent rapport.

33

En ce qui concerne l'admissibilité, la Cour a constaté que quatre projets n'étaient pas admissibles, même au moment de la demande (voir **encadré 3**). Par ailleurs, elle a recensé trois projets qui n'étaient pas admissibles en raison de problèmes survenus lors de leur mise en œuvre (voir point 44). Étant donné que ces sept projets (25 %) n'auraient pas dû bénéficier du financement au titre du Feader, la Cour estime qu'ils ne contribuent pas à la réalisation des objectifs de la mesure.

34

La Cour a relevé des éléments probants qui laissent penser que 20 des 21 projets restants portaient sur des besoins agroenvironnementaux définis. Les besoins les plus fréquemment couverts étaient la protection des paysages et la protection de la biodiversité. Par ailleurs, ces projets étaient mis en œuvre comme prévu et fonctionnaient de manière durable au moment des visites d'audit. Globalement, la Cour a relevé des éléments indiquant que 20 (71 %) des 28 projets examinés avaient contribué à la réalisation des objectifs agroenvironnementaux liés à l'utilisation durable des terres agricoles.

Dans les États membres audités, les coûts des INP soutenus étaient souvent excessivement élevés ou insuffisamment justifiés

35

Pour contribuer à l'utilisation durable des terres agricoles d'une façon qui présente un bon rapport coût-efficacité, les INP doivent répondre aux besoins environnementaux correspondants, mais à un coût raisonnable. En outre, étant donné que la proportion des coûts d'investissement financée par des fonds publics est plus élevée (jusqu'à 100 %) que pour les autres mesures d'investissement relevant du Feader, les bénéficiaires de l'aide aux INP peuvent être moins incités à limiter leurs coûts. Les États membres devraient par conséquent veiller tout particulièrement à ne rembourser que des coûts d'investissement raisonnables et dûment justifiés.

36

Comme cela est indiqué au point 3, la raison d'être de l'octroi d'un soutien public aux INP est d'inciter financièrement les bénéficiaires à réaliser des investissements qui ne génèrent aucun rendement important, mais qui ont un impact positif sur l'environnement. Le taux d'aide peut ainsi atteindre 100 % des dépenses admissibles liées à l'INP. Étant donné que presque tous les types d'investissement sont susceptibles d'apporter un avantage économique direct ou indirect, les règlements applicables disposent que les INP ne peuvent procurer de rendement économique élevé au bénéficiaire. Toutefois, la Commission n'a pas fourni d'orientations indiquant ce qu'est un rendement économique élevé ou la manière dont les États membres devraient évaluer ce rendement.

37

La Cour considère que, pour préserver le principe d'économie, les États membres devraient tenir compte des éléments rémunérateurs et générateurs de rendement⁸ des opérations bénéficiant de l'aide aux INP lorsqu'ils déterminent l'intensité du soutien public. En particulier, il conviendrait de définir ce taux d'aide en fonction de l'importance des aspects rémunérateurs ou des avantages agronomiques escomptés découlant de l'INP, dans une fourchette comprise entre le taux de financement prévu pour les investissements productifs normaux, généralement 40 %, et le taux maximal de 100 % autorisé pour les INP.

38

La Cour a examiné les taux de soutien public appliqués aux INP par les quatre États membres visités. Elle a ensuite évalué si ces taux étaient ajustés afin de tenir compte d'éventuels éléments productifs, dans un échantillon de 28 projets d'INP. En outre, pour ces INP, la Cour a également évalué le caractère raisonnable des coûts. Dans l'ensemble, la Cour a constaté que la plupart des INP comportaient en réalité certains éléments productifs, mais que les États membres ne les prenaient pas en considération pour réduire les taux élevés de financement public appliqués. Dans tous les États membres, la Cour a également relevé des problèmes systématiques lorsqu'il s'agit de garantir le caractère raisonnable des coûts.

Les INP ont bénéficié de taux de financement public élevés, bien qu'ils comportent parfois des éléments rémunérateurs

39

Tous les États membres audités ont fixé des taux spécifiques pour l'aide aux INP. Alors que le Portugal (continental) et l'Italie (Pouilles) ont établi l'aide à 100 % des dépenses admissibles, le Danemark et le Royaume-Uni (Angleterre) ont défini des taux spécifiques par type d'INP, qui vont de 50 % dans le cas des INP présentant certaines caractéristiques rémunératrices à 100 % pour ceux qui n'en comportent aucune. Cette modulation concerne par exemple des projets relatifs à la construction de clôtures cofinancés à hauteur de 50 % au Royaume-Uni (Angleterre), des projets visant à restaurer les haies financés à hauteur de 60 % au Danemark et au Royaume-Uni, ainsi que des projets financés à 100 %, comme ceux portant sur la reconversion de terres en landes (Royaume-Uni) et sur l'acquisition de terres par l'État pour la création de zones humides (Danemark).

40

La Cour estime que le PDR du Royaume-Uni (Angleterre) était le seul qui tenait compte d'aspects tels que les avantages environnementaux et agronomiques escomptés ou les défaillances du marché lors de la détermination du taux d'aide pour chaque INP.

8 Les éléments productifs ou rémunérateurs d'un investissement sont ceux qui donnent lieu ou contribuent à une augmentation de la valeur ou de la rentabilité de l'exploitation agricole. Il peut s'agir d'avantages économiques ou agronomiques tels que le rôle structurel de l'investissement dans les systèmes agricoles de l'exploitation, la réduction des coûts de fonctionnement liée à l'investissement ou l'augmentation de la production de l'exploitation.

Observations

41

La Cour a cependant recensé, dans tous les États membres visités, des INP dont les caractéristiques rémunératrices n'avaient pas été prises en considération lors de la détermination du taux d'aide accordé, qui était en fait le taux maximal. La Cour considère que cette situation nuit au respect du principe d'économie, car elle donne lieu à des paiements trop élevés pour certains types de biens qui auraient pu être obtenus à un coût inférieur, compte tenu de la part des profits engendrés pour le bénéficiaire et/ou les entités associées.

- Au Portugal (continental), la plus grande partie des INP soutenus (89 % des dépenses totales consacrées à la mesure) concernait la restauration de murs de pierres sèches supportant l'agriculture en terrasses dans la vallée du Douro. Le taux de l'aide était de 100 % des dépenses admissibles, avec un plafond de 70 000 euros par exploitation. La Cour considère que ce type d'INP comporte une composante productive, étant donné que ces murs jouent un rôle structurel dans le système d'agriculture en terrasses utilisé dans la région où les investissements ont été effectués, et que l'élément du paysage n'est donc pas le seul moteur des systèmes agricoles en question. Le taux d'aide très élevé au Portugal (continental) semble contraster avec celui en vigueur au Royaume-Uni (Angleterre), où les projets concernant les murs de pierres étaient soutenus à hauteur de 60 %.

En outre, la Cour a constaté que, dans le cas d'un des six INP visités, l'aide envisagée pour le maintien de structures agricoles traditionnelles a permis de soutenir une structure non traditionnelle utilisée pour des activités agricoles.

- En Italie, la plus grande partie (97 % du total des dépenses consacrées à la mesure) des INP soutenus dans la région des Pouilles a porté sur la restauration de murs de pierres sèches délimitant les parcelles agricoles. Le taux d'aide était de 100 % des dépenses admissibles, sans plafonnement au cours de la première période d'introduction des demandes. Lors des périodes suivantes, un plafond de dépenses de 100 000 euros a été instauré. La Cour considère que ce type d'INP comporte une composante productive, étant donné que les murs de pierres sont utilisés comme délimitations pour maintenir le bétail dans certaines zones de pâturage ou pour protéger les plantations des dégâts causés par des animaux sauvages ou des cheptels voisins. Le taux d'aide très élevé en Italie (Pouilles) contraste avec la situation au Royaume-Uni (Angleterre), où les projets concernant les murs de pierres étaient cofinancés à hauteur de 60 %.
- Au Royaume-Uni (Angleterre), bien qu'il existe une méthode permettant la prise en considération du niveau d'impact économique des INP soutenus lors de la détermination du taux d'aide, la Cour a constaté que quatre des 10 projets visités sur place, tous financés à hauteur de 100 %, apportaient d'importants avantages économiques aux bénéficiaires et/ou aux entités associées. Dans deux cas concernant la restauration de tourbières⁹ dégradées, les bénéficiaires avaient géré les projets en partenariat avec deux sociétés de distribution d'eau. Les deux projets sont situés dans les zones de captage de deux réservoirs d'eau gérés par ces dernières. L'intérêt économique pour ces sociétés résidait dans la réduction des coûts de traitement de l'eau grâce à la mise en œuvre de ces INP. Bien que ces projets relèvent du champ d'application des aides aux INP,

9 Les tourbières sont des zones humides présentant une épaisse couche de sol organique (tourbe) riche en eau composé de matières végétales en décomposition ou mortes. Les tourbières comprennent les landes, les marécages, les marais, les forêts de tourbière et le permafrost de la toundra.

l'intérêt économique intrinsèque des sociétés de distribution d'eau devait être pris en considération pour déterminer le taux de l'aide.

Dans un autre cas, le bénéficiaire a utilisé l'aide pour acheter des équipements utilisés essentiellement pour son activité économique de propriétaire de forêt. Le quatrième cas concerne la restauration de bâtiments historiques dans une propriété où le bénéficiaire exploitait des chambres d'hôtes. Ces deux projets ont bénéficié d'un taux d'aide largement supérieur à celui qu'ils auraient obtenu pour des investissements productifs au titre d'autres mesures de développement rural prévues pour des projets similaires.

- Au Danemark, bien que les autorités nationales aient prévu l'octroi de taux d'aide inférieurs à 75 % aux INP liés à une activité commerciale, la Cour a constaté que deux des six projets visités avaient bénéficié d'un taux d'aide standard de 75 % alors qu'ils concernaient des pâturages utilisés pour des activités commerciales. Ces projets prévoyaient, entre autres, le placement de clôtures et la création/l'extension de zones de pâturage pour du bétail précédemment élevé en stabulation, ce qui a donné lieu à une augmentation du nombre de bovins élevés ou à la mise en location d'une partie des zones de pâturage supplémentaires.

Les États membres audités ont financé des investissements dont les coûts étaient excessivement élevés ou insuffisamment justifiés

42

La Cour a examiné les procédures en place dans les États membres audités pour garantir le caractère raisonnable des coûts des INP soutenus. Les auditeurs ont relevé des faiblesses dans tous les États membres visités.

43

Au Portugal, dans le cas des murs de pierres sèches soutenant l'agriculture en terrasses dans la vallée du Douro (89 % du total des aides aux INP), les autorités nationales avaient défini un coût unitaire admissible maximal excessif par rapport à des valeurs de référence indépendantes¹⁰ ou à des INP similaires dans d'autres États membres (voir **encadré 7**).

44

Par ailleurs, la Cour a constaté qu'une condition d'admissibilité relative aux INP nécessitant des travaux publics n'était pas respectée dans trois des six projets visités sur place au Portugal. Cette condition disposait que le contractant chargé des travaux doit être en possession d'un permis d'activité. Un examen plus approfondi a montré que 12 des 20 autres dossiers de bénéficiaires analysés étaient affectés par ce même problème d'admissibilité. Un suivi limité réalisé par les autorités nationales a montré que les contractants auxquels cinq de ces bénéficiaires avaient fait appel étaient impliqués dans 79 cas similaires.

¹⁰ Valeurs de référence obtenues à partir de la base de données publique de l'Association nationale des entreprises du bâtiment et des travaux publics (AICCOPN – Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas).

Exemples de coûts excessifs – Portugal (continental)

Les autorités nationales ont défini un coût unitaire admissible maximal de 250 euros par mètre cube dans le cas de la construction de murs de pierres sèches soutenant l'agriculture en terrasses. Selon les données fournies par les autorités nationales, le montant moyen versé aux bénéficiaires s'élevait à 198 euros par mètre cube. L'examen de valeurs de référence provenant de sources professionnelles indépendantes telles que les coûts de référence de l'Association nationale des entreprises du bâtiment laisse penser que le coût unitaire pour des travaux de ce type devrait être de 75 euros par mètre cube.

Dans le cas des murs de pierres sèches utilisés uniquement comme séparations, qui constituent un autre type d'INP, le coût unitaire admissible maximal de 150 euros par mètre cube peut être comparé au coût unitaire admissible maximal de 74 euros par mètre cube fixé dans le premier appel à propositions pour des INP similaires en Italie (Pouilles); ce montant a ensuite été ramené à 61 euros par mètre cube lors du deuxième appel à propositions. Au Royaume-Uni (Angleterre), le coût unitaire admissible maximal était de 75 euros par mètre linéaire.

45

Au Danemark, les procédures en place pour contrôler les coûts liés à un paiement n'exigeaient pas une vérification de toutes les pièces justificatives. En réalité, une déclaration de l'auditeur du bénéficiaire concernant le respect des règles juridiques et environnementales, y compris en matière d'appels d'offres, était considérée comme suffisante. De même, jusque fin 2013, les autorités danoises ne vérifiaient pas si les factures présentées avaient effectivement été acquittées par le bénéficiaire avant la demande de paiement. La Cour a également constaté que les autorités nationales ne contrôlaient pas si la TVA déductible, qui n'est pas admissible, était incluse dans les demandes de paiement présentées par les bénéficiaires. Par conséquent, pour un projet d'INP sur les six examinés par la Cour au Danemark, la TVA déductible, qui représentait 20 % du total des coûts d'investissement déclarés, a été remboursée par la suite. Depuis fin 2013, une nouvelle procédure de vérification des coûts est en place, mais la Cour n'a relevé aucun élément probant – par exemple un ordre de service ou une communication officielle au personnel – attestant de sa mise en œuvre.

46

Au Royaume-Uni (Angleterre), la Cour a examiné, le cas échéant, les documents relatifs aux appels d'offres et les accords de service passés entre les bénéficiaires et les tiers pour la gestion de 10 projets d'investissement. Elle a relevé des cas dans lesquels les coûts réellement supportés étaient supérieurs au coût des autres offres proposées. Dans d'autres cas, l'analyse des offres n'a pas comporté de comparaison avec des valeurs de référence pour atténuer le risque d'attribuer le marché à une offre dont le prix est trop élevé (voir **encadré 8**). Par ailleurs, l'absence de contrôle sur place par les autorités nationales constitue une lacune lorsqu'il s'agit de s'assurer de la réalité des INP soutenus et de l'utilisation optimale des ressources, compte tenu notamment des taux d'aide élevés et de l'absence de facteur dissuasif tel qu'une participation financière significative des bénéficiaires.

Exemples de coûts excessifs – Royaume-Uni (Angleterre)

Pour trois des dix projets visités sur place, un examen de la documentation relative à l'appel d'offres montre que le coût de l'INP était plus élevé que nécessaire, étant donné que d'autres solutions moins onéreuses avaient été présentées. Des exemples de ce type de cas de figure comportent l'utilisation de services de transport aérien, l'enlèvement de bois, des travaux de terrassement préparatoires, ainsi que la restauration d'une structure historique, pour lesquels les offres sélectionnées dépassaient le coût des offres concurrentes de 65 %, de 139 % et de 31 %, respectivement.

Pour trois autres projets visités sur place, les offres retenues étaient celles dont le coût était le plus bas. Toutefois, en l'absence de système de référence pour évaluer le caractère raisonnable des coûts des offres, le risque relatif à ce dernier n'est pas atténué, par exemple lorsque toutes les offres pour un INP ont un prix excessif.

47

En Italie (Pouilles), l'audit a montré que les coûts des INP relatifs aux murs de pierres sèches étaient systématiquement équivalents au coût unitaire admissible maximal. Bien que la Cour n'ait relevé que des éléments attestant du niveau élevé des coûts unitaires admissibles maximaux, il est évident que la mise en œuvre de projets d'INP dans des conditions différentes en fonction de la situation (région montagneuse ou plaine), de l'accessibilité ou de l'état des terres requiert une différenciation pour au moins certains coûts d'investissement (voir **encadré 9**).

48

Par ailleurs, les factures présentées par les bénéficiaires de quatre des six projets d'INP visités en Italie (Pouilles) ne contenaient pas suffisamment d'informations pour vérifier la longueur ou le volume des murs de pierres sèches restaurés et le lieu des travaux. En d'autres termes, les autorités nationales ne pouvaient garantir le caractère raisonnable des coûts ni la réalité des opérations soutenues.

Exemples de coûts excessifs – Italie (Pouilles)

Les conditions assorties à l'aide relative aux murs de pierres sèches autorisaient les bénéficiaires à déclarer leur propre main-d'œuvre agricole pour justifier une partie des coûts des travaux. Pour le reste des coûts, les travaux devaient être exécutés par des contractants externes, et les dépenses devaient être justifiées par des factures. L'absence d'obligation de recourir à des appels d'offres pour la sélection des contractants externes s'ajoutait à l'alignement systématique des coûts des INP sur le coût admissible maximal.

Un élément est révélateur du fait que le coût unitaire admissible maximal pour les murs de pierres sèches était fixé à un niveau élevé: dans l'appel à propositions de 2011, ce coût maximal est inférieur de 23 % par rapport à celui figurant dans l'appel de 2009. En dépit de cette réduction, les demandes d'aide aux INP dépassaient le montant des fonds disponibles.

L'absence de mise en concurrence, combinée à l'alignement systématique des coûts sur les plafonds unitaires admissibles fixés à un niveau élevé, fait peser un risque sur le rapport coût-efficacité de l'aide.

Observations

Le caractère raisonnable des coûts était problématique pour la plupart des INP audités par la Cour

49

L'*annexe II* présente des informations détaillées sur les 28 projets visités sur place, ainsi que des évaluations individuelles sur la présence d'éléments productifs dans les projets et sur le caractère raisonnable de leurs coûts. Elle comporte également l'évaluation globale de la Cour concernant leur rapport coût-efficacité.

50

Comme cela est indiqué au point 34, 71 % des projets audités étaient efficaces étant donné qu'ils ont contribué à la réalisation des objectifs liés à l'utilisation durable des terres agricoles. La Cour a toutefois relevé des éléments révélateurs de coûts excessifs pour 75 % des projets. L'analyse combinée de l'efficacité et du caractère raisonnable des coûts montre que, globalement, seuls cinq (soit 18 %) des 28 projets d'INP audités ont contribué à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux tout en présentant un bon rapport coût-efficacité. Il se peut que les problèmes liés au caractère raisonnable des coûts des investissements n'affectent pas uniquement l'échantillon de projets, étant donné que les exemples relevés sont la conséquence des faiblesses affectant les systèmes de contrôle des États membres décrites aux points 41 à 48.

Les faiblesses affectant le rapport coût-efficacité de l'aide aux INP pour la période 2007-2013 n'avaient pas encore été corrigées au début de la période 2014-2020

51

Avec l'entrée en vigueur du nouveau cadre financier pluriannuel 2014-2020, les États membres ou les régions souhaitant recevoir des fonds du Feader ont dû présenter leurs nouveaux PDR à la Commission pour approbation. La Commission et les États membres avaient ainsi une occasion unique de remédier aux faiblesses recensées au cours de la période précédente dans la programmation, la gestion, le suivi et l'évaluation de l'aide aux INP. Ce point est d'autant plus important que les États membres audités maintiendront ou élargiront la gamme des investissements admissibles¹¹ aux aides.

52

La Cour a évalué dans quelle mesure la Commission et les États membres visités avaient recensé et corrigé les faiblesses mises en évidence dans les deux parties précédentes du présent document, afin d'améliorer le rapport coût-efficacité des INP au cours de la nouvelle période de programmation. Cette évaluation reposait sur les informations contenues dans les quatre PDR audités¹², dans les règles d'exécution, ainsi que dans les lignes directrices et procédures de gestion et de contrôle disponibles au moment de l'audit. La Cour a par ailleurs examiné les communications entre les quatre États membres et la Commission à la suite de l'examen des projets de PDR effectué par celle-ci. Globalement, il ressort des éléments probants obtenus par la Cour qu'aucune mesure correctrice n'a encore été prise pour la majorité des faiblesses relevées par la Cour (voir points 60 à 71).

11 Au Royaume-Uni (Angleterre), comme au Portugal (continental), l'aide aux INP restera intégrée à la nouvelle mesure 10 intitulée «Agroenvironnement - climat», qui remplace l'ancienne mesure 214 intitulée «Paielements agroenvironnementaux». Au Danemark, l'aide aux INP est maintenue à des conditions similaires à celles de la précédente période de programmation, et en Italie (Pouilles), la portée de l'aide est étendue aux organismes publics en tant que bénéficiaires potentiels et à de nouveaux types d'INP comme les structures en pierre non résidentielles ou les sentiers traditionnels (*tratturi* ou chemins de transhumance).

12 Il s'agissait du PDR approuvé dans le cas du Danemark, du Portugal (continental) et du Royaume-Uni (Angleterre), et du dernier projet de PDR disponible dans le cas de l'Italie (Pouilles).

53

L'amélioration observée à ce jour est limitée parce que la Commission et les États membres n'ont pas déployé suffisamment de moyens pour recenser les lacunes potentielles en temps utile. Les autorités nationales n'ont notamment pas assez analysé les causes des irrégularités constatées lors de leurs contrôles pour améliorer la gestion du programme.

54

Les contrôles sur place effectués par les autorités nationales¹³ ont montré la fréquence élevée des irrégularités. Au Portugal (continental), 50 % des projets examinés par les autorités nationales comportaient des irrégularités ou l'utilisation finale de l'INP était éminemment productive (par exemple avec génération de rendements). En Italie (Pouilles), 27 % des INP examinés par les autorités nationales comportaient des irrégularités et au Royaume-Uni (Angleterre), des infractions aux règles régissant l'aide aux INP ont été constatées dans près de 10 % des cas. La Cour n'a pas obtenu de données sur les contrôles effectués par les autorités danoises¹⁴.

55

Les autorités nationales, à l'exception de celles du Danemark, n'ont toutefois guère utilisé les irrégularités constatées. Elles les ont essentiellement mises à profit pour réduire les montants à verser aux bénéficiaires concernés, mais elles n'ont pas analysé les causes des irrégularités pour recenser les éléments à améliorer dans la gestion du programme.

56

La Commission est chargée de superviser la mise en œuvre correcte des programmes d'INP dans les États membres. À cet égard, les visites d'audit sont essentielles pour recenser les faiblesses affectant l'exécution des procédures de gestion (par exemple la sélection des projets, les contrôles du caractère raisonnable des coûts, la production de données de suivi fiables, etc.), qui ne peuvent pas être décelées au moyen d'examens documentaires. La Cour a toutefois constaté que les audits de la Commission ont été effectués trop tard pour permettre aux États membres de déceler et de corriger les lacunes observées au cours de la période de mise en œuvre 2007-2013. En outre, au moment de l'examen et de l'approbation des PDR 2014-2020 par la Commission, les résultats de ces audits n'étaient disponibles dans aucun des États membres audités, à l'exception de l'Italie (Pouilles)¹⁵. En d'autres termes, la Commission n'a pas pu utiliser les résultats finals de ces audits pour demander aux États membres d'intégrer les mesures correctrices nécessaires dans les nouveaux PDR avant leur approbation. Une fois que la Commission approuve un PDR et que les fonds de l'UE sont mis à la disposition de l'État membre, il est plus difficile pour la Commission de s'assurer que ce dernier prend les mesures correctrices nécessaires en temps utile¹⁶.

57

Le **tableau 2** montre que, pour trois des quatre États membres audités, les résultats d'audit n'étaient pas disponibles avant l'approbation des nouveaux PDR pour la période 2014-2020.

13 Article 25 du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission du 27 janvier 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 25 du 28.1.2011, p. 8).

14 Des données supplémentaires sur les types d'erreur et sur l'importance financière des irrégularités n'ont pas été mises à disposition, sauf en ce qui concerne l'Italie (Pouilles), où le motif le plus fréquent à l'origine des irrégularités était le calcul du nombre de mètres cubes de mur restaurés.

15 Dans le cas de l'Italie, les services de la Commission n'ont pas contrôlé la mise en œuvre des INP dans les Pouilles, mais ils ont centré leur audit sur l'aide apportée aux INP en Sicile. En juin 2015, la Commission n'avait pas encore approuvé le PDR des Pouilles.

16 En mai 2015, la Commission n'avait pas encore terminé l'examen des résultats de ses audits concernant le Royaume-Uni (Angleterre), le Portugal (continental) et l'Italie (Sicile) pour la période 2007-2013, dans le cadre du processus décisionnel susceptible de donner lieu à l'imposition de corrections financières aux États membres concernés.

Calendrier des audits de la Commission sur les INP par rapport aux dates d'approbation des PDR de la période 2014-2020

État membre	Date de l'audit de la Commission	Statut de l'audit	Date d'approbation du PDR 2014-2020
Portugal (continental)	Février 2014	En cours	Décembre 2014
Royaume-Uni (Angleterre)	Juin 2014	En cours	Février 2015
Danemark	Octobre 2014	En cours	Décembre 2014

58

Le suivi et l'évaluation devraient également permettre à la Commission et aux États membres de déceler les problèmes, d'en tirer des enseignements et de mettre ceux-ci en pratique lors de l'élaboration et de l'examen des projets de PDR. Comme cela est indiqué aux points 25 à 31, le suivi n'a toutefois permis d'obtenir des informations que sur les dépenses supportées, sur le nombre de bénéficiaires et sur l'investissement total. Les évaluations à mi-parcours n'ont pas fourni d'informations utiles sur la mise en œuvre et sur les performances. Ces éléments ont compliqué encore davantage le recensement et la correction en temps utile des faiblesses affectant le rapport coût-efficacité de l'aide aux INP.

59

Les points ci-après présentent l'analyse de la Cour concernant la mesure dans laquelle la Commission et les États membres visités ont corrigé les faiblesses relevées dans les deux sections précédentes du présent rapport.

La complémentarité n'a pas toujours été assurée au niveau opérationnel pour favoriser les synergies

60

La Cour a constaté que deux des quatre États membres audités [Danemark et Italie (Pouilles)] n'avaient pas mis en œuvre l'aide aux INP en complémentarité avec d'autres régimes de soutien (voir point 20). Pour la période 2014-2020, le Danemark, comme le Royaume-Uni et le Portugal, a l'intention de mettre en œuvre les INP en synergie avec d'autres mesures de développement rural ou/et programmes environnementaux. Le nouveau règlement Feader prévoit la possibilité de réaliser des projets intégrés concernant des investissements physiques, le même bénéficiaire introduisant une seule demande pour mettre en œuvre des actions au titre d'au moins deux mesures ou sous-mesures différentes. Seul le PDR du Danemark fait explicitement référence à la possibilité de recevoir une aide pour des projets intégrés combinant trois types d'INP (création de zones humides, extensification dans les plaines et rétablissement des conditions naturelles relatives au niveau d'eau dans les zones Natura 2000) avec la nouvelle mesure 10 intitulée «Agroenvironnement-climat». Le dernier projet de PDR en date pour l'Italie (Pouilles) ne prévoit pas la mise en œuvre d'INP en synergie avec d'autres mesures au titre du Feader ou d'autres programmes environnementaux.

61

La Cour constate qu'au Portugal (continental), l'aide relative à l'entretien des murs de pierres sèches prévue dans le cadre de la nouvelle mesure 10 intitulée «Agroenvironnement-climat» est, pour l'essentiel, identique à celle octroyée lors de la période de programmation précédente au titre de la mesure 214 intitulée «Paiements agroenvironnementaux». La Cour n'a trouvé aucun élément probant attestant que les autorités nationales ont remédié au problème du chevauchement entre l'aide fournie pour l'entretien et celle relative à la restauration des murs de pierres sèches (voir point 22).

Absence d'indicateurs appropriés et de données adéquates relatives aux performances, au-delà des intrants et des réalisations

62

La Cour a relevé un manque d'indicateurs de suivi permettant de mesurer les résultats obtenus grâce à l'aide apportée aux INP pour la période de programmation 2007-2013. Par conséquent, les informations sur les performances se sont limitées au nombre d'exploitations soutenues et aux montants dépensés, car les indicateurs de résultats étaient inadaptés pour mesurer des investissements (voir points 26 à 29). En outre, la Cour a constaté qu'aucun des États membres visités n'avait complété la série d'indicateurs communs avec des indicateurs de résultats propres à leurs INP. La Commission a examiné le cadre de performance proposé par les États membres audités dans leurs projets de PDR. Cet examen a porté sur le respect, par les États membres, des exigences du système de suivi et d'évaluation pour la période 2014-2020¹⁷. Il s'agissait notamment de vérifier si les PDR comportaient les indicateurs communs de contexte, de résultats et de réalisations

et s'ils présentaient des objectifs et étapes réalisables au regard des dotations budgétaires proposées.

63

Toutefois, le nouvel ensemble d'indicateurs communs ne prévoit des indicateurs de résultats qu'au niveau des domaines prioritaires, auxquels plusieurs mesures contribuent. En d'autres termes, comme pour la période précédente, il n'existe pas d'indicateurs communs permettant d'apprécier les résultats obtenus par les différentes mesures ou sous-mesures. Étant donné que les dotations budgétaires s'effectuent au niveau des mesures/sous-mesures, la Cour estime que l'évaluation de la performance de ces dernières est importante pour déterminer la cause des problèmes et cibler efficacement les mesures correctrices. Cet exercice sera difficile si les résultats ne sont évalués qu'au niveau des domaines prioritaires. À titre d'exemple, si les objectifs d'un domaine prioritaire donné ne sont pas atteints, il sera difficile de déterminer la ou les mesures/sous-mesures responsables de cette situation ou celles qui contribuent le plus à la réalisation des objectifs définis. L'**encadré 10** montre le cadre de suivi applicable à la sous-mesure 4.4 intitulée «Investissements non productifs». Il indique qu'aucune information relative aux performances en matière de résultats ne sera produite pour les INP.

64

Les nouveaux PDR pour la période 2014-2020 élaborés par les États membres audités ne prévoient cependant aucun indicateur supplémentaire en ce qui concerne l'aide aux INP.

17 Le système commun de suivi et d'évaluation est mentionné à l'article 67 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487). Le système commun de suivi et d'évaluation est ensuite précisé dans le règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission.

Cadre de suivi applicable à la mesure 4.4 intitulée «Investissements non productifs»

Les INP sont susceptibles de contribuer à au moins trois domaines ciblés liés à la priorité du développement rural intitulée «Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes»:

- 4A biodiversité, y compris dans les zones Natura 2000, les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques, les zones agricoles à haute valeur naturelle, ainsi que les paysages européens;
- 4B gestion de l'eau, y compris la gestion des engrais et des pesticides;
- 4C prévention de l'érosion des sols et gestion des sols.

Comme les INP, les mesures suivantes peuvent également contribuer à ces domaines prioritaires: mesure 1 – Transfert de connaissances et actions d'information, mesure 2 – Services de conseil, mesure 10 – Agroenvironnement-climat, mesure 11 – Agriculture biologique, mesure 12 – Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau et mesure 13 – Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques.

Toutefois, les indicateurs communs de résultats ne s'appliquent qu'au niveau des domaines prioritaires:

- indicateurs de résultats pour le domaine prioritaire 4A: R6 – pourcentage de forêts ou d'autres zones boisées sous contrats de gestion soutenant la biodiversité et R7 – pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages;
- indicateurs de résultats pour le domaine prioritaire 4B: R8 – pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau et R9 – pourcentage des terres forestières sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau;
- indicateurs de résultats pour le domaine prioritaire 4C: R10 – pourcentage de terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou empêcher l'érosion des sols et R11 – pourcentage de terres forestières sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou empêcher l'érosion des sols.

Les indicateurs communs spécifiques aux INP sont des indicateurs de réalisations mesurant le nombre de projets soutenus, étant donné que les indicateurs pour les dépenses totales et pour les dépenses publiques totales sont appliqués au niveau des mesures (y compris des sous-mesures 4.1 à 4.4).

Les informations relatives aux performances des INP sont donc très limitées.

Observations

Faiblesses affectant les procédures de sélection

65

La Cour a relevé que des faiblesses affectent la transparence de la sélection des demandes de projets d'INP et de la vérification du respect, par les demandeurs, des principaux critères de sélection (voir point 24). La Commission n'a guère de possibilités de résoudre ces problèmes lors du processus d'approbation des PDR, étant donné que les procédures de sélection détaillées sont définies dans les règles nationales régissant la mise en œuvre du régime, généralement une fois que les PDR ont été approuvés. La Commission a toutefois exigé des États membres qu'ils intègrent dans leurs PDR l'engagement à appliquer des critères de sélection pertinents et des seuils minimaux lors de la sélection des demandes de projets. La Cour a recommandé ces pratiques à plusieurs reprises dans des rapports spéciaux antérieurs. En tout état de cause, la Commission peut surveiller, lors de ses audits, la bonne mise en œuvre des procédures de sélection des États membres.

66

Parmi les États membres audités, seul le Royaume-Uni (Angleterre) a explicitement mentionné dans son PDR les principes régissant la sélection des projets. Les informations fournies laissent penser que les problèmes exposés dans l'**encadré 3** sont susceptibles d'être résolus, tels que la définition claire de critères d'inclusion et d'exclusion, la séparation des fonctions et l'utilisation d'un système de notation comportant un seuil minimal au-delà duquel les demandes seront classées par ordre de priorité. Les autres États membres audités font référence à des critères de sélection qui seront définis à un stade ultérieur. Toutefois, ces critères n'avaient pas encore été élaborés au moment de l'audit.

Taux d'aide non ajustés en fonction des caractéristiques rémunératrices des investissements

67

Dans tous les États membres visités, la Cour a recensé des INP dont les caractéristiques rémunératrices n'avaient pas été prises en considération pour réduire le taux élevé de l'aide accordée (voir points 35 à 41). Le nouveau règlement Feader prévoit un taux d'aide maximal de 100 % pour les INP. Dans son examen des projets de PDR, la Commission a vérifié que les taux d'aide proposés par les États membres respectaient les taux maximaux fixés par le règlement. Toutefois, la Cour n'a relevé aucun élément probant attestant que la Commission exigeait des États membres qu'ils réduisent les taux d'aide pour les INP en fonction des éléments rémunérateurs des projets.

68

Les nouveaux PDR des États membres audités, à l'exception du Danemark, présentent une plus grande variété de taux d'aide pour les INP, ce qui augmente les possibilités pour les autorités nationales de moduler les aides en fonction des caractéristiques rémunératrices des investissements. Dans l'ensemble, il s'agit d'une amélioration limitée, puisque seul le Royaume-Uni (Angleterre) appliquera la bonne pratique consistant à définir un taux d'aide spécifique pour chaque type d'INP, sur la base des caractéristiques rémunératrices de ce dernier. Le Royaume-Uni (Angleterre) dispose d'une liste exhaustive d'options en matière de travaux d'équipement, qui reprend des taux variant entre 10 % et 100 % en fonction des caractéristiques non rémunératrices de l'option concernée. Toutefois, il convient de noter que la Cour a relevé des problèmes dans l'application correcte de cette procédure de modulation au cours de la période 2007-2013.

Observations

Coûts excessifs ou insuffisamment justifiés

69

Au-delà des déclarations générales indiquant l'intention des États membres de recourir à des coûts de référence et de comparer les différentes offres, la Cour a relevé des exemples d'améliorations concrètes dans les procédures de vérification du caractère raisonnable des coûts dans deux États membres [Royaume-Uni (Angleterre) et Portugal continental].

70

Au Royaume-Uni (Angleterre), les bénéficiaires devront fournir une indication précise de l'activité qui doit faire l'objet d'un marché, une invitation à soumissionner, un minimum de trois devis écrits, une évaluation de toutes les offres et une justification du choix du fournisseur retenu qui fait référence à des critères préétablis et enregistrés en matière d'optimisation des ressources. Au Portugal (continental), les coûts de référence seront validés en fonction de valeurs de référence provenant de sources professionnelles indépendantes. Le Danemark a également indiqué son intention de recourir à des coûts de référence pour les différentes phases des projets concernant la création de zones humides. Néanmoins, étant donné que ces coûts n'avaient pas encore été définis au moment de l'audit, la Cour n'a pas pu évaluer le caractère approprié des valeurs de référence sur lesquelles ils seront fondés.

Autre problème d'admissibilité

71

La Cour a constaté qu'au Danemark, des études de faisabilité (voir **encadré 3**) sont prévues pour les INP admissibles en ce qui concerne tous les types d'intervention au niveau national. Le nouveau règlement Feeder dispose explicitement que les études de faisabilité sont des dépenses admissibles, même lorsqu'aucune dépense d'investissement n'est engagée en raison des résultats de ces mêmes études¹⁸. Néanmoins, la Cour estime que l'octroi par défaut d'une aide aux INP pour les études de faisabilité nuit au principe d'économie, compte tenu notamment de l'expérience acquise au cours de la période précédente, durant laquelle un grand nombre d'études de faisabilité positives n'ont débouché sur aucun investissement. Par ailleurs, la Cour considère que le recours généralisé aux études de faisabilité peut comporter le risque que d'autres frais généraux, tels que les honoraires de consultance ou les conseils professionnels, soient qualifiés d'études de faisabilité, afin de ne pas avoir à respecter la condition d'admissibilité en vertu de laquelle ces frais généraux doivent être liés à des dépenses d'investissement réelles.

18 Article 45 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil.

Conclusions et recommandations

72

Dans le cadre de la politique de développement rural de l'UE, les États membres peuvent utiliser le budget de l'Union pour octroyer des subventions destinées à couvrir les coûts d'investissements non productifs (INP). Les INP sont des investissements qui ne doivent pas générer de rendement économique élevé pour les entrepreneurs, mais contribuer à l'utilisation durable des terres agricoles. En particulier, les INP doivent jouer un rôle complémentaire en contribuant à la réalisation d'objectifs ou d'engagements agroenvironnementaux, qui peuvent être définis dans le cadre d'autres programmes, ou au renforcement de la valeur environnementale de zones protégées. En raison du caractère non productif des INP, les États membres leur appliquent des taux d'aide publique qui sont plus élevés que ceux accordés à des investissements productifs et qui atteignent souvent 100 % du total des coûts d'investissement.

73

L'audit visait à répondre à la question ci-après: «Les INP ont-ils apporté une contribution présentant un bon rapport coût-efficacité à l'utilisation durable des terres agricoles?» La Cour estime, en conclusion, que, dans l'ensemble, le soutien aux INP a contribué à la réalisation des objectifs liés à l'utilisation durable des terres agricoles, mais d'une manière qui ne présente pas un bon rapport coût-efficacité.

74

La Cour a constaté que les États membres ont axé l'aide apportée aux INP sur des types d'investissements susceptibles de répondre efficacement à leurs besoins agroenvironnementaux. Cette constatation a été corroborée par l'échantillon de projets visités par la Cour, dont 71 % répondaient à des besoins et objectifs agroenvironnementaux définis par les États membres, notamment la protection des paysages

et de la biodiversité. Toutefois, les INP n'ont pas toujours joué un rôle complémentaire dans la réalisation des objectifs spécifiques d'autres programmes agroenvironnementaux. Souvent, les INP n'ont pas été mis en œuvre en synergie avec d'autres régimes et les aides ont été accordées à des bénéficiaires qui n'avaient pris aucun engagement agroenvironnemental supplémentaire ou qui ne bénéficiaient pas d'autres programmes de soutien en faveur de l'environnement. La Cour estime que cela affaiblit l'impact potentiel des INP sur l'environnement (voir points 19 à 23 et 32 à 34).

Recommandation n° 1 – Complémentarité et synergies avec d'autres régimes d'aide

- a) Afin de favoriser un effet de synergie plus puissant pour la réalisation des objectifs agroenvironnementaux, il faudrait maximiser le rôle complémentaire des INP. À cette fin, la Commission devrait encourager les États membres à mettre en œuvre les INP davantage en synergie avec d'autres mesures de développement rural et/ou projets environnementaux. Plus concrètement, la Commission devrait, à compter de 2017, suivre l'exécution des INP par les États membres concernés au moyen de leurs rapports annuels sur la mise en œuvre, qui devraient également mentionner le nombre et le pourcentage de projets d'INP exécutés en combinaison avec d'autres mesures de développement rural ou programmes environnementaux, dont les projets intégrés.
- b) Les États membres devraient inclure, dans leur plan d'évaluation, une appréciation de la mesure dans laquelle les INP sont mis en œuvre en synergie avec d'autres mesures de développement rural ou programmes environnementaux.

75

Des faiblesses dans les procédures de sélection des États membres ont compromis l'efficacité globale de l'aide. Elles ont conduit les États membres à financer des investissements qui n'étaient pas admissibles au concours de l'UE et qui, par suite, n'ont pas contribué à la réalisation des objectifs visés par le régime d'aide. Les États membres ont aussi sélectionné des demandes de projets sans vérifier de manière appropriée que ceux-ci respectaient des critères de sélection essentiels. En outre, certains États membres ont eu recours à des procédures de sélection qui n'étaient pas totalement transparentes (voir point 24).

Recommandation n° 2 – Sélection des demandes de projets d'INP

- a) Les États membres devraient veiller à ce que les procédures de sélection soient transparentes et mises en œuvre de manière effective. Les États membres devraient notamment rendre publics tous les critères utilisés pour la sélection et la hiérarchisation des INP, et vérifier effectivement le respect de ces critères. En outre, les États membres devraient garantir une séparation adéquate des fonctions entre les organisations et les personnes participant à la transmission et à la sélection des demandes.
- b) Pour la nouvelle période de programmation, la Commission devrait fournir aux États membres des orientations sur les critères de sélection, en tenant dûment compte de leur transparence, et vérifier que ces États appliquent des procédures appropriées pour sélectionner les projets.

76

L'audit a permis de relever que ni la Commission ni les États membres ne disposaient d'informations pertinentes sur les résultats obtenus directement grâce à l'aide apportée aux INP. Des données de base sur les performances faisaient défaut, comme celles sur l'augmentation du nombre de structures traditionnelles ou d'éléments du paysage restaurés, ou sur la mesure dans laquelle les INP ont contribué à protéger la biodiversité. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation. Premièrement, les États membres n'ont défini, pendant la phase de programmation, aucun indicateur de référence leur permettant d'effectuer une allocation judicieuse des ressources et une comparaison ultérieure des progrès réalisés. Deuxièmement, les indicateurs communs de suivi utilisés pour agréger les données relatives aux performances aux niveaux des États membres et de l'UE ne mesuraient que les données sur les intrants et sur les réalisations, telles que le montant dépensé, le nombre d'exploitations soutenues et le volume total des investissements.

77

L'absence d'indicateurs de résultats spécifiques a conduit certains États membres à regrouper l'évaluation des INP avec celle d'autres programmes environnementaux, en partant de l'hypothèse utopique selon laquelle les INP et les autres programmes fonctionneraient de la même façon, malgré l'absence de données objectives concernant les effets de l'aide apportée aux INP (voir points 25 à 31).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 3 – Suivi et évaluation

- a) La Commission devrait s'assurer que la contribution des INP à la réalisation des objectifs agroenvironnementaux de l'UE fasse l'objet d'un suivi, ou à tout le moins d'une appréciation spécifique lors des évaluations relatives à la période de programmation 2014-2020. À cette fin, la Commission devrait conseiller aux États membres où l'aide aux INP est élevée de définir des indicateurs de résultats spécifiques pour les types d'INP le plus fréquemment financés.
- b) Les États membres devraient transmettre des informations sur ces indicateurs dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre à compter de juin 2016. Ils devraient inclure l'appréciation des résultats des INP dans leur plan d'évaluation.

78

La plupart des projets visités par la Cour ont contribué positivement aux besoins et aux objectifs agroenvironnementaux des États membres. Cependant, pour que cette contribution présente un bon rapport coût-efficacité, il est essentiel que les coûts des INP soutenus soient raisonnables et justifiés. C'est d'autant plus le cas si les taux de financement public sont élevés (jusqu'à 100 %), ce qui peut conduire les bénéficiaires à être moins incités à limiter les coûts. Toutefois, la Cour a décelé des éléments indiquant clairement que les coûts étaient excessifs pour 75 % des projets. Par suite, elle a relevé que seuls cinq (18 %) des 28 projets audités présentent un bon rapport coût-efficacité.

79

Les faiblesses observées concernant le caractère raisonnable des coûts des INP n'affectent pas uniquement l'échantillon de projets, étant donné que les exemples concrets décelés résultent d'insuffisances dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. En particulier, ces derniers ont remboursé des coûts d'investissement sur la base de coûts unitaires considérablement plus élevés que les coûts réels du marché, n'ont pas vérifié de façon appropriée la réalité des coûts déclarés ou ont accepté l'offre la plus chère pour réaliser l'investissement sans demander de justification aux bénéficiaires ou sans comparer les coûts proposés à des valeurs de référence.

80

L'audit a par ailleurs révélé, dans tous les États membres audités, plusieurs cas où des INP présentant des caractéristiques rémunératrices évidentes ont bénéficié des taux d'aide maximaux prévus pour ce type d'investissements. Cela signifie que, dans la plupart des cas, ces investissements étaient intégralement financés par des deniers publics. La Cour estime que l'absence de réduction, par les États membres, de ces taux d'aide élevés pour prendre en considération les éléments rémunérateurs a donné lieu à un paiement indu relatif aux coûts d'investissement associés. En effet, après déduction des profits découlant de ces investissements pour les bénéficiaires, ces coûts pouvaient en réalité être inférieurs à l'aide accordée (voir points 35 à 50).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 4 – Taux d'aide et caractère raisonnable des coûts

- a) Les États membres devraient élaborer, dès que possible, des critères appropriés pour déterminer les caractéristiques rémunératrices des INP bénéficiant des taux d'aide les plus élevés. Ces critères devraient tenir compte, par exemple, des avantages économiques ou agronomiques, du degré d'aide financière nécessaire pour encourager la réalisation de l'INP et du taux d'aide de base applicable aux investissements productifs dans la même région géographique. Les États membres devraient ensuite ajuster l'intensité de l'aide sur la base de cette évaluation.
- b) La Commission devrait également fournir des orientations supplémentaires sur l'établissement de ces critères et encourager leur mise en œuvre par l'intermédiaire du comité de suivi.
- c) Les États membres devraient, sans délai, mettre en œuvre des procédures pour veiller à ce que les coûts des INP soutenus ne dépassent pas ceux des biens, des services ou des travaux similaires offerts par le marché. Plus concrètement, les États membres devraient définir des valeurs et/ou des coûts de référence appropriés par rapport auxquels les coûts des INP seraient systématiquement vérifiés lors des contrôles administratifs. Ces contrôles doivent inclure la vérification des éléments de preuve attestant que les bénéficiaires ont réellement supporté les coûts déclarés.

- d) Pour approuver les PDR des États membres pour la période 2014-2020, la Commission devrait s'appuyer sur les informations fournies par ces derniers sur les caractères vérifiable et contrôlable des mesures, afin de veiller à ce qu'ils établissent et mettent en œuvre des procédures adéquates concernant la nature raisonnable des coûts.
- e) Dans le cadre de son plan d'audit pluriannuel, la Commission devrait vérifier si les États membres mettent effectivement en place les contrôles prévus pour garantir le caractère raisonnable des coûts.

81

L'aide apportée aux INP au titre du Feader se poursuit au cours de la période de programmation 2014-2020, mais la Commission et les États membres n'ont pas encore corrigé la plupart des faiblesses relevées par la Cour, principalement parce qu'ils n'ont pas déployé suffisamment d'efforts pour recenser ces dernières en temps utile afin que les mesures correctrices nécessaires puissent être prises avant le début de la nouvelle période. D'une part, les États membres n'ont pas analysé les causes des irrégularités relevées lors de leurs propres contrôles pour améliorer la gestion du programme. D'autre part, les audits de la Commission ont été effectués trop tard pour permettre aux États membres de recenser et de corriger les lacunes en matière de gestion au cours de la période de programmation 2007-2013 (voir points 51 à 71).

Recommandation n° 5 – Recensement des lacunes en matière de gestion

- a) Avant la réalisation des premiers contrôles sur place pour la période 2014-2020, les États membres devraient définir une méthode pour consolider et analyser en temps utile les informations sur la cause des erreurs constatées lors de ces contrôles. Les résultats de cette analyse devraient se traduire, le cas échéant, par une amélioration des systèmes de gestion et de contrôle du régime d'aide en faveur des INP. Les États membres devraient fournir des informations sur ces améliorations dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre à compter de juin 2016.
- b) Lorsqu'elle planifie ses futurs audits, la Commission devrait tenir dûment compte de l'ampleur des faiblesses relevées par la Cour dans ce domaine de dépenses, malgré son importance limitée sur le plan financier.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Augustyn KUBIK, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 novembre 2015.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Caractéristiques principales du soutien apporté aux investissements non productifs au titre du Feader dans le domaine de l'agriculture

	Période de programmation 2007-2013	Période de programmation 2014-2020
Intitulé/ actions	Mesure 216 – Aide aux INP Investissements qui n'entraînent pas d'augmentation significative de la valeur ou de la rentabilité de l'exploitation agricole.	Mesure 4.4 – Aide aux INP liés à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux et climatiques Investissements qui n'entraînent pas d'augmentation significative de la valeur ou de la rentabilité de l'exploitation agricole.
Motifs	Il convient d'accorder une aide pour les INP lorsqu'ils sont nécessaires pour: <ul style="list-style-type: none"> - respecter les engagements agroenvironnementaux; - atteindre d'autres objectifs agroenvironnementaux; - renforcer, dans l'exploitation, le caractère d'utilité publique d'une zone Natura 2000 ou d'autres zones à haute valeur naturelle. 	Il convient d'accorder une aide pour les INP liés à la réalisation d'objectifs agroenvironnementaux et climatiques, y compris: <ul style="list-style-type: none"> - l'état de conservation de la biodiversité des espèces et des habitats; - le renforcement du caractère d'utilité publique d'une zone Natura 2000 ou d'autres systèmes à haute valeur naturelle dans l'État membre.
Bénéficiaires	- Agriculteurs et/ou gestionnaires de terres	- Agriculteurs et/ou gestionnaires de terres
Types d'opérations	<ul style="list-style-type: none"> - Changement d'affectation des terres; - restauration des zones humides; - conversion de terres agricoles en marais; - construction/gestion de biotopes/d'habitats; - gestion de cultures pérennes à haute valeur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Travaux d'équipement dans le cadre d'un engagement agroenvironnemental et climatique; - clôtures et autres ouvrages nécessaires pour faciliter la gestion de la conservation; - restauration de zones humides et marécageuses; - restauration de paysages et d'éléments y afférents; - murs de pierres sèches.

Annexe II

Liste synthétique des INP visités sur place

État membre	Description	Approuvé par le Feader (euros)	Complémentarité ¹		INP ²	Taux d'aide (%)	Objectif environnemental ³		Admissibilité ⁴	Caractère raisonnable des coûts ⁵	Bon rapport coût-efficacité global ⁶
			Synergie	Générale			Proposé	Atteint			
DK ⁷	Plantations	107 786		Oui	Partiellement	60	Amélioration du paysage et du biotope	Oui	Oui	Non	Non
DK	Pâturage	29 132		Oui	Partiellement	75	Amélioration du paysage et du biotope	Oui	Partiellement	Non	Non
DK	Zone humide	2 089 870		Oui	Oui	100	Protection/amélioration de l'environnement aquatique	Non	Partiellement	Non	Non
DK	Étude préliminaire zone humide	48 523		Oui	Non	100	Protection/amélioration de l'environnement aquatique	Non	Non	Non	Non
DK	Haies	6 926		Oui	Partiellement	60	Amélioration du paysage et du biotope	Oui	Oui	Non	Non
DK	Pâturage	43 529		Oui	Partiellement	75	Amélioration du paysage et du biotope	Oui	Oui	Non	Non
IT	Murs de pierres sèches	251 245		Oui	Partiellement	100	Paysage	Non	Non	Non	Non
IT	Murs de pierres sèches	975 328		Oui	Partiellement	100	Paysage	Oui	Oui	Non	Non
IT	Murs de pierres sèches	208 760		Oui	Partiellement	100	Paysage	Oui	Oui	Non	Non
IT	Murs de pierres sèches	200 397		Oui	Partiellement	100	Paysage	Oui	Partiellement	Non	Non
IT	Zones humides	35 759		Oui	Non	100	Biodiversité, paysage	Non	Non	Non	Non
IT	Zones humides	492 196		Oui	Oui	100	Biodiversité, paysage	Non	Non	Oui	Non
UK ⁸	Pont suspendu	407 408 ⁹		Oui	Oui	99	Paysage	Oui	Partiellement	Non	Non
UK	Éléments liés à l'accès – zones humides	264 576	Oui		Oui	99	Accès du public et conservation de la faune sauvage naturelle	Oui	Oui	Oui	Oui
UK	Prairies de chaume	294 845	Oui		Partiellement	95	Biodiversité, conservation de la faune sauvage naturelle	Non	Non	Non	Non
UK	Mur de pierres, plantation d'arbres	166 883	Oui		Partiellement	65	Biodiversité, paysage	Oui	Oui	Oui	Oui
UK	Tourbières hautes des plaines	1 027 307	Oui		Oui	100	Biodiversité, conservation de la faune sauvage naturelle	Oui	Partiellement	Non	Non
UK	Tourbière	1 710 408	Oui		Partiellement	100	Protection de la biodiversité et des ressources	Oui	Oui	Non	Non
UK	Tourbière	1 153 002	Oui		Oui	100	Protection de la biodiversité et des ressources	Oui	Oui	Oui	Oui

État membre	Description	Approuvé par le Feader (euros)		Complémentarité ¹		INP ²	Taux d'aide (%)	Objectif environnemental ³		Admissibilité ⁴	Caractère raisonnable des coûts ⁵	Bon rapport coût-efficacité global ⁶
		Synergie	Générale	Proposé	Atteint							
UK	Mur de pierres	159 183	Oui		Partiellement	68	Paysage	Oui	Oui	Oui	Oui	
UK	Tourbière	622 402	Oui		Partiellement	89	Protection de la biodiversité et des ressources	Oui	Oui	Oui	Oui	
UK	Bâtiments historiques	284 775	Oui		Non	93	Paysage	Non	Non	Non	Non	
PT	Structures traditionnelles	21 721	Oui		Non	100	Paysage	Non	Non	Non	Non	
PT	Murs de pierres sèches	59 500	Oui		Partiellement	100	Paysage	Oui	Oui	Non	Non	
PT	Murs de pierres sèches	59 500	Oui		Partiellement	100	Paysage	Oui	Partiellement	Non	Non	
PT	Murs de pierres sèches	59 500	Oui		Partiellement	100	Paysage	Oui	Partiellement	Non	Non	
PT	Murs de pierres sèches	59 479	Oui		Partiellement	100	Paysage	Oui	Partiellement	Non	Non	
PT	Structures traditionnelles	25 876	Oui		Oui	100	Paysage	Oui	Partiellement	Non	Non	

1 Complémentarité: un INP a été considéré comme mis en œuvre en synergie lorsque les fonds qui lui étaient alloués complétaient des paiements effectués au titre d'autres mesures relevant du Feader et/ou d'autres programmes environnementaux. La complémentarité générale s'applique aux projets qui n'ont pas été mis en œuvre en synergie avec d'autres programmes, mais partagent les mêmes objectifs généraux.

2 Évaluation de l'importance des éléments rémunérateurs des projets d'INP: la Cour a considéré que l'investissement était *non productif* lorsqu'elle n'a relevé aucun indice attestant qu'il produisait et/ou contenait des éléments rémunérateurs significatifs. La Cour a estimé que l'investissement était *partiellement productif* lorsqu'elle a considéré que les éléments rémunérateurs observés n'étaient pas significatifs, mais qu'ils auraient dû être pris en considération pour réduire le taux d'aide accordé, ce dernier étant très élevé. La Cour a considéré que les investissements comportaient un élément rémunérateur «significatif» lorsqu'ils exerçaient une influence évidente sur l'activité commerciale ou productive principale du bénéficiaire.

3 Évaluation visant à déterminer si le projet d'INP a contribué à la réalisation de l'objectif (des objectifs) environnemental (environnementaux) proposé(s) (Oui/Non). Lorsque l'INP a été jugé non admissible, la Cour estime que le projet en cause ne contribue pas à la réalisation des objectifs de la mesure.

4 Évaluation de l'admissibilité des projets d'INP en ce qui concerne leur nature et leurs coûts (Oui/Non/Partiellement). La mention «partiellement» indique l'existence de coûts non admissibles qui n'affectent pas l'intégralité du projet d'INP.

5 Évaluation du caractère raisonnable des coûts des projets d'INP (Oui/Non). Cette évaluation tient compte de l'existence de procédures d'appel d'offres appropriées et/ou de l'utilisation de coûts de référence raisonnables. Elle consiste aussi à vérifier si les éléments rémunérateurs du projet ont été pris en considération lors du calcul du taux d'aide élevé.

6 Bon rapport coût-efficacité (Oui/Non): la Cour considère que les investissements non productifs présentent un bon rapport coût-efficacité lorsqu'ils remplissent les deux critères suivants: i) ils sont efficaces; en d'autres termes, ils sont admissibles, répondent à un besoin agroenvironnemental et/ou contribuent à la réalisation d'un objectif agroenvironnemental défini par les États membres dans leur PDR; ii) aucun élément probant n'atteste que les mêmes investissements auraient pu être réalisés à un coût inférieur (c'est-à-dire que les coûts d'investissement sont raisonnables). Lorsque ce dernier cas de figure se présente, le rapport coût-efficacité des investissements est moins avantageux, étant donné que les mêmes objectifs et/ou résultats auraient été réalisés ou obtenus à un moindre coût.

7 Les montants en couronnes danoises (DKK) relatifs aux projets du Danemark ont été convertis en euros au taux de change suivant: 0,13 euro = 1 DKK.

8 Les montants en livres sterling (GBP) relatifs aux projets du Royaume-Uni ont été convertis en euros au taux de change suivant: 1,18 euro = 1 GBP.

9 La contribution du Feader à chaque projet individuel financé au Royaume-Uni ne ressortait pas clairement de la documentation examinée relative aux subventions. La Cour a donc utilisé le taux moyen de cofinancement au titre du Feader pour les projets relevant de la mesure 216 au cours de la période allant de 2007 à mai 2015 au Royaume-Uni, qui était de 74 %. Ce taux a été appliqué au calcul des montants versés au titre du Feader en faveur de ces projets.

Liste synthétique des besoins, des objectifs et des types d'INP par État membre

État membre	Besoins recensés et objectifs	Description des types d'INP
Royaume-Uni (Angleterre)	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation de la faune sauvage naturelle; - protection des ressources naturelles; - adaptation des méthodes agricoles; - préservation de la qualité et des caractéristiques du paysage; - promotion de l'accès et de la compréhension du public. 	<ul style="list-style-type: none"> - Séparations traditionnelles; - clôtures dans le cadre de travaux de conservation; - éléments liés à la plantation d'arbres et à leur gestion; - restauration de zones humides et marécageuses; - contrôle des broussailles et des fougères; - reconversion de terres en landes et en prairies riches en espèces; - restauration de paysages et de caractéristiques y afférentes; - structures pour certaines espèces; - modifications des voies d'accès aux exploitations et des points d'entrée.
Portugal (continental)	<ul style="list-style-type: none"> - Préservation de la qualité et des caractéristiques du paysage; - maintien de la structure écologique des systèmes de production agricole dans le but de préserver les zones à haute valeur naturelle; - maintien d'habitats spécifiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Murs de pierres sèches; - structures traditionnelles; - protection des zones ripicoles; - clôtures (pour protéger l'activité contre la faune sauvage); - séparations traditionnelles; - structures de gestion de l'eau.
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation de la faune sauvage naturelle; - protection des ressources naturelles; - adaptation des méthodes agricoles; - préservation de la qualité et des caractéristiques du paysage; - promotion de l'accès et de la compréhension du public. 	<ul style="list-style-type: none"> - Préservation des paysages et d'éléments culturels; - mise en place d'une végétation améliorant le paysage et le biotope; - restauration de digues; - opérations visant à encourager l'utilisation durable du patrimoine naturel rural et l'accès du public à celui-ci; - établissement de zones humides permanentes; - inondation périodique et récurrente de terres agricoles; - nettoyage des broussailles et des clôtures; - rétablissement des conditions hydrologiques; - conversion de terres agricoles en prairies permanentes.
Italie (Pouilles)	<ul style="list-style-type: none"> - Conservation de la biodiversité; - protection et diffusion de systèmes agroforestiers à haute valeur naturelle; - protection des paysages. 	<ul style="list-style-type: none"> - Murs de pierres sèches; - petites zones humides artificielles; - interventions sur des zones humides telles que tours d'observation de la faune sauvage, allées de passage; - interventions en vue de la plantation de haies.

Synthèse

I
Les INP ne doivent pas générer de rendement économique élevé pour ceux qui les entreprennent. Cela ne signifie pas qu'aucun rendement économique ne peut être escompté ni accepté. La majorité des investissements intègre toujours un élément de rendement même si la nature de l'investissement est exclusivement non productive, par exemple dans le cas de l'installation de haies constituées d'arbres ou de buissons qui, lorsqu'ils sont élagués ou coupés, peuvent produire de la biomasse servant de source d'électricité. Il est donc difficile de créer un investissement exclusivement non productif.

Les autorités de gestion peuvent réduire l'intensité de l'aide. Toutefois, si des objectifs environnementaux doivent être réalisés, l'incidence d'une telle réduction sur l'utilisation de la mesure doit être estimée afin de garantir la réalisation des objectifs environnementaux.

II
La différence de taux d'aide maximal entre les investissements productifs et non productifs est due au fait que, par définition, les investissements non productifs ne sont pas supposés apporter des avantages économiques importants. Par conséquent, sans un taux d'aide plus élevé, les objectifs agroenvironnementaux et climatiques ne pourraient pas être réalisés.

IV
L'article 24, paragraphe 2, point d), du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission prévoit que les États membres sont tenus d'évaluer le caractère raisonnable des coûts présentés pendant les contrôles administratifs à l'aide d'un système approprié d'évaluation, tel que les coûts de référence, la comparaison des offres ou un comité d'évaluation. Cette disposition a été maintenue pour la période de programmation 2014-2020.

Les États membres doivent également s'assurer de l'admissibilité des projets, les évaluer par rapport aux critères de sélection établis en consultation avec le comité de suivi et les classer en fonction de leur qualité. La Commission a élaboré des orientations sur l'admissibilité et la sélection afin d'aider les États membres et les régions lors de la programmation et de la mise en œuvre des programmes de développement rural 2014-2020.

V
Lorsque le niveau de l'aide est fixé sur la base des barèmes de coûts et des hypothèses standards relatives aux pertes de revenus, les États membres veillent à ce que les calculs ne contiennent que des éléments vérifiables, soient fondés sur des chiffres établis au moyen d'une expertise appropriée et soient différenciés selon le niveau local ou régional, selon ce qui convient.

Lorsque le niveau de l'aide est fixé sur la base d'options de coût simplifiées, une évaluation ex ante approfondie de la méthode de calcul est nécessaire et sera applicable à tout coût relevant de la catégorie sélectionnée.

Ces méthodes devraient garantir que les coûts supportés et déclarés sont raisonnables et devraient aider à justifier les paiements proposés par les États membres.

VI
La Commission effectue des audits de conformité dans les États membres afin de vérifier que les dépenses engagées sont en conformité avec les règles. Des faiblesses concernant le caractère raisonnable des coûts ont été constatées lors de ces audits. Des corrections financières ont déjà été réalisées en la matière et un certain nombre de procédures d'apurement de conformité sont en cours et devraient aboutir à de nouvelles corrections financières.

VII

Le SCSE fournit des informations de suivi sur l'aide apportée. Une évaluation plus approfondie de l'efficacité de l'ensemble des mesures par rapport aux objectifs des programmes sera effectuée au moment de l'évaluation ex post. Toutefois, il convient de trouver un équilibre entre ce qui peut être fait grâce au suivi et à l'évaluation, en tenant compte du risque de charge administrative excessive et de contraintes financières. La collecte d'indicateurs de résultat spécifiques aux INP peut se révéler compliquée.

VIII

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, la Commission a renforcé les dispositions et les orientations relatives au caractère raisonnable des coûts.

Le programme de travail d'audit est déterminé sur la base d'une analyse des risques, dont l'élément le plus important est le niveau des dépenses. Le montant du financement attribué aux INP étant relativement faible, la priorité est donnée aux mesures plus importantes du point de vue financier, qui, si elles devaient présenter des faiblesses dans le système de gestion et de contrôle, pourraient avoir une incidence plus importante sur le budget de l'UE.

IX Premier alinéa

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission considère que la nouvelle période de programmation 2014-2020 offre la possibilité d'accroître les synergies entre les mesures de développement rural afin de réaliser les objectifs politiques. Bien que tous les INP ne doivent pas être directement complémentaires d'autres programmes et mesures de développement rural, lorsqu'une telle complémentarité existe, la Commission encouragera les États membres concernés à indiquer dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre le nombre et le pourcentage de projets d'INP liés à la réalisation d'engagements agroenvironnementaux et climatiques.

IX Deuxième alinéa

Cette partie de la recommandation concerne les États membres.

IX Troisième alinéa

Cette recommandation concerne les États membres.

IX Quatrième alinéa

La Commission accepte cette recommandation.

Les critères de sélection sont définis par les États membres à la suite d'une consultation avec le comité de suivi au sein duquel la Commission joue un rôle consultatif.

La Commission a élaboré des orientations sur l'admissibilité et les critères de sélection afin d'aider les États membres et les régions lors de la programmation et de la mise en œuvre des programmes de développement rural 2014-2020.

La Commission continuera d'effectuer des audits de conformité dans les États membres conformément à sa planification des audits afin de vérifier que les dépenses engagées sont en conformité avec les règles, y compris la procédure appropriée pour la sélection et l'évaluation des projets. Les mesures et les organismes payeurs à auditer sont déterminés sur la base d'une analyse des risques, dont l'élément le plus important est le niveau des dépenses.

IX Cinquième alinéa

La Commission accepte cette recommandation.

Le SCSE 2014-2020 surveillera la mise en œuvre de la mesure alors que l'évaluation examinera sa performance dans le contexte des objectifs pertinents en matière de développement rural.

IX Sixième alinéa

Cette recommandation concerne les États membres.

IX Septième alinéa

Cette recommandation concerne les États membres.

IX Huitième alinéa

La Commission accepte cette recommandation.

Les autorités de gestion peuvent réduire l'intensité de l'aide. Toutefois, si des objectifs environnementaux doivent être réalisés, l'incidence d'une telle réduction sur l'utilisation de la mesure doit être estimée afin de garantir la réalisation des objectifs environnementaux.

IX Neuvième alinéa

Cette recommandation concerne les États membres.

IX Dixième alinéa

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission continuera d'effectuer des audits de conformité dans les États membres conformément à son programme pluriannuel d'audit afin de vérifier que les dépenses engagées sont en conformité avec les règles, y compris le caractère raisonnable des coûts. Les mesures et les organismes payeurs à auditer sont déterminés sur la base d'une analyse des risques.

IX Onzième alinéa

Cette recommandation concerne les États membres.

IX Douzième alinéa

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

La Commission tient dûment compte des conclusions de la Cour pour établir sa planification des audits.

Toutefois, le plan d'audit pluriannuel est déterminé sur la base d'une analyse des risques, dont un élément important est le niveau des dépenses. Le montant du financement attribué aux investissements non productifs étant relativement faible, la priorité est donnée aux mesures plus importantes du point de vue financier, qui, si elles devaient présenter des faiblesses dans le système de gestion et de contrôle, pourraient avoir une incidence plus importante sur le budget de l'UE.

Introduction

08

La différence de taux d'aide maximal entre les investissements productifs et non productifs est due au fait que, par définition, les investissements non productifs ne sont pas supposés apporter des avantages économiques importants. Par conséquent, sans un taux d'aide plus élevé, les objectifs agroenvironnementaux et climatiques ne pourraient pas être réalisés.

Observations

19

Les INP visent à contribuer aux priorités et objectifs généraux en matière de développement rural. En ce sens, les INP sont complémentaires d'autres mesures de développement rural lorsqu'il s'agit de poursuivre des objectifs agroenvironnementaux (et, pour la période 2014-2020, également climatiques). Alors que la synergie entre les INP et d'autres mesures de développement rural peut être réalisée en établissant un lien dans leur mise en œuvre (par exemple en liant les projets d'INP à la réalisation d'engagements agroenvironnementaux et climatiques spécifiques), les INP peuvent également contribuer aux objectifs agroenvironnementaux et climatiques, à Natura 2000 et aux systèmes à haute valeur naturelle en tant que mesure autonome.

21

Voir la réponse commune au point 19.

22

La Commission estime que, par principe, le chevauchement des engagements menant à un double financement doit être exclu.

Les objectifs des mesures 214 et 216 sont différents et clairement établis dans les PDR. L'aide au titre de la mesure 214 vise, notamment, l'entretien des murs de pierres sèches, alors que les INP peuvent soutenir la reconstruction/restauration des murs de pierres sèches. Toutefois, dans certains cas, il n'est pas simple de tracer une ligne de démarcation claire et cela peut alourdir la charge administrative.

23

Voir la réponse commune de la Commission au point 19.

24

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, les critères de sélection sont obligatoires pour l'aide aux INP.

Voir également la réponse de la Commission au point 19.

Encadré 3 a)

Compte tenu de la contribution escomptée des investissements non productifs aux objectifs environnementaux, l'exclusion des études de faisabilité des coûts admissibles pourrait sérieusement compromettre son utilisation.

Les études de faisabilité devraient aider à décider s'il convient ou non d'entreprendre un investissement. Une étude de faisabilité peut conclure que l'investissement ne contribuera pas aux objectifs du régime d'aide. Il convient d'analyser chaque cas dans lequel l'investissement n'a pas été mené à bien, bien que l'étude de faisabilité soit parvenue à une conclusion favorable. Les contraintes budgétaires peuvent être une des raisons de la non-réalisation du projet objet de l'étude de faisabilité.

27

La Commission a recommandé aux États membres de définir des indicateurs supplémentaires conformément aux analyses coût-efficacité approfondies. Toutefois, il n'est pas toujours possible de définir des niveaux de référence supplémentaires pour toutes les mesures secondaires et cela alourdirait la charge administrative.

Encadré 4

Des statistiques exhaustives relatives à des caractéristiques environnementales spécifiques telles que les murs de pierres sont rarement disponibles et seraient coûteuses à constituer.

28

Le CCSE est l'un des outils d'évaluation de l'impact des investissements.

Les indicateurs de résultat tels que le nombre d'hectares relevant de régimes performants de gestion des terres sont pertinents dans la mesure où ils sont utilisés comme intrants pour les évaluations des contributions du groupe de mesures pertinent.

Voir également la réponse de la Commission au point 27.

30

L'évaluation à mi-parcours pour la période de programmation 2007-2013 a eu lieu trop tôt pour que les résultats soient mesurables. En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, des rapports améliorés sur la mise en œuvre sont prévus en 2017 et 2019, en remplacement de l'évaluation à mi-parcours.

31

La collecte d'indicateurs de résultat spécifiques aux INP peut se révéler compliquée. Une évaluation plus approfondie de l'efficacité de l'ensemble des mesures par rapport aux objectifs des programmes sera effectuée au moment de l'évaluation ex post.

33

Bien qu'ils n'aient pas toujours respecté les conditions d'admissibilité, les projets peuvent avoir contribué aux objectifs de la mesure.

34

Voir la réponse de la Commission au point 33.

36

Par leur nature même, il n'est pas attendu des INP qu'ils génèrent un rendement économique élevé, bien que certains avantages économiques limités ne puissent pas être exclus. Lorsque les avantages économiques prévalent sur les avantages environnementaux, l'investissement concerné devrait être financé au titre de la mesure 121. La délimitation entre les deux mesures est évaluée au moment de l'approbation des programmes.

Réponse commune de la Commission aux points 37 et 38

Bien que les INP ne doivent pas inclure d'éléments productifs, tout type d'investissement intègre au moins un petit élément de «productivité». Néanmoins, ces investissements devraient rester principalement non productifs et leurs caractéristiques «productives» ou rémunératrices devraient être limitées.

Les autorités de gestion peuvent réduire l'intensité de l'aide. Toutefois, si des objectifs environnementaux doivent être réalisés, l'incidence d'une telle réduction sur l'utilisation de la mesure doit être estimée afin de garantir la réalisation des objectifs environnementaux.

La différence de taux d'aide maximal entre les investissements productifs et non productifs est due au fait que, par définition, les investissements non productifs ne sont pas supposés apporter des avantages économiques importants. Par conséquent, sans un taux d'aide plus élevé, les objectifs agroenvironnementaux et climatiques ne pourraient pas être réalisés.

39

Voir la réponse commune de la Commission aux points 37 et 38.

41

Voir la réponse commune de la Commission aux points 37 et 38.

41 Troisième alinéa

Lorsque l'avantage environnemental de l'opération est largement prédominant, les sociétés de distribution d'eau peuvent bénéficier de la mesure individuellement ou conjointement avec les agriculteurs, nonobstant un possible avantage économique résiduel.

42

La Commission effectue des audits de conformité dans les États membres afin de vérifier que les dépenses sont en conformité avec les règles. Des faiblesses concernant le caractère raisonnable des coûts ont été constatées lors de ces audits. Des corrections financières ont déjà été réalisées en la matière et un certain nombre de procédures d'apurement de conformité sont en cours et devraient aboutir à de nouvelles corrections financières.

50

Voir la réponse de la Commission au point 33.

51

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, les actions suivantes ont été prises pour remédier aux faiblesses recensées dans la programmation, la gestion, le suivi et l'évaluation de l'aide aux INP:

- des orientations horizontales et des orientations spécifiques aux mesures donnant des informations sur les conditions d'admissibilité et les critères de sélection ainsi que des orientations sur les investissements, y compris sur les INP, ont été publiées;
- une évaluation ex ante commune de l'autorité de gestion et de l'organisme payeur a été rendue obligatoire afin d'établir le caractère vérifiable et contrôlable de toutes les mesures incluses au PDR;

- l'approche orientée sur les résultats a été renforcée en fixant des objectifs précis en matière de programmes et de rapports tout au long de la période de programmation, sur la base d'un système commun de suivi et d'évaluation rationalisé;
- l'analyse SWOT du PDR vise à établir le niveau de référence pour le suivi et l'évaluation du programme.

52

Des mesures correctrices visant à remédier aux éventuelles faiblesses peuvent également être mises en œuvre après l'adoption des programmes par la modification de ceux-ci.

Voir également la réponse de la Commission au point 51.

55

Dans certains États membres, le caractère contrôlable et vérifiable de l'INP et des contrats de gestion associés a été débattu dans le cadre de la négociation du programme 2014-2020.

56

La Commission effectue des audits de conformité dans les États membres afin de vérifier que les dépenses sont en conformité avec les règles. Des corrections financières sont appliquées si des faiblesses sont décelées au cours de ces audits.

Les mesures et les organismes payeurs à auditer sont déterminés sur la base d'une analyse des risques. Les facteurs de risque tels que l'importance sur le plan financier, la qualité des systèmes de contrôle, les caractéristiques de l'organisme payeur, la nature des mesures (sa complexité) et toute autre information et conclusion communiquée par d'autres organismes sont pris en compte. L'importance financière joue un rôle majeur dans la quantification de l'exposition au risque. Cela signifie que des dépenses élevées sont plus susceptibles de figurer en haut du classement et d'être auditées.

La mesure 216 n'était pas ciblée par les audits de conformité pendant les premières années de la période d'audit 2007-2013, l'accent étant alors mis sur les mesures agroenvironnementales qui représentent plus de 50 % des dépenses déclarées au titre de l'axe 2. La mesure 216 a été auditée en 2014-2015.

57

Le fait que l'audit soit toujours en cours ne signifie pas que l'État membre n'a pas connaissance des résultats préliminaires. Dans le cas du Portugal, la lettre de constatations a été envoyée en avril 2014 et la réunion bilatérale entre l'État membre et la Commission a eu lieu en septembre 2014. Dans le cas de l'Angleterre, la lettre de constatations a été envoyée à l'État membre en juillet 2014 et la rencontre bilatérale a eu lieu en décembre 2014.

58

Les comités de suivi auxquels participent des gestionnaires du développement rural, des parties prenantes du développement rural et les services de la Commission à titre consultatif sont mieux conçus pour traiter les problèmes et tirer des leçons.

Le calendrier est la raison principale du manque d'informations disponibles sur les performances dans l'évaluation à mi-parcours. Premièrement, un délai minimal est nécessaire pour lancer et entreprendre la mise en œuvre et deuxièmement, toutes les opérations, et en particulier celles qui concernent le domaine environnemental, requièrent du temps avant que leurs résultats soient mesurables.

60

Voir la réponse au point 19.

61

Voir la réponse au point 22.

62

Voir la réponse commune aux points 27 et 28.

63

L'évaluation des effets des mesures ou des sous-mesures s'effectuera par rapport aux objectifs des programmes auxquels elles contribuent. Les objectifs sont définis au niveau des domaines prioritaires pour lesquels des cibles sont établies ex ante. Les progrès accomplis par les programmes vers la réalisation de leurs objectifs sont régulièrement suivis. Cette approche reflète l'orientation vers les résultats de la politique et permet de mieux traiter les effets combinés des mesures par rapport aux objectifs pertinents.

Les États membres peuvent définir des indicateurs spécifiques aux programmes supplémentaires en rapport avec un ensemble de mesures clés. Toutefois, ce ne devrait pas être demandé systématiquement pour toutes les mesures et sous-mesures afin de garantir le caractère raisonnable des coûts de suivi/d'évaluation et d'éviter une charge administrative excessive.

En cas de contre-performance des programmes par rapport à leurs objectifs, les autorités de gestion peuvent examiner plus en détail les mesures/sous-mesures individuelles afin de déterminer les causes des problèmes et de cibler efficacement les mesures correctrices.

Les évaluateurs ex post étudieront de façon plus approfondie la performance de mesures/sous-mesures uniques.

En outre, les indicateurs tels que définis dans la législation ou par les États membres ne sont que le point de départ d'une évaluation. Les évaluateurs peuvent recueillir des informations supplémentaires, par exemple à travers des études de cas.

Encadré 10

Le suivi de la période 2014-2020 contiendra également les dépenses totales par sous-mesure, y compris les investissements non productifs (4.4). Les indicateurs sont une des composantes du système de suivi et d'évaluation.

Voir également la réponse de la Commission au point 63.

65

Pendant la période de programmation 2007-2013, la Commission a rappelé à plusieurs reprises aux États membres l'obligation d'établir de véritables critères de sélection, garantissant un classement des projets lorsque l'allocation budgétaire ne permettait pas le financement de toutes les demandes de projet admissibles. Afin d'aider les États membres à éviter les faiblesses au niveau de l'application des critères de sélection et en tenant compte de précédentes recommandations de la CCE, la Commission a publié des orientations sur l'admissibilité et la sélection eu égard à la période de programmation 2014-2020.

Lors de ses audits, la Commission peut vérifier l'utilisation des critères de sélection. Lorsque les audits portent sur des mesures d'investissement, la mise en œuvre des critères de sélection est systématiquement vérifiée. La Commission a imposé des corrections financières à plusieurs États membres pour des insuffisances détectées dans l'utilisation des critères de sélection.

66

En ce qui concerne le Danemark, les projets seront sélectionnés sur la base de leur rapport coût-efficacité par rapport aux objectifs de la mesure (par exemple domaine de biotope créé/coût du projet etc.).

67

Voir la réponse commune de la Commission aux points 37 et 38.

68

Le Danemark a simplifié le PDR en réduisant le nombre d'INP pouvant bénéficier d'une aide. Cela pourrait partiellement expliquer la variabilité des taux d'aide par rapport au PDR précédent.

71

Compte tenu de la contribution escomptée de cette sous-mesure aux objectifs environnementaux, l'exclusion des études de faisabilité des coûts admissibles pourrait sérieusement compromettre son utilisation.

La Commission considère que l'intention du Danemark d'apporter une aide aux études de faisabilité au titre des investissements non productifs est conforme à la législation: les études de faisabilité bénéficiant d'une aide devraient pouvoir parvenir à des conclusions d'investissement négatives.

Conclusion et recommandations

72

Les INP ne doivent pas générer de rendement économique élevé pour les ceux qui les entreprennent. Cela ne signifie pas qu'aucun rendement économique ne peut être escompté ni accepté. La majorité des investissements intègre toujours un élément de rendement même si l'investissement est d'une nature exclusivement non productive, par exemple dans le cas de l'installation de haies constituées d'arbres ou de buissons qui, lorsqu'ils sont élagués ou coupés, peuvent produire de la biomasse servant de source d'électricité. Il est donc difficile de créer un investissement exclusivement non productif.

Les autorités de gestion peuvent réduire l'intensité de l'aide. Toutefois, si des objectifs environnementaux doivent être réalisés, l'incidence d'une telle réduction sur l'utilisation de la mesure doit être estimée afin de garantir la réalisation des objectifs environnementaux.

74

Les objectifs agroenvironnementaux visés par les INP ne requièrent pas toujours la complémentarité avec d'autres mesures de développement rural. Dans la plupart des cas, l'aide aux INP était liée aux engagements agroenvironnementaux et climatiques. Toutefois, il est possible de respecter les objectifs des INP malgré l'absence de lien avec une quelconque autre mesure de développement rural. Par exemple, une aide à l'achat de clôtures pour empêcher les grands carnivores de s'attaquer au bétail respecte l'objectif agroenvironnemental en soi, sans aucun lien avec d'autres mesures de développement rural. L'aide aux INP peut également exister sous la forme d'une sous-mesure autonome qui contribue aux objectifs agroenvironnementaux et climatiques.

Recommandation n° 1 a)

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission considère que la nouvelle période de programmation 2014-2020 offre la possibilité d'accroître les synergies entre les mesures de développement rural afin de réaliser les objectifs politiques. Bien que tous les INP ne doivent pas être directement complémentaires d'autres programmes et mesures de développement rural, lorsqu'une telle complémentarité existe, la Commission encouragera les États membres concernés à indiquer dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre le nombre et le pourcentage de projets d'INP liés à la réalisation d'engagements agroenvironnementaux et climatiques.

Recommandation n° 1 b)

Cette partie de la recommandation concerne les États membres.

75

La Commission estime que seuls les projets respectant les critères de sélection devraient bénéficier d'une aide et que les procédures de sélection devraient être claires et transparentes.

Le cadre juridique pour la période de programmation 2014-2020 met davantage l'accent sur la sélection des opérations et des orientations détaillées ont été fournies aux États membres/régions dans le but de s'assurer que seuls les meilleurs investissements et opérations contribuant aux objectifs et aux priorités des programmes sont sélectionnés.

Recommandation n° 2 a)

Cette recommandation concerne les États membres.

Recommandation n° 2 b)

La Commission accepte cette recommandation.

Les critères de sélection sont définis par les États membres à la suite d'une consultation avec le comité de suivi au sein duquel la Commission joue un rôle consultatif.

La Commission a élaboré des orientations sur l'admissibilité et les critères de sélection afin d'aider les États membres et les régions lors de la programmation et de la mise en œuvre des programmes de développement rural 2014-2020.

La Commission continuera d'effectuer des audits de conformité dans les États membres conformément à sa planification des audits afin de vérifier que les dépenses engagées sont en conformité avec les règles, y compris les procédures appropriées pour la sélection et l'évaluation des projets. Les mesures et les organismes payeurs à auditer sont déterminés sur la base d'une analyse des risques, dont l'élément le plus important est le niveau des dépenses.

76

Le SCSE fournit des informations de suivi sur l'aide apportée. Une évaluation plus approfondie de l'efficacité de l'ensemble des mesures par rapport aux objectifs des programmes sera effectuée au moment de l'évaluation ex post. Toutefois, il convient de trouver un équilibre entre ce qui peut être fait grâce au suivi et à l'évaluation, en tenant compte du risque de charge administrative excessive et de contraintes financières. La collecte d'indicateurs de résultat spécifiques aux INP peut se révéler compliquée.

77

Une évaluation plus approfondie de l'efficacité de l'ensemble des mesures par rapport aux objectifs des programmes sera effectuée au moment de l'évaluation ex post.

Recommandation n° 3 a)

La Commission accepte cette recommandation.

Le SCSE 2014-2020 surveillera la mise en œuvre de la mesure alors que l'évaluation examinera sa performance dans le contexte des objectifs pertinents en matière de développement rural.

Recommandation n° 3 b)

Cette recommandation concerne les États membres.

78

La Commission effectue des audits de conformité dans les États membres afin de vérifier que les dépenses sont en conformité avec les règles. Des faiblesses concernant le caractère raisonnable des coûts ont été constatées lors de ces audits. Des corrections financières ont déjà été réalisées en la matière et un certain nombre de procédures d'apurement de conformité sont en cours et devraient aboutir à de nouvelles corrections financières.

79

Le respect d'une des méthodes de sélection d'une offre (c'est-à-dire comparaison de différentes offres, évaluation par le comité d'évaluation ou comparaison des coûts de référence avec les coûts d'autres projets similaires) suffit pour garantir la sélection d'offres justifiées et raisonnables. La multiplication des obligations peut entraîner une charge administrative inutile.

80

Bien que les INP ne doivent pas inclure d'éléments productifs, il est difficile pour un investissement de ne pas intégrer un élément de «productivité». Autrement dit, il est difficile d'imaginer un investissement exclusivement non productif.

Néanmoins, ces investissements devraient rester principalement non productifs et, par conséquent, leurs caractéristiques «productives» ou rémunératrices devraient être suffisamment limitées. La charge administrative et la complexité liées à la suppression des bénéfices économiques des dépenses admissibles ne doivent également pas être sous-estimées.

En outre, les États membres peuvent utiliser les options de coûts simplifiés pour les calculs et les paiements des subventions. Dans ce cas, un calcul juste, équitable et vérifiable doit être effectué à l'avance.

Recommandation n° 4 a)

Cette recommandation concerne les États membres.

Recommandation n° 4 b)

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 4 c)

Cette recommandation concerne les États membres.

Recommandation n° 4 d)

La Commission accepte cette recommandation et a commencé à la mettre en œuvre.

Lors de l'analyse des programmes de développement rural pour la période de programmation 2014-2020, la Commission a veillé à vérifier la section consacrée au caractère vérifiable et contrôlable des mesures. Si cette explication était absente ou insuffisamment détaillée, l'État membre était tenu de communiquer des informations supplémentaires.

Recommandation n° 4 e)

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission continuera d'effectuer des audits de conformité dans les États membres conformément à son programme pluriannuel d'audit afin de vérifier que les dépenses engagées sont en conformité avec les règles, y compris le caractère raisonnable des coûts. Les mesures et les organismes payeurs à auditer sont déterminés sur la base d'une analyse des risques.

81

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, la Commission a renforcé les dispositions et les orientations relatives au caractère raisonnable des coûts, ce qui devrait remédier à certaines faiblesses relevées par la Cour.

Le programme de travail d'audit est déterminé sur la base d'une analyse des risques, dont l'élément le plus important est le niveau des dépenses. Le montant du financement attribué aux INP étant relativement faible, la priorité est donnée aux mesures plus importantes du point de vue financier, qui, si elles devaient présenter des faiblesses dans le système de gestion et de contrôle, pourraient avoir une incidence plus importante sur le budget de l'UE.

Recommandation n° 5 a)

Cette recommandation concerne les États membres.

Recommandation n° 5 b)

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

La Commission tient dûment compte des conclusions de la Cour pour établir sa planification des audits.

Toutefois, le plan d'audit pluriannuel est déterminé sur la base d'une analyse des risques, dont un élément important réside dans le niveau des dépenses. Le montant du financement attribué aux investissements non productifs étant relativement faible, la priorité est donnée aux mesures plus importantes du point de vue financier, qui, si elles devaient présenter des faiblesses dans le système de gestion et de contrôle, pourraient avoir une incidence plus importante sur le budget de l'UE.

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>).

Les investissements non productifs (INP) sont des investissements qui ne génèrent pas de rendements, revenus ou recettes élevés et n'augmentent pas considérablement la valeur de l'exploitation du bénéficiaire, mais qui ont un impact positif sur l'environnement. Le soutien public en faveur des INP provient du Fonds européen agricole pour le développement rural et d'un cofinancement national. Ces aides publiques couvrent souvent intégralement les coûts d'investissement. La Cour estime, en conclusion, que le soutien aux INP a contribué à la réalisation des objectifs liés à l'utilisation durable des terres agricoles, mais d'une manière qui ne présente pas un bon rapport coût-efficacité. Cela résulte du fait que les coûts des projets visités étaient excessivement élevés dans 75 % des cas. En outre, bon nombre de ces projets ont été entièrement financés avec des deniers publics alors qu'ils comportaient manifestement des éléments rémunérateurs. La Cour formule cinq recommandations destinées à améliorer le rapport coût-efficacité des INP qui seront financés pendant la période de programmation 2014-2020.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications