

Rapport spécial

**Quelle a été  
la contribution  
de l'assistance technique  
dans le domaine  
de l'agriculture et du  
développement rural?**



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](mailto: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 978-92-872-2223-7	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/987731	QJ-AB-15-003-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2208-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/434358	QJ-AB-15-003-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2226-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/11984	QJ-AB-15-003-FR-E

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

*Printed in Luxembourg*

**Rapport spécial****Quelle a été  
la contribution  
de l'assistance technique  
dans le domaine  
de l'agriculture et du  
développement rural?**

(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 à des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces tâches 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'intérêt politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M<sup>me</sup> Rasa Budbergytė, Membre de la Cour et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la préservation de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la houlette de M<sup>me</sup> Kersti Kaljulaid, Membre de la Cour, assistée de: M. Helder Faria Viegas, chef d'unité; M. Csaba Bartos, chef d'équipe; M<sup>me</sup> Blanka Happach, chef d'équipe adjoint; M. Maciej Szymura, auditeur; M. Carlos Sanchez Rivero, auditeur; M. Roberto Resegotti, auditeur et M. Tom Everett pour l'assistance rédactionnelle.



De gauche à droite: B. Happach, R. Resegotti, Cs. Bartos, M. Szymura, K. Kaljulaid, C. Sanchez Rivero, T. Everett, H. Faria Viegas.

## Points

### Sigles et acronymes

### I–VII Synthèse

### 1–16 Introduction

1–4 Qu'est-ce que l'assistance technique?

5–10 Histoire récente de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural

11–13 Réglementation

14–16 Prévisions budgétaires et niveaux de dépenses

### 17–23 Étendue, objectifs et approche de l'audit

17–19 Étendue et objectifs de l'audit

20–23 Approche d'audit

### 24–82 Observations

24–51 Comment les fonds consacrés à l'assistance technique sont-ils réellement utilisés?

26–28 Un problème de clarté

29–35 À la Commission, la tendance est aux coûts administratifs

36–51 Dans les États membres, les salaires en première ligne

52–59 Les coûts sont-ils éligibles?

52–53 Quelques cas d'inéligibilité formelle à la Commission

54–59 Des problèmes plus fréquents dans les États membres

60–82 **Dans quelle mesure le cadre de performance est-il adapté à l'assistance technique?**

64–67 Une planification et une évaluation des besoins insuffisantes

68–70 Des objectifs loin de répondre aux critères SMART

71–75 Un suivi et une évaluation limités

76–78 L'impact d'un cadre de performance inadéquat

79–82 Mise en réseau: possibilité de mettre en place un cadre de performance efficace

83–93 **Conclusions et recommandations**

**Annexe — Planification financière de l'assistance technique dans le domaine du développement rural pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020**

**Réponses de la Commission**

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

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

**FEAGA:** Fonds européen agricole de garantie

**FEOGA:** Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (prédécesseur du FEAGA et du Feader de 1962 à 2006)

**PAC:** politique agricole commune

**PDR:** programme de développement rural

**REDR:** réseau européen de développement rural

**Sapard:** programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural – instrument destiné à épauler les pays candidats (2000-2006) dans la réalisation des ajustements structurels nécessaires dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural avant leur adhésion à l'UE

I  
On entend traditionnellement par assistance technique l'apport d'une expertise et de fonds destinés à aider les pouvoirs publics à mettre en œuvre les programmes liés aux objectifs des politiques. Dans le domaine politique de l'UE intitulé «Agriculture et développement rural», l'assistance technique prend la forme d'un financement alloué à différents secteurs de la politique agricole commune (PAC): le FEAGA (premier pilier) et le Feader (second pilier). Les dépenses doivent contribuer au développement des capacités administratives et à la mise en œuvre des programmes relevant des deux piliers, par la Commission et les États membres.

II  
La Cour a contrôlé l'utilisation des fonds relevant de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural pour la période 2007-2013. Fin 2013, la Commission et les États membres avaient dépensé en faveur de ce domaine politique la moitié de leur budget de 1,8 milliard d'euros consacré à l'assistance technique, le solde restant disponible pour couvrir les dépenses effectuées jusqu'à fin 2015.

III  
L'audit a été axé sur la gestion de l'assistance technique et sur sa contribution à la réalisation des objectifs fondamentaux de la PAC. Pour ce faire, la Cour s'est attachée à déterminer quelles activités étaient financées par l'assistance technique au niveau de la Commission et dans les États membres, si les coûts déclarés étaient éligibles et si les dispositifs destinés à évaluer la performance de l'assistance technique étaient appropriés et efficaces.

IV  
La Cour a constaté que la Commission et les États membres ont pleinement tiré parti de la souplesse de la réglementation en la matière. Néanmoins, l'existence d'une liberté de choix s'est traduite par un manque de rigueur concernant les objectifs du financement et la manière dont celui-ci peut être utilisé. Pendant la période auditée, une transition s'est opérée: l'assistance technique n'a plus seulement été considérée comme un soutien destiné à financer le renforcement des capacités, mais comme une aide au financement de coûts administratifs réguliers, tels que les salaires et la maintenance informatique. Une telle utilisation de l'assistance technique conduit à s'interroger sur la contribution spécifique qu'elle apporte à la réalisation des objectifs généraux des programmes.

## V

L'approche insuffisamment contraignante adoptée par la Commission à l'égard de l'utilisation de l'assistance technique a également eu des répercussions sur l'éligibilité. Les coûts administratifs étant souvent partagés entre le premier et le second pilier, une certaine confusion peut exister concernant la bonne affectation des dépenses à un fonds particulier. Ce problème s'est présenté essentiellement dans les États membres, où le premier pilier ne comporte pratiquement aucun droit à un cofinancement par l'assistance technique. Le fait que les coûts administratifs ne soient éligibles qu'au titre du second pilier ou (au niveau de la Commission) qu'ils doivent être répartis entre les deux piliers a impliqué d'instaurer des procédures administratives complexes pour justifier la manière dont ces coûts ont été affectés, lesquelles procédures ne sont pas toujours correctement appliquées.

## VI

L'utilisation de l'ensemble des fonds de la PAC est réglementée par des exigences de garanties quant à l'opportunité des dépenses au moyen d'un cadre de suivi et d'évaluation. Toutefois, l'assistance technique étant essentiellement de nature non opérationnelle, elle a été exclue de ce cadre. La transparence et l'obligation de rendre compte sont par conséquent compromises et il est impossible de déterminer si les ressources en matière d'assistance technique ont été utilisées de manière efficace et efficiente. Le fait de priver de fonds des mesures de renforcement des capacités liées aux objectifs de financement fondamentaux risque de pénaliser les bénéficiaires finals - plus particulièrement, en raison de la structure de cofinancement, dans les régions les plus démunies de l'UE.

## VII

Globalement, la Cour estime qu'en l'absence d'un cadre de performance adapté aux dépenses d'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, ni la Commission ni les États membres ne sont en mesure de démontrer quelle a été la contribution de l'assistance technique aux objectifs généraux de la politique agricole commune.

La Cour formule donc les recommandations ci-après.

- La Commission devrait préciser la portée et les conditions d'application de l'assistance technique dispensée par les États membres dans le domaine du développement rural. En particulier, elle devrait lever l'ambiguïté entre dépenses opérationnelles/ de «renforcement des capacités» et coûts éligibles administratifs/d'«appui budgétaire», notamment en ce qui concerne les salaires. Une telle mise au point permettrait de gagner en transparence quant à la manière dont les fonds peuvent être utilisés. La Commission devrait suivre de près la mise en œuvre de l'assistance technique par les États membres.
- La Commission devrait également prendre des mesures appropriées afin de veiller à ce que des dépenses administratives générales, telles que les frais de maintenance informatique régulière, ne soient pas imputées aux lignes budgétaires relatives à l'assistance technique.
- La Commission devrait, à l'avenir, demander aux États membres de faire apparaître séparément dans leurs rapports les coûts administratifs/«d'appui budgétaire» relevant du développement rural, de manière à indiquer avec plus de transparence qu'une partie des fonds consacrés à l'assistance technique est utilisée à ces fins.
- La Commission et les États membres devraient instaurer un cadre de performance adapté au financement relevant de l'assistance technique. En particulier, les besoins de la Commission et des États membres en matière d'assistance technique doivent être correctement évalués et un mécanisme devrait être mis en place pour fixer des objectifs et mesurer les progrès effectués en vue de leur réalisation.

## Qu'est-ce que l'assistance technique?

### 01

À l'échelle internationale, on entend par assistance technique «l'apport de savoir-faire sous forme de personnel, de formation et d'activités de recherche, avec les coûts qui y sont associés»<sup>1</sup>.

Elle est généralement dispensée dans le cadre de l'aide au développement fournie par l'OCDE, les Nations unies et d'autres organisations internationales, sous la forme d'une expertise et de conseils visant à aider les États dans leurs programmes de développement.

### 02

S'agissant de l'UE, la fourniture d'une expertise spécifique s'inscrit dans les mesures d'assistance technique dans le domaine du soutien extérieur apporté aux pays en développement et à d'autres États tiers. La Commission dispense également une assistance technique, sous la forme de financements, par l'intermédiaire de trois autres principaux vecteurs:

- elle couvre les coûts engendrés par les agences exécutives créées pour gérer les projets et les programmes dans des domaines politiques aussi bien transversaux que spécifiques;
- elle a instauré des rubriques, financées par le budget opérationnel<sup>2</sup>, afin que ses directions générales puissent assurer l'exécution, la gestion et la coordination des programmes dans des domaines politiques spécifiques;
- elle cofinance le recours, par les États membres, à l'assistance technique liée aux Fonds de l'UE (par exemple le Feader, le Fonds européen pour la pêche, le Fonds de cohésion, le FEDER) en vue de faciliter la mise en œuvre des mesures ou programmes nationaux et régionaux.

### 03

Le présent rapport d'audit couvre ces deux derniers points, qui correspondent à la manière dont les fonds consacrés à l'assistance technique sont utilisés dans le domaine politique «Agriculture et développement rural».

### 04

D'ordinaire, les catégories de coûts ainsi financées sont l'élaboration d'études et de rapports d'évaluation, l'organisation de réunions et de séminaires, la formation et les services d'experts externes. Les fonds peuvent toutefois couvrir également des frais de personnel, le développement et la maintenance informatiques, des activités à visée informative ou publicitaire et la mise en réseau. Les dépenses doivent relever d'un programme spécifique et contribuer à la réalisation des grands objectifs politiques au niveau du développement des capacités administratives et de la mise en œuvre des programmes.

1 Définition donnée par l'OCDE dans ses directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD, 12 novembre 2010, points 47 et 48.

2 Puisqu'elle est la seule institution de l'UE à disposer d'un budget opérationnel, la Commission est seule responsable du financement, de la mise en œuvre et de la supervision des fonds relevant de l'assistance technique au niveau de l'UE.

## Histoire récente de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural

### 05

Les règles régissant le recours à l'assistance technique en faveur de l'agriculture diffèrent selon qu'il s'agisse du premier pilier (mesures de marché et aides directes via le FEAGA) ou du second pilier (soutien au développement rural via le Feader) de la PAC.

### 06

Entre 2000 et 2004, le seul cofinancement en matière d'assistance technique accessible aux États membres dans le domaine du développement rural provenait de la section «Orientation» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Le niveau des aides était relativement faible (1 % du financement total) et la Commission exerçait une surveillance étroite sur l'utilisation des fonds relevant de l'assistance technique.

### 07

Pendant la période de programmation 2000-2006, dix pays candidats d'Europe centrale et orientale<sup>3</sup> ont bénéficié d'une assistance technique dans le domaine agricole dans le cadre du programme Sapard. Il s'agissait de l'un des trois programmes structurels (les deux autres étant le programme Phare et l'ISPA) destinés à préparer l'adhésion à l'UE de ces administrations en renforçant leurs capacités institutionnelles, environnementales et agricoles, ainsi que leurs capacités en matière de transport. Ces trois programmes partageaient des règles communes concernant la mise en œuvre de l'assistance technique et ses conditions d'éligibilité. Dans le cas du programme Sapard, l'UE supportait l'intégralité des dépenses d'assistance technique effectuées dans chaque pays

à l'initiative de la Commission, à un taux moyen de 3 % de financement annuel.

### 08

À partir de 2004, les huit pays concernés par le programme Sapard devenus membres de l'UE cette même année ont pu bénéficier de nouvelles mesures transitoires, y compris des ressources supplémentaires en matière d'assistance technique provenant de la section «Garantie» du FEOGA, afin de les aider à renforcer les capacités administratives nécessaires pour assurer une gestion efficiente de leurs programmes de développement rural (PDR).

### 09

Pour la période 2007-2013 (principal objet de ce rapport), le lien avec les dépenses d'ordre structurel a été rompu et le financement (y compris la composante relative à l'assistance technique) de l'agriculture et du développement rural a été abordé séparément dans une législation spécifique à ce domaine politique. Si cela ne s'est pas traduit par des changements substantiels des règles pour le premier pilier, l'approche du recours à l'assistance technique a connu d'importantes évolutions pour le second pilier. La législation applicable est décrite dans la section suivante.

### 10

Un élément notable concernant la programmation de l'assistance technique a été introduit pour la période 2007-2013: il s'agit de l'exigence concernant la constitution de réseaux en matière de développement rural, aussi bien à l'échelon national<sup>4</sup> qu'au sein de l'UE<sup>5</sup>. Bien qu'elle n'ait représenté qu'une faible part du concours du Feader à l'assistance technique, la mise en réseau a constitué une nouveauté importante, car elle a permis la mise en place d'un cadre à l'échelle de l'UE rassemblant un grand nombre de partenaires potentiels issus d'horizons variés.

- 3 Tous les États ayant adhéré en 2004 et 2007, à l'exception de Chypre et de Malte.
- 4 Par l'intermédiaire des «réseaux ruraux nationaux».
- 5 Par l'intermédiaire du réseau européen de développement rural.

## Réglementation

### 11

Pour la période 2007-2013, les principales références à l'assistance technique en faveur de l'agriculture et du développement rural apparaissent dans plusieurs règlements de l'UE<sup>6</sup>. Dans le cadre du premier pilier, le cofinancement de l'assistance technique aux États membres n'était autorisé que pour un petit nombre de mesures et programmes<sup>7</sup> qui représentaient, cumulés, moins de 5 % du budget du FEAGA. Par ailleurs, l'article 13 du règlement relatif au financement de la PAC énonçait explicitement le principe suivant: «Les dépenses concernant les coûts administratifs et de personnel, supportées par les États membres et par les bénéficiaires du concours du FEAGA, ne sont pas prises en charge par le FEAGA». En revanche, aucun plafond n'a été fixé concernant l'utilisation, par la Commission, des fonds relevant de l'assistance technique dans le cadre du premier pilier.

### 12

S'agissant du développement rural, la réglementation autorisait la Commission à financer des activités d'assistance technique dans la limite de 0,25 % de la dotation annuelle du Feader. On entend par activités d'assistance technique des «actions de préparation, de suivi, de support administratif, d'évaluation et de contrôle»<sup>8</sup>. Les États membres assumaient la pleine et entière responsabilité de leur budget en matière d'assistance technique, plafonné à 4 % du montant total alloué à chaque PDR et destiné à financer «des activités relatives à la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et au contrôle des interventions des programmes»<sup>9</sup>. La Commission et les États membres étaient libres, dans le respect de ces limites, de déterminer le montant consacré à l'assistance technique et quels projets ou activités pouvaient être financés.

### 13

La Commission n'a pas proposé de grands changements concernant les principes de financement de l'assistance technique pour la période de programmation actuelle (2014-2020), qu'il s'agisse du développement rural ou du domaine général de l'agriculture. Parallèlement, une hausse du volume des dépenses d'assistance technique planifiée par les États membres et par la Commission est prévue (voir *annexe*).

- 6 Les principales dispositions pour la période 2007-2013 figuraient à l'article 5 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1), à l'article 66 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 (règlement Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1) et aux articles 40 à 41 bis du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (modalités d'application de l'aide du Feader) (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15). À l'instar du règlement financier de 2002 (règlement n° 1605/2002 du Conseil), ces textes ont été abrogés et remplacés.
- 7 Tels que les mesures en faveur des secteurs de la viticulture et de l'apiculture, le programme en faveur de la consommation de fruits à l'école et le programme POSEI pour les régions ultrapériphériques.
- 8 Article 66, paragraphe 1, du règlement Feader.
- 9 Article 66, paragraphe 2, du règlement Feader.

## Introduction

### Prévisions budgétaires et niveaux de dépenses

#### 14

Les crédits pour les dépenses d'assistance technique apparaissent sous le titre 05 du budget de l'UE («Agriculture et développement rural») sous des rubriques d'ordre opérationnel<sup>10</sup> mais aussi administratif<sup>11</sup>.

#### 15

Le **tableau** ci-après présente une vue d'ensemble de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural pour la période 2007-2013.

#### 16

À la fin de la période de programmation, la Commission n'avait pas encore épuisé la totalité de ses engagements en matière d'assistance technique pour les premier et second piliers. Le montant alloué au titre du second pilier correspondait à 0,19 % du budget total du Feader, un chiffre bien inférieur au plafond autorisé. Pourtant, fin 2013, seulement un quart de cette dotation avait été dépensé. La situation était similaire dans les États membres, où le montant moyen prévu pour le second pilier était inférieur à 1,9 % du budget total affecté au développement rural, alors que le taux moyen d'exécution avoisinait 0,8 % fin 2013. Là encore, ces chiffres sont très inférieurs au plafond de 4 %. Toutefois, comme la comptabilité peut inclure les coûts supportés jusqu'en 2015 (règle «n+2»), il est possible que les niveaux d'exécution de tous les budgets soient en définitive très supérieurs.

10 Les chapitres 05 02 et 05 03 consacrés à des dispositifs spécifiques relevant du premier pilier; le chapitre 05 04 pour le second pilier. Certains éléments correspondant à des dépenses d'assistance technique figurent également au chapitre 05 08 qui rassemble les activités générales de coordination de la politique agricole commune (et non les activités limitées à un domaine relevant de programmes spécifiques).

11 Article 05 01 04 (dépenses d'appui). Bien qu'ils soient classés parmi les crédits administratifs, les coûts de cette nature sont imputés aux dépenses opérationnelles du programme auquel ils contribuent, l'essentiel étant qu'ils soient clairement liés au FEAGA ou au Feader. Une autre partie du chapitre 05 01 (dépenses administratives) est également pertinente pour le présent audit. Il s'agit du poste «Autres dépenses de gestion» (poste budgétaire 05 01 02 11), utilisé pour financer des activités qui, bien que très similaires à l'assistance technique opérationnelle, ne correspondent pas à un programme donné et ne sont donc pas éligibles aux termes des règlements.

### Tableau Vue d'ensemble des dépenses d'assistance technique au titre des premier et second piliers de la PAC

(millions d'euros)

Domaine politique	Instrument	Bénéficiaires	Plafond (%)	Budget prévisionnel en matière d'assistance technique (engagements) pour 2007-2013	Exécution financière pour 2007-2013
Agriculture et développement rural	Premier pilier	Commission	Sans objet	73,5	54,4
		États membres	Sans objet	Aucune donnée consolidée disponible	
	Second pilier	Commission	240,6 (0,25 %)	188,0	47,9
		États membres	3 849,5 (4 %)	1 513,0	788,4
<b>TOTAL «Agriculture et développement rural»</b>				<b>1 774,5</b>	<b>890,8</b>

Remarque: toutes les valeurs ont été arrondies.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du budget général de l'UE et des données fournies par la Commission.

# Étendue, objectifs et approche de l'audit

## Étendue et objectifs de l'audit

### 17

La Cour a examiné l'utilisation des fonds relevant de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural pour la période de programmation 2007-2013. L'audit a porté essentiellement sur la régularité, l'efficacité et l'efficience du financement au niveau de la Commission et dans les États membres.

### 18

Ce thème d'audit a notamment été retenu en raison du caractère hétérogène de l'assistance technique (en tant que domaine de dépenses transversal), laquelle apparaît sous plusieurs rubriques du budget (point 14) et pour laquelle il n'existe en définitive aucune définition claire et univoque dans la législation applicable.

### 19

L'audit avait pour objectif d'apprécier la bonne gestion de l'assistance technique et de déterminer si cette dernière a contribué à la réalisation des objectifs fondamentaux de la politique agricole et de développement rural. Pour être plus précis, nous nous sommes attachés à déterminer:

- o la nature des activités financées grâce aux fonds relevant de l'assistance technique (voir points 24 à 51);
- o si les coûts déclarés en matière d'assistance technique étaient éligibles (points 52 à 59);
- o si les dispositifs destinés à mesurer la performance de l'assistance technique étaient appropriés et efficaces (points 60 à 82).

## Approche d'audit

### 20

Les travaux d'audit ont principalement consisté en des visites auprès de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG Agriculture et développement rural) de la Commission et auprès de cinq États membres (Italie, Lituanie, Hongrie, Autriche et Pologne) ayant recours aux fonds affectés à l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. Ces pays ont été retenus car ils concentraient à eux cinq plus de 50 % des dépenses d'assistance technique effectuées pendant la période considérée.

### 21

Nos constatations reposent sur les informations obtenues lors des visites d'audit et au moyen d'une enquête réalisée auprès d'autorités de gestion régionales et nationales dans les 27 États membres. Sur les 92 autorités contactées, 50 ont répondu à l'enquête, parfois de manière incomplète ou peu détaillée. Tout bien considéré, l'enquête et les visites dans les différents pays ont permis de recueillir des informations sur environ 76 % de l'ensemble des dépenses d'assistance technique prévues dans le domaine du développement rural à la fin de 2013.

### 22

Dans les cinq États membres sélectionnés, les auditeurs ont effectué des visites auprès des principaux bénéficiaires de fonds relevant de l'assistance technique, à savoir les ministères de l'agriculture, les organismes payeurs et d'autres entités chargées de la mise en œuvre des mesures de développement rural. Ils ont également rencontré d'autres intervenants, tels que les représentants d'associations d'agriculteurs, de chambres d'agriculture, d'organisations non gouvernementales, ainsi que d'autres membres de réseaux ruraux nationaux. Enfin, les auditeurs ont examiné

20 projets de la DG Agriculture et développement rural financés par le budget affecté à l'assistance technique, ainsi que 91 projets d'assistance technique menés dans les cinq États membres sélectionnés.

### 23

En raison de l'interdiction de la prise en charge par le FEAGA des dépenses administratives, signifiée à l'article 13 (voir point 11), et en l'absence de données consolidées concernant les rares cas éligibles à l'assistance technique au titre du premier pilier, l'audit réalisé dans les États membres a été axé sur les dépenses de développement rural (second pilier). Les fonds relevant de l'assistance technique en faveur des pays candidats à l'adhésion à l'UE ont été exclus de l'audit en raison du caractère négligeable des dépenses concernées (seulement 0,3 million d'euros pour toute la période de programmation).

## Comment les fonds consacrés à l'assistance technique sont-ils réellement utilisés?

### 24

Avant 2007, les fonds relevant de l'assistance technique dans le cadre de la PAC étaient principalement utilisés pour des activités de renforcement des capacités, et les coûts administratifs supportés par les États membres étaient explicitement exclus de toute aide<sup>12</sup>. Aujourd'hui, le champ d'application du financement au titre de l'assistance technique est suffisamment souple pour couvrir différents besoins en matière de développement des capacités administratives. Néanmoins, garantir une certaine souplesse ne doit pas pour autant faire perdre de vue la conception traditionnelle de l'assistance technique ou la manière dont les fonds doivent être utilisés concrètement. Par ailleurs, afin de veiller à ce que les fonds relevant de l'assistance technique apportent une valeur ajoutée, il convient de ne pas les substituer à des dépenses administratives qui sans cela auraient été supportées par des administrations de l'UE ou des États membres dans le cadre de leur gestion quotidienne de régimes d'aide publics.

### 25

Par conséquent, bien que les règles actuelles n'interdisent pas systématiquement la prise en charge de coûts administratifs dans le cadre de l'assistance technique, la Cour estime que cet usage doit être pleinement justifié et transparent. C'est dans cette perspective que les auditeurs ont examiné la manière dont les fonds relevant de l'assistance technique ont été décaissés et s'il existait une définition commune claire permettant une utilisation qui garantisse que les activités soutenues apportent une valeur ajoutée.

## Un problème de clarté

### 26

Dans le droit de l'Union, la seule définition formelle de l'assistance technique apparaît dans le contexte des marchés publics relevant du budget général: «[...] les activités d'appui et de renforcement des capacités nécessaires à la mise en œuvre d'un programme ou d'une action, notamment les activités de préparation, de gestion, de suivi, d'évaluation, d'audit et de contrôle»<sup>13</sup>. Avant 2013, aucune définition de cette nature ne figurait dans le règlement financier, ni dans aucun des règlements qui constituaient la base juridique de la PAC 2007-2013.

### 27

Pour la période considérée, la notion d'assistance technique était définie comme faisant partie des «autres financements» des «actions de préparation, de suivi, d'appui administratif et technique, d'évaluation, d'audit et de contrôle nécessaires à la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris le développement rural» (article 5 du règlement relatif au financement de la PAC).<sup>14</sup> Il est remarquable que cette liste fasse l'impasse sur le «renforcement des capacités». C'est le cas par deux fois (à quelques nuances près) à l'article 66 du règlement Feader concernant le financement de l'assistance technique dans le domaine du développement rural par la Commission et les États membres, respectivement (voir point 12). Dans ce texte, ce sont des termes ambigus, «support administratif» ou «gestion», qui permettent d'appliquer, le cas échéant, l'assistance technique aux coûts administratifs. Dès lors qu'un lien est établi avec un programme, les autorités responsables ont au fond toute latitude pour utiliser les fonds de l'assistance technique comme bon leur semble.

- 12 L'article premier, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 160 du 26.6.1999, p. 103) (entièrement abrogé fin 2006) stipulait: «Les dépenses concernant les coûts administratifs et le personnel supportées par les États membres et par les bénéficiaires du concours [...] ne sont pas prises en charge [par le FEOGA]».
- 13 Article 121, paragraphe 7, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).
- 14 La formulation employée à l'article 6 du «nouveau» règlement relatif au financement de la PAC (règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549)) est plus claire sans être fondamentalement différente.

## Observations

### 28

L'absence de définition claire et restrictive empêche de fixer des valeurs cibles et des objectifs mesurables, et réduit par conséquent la capacité à rendre compte. En gommant la distinction entre coûts opérationnels et coûts administratifs, elle porte également préjudice à la transparence budgétaire. En définitive, l'existence d'une plus grande liberté de choix s'est traduite par un manque de rigueur concernant les objectifs du financement et la manière dont celui-ci peut être utilisé.

### À la Commission, la tendance est aux coûts administratifs

### 29

La réglementation ne fixe aucun plafond à l'utilisation, par la Commission, des fonds consacrés à l'assistance technique dans le cadre du premier pilier. S'agissant du second pilier, le montant disponible est plafonné à 0,25 % de la dotation totale du Feader et peut être utilisé pour financer un vaste éventail d'activités liées au développement rural, y compris le «support administratif». Le règlement Feader exige l'établissement d'un réseau européen de développement rural (REDR), mais ne va pas jusqu'à définir ces activités plus en détail.

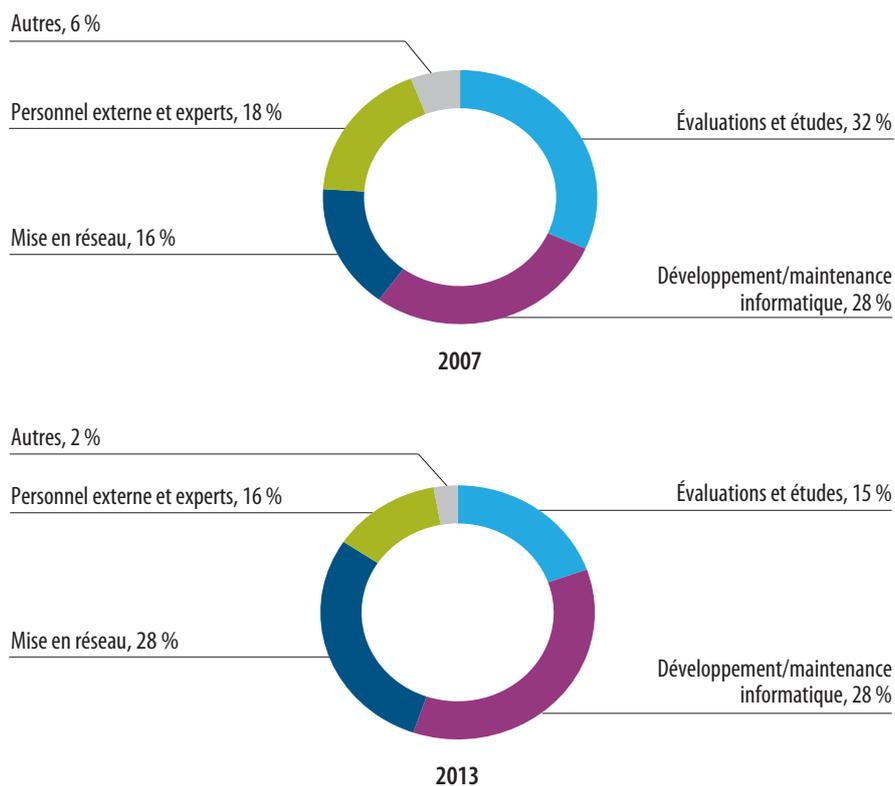
### 30

La Commission s'est dans une large mesure abstenue de préciser davantage les grandes définitions données dans le règlement Feader et dans le règlement relatif au financement de la PAC et n'a pas élaboré de lignes directrices approfondies quant à la nature des activités opérationnelles d'assistance technique. Ces paramètres n'ont été définis qu'en lien avec les marchés publics et le financement de dépenses dans les domaines de l'informatique et de l'audit. Au niveau central, les services compétents de la Commission ont instauré des règles générales (un «vade-mecum») pour la gestion financière des dépenses de la PAC, mais ces règles n'expliquent pas clairement la distinction entre les dépenses d'assistance technique éligibles au titre du premier et du second pilier et les coûts administratifs généraux.

### 31

La majeure partie de la dotation interne de la Commission en matière d'assistance technique pour la période 2007-2013 a été utilisée pour financer des activités opérationnelles ou de renforcement des capacités (principalement sous les intitulés mise en réseau, services de conseils externes, évaluations et informatique). En 2007, la valeur totale des engagements atteignait 12,78 millions d'euros, contre 21,9 millions d'euros en 2013, ce qui représente une hausse de 71 %. Dans le même temps, l'importance relative des différentes activités d'assistance technique a évolué. Les budgets consacrés aux évaluations et aux services de conseils sont restés relativement stables en termes absolus, alors que des ressources beaucoup plus importantes ont été allouées à l'informatique et à la mise en réseau. La part relative représentée par ces catégories de dépenses en 2007 et 2013 est indiquée à la **figure 1**.

**Figure 1** Graphiques comparatifs présentant l'utilisation, par la DG Agriculture et développement rural, de l'assistance technique en 2007 et 2013 (engagements effectués)



Source: Cour des comptes européenne sur la base des données budgétaires détaillées transmises par la DG Agriculture et développement rural.

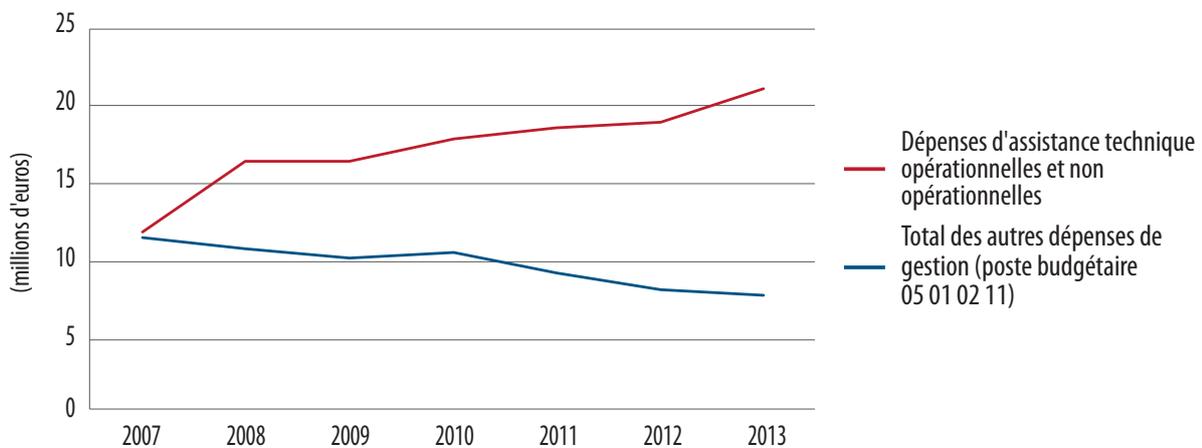
32

Si l'installation et le développement de systèmes informatiques à des fins spécifiques peuvent aisément être considérés comme de l'assistance technique liée au renforcement des capacités, il est plus délicat de faire entrer dans cette catégorie les coûts de maintenance informatique régulière. En effet, la maintenance informatique correspond à des frais de gestion nécessaires et non à un outil spécifique à un programme. À ce titre, elle était auparavant financée exclusivement par le budget administratif. Aujourd'hui, même si les informations transmises par la Commission ne permettent pas d'établir une distinction claire entre maintenance et développement informatique, des éléments tangibles indiquent une tendance nette à utiliser les fonds dévolus à l'assistance technique pour couvrir des coûts informatiques non opérationnels. Ce point est approfondi ci-après.

33

Premièrement, le poste «Autres dépenses de gestion» (coûts administratifs qui ne relèvent pas d'un programme spécifique et ne peuvent donc pas être financés par une ligne budgétaire correspondant à de l'assistance technique) a accusé une baisse ces dernières années. La Commission dans son ensemble a régulièrement diminué ses engagements annuels au titre des «Autres dépenses de gestion», les faisant passer d'un peu moins de 180 millions d'euros en 2007 à moins de 145 millions d'euros en 2013, soit une baisse cumulée de plus de 20 %. Comme l'indique la **figure 2**, cette baisse a été encore plus brutale dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. Sur la même période, elle a toutefois été largement compensée par l'augmentation des dépenses totales d'assistance technique (FEAGA et Feader, dépenses opérationnelles et non opérationnelles), lesquelles, d'un montant équivalent à celui des «Autres dépenses de gestion» en 2007, représentaient pratiquement le triple de ce poste en 2013.

**Figure 2** Dépenses d'assistance technique de la DG Agriculture et développement rural et «autres dépenses de gestion»: deux tendances inverses



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des chiffres figurant aux budgets généraux des exercices 2007 à 2013.

## Observations

### 34

Deuxièmement, la Commission a décidé, à compter de 2014, de financer intégralement son système informatique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural grâce à la dotation allouée à l'assistance technique, en mentionnant comme objectif la diminution constante du recours au budget administratif<sup>15</sup>. Comme la maintenance informatique est en règle générale de nature non opérationnelle ou indépendante de tout programme spécifique, cette décision revient concrètement à reconnaître formellement que les dépenses administratives générales sont éligibles à un financement dans le cadre de l'assistance technique.

### 35

L'affectation des coûts de maintenance informatique et d'autres coûts essentiels à des rubriques budgétaires qui ne reflètent pas leur véritable nature brouille la frontière entre dépenses administratives et dépenses opérationnelles, ce qui a une incidence néfaste sur la discipline budgétaire. À la Commission, ce procédé a eu pour conséquence d'opacifier la nature des dépenses d'assistance technique et leurs effets bénéfiques, et il a contribué à donner l'illusion que des économies étaient réalisées.

### Dans les États membres, les salaires en première ligne

### 36

S'agissant du développement rural, les fonds relevant de l'assistance technique mis à disposition avant 2006 par l'intermédiaire du programme Sapard et du FEOGA étaient axés sur le renforcement des capacités des autorités des États membres. Cette aide reposait sur le principe selon lequel la création et le développement de capacités dans le pays permettraient de réduire le financement au fil du temps. Cependant, pour la période 2007-2013, les taux de

financement globaux n'ont cessé d'augmenter, les États membres ont bénéficié d'une plus grande latitude dans leurs propres dépenses d'assistance technique et les règles ont été assouplies, ce qui a permis de financer des coûts auparavant non éligibles, tels que les frais de fonctionnement courants et les salaires. Par conséquent, la manière dont les fonds disponibles ont été utilisés a radicalement évolué depuis le début des années 2000.

### 37

La Commission a pratiqué à l'égard des dépenses des États membres une politique de «laisser-faire», à l'image de la conduite qu'elle a elle-même adoptée en interne où elle a tiré le meilleur parti d'une situation autorisant une grande souplesse. En dispensant des orientations rares ou peu détaillées à cet égard, elle a avalisé le recours des États membres au cofinancement de l'assistance technique pour un vaste éventail de dépenses non opérationnelles.

### 38

Dans le cadre du second pilier (Feader), les États membres sont autorisés à utiliser jusqu'à 4 % du total des fonds alloués aux programmes pour couvrir leurs besoins en matière d'assistance technique. Certains États membres ont choisi d'inscrire au budget une partie significative de ce pourcentage maximal pour la période 2007-2013. Le Danemark, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie et Malte ont opté pour un taux maximal ou très approchant. Ce taux dépassait également les 3 % en Suède. L'**annexe** décrit la situation détaillée de chaque État membre et indique également que, pour la période 2014-2020, une majorité d'États membres ont augmenté leur dotation en faveur de l'assistance technique, pour certains de manière substantielle.

15 2013 Information Technology Master Plan (Plan directeur 2013 relatif aux technologies de l'information) de la DG Agriculture et développement rural, p. 12.

## Observations

### 39

La **figure 3** présente le budget prévisionnel des États membres visités pendant l'audit pour les trois catégories de dépenses les plus courantes dans les PDR, qui correspondent aux activités mentionnées dans le règlement Feader<sup>16</sup>.

### 40

La catégorie «Préparation, gestion, suivi, évaluation et contrôle» est particulièrement intéressante, en ceci qu'elle comprend des dépenses administratives de différentes natures, principalement des salaires. Au sein des États membres comme à la Commission, il existe une tendance croissante à alléger, dès que cela se justifie, le fardeau d'un budget de fonctionnement de plus en plus difficile à porter en recourant à d'autres sources.

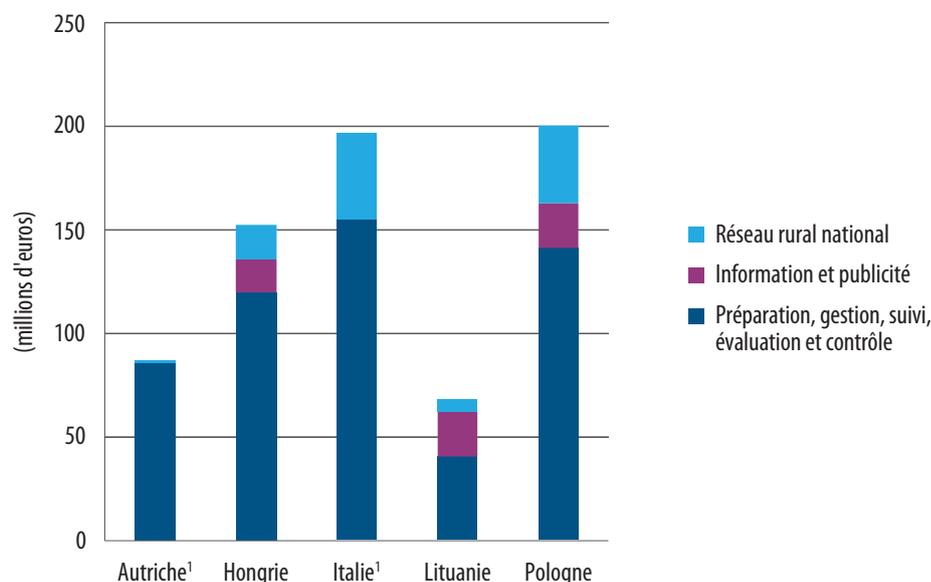
### 41

Quatre des cinq États membres ont clairement indiqué que les coûts administratifs

représentaient la part la plus importante de leurs dépenses réelles d'assistance technique. En Lituanie, pendant la période 2007-2013, cette rubrique correspondait à 51 % du total des dépenses d'assistance technique. En Pologne et en Hongrie, ce chiffre était supérieur à 60 %, alors qu'en Autriche il était juste sous la barre des 95 %. En Italie, où de nombreux organismes chargés de la gestion de l'assistance technique sont des consultants externes du secteur public, les dépenses administratives (qui couvrent les coûts informatiques ainsi que les coûts liés au personnel de soutien administratif et technique) étaient souvent classées dans la catégorie «renforcement des capacités». Des niveaux élevés de dépenses administratives apparaissent ainsi de manière généralisée, même dans des États membres où le taux global d'engagement en matière d'assistance technique est faible par comparaison. Ainsi, la part représentée par les coûts administratifs est plus importante en Pologne (où le taux de financement de l'assistance technique était de 1,49 %) qu'en Hongrie (3,94 %).

16 Article 66, paragraphes 2 et 3.

**Figure 3** Dépenses prévisionnelles en matière d'assistance technique de cinq États membres pour la période 2007-2013 (cofinancement du Feader)



<sup>1</sup> Aucune donnée consolidée disponible concernant l'information et la publicité au niveau de l'État membre.

Source: PDR et données fournies par les États membres.

42

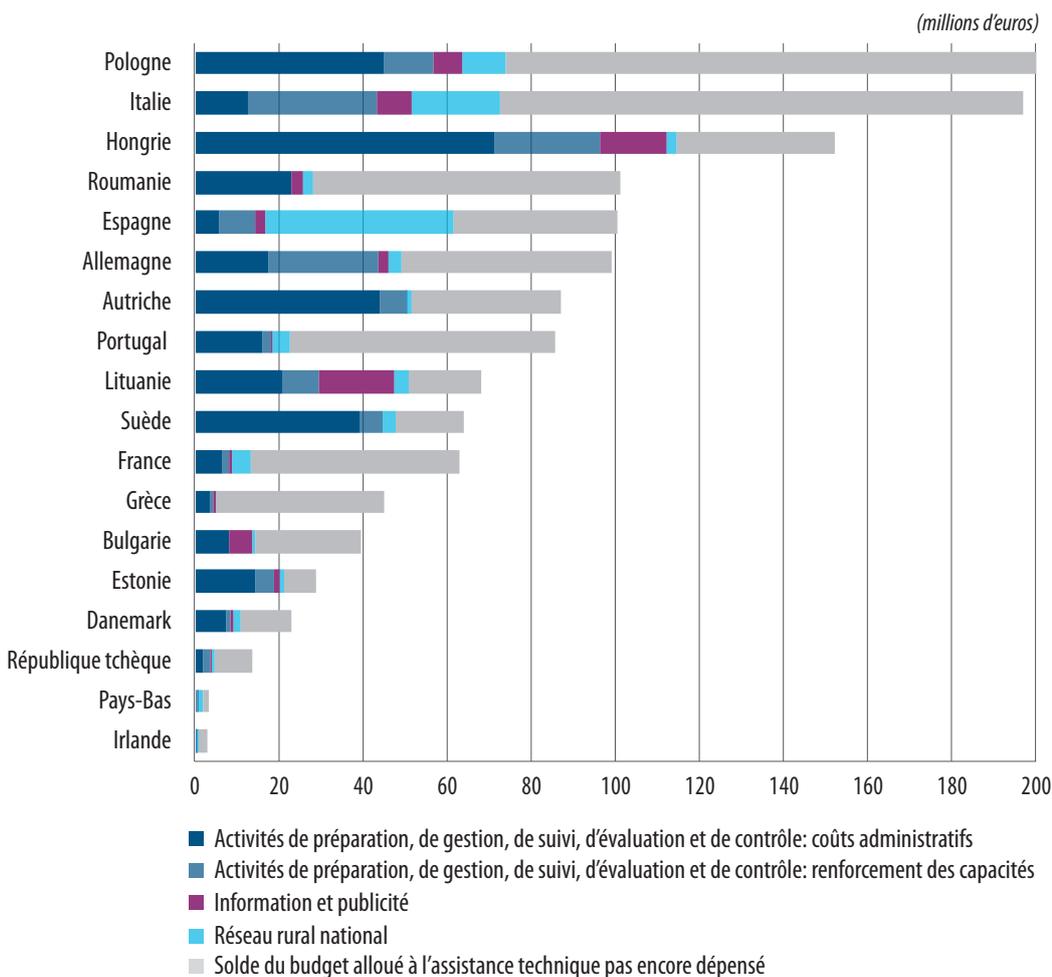
La **figure 4** présente une synthèse des dépenses réellement effectuées au titre du Feader dans les cinq pays visités, ainsi que dans d'autres États membres ayant répondu à l'enquête<sup>17</sup>. Elle reprend les trois principaux groupes d'activités qui apparaissaient déjà à la **figure 3**, à ceci près que la catégorie «Préparation, gestion, suivi, évaluation et contrôle» est ici ventilée en deux parties. Cette distinction permet de mieux saisir la portée des

«coûts administratifs», qui englobent dans le cas présent la rémunération du personnel et les charges connexes, les frais de bureau et autres frais de fonctionnement, mais ne comprennent pas les coûts des évaluations, de la formation et de l'informatique. Des coûts similaires peuvent également relever de dépenses entrant dans les catégories «Information et publicité» et «Réseau rural national», dans ce second cas à concurrence d'un maximum de 25 % du financement<sup>18</sup>.

17 La Bulgarie et la Roumanie n'ont pas répondu à l'enquête, mais les informations nécessaires figuraient dans les PDR de ces pays et dans les dépenses ventilées fournies par la Commission.

18 Article 41, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1974/2006.

**Figure 4** Dépenses d'assistance technique de différents États membres, ventilées par catégorie (pour la période 2007-2013, cofinancement du Feader)



*Remarque:* Les chiffres indiqués pour l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie, qui utilisent un système de PDR régionaux, sont le résultat d'une extrapolation réalisée à partir des données fournies par les régions ayant répondu à l'enquête. La couverture a été jugée suffisamment représentative dans chacun de ces cas (Espagne 95 %, Allemagne 85 % et Italie 77 %).

## Observations

### 43

Les résultats de l'enquête confirment les constatations effectuées dans les cinq États membres audité: lors de la définition des critères d'éligibilité au financement dans le cadre de l'assistance technique, les autorités compétentes ont généralement interprété très librement les dispositions réglementaires.

### 44

Cette interprétation souple de la notion d'assistance technique n'est en aucun cas propre au domaine de l'agriculture et du développement rural, mais concerne également d'autres secteurs financés par l'UE. Un rapport récent de la Commission<sup>19</sup> concernant le financement des salaires à partir des Fonds structurels aboutit à la conclusion que tous les États membres ont utilisé l'assistance technique pour financer en partie leurs frais de personnel. Pour être plus précis, la majorité des États membres utilisent l'assistance technique principalement pour cofinancer les salaires<sup>20</sup>.

### 45

Dès le début de la période, les salaires ont absorbé une grande partie des fonds relevant de l'assistance technique utilisés par les États membres au titre du Feader, et pour bon nombre d'entre eux, cette part n'a cessé d'augmenter par la suite. En Pologne, par exemple, les crédits alloués aux frais de gestion (principalement les frais de personnel) ont connu une brusque hausse en 2013 sous l'effet de transferts en provenance des mesures liées à l'information et au réseau rural. À partir de mi-2009, la Lituanie a progressivement inclus dans l'enveloppe relevant de l'assistance technique les salaires de membres du personnel affectés seulement à temps partiel à la mise en œuvre du PDR, avec l'objectif délibéré d'alléger le fardeau pesant sur le budget national. Alors qu'en 2008 tous les salaires financés de cette manière concernaient des membres du personnel travaillant exclusivement

sur des tâches liées au PDR, à la fin de l'année 2012, près de 75 % de ces salaires concernaient des personnes affectées également à des tâches sans lien avec le PDR. Lorsqu'elle est utilisée pour financer les salaires du personnel déjà en poste, l'assistance technique s'apparente de facto à de l'appui budgétaire. Les problèmes soulevés par cette situation sont analysés ci-après.

### Le coût d'opportunité des fonds relevant de l'assistance technique

### 46

Vu la définition imprécise de l'assistance technique et des coûts associés à la gestion des fonds de la PAC (voir **encadré 1**), il n'y a rien de surprenant à ce que les États membres, à l'instar de la Commission, aient engagé toujours davantage de dépenses d'assistance technique pour couvrir les coûts administratifs relevant du financement du développement rural ou de budgets non opérationnels. Le problème réside dans la difficulté inhérente à évaluer dans quelle mesure le financement de ces coûts constitue une utilisation optimale des ressources, ou à démontrer que cet usage de l'assistance technique apporte une contribution utile et efficiente à l'impact de l'«enveloppe plus large» dont bénéficie l'aide au développement rural.

### 47

Plus la part du financement global du Feader affectée par les États membres à des activités d'assistance technique est grande, plus celle des fonds disponibles pour les mesures fondamentales de développement rural est réduite, alors qu'ils procurent davantage de bénéfices immédiats aux agriculteurs et aux communautés rurales. Lorsque l'assistance technique se résume ni plus ni moins à de l'appui budgétaire, cette dépense est supportée de facto par les bénéficiaires finals.

19 Metis GmbH, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period* (Le cofinancement des salaires, des primes et des compléments de salaire par les Fonds structurels pendant la période 2007-2013), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2014.

20 Voir note de bas de page 19, p. 67.

## 48

Compte tenu des variations affectant les taux de cofinancement, le risque est en un sens plus élevé pour les bénéficiaires de fonds de l'UE avec d'importants besoins. Pour la période 2007-2013, la contribution du Feader était plafonnée à 50 % en Autriche et dans le nord de l'Italie, mais à 75 % dans les régions de convergence, notamment la Pologne, la Hongrie et la Lituanie. La perspective d'un rapport de contribution de 3:1 peut inciter encore davantage les États membres à dépenser des fonds, mais l'avantage potentiel s'érode dès lors qu'un pourcentage significatif du cofinancement est réorienté à des fins non opérationnelles.

## 49

Une telle utilisation des fonds de l'UE, même si elle reste proportionnellement très marginale, a pour effet de priver de sommes importantes les objectifs premiers du financement. Permettre l'utilisation de l'assistance technique pour couvrir des coûts administratifs place la Commission et les États membres en situation de conflit d'intérêts. En qualité de gestionnaires de la PAC, ils décident des montants à allouer aux différentes mesures, y compris l'assistance technique, dans l'optique de parvenir à une utilisation optimale des ressources. Parallèlement, en qualité de bénéficiaires de l'assistance technique versée pour couvrir des dépenses administratives, ils ont intérêt à orienter en priorité les paiements vers les coûts nécessairement engendrés par la gestion des programmes (voir **encadré 1**).

## Encadré 1

### Assistance technique et coûts de gestion des programmes

La mise en œuvre du FEAGA et du Feader suppose certaines dépenses administratives. Au niveau de l'UE, la Commission est tenue, en plus de mettre en place et de gérer les Fonds, d'établir le REDR, expressément lié aux dépenses d'assistance technique.

Dans les États membres, les autorités nationales et/ou régionales étaient chargées de mettre en œuvre tout un éventail de mesures susceptibles de requérir de nouvelles dispositions administratives. La réglementation de base régissant la PAC exige d'eux qu'ils fassent tout leur possible pour protéger les intérêts financiers de l'Union. À cette fin, des mesures obligatoires figurent dans le règlement Feader aux sections intitulées «Gestion et contrôle», «Information et publicité» et «Suivi et évaluation». Conjuguées à l'obligation de mettre en place des groupes d'action locale et des stratégies locales de développement, ainsi que des réseaux ruraux nationaux, ces mesures exposaient les États membres à des coûts considérables liés à la distribution de l'aide, comme l'illustre l'exemple ci-après.

Dans son rapport d'activité 2013, la DG Agriculture et développement rural a présenté une synthèse des rapports transmis par les États membres concernant le total des dépenses supportées pour les vérifications et les contrôles des paiements certifiés versés au titre des premier et second piliers de la PAC<sup>21</sup>. Pour le premier pilier, les coûts des organismes de contrôle (dépenses de personnel, de formation, de maintenance et dépenses afférentes aux immeubles) représentaient environ 5,13 % du total des dépenses consacrées aux mesures du FEAGA. Comme les sommes provisionnées pour l'assistance technique à l'intention des États membres sont quasiment nulles dans le cadre du premier pilier, ces dépenses ne peuvent bénéficier d'aucun cofinancement de l'UE. Dans le cadre du second pilier, le chiffre correspondant, calculé sur la base des rapports des États membres, était de 8,13 %. Dans ces conditions, la tentation de récupérer le montant le plus élevé possible au titre de l'assistance technique est forte et a conduit certains États membres à fixer leurs budgets à hauteur ou aux alentours du plafond de 4 %.

21 [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri\\_aar\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2013.pdf)

### 50

En renforçant l'autonomie des États membres, les dispositions actuelles en matière d'assistance technique ont accentué le recours de ces derniers aux fonds de l'UE, de plus en plus utilisés dans des domaines n'ayant aucun impact évident sur le renforcement et le développement des capacités. Au cours de l'audit, les autorités polonaises et lituaniennes ont exprimé leur mécontentement vis-à-vis de l'imprécision des règles et se sont montrées désireuses de recevoir des orientations plus complètes de la part de la Commission quant aux manières de gagner en efficacité et en efficacité dans l'utilisation de l'assistance technique.

### 51

Le taux d'affectation actuellement élevé des fonds de l'assistance technique aux coûts administratifs semble devoir perdurer pour la période 2014-2020. Quatre des cinq États membres visités ont expliqué qu'ils continuaient à envisager l'assistance technique principalement comme un outil grâce auquel financer la structure de base nécessaire à la mise en œuvre de leurs PDR<sup>22</sup>. De plus, l'assistance technique représente aujourd'hui, dans l'ensemble, une plus grande part des dépenses totales. Comme l'indique l'**annexe**, bien que le budget agrégé du développement rural pour l'ensemble des États membres soit moins élevé pour la nouvelle période, le montant total affecté à l'assistance technique (1,9 milliard d'euros) connaît une hausse de 24 %.

### Les coûts sont-ils éligibles?

#### Quelques cas d'inéligibilité formelle à la Commission

### 52

Au niveau de la Commission, la Cour a examiné 20 projets de la DG Agriculture et développement rural sur la période considérée dans tous les domaines de l'assistance technique. Des irrégularités ont été relevées pour quatre de ces projets. Dans chaque cas, il s'agissait d'une utilisation incorrecte du budget non opérationnel du FEAGA. Trois de ces projets (51 500 euros pour l'achat de 40 ordinateurs portables, 10 000 euros pour l'achat de licences logicielles et 13 800 euros pour le contrat de maintenance d'un système pare-feu) étaient affectés exclusivement au FEAGA alors que des activités au titre du second pilier en bénéficiaient également. Puisque les dépenses non opérationnelles doivent relever d'un programme spécifique pour pouvoir prétendre à un financement au titre de l'assistance technique, ces coûts auraient dû être répartis de manière proportionnelle entre les budgets du FEAGA et du Feader. Le quatrième projet concernait l'octroi d'une subvention d'un montant de 278 000 euros au titre de l'assistance technique versée à l'OCDE et imputée au budget du FEAGA alors que des paiements antérieurs effectués dans le cadre de la même convention de subvention avaient été financés, à juste titre, par le chapitre général de coordination de la PAC.

### 53

Aucun cas grave de non-respect des règles des marchés publics n'a été constaté dans le cadre des 20 projets sélectionnés. Les bonnes procédures ont été choisies et correctement annoncées, puis ont été appliquées conformément aux dispositions légales.

22 La Hongrie fait exception et a décidé de limiter, pour la période 2014-2020, l'utilisation des fonds relevant de l'assistance technique au fonctionnement du réseau rural national et à des activités connexes à concurrence d'un taux total de 2,4 %. Tous les autres besoins de financement en matière de développement rural doivent être supportés par le budget national.

## Observations

### Des problèmes plus fréquents dans les États membres

#### 54

L'audit a fait apparaître de nombreux cas de financements irréguliers au titre de l'assistance technique dispensée dans le cadre du second pilier dans les cinq États membres audités. Sur les 91 projets d'assistance technique examinés, 35 comportaient des dépenses inéligibles en tout ou partie. Les principaux problèmes concernaient soit l'utilisation des fonds pour des activités partagées entre les deux piliers (et par conséquent non éligibles dans leur intégralité), soit des points liés aux contrats et aux marchés publics. Certains projets cumulaient ces deux types d'irrégularités.

### Certaines activités des États membres ne relevaient pas exclusivement du second pilier

#### 55

Comme cela a déjà été mentionné, l'article 13 du règlement relatif au financement de la PAC excluait expressément tout financement des coûts administratifs et de personnel liés au FEAGA (premier pilier). Nous avons pourtant constaté dans les États membres que, pour 25 des projets audités, des paiements en matière d'assistance technique ont été effectués dans le cadre du second pilier pour couvrir des coûts administratifs relevant en réalité du premier pilier ou pour financer des activités sans lien avec le Feader. Le risque de voir ce type de situation survenir est particulièrement élevé lorsque les achats ou les projets dépendent à la fois du premier et du second pilier. Dans ce cas, une partie des dépenses est bien entendu inéligible et ne devrait donc pas être cofinancée.

#### 56

Il ressort des exemples présentés à l'**encadré 2** qu'il existe un risque de dépenses irrégulières lié à des déficiences affectant la tenue des registres, l'utilisation des coefficients ou d'autres procédures administratives découlant d'une distinction excessivement complexe, et quelque peu arbitraire, entre des dépenses relevant de deux domaines d'activité très similaires. Toutes choses étant égales par ailleurs, on ne conçoit pas clairement pourquoi les coûts administratifs et de personnel devraient être exclus sous le premier pilier et pas sous le second pilier.

### Risque d'inéligibilité en présence de coûts partagés avec le premier pilier

La plupart des exemples de partage des coûts concernaient la rémunération du personnel en charge d'activités liées et non liées aux PDR, en particulier en l'absence d'éléments probants suffisants pour justifier la part de la rémunération imputée au second pilier. En Lituanie, l'exactitude des coefficients utilisés pour affecter les coûts aux tâches liées aux PDR n'a pas pu être démontrée, en conséquence de quoi il n'a pas été possible de vérifier l'éligibilité des dépenses déclarées. En Hongrie, les coûts de personnel étaient censés n'être éligibles que pour les agents affectés à plein temps à des activités expressément liées au PDR 2007-2013. Néanmoins, certains agents concernés par l'assistance technique étaient employés dans des services dont les attributions dépassaient le cadre strict des PDR (secrétariats ministériels, unités en charge des questions légales et financières), sans qu'aucune assurance ne soit réellement donnée quant à leur affectation à temps plein à des activités liées aux PDR. Des cas similaires ont été relevés en Pologne et en Autriche.

Le partage des coûts entre le premier et le second pilier concerne également l'achat ou la maintenance d'équipements ou de logiciels informatiques. En Pologne, le coefficient utilisé pour déterminer la part des dépenses de maintenance informatique imputable aux activités de développement rural au niveau de l'organisme payeur était obsolète depuis au moins quatre ans. En Italie, il n'était pas clairement établi que l'équipement de vidéoconférence acquis par le ministère de l'agriculture et imputé dans son intégralité au Feader était réservé exclusivement à des activités relevant du second pilier.

Enfin, les coûts partagés concernent aussi les contrôles de la conditionnalité<sup>23</sup>, dans le cadre desquels il est possible, si aucune distinction claire n'est opérée entre les types d'aides, que des mesures initiées au titre du FEAGA bénéficient de fonds réservés au Feader. En Autriche, le coefficient utilisé pour affecter les coûts des contrôles de la conditionnalité aux demandes introduites dans le cadre du RPU (inéligibles) et les différencier des demandes de paiements agroenvironnementaux au titre du développement rural (éligibles) n'a pas été mis à jour chaque année. En 2011, cela a entraîné au départ un paiement indu de 15 600 euros imputé au Feader.

23 La «conditionnalité» lie les paiements directs dont bénéficient les agriculteurs au titre du premier pilier au respect de normes de base relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé des animaux et des végétaux, ainsi qu'au bien-être des animaux. Ce principe s'applique également à la plupart des paiements environnementaux relevant du second pilier.

## Irrégularités affectant les marchés publics

### 57

L'audit a fait apparaître de nombreux problèmes concernant les pratiques en matière de marchés publics et de contrats dans les États membres (17 des 51 procédures de marchés publics auditées étaient affectées, principalement dans le domaine des activités à visée informative ou publicitaire). Les problèmes constatés concernaient, entre autres, le recours aux négociations directes au lieu d'une mise en concurrence pour l'attribution des marchés, ce qui est contraire aux principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination énoncés par la directive sur les marchés publics<sup>24</sup>, et dans certains cas, par la réglementation nationale. Le recours à la mauvaise procédure ne constitue

pas uniquement une violation du droit de l'UE et/ou du droit national, il porte également atteinte aux règles du marché libre, instaure une discrimination à l'égard d'autres contractants potentiels et peut générer des dépenses excessives.

24 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114).

## Encadré 3

### Exemples d'irrégularités affectant les marchés publics

#### Recours à la mauvaise procédure

En Italie, deux services d'agence de voyages (d'une valeur respective de 170 000 euros et de 130 000 euros) ont été acquis par négociation directe, au mépris des règles nationales établissant que les marchés d'une valeur supérieure à 40 000 euros doivent être ouverts à la concurrence.

En Pologne, des contrats ont été conclus par négociation directe, sans que cela se justifie, avec un organisme ministériel (services hôtellerie, restauration, conférences et formation) et avec un ancien contractant (services informatiques fournis à un organisme public).

#### Surfacturation des marchés

En Hongrie, un contrat-cadre complexe a été attribué en 2008 à un organisateur d'événements sur la base de prix unitaires qui auraient encore été trop élevés même six ans plus tard. Le contrat surfacturé a ensuite été résilié avec deux ans d'avance.

#### Le cahier des charges, un obstacle aux principes de transparence et d'égalité de traitement

En Italie, l'audit a fait apparaître plusieurs cas d'appels d'offres publics qui comportaient des informations limitées ou imprécises concernant les critères techniques pris en compte lors de l'attribution des marchés. En raison de ce flou, les soumissionnaires compétents mais inexpérimentés ont pu éprouver des difficultés pour formuler leurs offres correctement. Il a également compliqué l'évaluation des mérites relatifs des offres, ainsi que la justification de la décision finale d'attribution.

## Des systèmes de contrôle mal appliqués

### 58

Nonobstant les commentaires formulés au point 56, nous avons constaté que les systèmes de contrôle utilisés par les États membres pour déterminer si les coûts étaient correctement imputés au second pilier ne fonctionnaient pas correctement. Dans bien des cas où les États membres avaient établi des coefficients ou d'autres méthodes de calcul permettant de distinguer les coûts relevant du FEAGA de ceux relevant du Feader, les formules n'étaient pas systématiquement appliquées ou étaient mises à jour de manière irrégulière. Pourtant aucun contrôle n'avait mis en évidence ces failles à corriger. À cet égard, il est encourageant de constater que, depuis l'audit, la Commission a renforcé les règles régissant les contrôles réalisés par les États membres concernant les dépenses d'assistance technique<sup>25</sup>.

### 59

Dans le même ordre d'idées, la grande majorité des projets pour lesquels des irrégularités en matière de marchés publics ont été décelées avaient déjà fait l'objet de contrôles administratifs de la part des autorités nationales compétentes. Attendu que ces contrôles n'avaient pas mis en évidence les lacunes décelées par la Cour, ils se sont révélés inefficaces. Là encore, en réaction à la nécessité de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle de l'assistance technique mis en place par les États membres, la Commission a d'ores et déjà indiqué qu'elle travaillait à la rédaction d'orientations en matière de marchés publics pour la période 2014-2020.

## Dans quelle mesure le cadre de performance est-il adapté à l'assistance technique?

### 60

Le règlement financier désigne en préambule l'économie, l'efficacité et l'efficacité comme les principes fondamentaux de bonne gestion financière dans tous les domaines de dépenses budgétaires. Afin d'assurer le respect de ces principes, des objectifs SMART<sup>26</sup> doivent être définis pour chaque secteur d'activité et faire l'objet d'un suivi au moyen d'indicateurs de performance, pour aboutir à des «fiches d'activité» annuelles. Les institutions (dans le cas présent, la Commission) sont tenues de procéder à des évaluations ex ante et ex post<sup>27</sup>.

### 61

Dans le cadre de la gestion partagée, les tâches mentionnées précédemment sont déléguées aux États membres, lesquels sont chargés de veiller à ce que les fonds soient utilisés conformément aux règles et principes applicables<sup>28</sup>.

### 62

L'utilisation de l'ensemble des fonds de la PAC est réglementée par des exigences de garanties quant à l'opportunité des dépenses. L'audit a fait apparaître que les autorités chargées de la mise en œuvre excluaient fréquemment l'assistance technique du champ de ces règles. Toutefois, comme l'explique l'**encadré 4**, les obligations visées dans le règlement financier ont tout lieu de s'appliquer à l'assistance technique, cette dernière étant une activité du domaine politique «Agriculture et développement rural».

25 L'article 62 du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité (JO L 227 du 31.7.2014, p. 69) soumet expressément les dépenses d'assistance technique à l'initiative des États membres à un impératif général, à savoir celui de réaliser des contrôles administratifs et des contrôles sur place et d'élaborer des rapports. Il insiste également sur la notion d'indépendance en stipulant que les organismes de contrôle doivent être «une entité indépendante du point de vue opérationnel de l'entité autorisant le paiement».

26 «Specific, measurable, achievable, relevant and timed» (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés).

27 Les principes et les règles évoqués à ce point sont couverts par l'article 27 du règlement financier de 2002.

28 Voir article 53 *ter* du règlement financier de 2002.

### L'assistance technique est-elle une activité ou un simple outil?

Globalement, l'audit a fait apparaître que les autorités responsables estiment que l'assistance technique, en tant que source de support administratif pour des opérations de financement essentielles, est exempte d'obligations réglementaires en matière de performance. Pour l'Autriche, l'assistance technique constitue purement et simplement un outil destiné à mettre en œuvre le PDR et la réussite du programme est l'unique critère permettant de juger de son efficacité. En ce sens, l'assistance technique ne peut faire l'objet d'aucune planification et il n'est pas possible de l'assortir d'objectifs ou d'indicateurs, qui relèvent davantage des mesures fondamentales<sup>29</sup> auxquelles elle contribue. Pour la Commission, le fait de présenter l'assistance technique comme une activité consolidée distincte à part entière compliquerait l'évaluation de sa contribution à chacun des domaines d'activité du développement rural.

Ce raisonnement, qui fait de l'assistance technique un financement pour ainsi dire passif et exclu du cadre de performance opérationnel, est en contradiction avec les règlements. L'article 66 du règlement Feader utilise à la fois les termes «activité» et «mesure» pour désigner l'assistance technique, et l'article 2, point d), définit une «mesure» comme «un ensemble d'opérations contribuant à la mise en œuvre d'un axe». De plus, compte tenu du volume des fonds engagés pour les dépenses d'assistance technique, en particulier dans les États membres (plus d'1,5 milliard d'euros), il est impératif d'établir clairement qu'elles sont convenablement gérées et qu'elles contribuent à la mise en œuvre des programmes. Le meilleur moyen d'y parvenir est de procéder à une planification et à un suivi corrects, ainsi qu'à une bonne évaluation de leurs impacts spécifiques.

<sup>29</sup> Comme indiqué au titre IV, chapitre I, du règlement Feader. L'assistance technique est abordée au titre IV, chapitre II.

## 63

Même si elle ne constitue qu'une petite partie du total des dépenses, l'assistance technique représente une somme importante d'argent sur l'ensemble de la période de programmation et il doit être dûment rendu compte de son utilisation. Bien que la Commission et les États membres assurent que leurs dépenses d'assistance technique couvrant des coûts non opérationnels sont à la fois nécessaires et proportionnées et qu'elles contribuent grandement à la réussite d'un programme, il n'existe pour l'essentiel aucun cadre de performance prouvant que c'est bien le cas. Ce domaine est caractérisé par une planification pluriannuelle insuffisante, un manque d'évaluation des besoins, des objectifs imprécis (qui ne répondent pas aux critères SMART) et une absence de suivi et d'évaluation axés sur la performance des programmes d'assistance technique (la priorité étant donnée aux aspects financiers).

### Une planification et une évaluation des besoins insuffisantes

#### 64

Pour déterminer des objectifs et fixer des valeurs cibles de façon adéquate, une évaluation initiale des besoins et l'élaboration d'un plan à moyen et à long terme sont essentielles. Ces deux éléments font par ailleurs partie de la procédure d'évaluation ex ante définie dans le règlement Feader<sup>30</sup>.

#### 65

Au niveau de la Commission, le fait que les dépenses d'assistance technique soient perçues comme du support administratif a eu pour résultat de les voir considérées principalement comme des dépenses annuelles. Dans la quasi-totalité des domaines d'activité (à l'exception des études et évaluations, ainsi que du REDR), aucune évaluation initiale des besoins pour la période considérée ni aucune planification pluriannuelle de l'utilisation des fonds n'ont été réalisées. Cela s'est soldé dans certains cas par la reconduction d'année en année des enveloppes budgétaires allouées sans confirmation que le besoin (à court terme) exprimé plusieurs années auparavant était toujours d'actualité. De plus, en l'absence d'une véritable évaluation des besoins, la mise en œuvre peut s'avérer aléatoire et peu ciblée.

#### 66

En vertu du règlement Feader, les États membres sont tenus de procéder à une évaluation ex ante de leurs PDR de manière à «[définir et évaluer] les besoins à moyen et à long terme, les objectifs à atteindre, les résultats escomptés, les objectifs quantifiés notamment en termes d'impact par rapport à la situation de départ, la valeur ajoutée communautaire, la prise en compte des priorités de la Communauté, les leçons tirées de la programmation précédente ainsi

que la qualité des dispositifs de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de gestion financière»<sup>31</sup>.

#### 67

À l'instar de la Commission, les cinq États membres ont généralement fait l'impasse sur l'assistance technique dans leur évaluation pluriannuelle des besoins en matière de développement rural. Cette politique a eu pour principale conséquence une instabilité des budgets en matière d'assistance technique, lesquels étaient susceptibles de varier au gré de décrets administratifs. Même en Pologne, où une évaluation des besoins en matière d'assistance technique a été réalisée pour l'une des composantes du PDR, le budget initial a été grandement sous-estimé. En persistant à pratiquer une politique de «laisser-faire» à l'égard des dépenses des États membres sous cette rubrique, la Commission a accepté les modifications nécessaires des programmes sans émettre de réserve.

30 Article 85.

31 Article 85.

## Des objectifs loin de répondre aux critères SMART

### 68

Les objectifs SMART ont pour but de cibler les financements de manière plus précise et ainsi de parvenir à des fins spécifiques avec davantage d'efficacité. Des objectifs répondant aux critères SMART fournissent également un cadre plus clair pour le suivi et l'évaluation des résultats.

### 69

En raison d'une planification et d'une évaluation des besoins insuffisantes, la Commission n'a globalement pas réussi à mettre au point des objectifs SMART pour les fonds relevant de l'assistance technique. Cette dernière n'apparaît pas dans les plans de gestion annuels détaillés de la DG Agriculture et développement rural présentant une synthèse des objectifs et des indicateurs retenus par la direction pour l'année à venir, bien que les projets et les mesures soutenus par les fonds alloués au titre de l'assistance technique figurent dans les plans en question. Les décisions de financement opérationnel formulées par la DG ne comportent pas non plus d'objectifs SMART ni d'indicateurs pour les projets d'assistance technique, lesquels sont traités à la façon des dépenses

administratives générales de la Commission. Seules les évaluations et les études font figure d'exceptions et, comme cela a déjà été évoqué, bénéficient d'une planification pluriannuelle et d'objectifs SMART inscrits dans les dispositions de la réglementation spécifique applicable.

### 70

Dans les États membres, peu d'efforts ont été déployés pour mettre au point des objectifs spécifiques à l'assistance technique. L'absence de planification pluriannuelle dans certains domaines d'activité de l'assistance technique (par exemple les mesures d'information et de communication relatives aux réseaux ruraux nationaux) a compromis la transparence et la définition d'objectifs. Le manque de distinction claire entre les différents domaines d'activité de l'assistance technique, ou entre ces derniers et d'autres activités similaires sans lien avec les objectifs du Feader, a également compliqué la situation. Sur les cinq États membres visités, seule l'Italie est allée au delà de la portée générale de la réglementation. Néanmoins, même en Italie, les objectifs n'étaient ni quantifiés ni datés.

## Encadré 5

### Exemples illustrant la formulation inadéquate des objectifs dans les documents de programmation des États membres

Les objectifs de la Lituanie étaient, entre autres, formulés comme suit: veiller à la bonne élaboration, à la mise en œuvre efficace et à l'évaluation du programme [...] assurer une présentation et une communication appropriées de l'information [...] assurer l'accessibilité de l'information.

Les objectifs de la Pologne se limitaient pour l'essentiel à une énumération des activités couvertes par les articles 66 et 68 du règlement Feader. Par conséquent, même s'ils étaient conformes aux exigences réglementaires, ils ne précisaient pas les résultats ou les incidences attendus de l'assistance technique et n'abordaient pas la manière dont la performance de l'assistance technique devait être évaluée.

### Un suivi et une évaluation limités

#### 71

Le règlement financier prévoit certaines dispositions concernant les activités de suivi et d'évaluation de la Commission. Elles consistent, pour l'essentiel, à présenter à l'autorité budgétaire des rapports annuels concernant la réalisation des objectifs évaluée à l'aune d'indicateurs de performance<sup>32</sup>.

#### 72

Dans le domaine du développement rural<sup>33</sup>, l'obligation de mettre en place un cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) entre la Commission et les États membres, comprenant un nombre limité d'indicateurs communs à l'ensemble des PDR, figurait parmi les points essentiels pour la période 2007-2013. Chaque État membre devait également définir des indicateurs supplémentaires permettant de mesurer la progression, l'efficacité et l'efficacité de son PDR à chaque étape de sa mise en œuvre. Il était par ailleurs prévu que les États membres remettent un rapport annuel d'avancement à la Commission et procèdent à des évaluations ex ante, à mi-parcours et ex post appréciant la qualité, l'efficacité et l'efficacité des programmes.

#### 73

Le CCSE a été établi conformément aux exigences. Néanmoins, dans la logique voulant que l'assistance technique ne soit pas soumise à des exigences de performance, celle-ci n'est mentionnée ni dans les orientations générales concernant le CCSE ni dans le descriptif des mesures et des indicateurs communs.

#### 74

Par conséquent, au niveau de la Commission, le suivi et l'évaluation des fonds alloués au titre de l'assistance technique sont tout aussi limités que la planification en la matière. Il n'existe aucun critère établissant un lien avec la performance globale d'un programme, tandis qu'une importance écrasante est donnée aux aspects financiers ou purement administratifs, tels que le respect des plafonds de dépenses et les délais d'exécution des contrats.

#### 75

La situation est très similaire dans les États membres, là encore parce que l'assistance technique n'apparaît pas dans le CCSE. Le suivi, par la Commission, des PDR des États membres se résume à des contrôles portant sur l'exécution budgétaire et le respect du plafond de 4 %. Le principal outil de suivi dont disposent les États membres est le rapport annuel d'avancement que chacun d'entre eux élabore pour son PDR. Cependant, pour trois des six PDR examinés aucune évaluation de l'assistance technique n'y figurait. Qui plus est, lorsqu'une telle évaluation existait, le manque d'indicateurs de performance et d'impact, ou de lignes directrices claires concernant la présentation, a limité la portée du suivi à l'exécution financière.

32 Article 27, paragraphe 3, du règlement financier de 2002.

33 Articles 77 à 87 du règlement Feader.

## L'impact d'un cadre de performance inadéquat

### 76

Il revient à la Commission, en tant qu'entité responsable de l'exécution du budget de l'UE, de garantir la bonne gestion financière du Feader. Cette tâche implique de diffuser des orientations solides en vue d'une utilisation efficace et efficace de l'assistance technique. Cependant, en ne définissant pas ses propres besoins en matière d'assistance technique au sein d'un cadre de performance, et en n'exigeant pas des États membres qu'ils fassent de même, la Commission s'est privée d'un outil permettant d'évaluer l'impact global des dépenses d'assistance technique et ainsi de diriger les fonds là où ils sont les plus utiles.

### 77

Un cadre de performance pourrait également constituer une base utile pour proposer des solutions à des problèmes spécifiques susceptibles d'émerger avec le Feader en recourant à l'assistance technique. En 2011 et 2012, lorsque la Commission a invité l'ensemble des États membres à élaborer des plans d'action destinés à réduire le taux d'erreur inacceptable qui affecte le développement rural, l'assistance technique aurait pu être envisagée comme un moyen de faciliter ou d'appuyer des mesures correctrices. Mais cette occasion n'a pas été saisie.

### 78

Lorsque les éléments de planification, de suivi et d'évaluation exigés par le règlement financier sont en place à la Commission et dans les États membres, ils couvrent davantage les activités opérationnelles que les dépenses administratives, lesquelles représentent à ce jour la majeure partie des budgets alloués à l'assistance technique. L'une des principales raisons expliquant cette situation est qu'il est très difficile de prévoir et d'évaluer la contribution de la masse salariale, par exemple, à la performance globale d'un programme. Par rapport à des dépenses opérationnelles, ce type de dépenses s'accommode moins bien de la nécessité de démontrer le respect des principes de bonne gestion financière.

## Mise en réseau: possibilité de mettre en place un cadre de performance efficace

### 79

Le REDR<sup>34</sup> est la seule composante de l'assistance technique au niveau de la Commission à être définie de manière explicite dans la législation de l'UE relative à l'agriculture et au développement rural. Le REDR poursuit des objectifs clairs liés à la consolidation et au renforcement des pratiques et des capacités dans le domaine du développement rural à travers toute l'Union européenne.

### 80

L'une des tâches du REDR est de soutenir, dans les États membres, les réseaux ruraux nationaux (RRN), dont le financement provient également de l'assistance technique<sup>35</sup>. Les dépenses liées aux structures administratives nécessaires au fonctionnement du réseau sont plafonnées à 25 % de la dotation de chaque RRN<sup>36</sup>, le reste du budget devant être consacré à un plan d'action comportant des activités spécifiques d'information et de renforcement des capacités<sup>37</sup>.

34 Établi en vertu des dispositions de l'article 67 du règlement Feader.

35 Article 68 du règlement Feader.

36 Article 41, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1974/2006.

37 «[...] au moins l'inventaire et l'analyse des bonnes pratiques transférables ainsi que les informations à ce sujet, la gestion du réseau, l'organisation de l'échange d'expériences et de savoir-faire, l'élaboration de programmes de formation destinés aux groupes d'action locale en voie de constitution et l'assistance technique pour la coopération interterritoriale et transnationale.»

## 81

Que ce soit dans le cas du REDR ou des réseaux nationaux, la législation fixe donc des lignes directrices précises quant à l'utilisation des fonds alloués au titre de l'assistance technique et établit une distinction claire entre ce qui relève des dépenses opérationnelles et ce qui n'en relève pas. En théorie, la plupart des dépenses liées aux réseaux sont intégrables dans un cadre de performance, ce qui devrait permettre de veiller plus facilement à la cohérence des activités relevant de l'assistance technique dans ce domaine et devrait simplifier l'évaluation et la vérification du respect des principes généraux de bonne gestion financière.

## 82

Les activités des réseaux se caractérisaient cependant souvent par les mêmes insuffisances en matière de planification, de suivi et d'évaluation que celles constatées plus généralement au niveau de l'assistance technique dans le secteur du développement rural. Globalement, leur impact est difficile à évaluer, sauf pour le RRN italien (voir **encadré 6**), qui, à certains égards, fait figure d'exemple en ce qui concerne la planification et le fonctionnement de l'assistance technique.

## Encadré 6

### Le RRN italien<sup>38</sup>: l'exemple d'un cadre de performance qui fonctionne

L'audit a fait apparaître que le RRN italien a majoritairement atteint ses grands objectifs opérationnels (meilleure gouvernance, renforcement des capacités en matière de gestion et d'administration, partage des connaissances et échange de bonnes pratiques), tout en apportant une coordination et un soutien efficaces aux PDR régionaux italiens (collecte de données et consultance) et en encourageant la coopération transnationale. Le RRN dispose d'un site web très fréquenté et est à l'origine d'un vaste éventail d'initiatives et d'événements. Ses activités de communication sont très diversifiées (et englobent notamment une communauté web composée de jeunes agriculteurs ainsi que des projets scolaires). Dans le but de faire l'inventaire des bonnes pratiques et de les promouvoir, le réseau a organisé des concours vidéo destinés aux jeunes agriculteurs, et les œuvres des vainqueurs ont été mises en ligne sur le site web du RRN.

Les résultats du RRN et les succès rencontrés auprès de ses parties prenantes sont en partie le fruit d'une planification détaillée des réalisations opérationnelles. Le RRN fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation à l'aune d'une série d'indicateurs assortis de valeurs cibles. Un ensemble d'indicateurs de réalisation (par exemple, réunions organisées, lignes directrices publiées) se rapporte à des mesures spécifiques à un programme, tandis que des indicateurs de résultat (taux de satisfaction de la clientèle, diffusion des bonnes pratiques) et des indicateurs d'impact (nombre d'acteurs principaux participant à la gouvernance, perception publique de la visibilité des politiques de développement rural) ont été établis pour le RRN dans son ensemble.

Enfin, le programme du RRN prend en considération les évaluations ex ante et continues des fonds relevant de l'assistance technique. Toutes les recommandations formulées en 2010 par l'évaluateur indépendant (chargé d'apprécier le programme à mi-parcours) concernant la nécessité d'instaurer un cadre comportant des indicateurs communs à toutes les mesures d'assistance technique ont été appliquées par les autorités italiennes afin d'améliorer la qualité du suivi.

38 L'Italie est l'un des quelques États membres à utiliser un système de PDR régionaux. Cela implique que le RRN assure également la coordination et le soutien aux régions dans tous les domaines de la politique de développement rural, et non uniquement dans le cadre d'une mesure d'assistance technique. Par conséquent, il est soumis aux exigences du CCSE au même titre qu'un PDR national.

## 83

Globalement, la Cour estime en conclusion qu'en l'absence d'un cadre de performance adapté aux dépenses d'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, ni la Commission ni les États membres ne sont en mesure de démontrer quelle a été la contribution de l'assistance technique aux objectifs généraux de la politique agricole commune.

## 84

Bien que les montants en jeu soient importants, le cadre juridique ne donne aucune définition claire de l'assistance technique et les règles régissant son utilisation sont floues. L'audit a fait apparaître que la Commission et les États membres ont pleinement tiré parti de cette situation. Néanmoins, l'existence d'une liberté de choix s'est traduite par un manque de rigueur (point 28). La Commission n'a pas élaboré de lignes directrices exhaustives sur le financement de l'assistance technique, qu'elles soient à usage interne ou à l'usage des États membres (points 30 et 37).

## 85

Au niveau de la Commission, la frontière est floue entre dépenses opérationnelles et coûts administratifs généraux. Les dépenses de maintenance informatique en particulier pèsent de plus en plus lourd sur le budget alloué à l'assistance technique (points 32 à 35). Parallèlement, quatre des cinq États membres audités ont indiqué que les coûts administratifs représentaient la part la plus importante de leurs dépenses d'assistance technique, la masse salariale absorbant une grande partie des fonds. Dans des situations où le personnel en question serait chargé quoi qu'il en soit de mettre en œuvre la politique concernée, cet usage de l'assistance technique s'apparente de facto à de l'appui budgétaire. Le financement de la masse salariale

par l'assistance technique est devenu monnaie courante dans de nombreux domaines politiques de l'UE (points 39 à 45).

## 86

L'absence de frontière claire entre coûts opérationnels et coûts administratifs et le flou entourant la nature des activités que l'assistance technique est censée couvrir compromettent la transparence budgétaire et entravent tout examen minutieux de la manière dont les fonds sont dépensés (points 26 à 28).

## 87

L'audit a fait apparaître quelques cas d'inéligibilité formelle à la Commission résultant d'une imputation incorrecte des coûts au budget (point 52). Dans les États membres, les principaux problèmes concernaient soit l'utilisation des fonds pour des activités partagées entre les deux piliers (et par conséquent non éligibles dans leur intégralité), soit des points liés aux contrats et aux marchés publics (points 54 à 59). La Cour estime toutefois, en conclusion, que la plupart des dépenses d'assistance technique répondent aux critères d'éligibilité souples actuellement en vigueur.

## 88

La Cour a constaté que, dans la pratique, les coûts administratifs tels que la masse salariale ou les frais informatiques relevaient souvent des deux piliers de la PAC. Par conséquent, le fait qu'ils soient éligibles uniquement au titre du second pilier (dans les États membres) ou, proportionnellement, au titre des premier et second piliers (à la Commission) implique nécessairement de recourir à des procédures contraignantes pour justifier la répartition des coûts (points 52 et 54 à 56).

## Conclusions et recommandations

### 89

Il est par ailleurs intrinsèquement difficile d'évaluer dans quelle mesure les ressources sont utilisées de manière optimale dans le contexte des coûts administratifs. Ainsi, même si l'absorption de ces coûts par l'assistance technique est susceptible de contribuer d'une certaine manière à la réalisation des objectifs de la PAC, il est pratiquement impossible de donner une appréciation fiable de cette contribution et, en particulier, de démontrer que cette forme de dépense d'assistance technique constitue une meilleure utilisation des ressources que des dépenses directes en faveur des mesures fondamentales de la PAC (points 46 à 48).

### 90

Qui plus est, permettre l'utilisation de l'assistance technique pour couvrir des coûts administratifs place la Commission et les États membres en situation de conflit d'intérêts. En qualité de gestionnaires de la PAC, ils décident des montants à allouer aux différentes mesures, y compris l'assistance technique, dans l'optique de parvenir à une utilisation optimale des ressources. Parallèlement, en qualité de bénéficiaires de l'assistance technique versée pour couvrir des dépenses administratives, ils ont intérêt à orienter en priorité les paiements vers les coûts nécessairement engendrés par la gestion des programmes (voir point 49).

### Recommandation n° 1

La Commission devrait préciser la portée et les conditions d'application de l'assistance technique. En particulier, elle devrait lever l'ambiguïté entre dépenses opérationnelles/de «renforcement des capacités» et coûts éligibles administratifs/d'«appui budgétaire», notamment en ce qui concerne les salaires.

Une telle mise au point permettrait de gagner en transparence quant à la manière dont les fonds peuvent être utilisés. La Commission devrait suivre

de près la mise en œuvre de l'assistance technique par les États membres.

### Recommandation n° 2

La Commission devrait également prendre des mesures appropriées afin de veiller à ce que des dépenses administratives générales, telles que les frais de maintenance informatique régulière, ne soient pas imputées aux lignes budgétaires relatives à l'assistance technique.

### Recommandation n° 3

La Commission devrait, à l'avenir, demander aux États membres de faire apparaître séparément dans leurs rapports les coûts administratifs/«d'appui budgétaire» relevant du développement rural, de manière à indiquer avec plus de transparence qu'une partie des fonds consacrés à l'assistance technique est utilisée à ces fins.

### 91

La Cour a constaté que ni la Commission ni les États membres n'ont instauré de cadre de performance adéquat permettant de démontrer la nécessité et l'efficacité des fonds alloués au titre de l'assistance technique. Le flou entourant l'assistance technique dans la réglementation pour la période 2007-2013 permettait aux autorités de gestion de la soustraire à l'impératif de bonne gestion financière, pourtant essentiel. La majeure partie des dépenses d'assistance technique n'étant pas de nature opérationnelle, elles sont principalement considérées comme des dépenses annuelles et n'apparaissaient pas dans le cadre commun de suivi et d'évaluation. Par conséquent, elles se caractérisent par une planification pluriannuelle insuffisante et un manque d'évaluation des besoins, se soldant par des objectifs imprécis et une absence de suivi et d'évaluation axés sur la performance (points 60 à 75).

## Conclusions et recommandations

### 92

En ne définissant pas ses propres besoins en matière d'assistance technique au sein d'un cadre de performance, et en n'exigeant pas des États membres qu'ils fassent de même, la Commission s'est privée d'un outil permettant d'évaluer l'impact global des dépenses d'assistance technique et ainsi de diriger les fonds là où ils sont les plus utiles. L'efficacité potentielle des fonds relevant de l'assistance technique s'en trouve donc grandement compromise (points 76 à 78).

### 93

La Cour a constaté que les dispositifs de mise en réseau s'accommodaient mieux des éléments d'un cadre de performance, grâce à des lignes directrices plus précises quant à l'utilisation des fonds alloués au titre de l'assistance technique et à une distinction claire entre ce qui relève de dépenses

opérationnelles et ce qui n'en relève pas, ainsi que grâce à un plafonnement des dépenses de gestion effectuées par les États membres (points 79 à 82).

### Recommandation n° 4

La Commission et les États membres devraient instaurer un cadre de performance adapté au financement relevant de l'assistance technique. En particulier, les besoins de la Commission et des États membres en matière d'assistance technique doivent être correctement évalués et un mécanisme devrait être mis en place pour fixer des objectifs et mesurer les progrès effectués en vue de leur réalisation, ce qui permettrait de renforcer l'obligation de rendre compte et de faire en sorte que les dépenses gagnent en efficacité et en efficience.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M<sup>me</sup> Rasa BUDBERGYTĖ, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 mars 2015.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

### Planification financière de l'assistance technique dans le domaine du développement rural pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020 sur la base des données communiquées par la DG Agriculture et développement rural

État membre	2007-2013			2014-2020			Évolutions entre les périodes 2007-2013 et 2014-2020 (2007-2013 = 100 %)	
	Plan financier: développement rural (en euros)	Plan financier: assistance technique (en euros)	Part de l'assistance technique dans le développement rural	Plan financier: développement rural (en euros)	Plan financier: assistance technique (en euros)	Part de l'assistance technique dans le développement rural	Évolution de la planification du développement rural	Évolution de la planification de l'assistance technique
Belgique <sup>1</sup>	487 484 306	5 653 734	1,16 %	647 797 759	7 614 324	1,18 %	132,89 %	134,68 %
Bulgarie <sup>1</sup>	2 642 248 596	39 545 031	1,50 %	2 338 783 966	54 500 000	2,33 %	88,51 %	137,82 %
République tchèque <sup>1</sup>	2 857 506 354	13 514 430	0,47 %	2 281 445 107	22 500 000	0,99 %	79,84 %	166,49 %
Danemark <sup>2</sup>	577 918 796	23 100 024	4,00 %	629 400 690	25 175 839	4,00 %	108,91 %	108,99 %
Allemagne <sup>1</sup>	9 078 378 263	92 685 319	1,02 %	8 768 178 051	199 667 445	2,28 %	96,58 %	215,43 %
Estonie	723 736 855	28 586 354	3,95 %	823 341 558	28 083 108	3,41 %	113,76 %	98,24 %
Irlande <sup>1</sup>	2 494 540 590	2 160 000	0,09 %	2 190 000 000	3 180 000	0,15 %	87,79 %	147,22 %
Grèce <sup>1</sup>	3 906 228 424	45 000 000	1,15 %	4 223 960 793	79 723 255	1,89 %	108,13 %	177,16 %
Espagne <sup>1</sup>	8 049 474 764	101 591 356	1,26 %	8 214 328 821	118 952 677	1,45 %	102,05 %	117,09 %
France <sup>1</sup>	7 584 497 109	49 972 316	0,66 %	11 353 567 383	127 974 320	1,13 %	149,69 %	256,09 %
Italie <sup>1</sup>	8 985 781 883	191 256 136	2,13 %	10 384 714 084	260 147 585	2,51 %	115,57 %	136,02 %
Chypre <sup>1</sup>	164 563 574	2 913 089	1,77 %	132 214 377	2 381 377	1,80 %	80,34 %	81,75 %
Lettonie	1 054 373 504	41 644 500	3,95 %	1 074 576 782	42 983 070	4,00 %	101,92 %	103,21 %
Lituanie	1 765 794 093	67 996 680	3,85 %	1 613 088 240	57 323 530	3,55 %	91,35 %	84,30 %
Luxembourg <sup>1</sup>	94 957 826	—	0,00 %	100 574 600	1 058 045	1,05 %	105,92 %	s.o.
Hongrie <sup>1</sup>	3 860 091 392	152 233 735	3,94 %	3 430 667 653	74 055 333	2,16 %	88,88 %	48,65 %
Malte <sup>1</sup>	77 653 355	3 063 355	3,94 %	97 326 898	3 893 076	4,00 %	125,34 %	127,09 %
Pays-Bas <sup>2</sup>	593 197 167	3 251 167	0,55 %	607 305 360	21 695 360	3,57 %	102,38 %	667,31 %
Autriche	4 025 575 992	87 807 211	2,18 %	3 937 551 997	114 181 478	2,90 %	97,81 %	130,04 %
Pologne <sup>2</sup>	13 398 928 156	199 950 000	1,49 %	8 598 280 814	132 527 195	1,54 %	64,17 %	66,28 %
Portugal <sup>1</sup>	4 056 570 600	86 483 763	2,13 %	4 057 788 354	77 095 212	1,90 %	100,03 %	89,14 %
Roumanie <sup>1</sup>	8 124 198 745	100 895 834	1,24 %	8 015 663 402	178 367 919	2,23 %	98,66 %	176,78 %
Slovénie	915 992 729	12 922 668	1,41 %	837 849 803	24 946 000	2,98 %	91,47 %	193,04 %
Slovaquie <sup>2</sup>	1 996 908 078	42 238 362	2,12 %	1 545 272 844	59 291 790	3,84 %	77,38 %	140,37 %
Finlande	2 155 018 907	23 082 183	1,07 %	2 380 408 388	29 874 500	1,26 %	110,46 %	129,43 %
Suède <sup>1</sup>	1 953 061 954	64 188 151	3,29 %	1 763 315 250	63 410 453	3,60 %	90,28 %	98,79 %
Royaume-Uni <sup>1</sup>	4 612 120 420	31 294 724	0,68 %	5 190 459 683	67 171 685	1,29 %	112,54 %	214,64 %
<b>Total/part moyenne par État membre<sup>3</sup></b>	<b>96 236 802 432</b>	<b>1 513 030 122</b>	<b>1,57 %</b>	<b>95 237 862 657</b>	<b>1 877 774 575</b>	<b>1,97 %</b>	<b>98,96 %</b>	<b>124,11 %</b>

1 Pour la période 2014-2020, programme(s) de développement rural pas encore approuvé(s), ou en partie seulement, par la Commission (situation fin février 2015).

2 Pour la période 2014-2020, flexibilité (transferts du premier pilier) pas encore incluse.

3 À l'exclusion de la Croatie, devenue membre de l'UE en 2013 et qui n'a donc pas eu de dépenses relevant du Feader pendant la période 2007-2013; pour la période 2014-2020, le budget prévisionnel du Feader s'élève à 2 026 millions d'euros, dont 55 millions d'euros alloués à l'assistance technique.

## Synthèse

### IV

La Commission considère que l'article 5 du règlement (CE) n° 1290/2005 constitue la seule référence juridique claire pour le FEAGA et le Feader au niveau de la Commission et/ou au nom de celle-ci.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, l'assistance technique au niveau des États membres est définie à l'article 59 du règlement (UE) n° 1303/2013.

La liberté de choix offerte par la souplesse réglementaire est nécessaire pour gérer efficacement l'importante diversité des besoins rencontrés par les autorités nationales et régionales. Le renforcement des capacités est étroitement lié à certains types de coûts tels que les coûts administratifs ou les outils informatiques. Les dépenses financées par l'assistance technique sont directement liées à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes de développement rural (PDR).

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, la Commission a présenté aux États membres des lignes directrices complètes et a soumis des lignes de conduite aux responsables géographiques afin de rationaliser les approches lors de la négociation de nouveaux PDR.

### V

Les États membres doivent veiller à ce que toutes les mesures de développement rural qu'ils entendent mettre en œuvre puissent faire l'objet de contrôles et de vérifications. Ils élaborent à cet effet des dispositions en matière de contrôles leur permettant de s'assurer de façon satisfaisante du respect des critères d'admissibilité et autres engagements [article 48 du règlement (CE) n° 1974/2006].

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, l'assistance technique sera soumise à des contrôles administratifs et à des contrôles sur place [article 62 du règlement (UE) n° 809/2014] afin d'améliorer le niveau de garantie en ce qui concerne l'admissibilité des dépenses.

Les dépenses couvertes par l'assistance technique doivent être traçables et les ressources financées dans ce cadre doivent être identifiables par des pratiques saines en matière de comptabilité. Ce même principe s'applique à d'autres dépenses, bénéficiaires et opérations pouvant être financés par d'autres fonds européens ou par des aides publiques d'une manière générale.

### VI

Les États membres sont tenus de fournir dans le rapport annuel d'exécution des informations concernant la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre du programme, recours à l'assistance technique inclus [annexe VII du règlement (CE) n° 1974/2006].

Les dépenses couvertes par l'assistance technique contribuent à la bonne mise en œuvre des programmes, ce qui est, in fine, positif pour les bénéficiaires.

### VII

L'assistance technique contribue à la mise en œuvre, au suivi, au contrôle et à l'évaluation des PDR. Seule la synthèse des évaluations ex post des PDR permettra de démontrer la contribution de l'assistance technique aux objectifs généraux de la PAC.

Le législateur a décidé d'accorder aux États membres la possibilité d'utiliser les fonds de l'assistance technique de manière souple.

### VII Première recommandation

La Commission accepte cette recommandation et élaborera ultérieurement des orientations à ce sujet.

### VII Deuxième recommandation

La Commission ne peut accepter cette recommandation. Elle considère que la maintenance informatique constitue une activité opérationnelle liée à la mise à jour et au développement des systèmes. Conformément aux orientations budgétaires relatives aux Fonds structurels et d'investissement européens de la Commission en date du 16 mai 2014, destinées aux programmes en gestion partagée concernant l'utilisation de l'assistance technique opérationnelle et non opérationnelle (administrative) dans le cas des dépenses informatiques et des dépenses d'audit, tous les types de coût informatique, qu'ils concernent le développement informatique ou la maintenance informatique, doivent systématiquement être comptabilisés dans la même ligne budgétaire que leurs coûts de développement informatique respectifs. Cette approche renforce la discipline et la cohérence budgétaires dans tous les domaines en gestion partagée du budget de la Commission.

### VII Troisième recommandation

La Commission accepte cette recommandation.

À moyen terme, la Commission demandera davantage d'informations détaillées dans le cadre des systèmes d'information actuels afin d'améliorer le suivi du type de coûts supportés (c'est-à-dire des coûts administratifs et opérationnels) dans le cadre du budget d'assistance technique.

## VII Quatrième recommandation

La Commission accepte cette recommandation. La Commission encouragera les États membres à utiliser des indicateurs appropriés pour assurer le suivi des dépenses d'assistance technique, sans toutefois rendre cette mesure obligatoire.

## Introduction

### 13

Le volume des dépenses d'assistance technique est programmé suivant les besoins pertinents recensés. Par exemple, l'article 8, point c), vi), du règlement (UE) n° 1305/2014 établit l'obligation, pour les autorités de gestion, de garantir une capacité consultative adéquate relative aux exigences et aux actions réglementaires en rapport avec l'innovation, un fait qui pourrait avoir donné lieu à un accroissement des besoins correspondants en termes d'assistance technique.

La Commission a rationalisé l'approche de l'assistance technique dans tous les Fonds ESI en établissant des dispositions juridiques communes universellement applicables. Cette disposition [article 59 du règlement (UE) n° 1303/2013] élargit légèrement les contours des dépenses admissibles au bénéfice d'un soutien, notamment les activités de communication, de réseau, de résolution des plaintes et d'audit, qui n'ont pas été utilisées pour définir l'assistance technique dans le cadre juridique précédent relatif au développement rural.

### 16

En ce qui concerne le premier pilier, tous les engagements doivent être pris au cours de l'exercice budgétaire concerné et deviennent caducs à la fin de l'exercice en question, exception faite des rares cas de reports autorisés entre deux exercices budgétaires. Néanmoins, des paiements peuvent être effectués pendant plusieurs exercices budgétaires.

En ce qui concerne le second pilier, le résultat de l'utilisation des fonds d'assistance technique prévus n'est pas encore entièrement connu, puisque les États membres peuvent soumettre des déclarations de dépenses tout au long de l'année 2015. Il existe entre les États membres d'importantes variations en ce qui concerne la part de l'enveloppe de développement rural qu'ils entendent consacrer à l'assistance technique.

## Observations

### 24

En ce qui concerne le premier pilier, le financement des coûts administratifs des États membres est exclu dans le cadre du FEAGA. Les coûts administratifs supportés par les bénéficiaires des fonds ou programmes opérationnels sont admissibles et peuvent être intégrés dans les déclarations des États membres sur la base des actes délégués adoptés par la Commission en vertu du nouveau règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés.

### 25

La Commission reconnaît l'importance de la justification et de la transparence des coûts administratifs financés par l'assistance technique. La bonne mise en œuvre des programmes et, in fine, la politique de développement rural nécessitent des administrations efficaces.

### 26

La Commission considère que l'article 5 du règlement (CE) n° 1290/2005 constitue la seule référence juridique claire pour le FEAGA et le Feader au niveau de la Commission et/ou au nom de celle-ci.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, l'assistance technique au niveau des États membres est définie à l'article 59 du règlement (UE) n° 1303/2013.

### 27

Malgré l'inclusion non explicite de la notion de «renforcement des capacités» à l'article 5, toutes les activités détaillées aboutissent finalement à un renforcement des capacités des services de la Commission et des États membres au niveau de l'application juridique et ordinaire des règles de la PAC.

### 28

Le législateur, lorsqu'il a adopté les règlements, a choisi une approche flexible et large en ce qui concerne l'utilisation de l'assistance technique par les États membres. La Commission ne peut s'immiscer dans l'application de ces dispositions, en particulier lorsque la dépense est jugée admissible.

Néanmoins, en ce qui concerne la période de programmation en cours, la Commission a émis des lignes directrices particulières à l'intention des États membres, ainsi que des lignes de conduite et des indicateurs indicatifs pour les responsables géographiques.

Les coûts administratifs supportés par l'assistance technique doivent être clairement liés à la mise en œuvre du programme. La souplesse de l'utilisation des fonds dans le cadre de l'assistance technique, dans le respect des plafonds établis, n'est pas synonyme d'un manque de rigueur. Dans le contexte de la gestion partagée, les États membres doivent veiller à ce que le budget de l'Union soit dépensé conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités [article 30 du règlement (UE) n° 966/2012 relatif aux règles financières].

Les dépenses d'assistance technique soutiennent les activités du réseau rural national des États membres, qui sont clairement définies et établies dans le cadre juridique [article 68 du règlement (CE) n° 1698/2005] et dans les PDR.

### 30

Aux yeux de la Commission, la «définition» et la «nature» de l'assistance technique doivent être déterminées par le législateur.

Le vade-mecum relatif au mode de gestion directe a pour objectif de fournir des lignes directrices sur la validation, les circuits financiers, les processus et les procédures appliqués à la mise en œuvre du budget, et non d'établir des règles relatives à l'affectation du budget entre les lignes budgétaires.

### 31

Selon les systèmes comptables de la Commission, la valeur totale des engagements en 2013 a atteint 21 879 114 euros. La Commission a renforcé les activités de mise en réseau, en relation notamment avec le partenariat d'innovation européen, à la fin de la période de programmation 2007-2013. Les activités de mise en réseau constituaient également un élément clé de la préparation de la période de programmation suivante. Globalement, la mise en réseau représente une importante activité axée sur le résultat sous-tendant l'élaboration de la politique. En ce qui concerne les systèmes informatiques, le développement d'outils nouveaux et plus sophistiqués (par exemple RDIS2, SFC) afin de préparer la période 2014-2020 a été principalement mis en œuvre à partir de 2012, raison pour laquelle les dépenses concernées sont sensiblement plus élevées qu'en 2007. Voir également les réponses aux points 32 à 35.

### Réponse commune de la Commission aux points 32 à 35

Les services responsables de la Commission ont financé des dépenses informatiques par l'intermédiaire d'un certain nombre d'articles budgétaires sur la base du lien entre les dépenses concernées et l'activité sous-jacente.

Les articles budgétaires utilisés pour ce financement comportent une assistance opérationnelle non technique des dépenses d'appui en faveur des opérations de la PAC (le FEAGA et le Feader ont été financés séparément par l'article 05 01 04) et une assistance technique opérationnelle directement liée à la mise en œuvre des programmes et activités opérationnels de la PAC (FEAGA financé dans le cadre de l'article 05 08 09 et Feader par le poste budgétaire 05 04 05 02).

Le développement et la maintenance des systèmes administratifs informatiques ont été progressivement pris en charge par les services horizontaux de la Commission. Néanmoins, la Commission est restée responsable des systèmes informatiques soutenant la PAC. Les articles budgétaires susmentionnés couvrent à la fois les coûts de développement initiaux des systèmes informatiques concernés et leurs coûts de maintenance. Ces derniers couvrent le développement ultérieur de ces systèmes à mesure que les besoins apparaissent (maintenance évolutive), d'une part, et leur maintenance et exploitation correctives requises, d'autre part.

## Réponses de la Commission

La Commission a formulé des lignes directrices au sujet des programmes en gestion partagée. Ces lignes directrices fournissent les orientations nécessaires concernant le type de ligne budgétaire à utiliser dans le cas de dépenses informatiques (et des audits) afin de garantir une cohérence adéquate dans la budgétisation des dépenses informatiques. Tous les types de coûts informatiques doivent suivre ces lignes directrices, qu'il s'agisse de développement informatique ou de maintenance informatique, et les coûts de maintenance doivent toujours être comptabilisés dans la même ligne budgétaire que leurs coûts de développement respectifs. Cette approche renforce la discipline et la cohérence budgétaires dans toutes les DG travaillant en gestion partagée.

### 36

Voir réponse de la Commission au point 28.

### 37

Voir réponse de la Commission au point 28.

### 38

La moyenne d'utilisation de l'assistance technique pour la période de programmation 2007-2013 (1,57 %) et l'estimation pour la période de programmation 2014-2020 (1,97 %) révèlent une affectation modérée de la part des États membres et indiquent que les fonds ne sont dépensés que pour les activités nécessaires en rapport avec la mise en œuvre des PDR. En outre, le montant effectif dépensé en 2007-2013 (à la date du 31.10.2014) n'était que de 70 % des montants prévus indiqués en annexe. Par conséquent, seul 1,16 % du budget 2007-2013 exécuté a été effectivement consacré à l'assistance technique.

Voir également réponse de la Commission au point 13.

### Réponse commune de la Commission aux points 40 et 41

La bonne gestion financière et les objectifs politiques ambitieux de la politique de développement rural nécessitent des capacités administratives renforcées dans les États membres. Afin de garantir une mise en œuvre adéquate, une part accrue des ressources a été consacrée au maintien de la capacité administrative dans les États membres.

En outre, la période considérée a été caractérisée par une grave crise économique, notamment dans certains États membres où les administrations nationales ont été confrontées à d'importantes coupes et à un manque de ressources. Afin de garantir la bonne mise en œuvre de la politique et de réduire le niveau croissant de taux d'erreur, ces administrations ont demandé un financement de l'Union européenne par l'intermédiaire de l'assistance technique.

### 43

Les termes de l'article 66, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005 sont les suivants: «À l'initiative des États membres, le Feader peut financer au titre de chaque programme de développement rural des activités relatives à la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et au contrôle des interventions des programmes. Ces activités peuvent être financées dans la limite de 4 % du montant total de chaque programme.» En vertu de l'article 71, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005, il incombe aux autorités nationales de fixer les règles d'éligibilité des dépenses, sous réserve des conditions particulières établies au titre du règlement (CE) n° 1698/2005 pour certaines mesures de développement rural.

### 45

La Commission considère que la réaffectation de crédits en faveur de la gestion améliore le traitement des demandes d'aide et la qualité des services consultatifs fournis aux bénéficiaires de PDR, en ce qui concerne en particulier les mesures d'investissement complexes, ce qui améliore la mise en œuvre générale du programme.

### 46

L'assistance technique est partiellement utilisée pour assurer la gestion générale des PDR, que les décideurs considèrent comme un soutien nécessaire à la mise en œuvre de la politique. Elle doit par conséquent être évaluée à la lumière des indicateurs de performance des PDR.

### 47

L'assistance technique est largement utilisée pour réduire la charge administrative des bénéficiaires, améliorer leurs connaissances et leurs informations concernant la mise en œuvre du programme ou leur permettre d'utiliser pleinement les outils informatiques et l'administration en ligne. Par conséquent, les dépenses d'assistance technique, même si elles sont partiellement consacrées à l'aide budgétaire, ont une incidence positive pour les bénéficiaires.

### 48

Les administrations nationales des États membres en situation économique difficile ont besoin d'un soutien accru pour satisfaire aux engagements et aux obligations à l'égard de l'Union européenne dans le domaine de la mise en œuvre des programmes. Ces dépenses sont nécessaires pour financer les ressources administratives liées à la mise en œuvre du programme.

Les dépenses d'assistance technique de la Pologne, exprimées en pourcentage, sont relativement faibles.

### 49

L'assistance technique soutient la mise en œuvre des objectifs clés de la politique, qui ne seraient pas atteints sans ce financement. Par conséquent, la Commission est d'avis que les dépenses d'assistance technique ne détournent pas des ressources substantielles des objectifs de la politique mais qu'elles renforcent, au contraire, les mesures de mise en œuvre dans les États membres.

Seul 1,16 % des dépenses a été consacré à une assistance technique en 2007-2013 (sur un plafond disponible de 4 %). Ce pourcentage relativement faible de dépenses de développement rural ne révèle aucune volonté de maximiser les paiements en faveur des coûts administratifs des États membres.

### Encadré 1

Étant donné que le budget de l'assistance technique finance certains frais imputables à la mise en œuvre du programme, la part de telles dépenses par rapport au budget général de la politique (c'est-à-dire 1,16 %) semble très limitée.

De l'avis de la Commission, bien que le coût des contrôles dans les États membres ne doive pas être relevé, il est nécessaire de mettre l'accent sur la nécessité d'améliorer la qualité et l'efficacité des contrôles.

Les obligations liées à la gestion, au contrôle, à l'information, à la publicité, au suivi de la mise en réseau et à l'évaluation sont nécessaires à une politique efficace et leur coût doit être cofinancé par le Feader.

### 50

La Commission a présenté aux États membres des lignes directrices sur l'utilisation de l'assistance technique pour la période de programmation 2014-2020 dans le cadre de la commission du développement rural.

### 51

Le tableau en annexe se base sur les projets de PDR soumis par les États membres, dont la majorité est encore en cours de discussion.

Voir également la réponse de la Commission au point 13.

### 54

La Commission mène plusieurs audits dans les États membres afin de vérifier les dépenses d'assistance technique. Les erreurs signalées par la Commission et la Cour des comptes font l'objet d'un suivi et des corrections financières sont proposées.

Le cadre juridique pour la période de programmation 2014-2020 a été renforcé. La fiche d'orientation présentée aux États membres inclut la recommandation suivante: «Les coûts administratifs des bénéficiaires financés par l'intermédiaire de l'assistance technique, frais de personnel inclus, doivent être clairement déterminés (type de coûts administratifs et critères d'attribution). En outre, lorsque des bénéficiaires mettent également en œuvre d'autres Fonds (à savoir les Fonds ESI ou le FEAGA), le caractère vérifiable et mesurable des coûts administratifs financés par l'assistance technique doit être garanti.»

### 55

Les États membres sont informés du fait que l'assistance technique ne peut concerner que les PDR et qu'une séparation claire entre les coûts administratifs et les coûts de personnel liés aux premier et second piliers doit être démontrée.

Voir également réponse au point 54.

## Encadré 2

Selon les autorités lituaniennes, le ministère approuve régulièrement des listes mises à jour de collaborateurs partiellement affectés aux travaux sur les PDR, avec des pourcentages précis de leur temps de travail. Au sein de l'organisme payeur, l'attribution au prorata du temps de travail du personnel est définie en tenant compte des différents fonds gérés par l'organisme, des tâches et des fonctions attribuées, des programmes d'action approuvés, des appels à propositions prévus et de leur traitement, des vérifications sur place, etc.

En ce qui concerne la Hongrie, le 19 décembre 2014, la Commission a rappelé aux autorités hongroises la nécessité de fournir une liste des bénéficiaires de l'assistance technique pour la période de programmation 2014-2020. Par ailleurs, lorsque les bénéficiaires mettent également en œuvre d'autres Fonds (c'est-à-dire les Fonds ESI ou le FEAGA), le caractère vérifiable et mesurable des coûts administratifs financés doit être garanti.

En ce qui concerne l'Autriche, pendant les négociations des programmes 2014-2020, les autorités ont été informées que l'assistance technique ne pouvait concerner que les PDR et qu'une séparation claire entre les coûts administratifs et les coûts de personnel relatifs aux premier et second piliers devait être prouvée.

En ce qui concerne la Pologne, les coefficients ont été estimés en partant de l'hypothèse que la part entre les premier et second piliers avait peu de chance d'être modifiée au cours de la période.

Il convient de noter que la Commission tient compte des observations de la Cour pendant ses propres audits.

Voir également réponse au point 55.

## 56

Voir réponse de la Commission au point 54.

## Encadré 3

La Commission a souligné à de multiples reprises l'importance de la conformité avec les règles relatives aux marchés publics lors de réunions bilatérales et dans divers documents échangés avec les autorités de gestion conformément à l'article 82, paragraphe 2, point f), du règlement (UE) n° 1698/2005.

Des garanties particulières relatives à la conformité, en ce qui concerne notamment le respect des règles en matière de concurrence et de marchés publics, ont été présentées par l'autorité de gestion italienne dans le rapport annuel d'exécution.

L'article 62 du règlement (UE) n° 1305/2013 a étendu le domaine dans lequel un expert indépendant doit réaliser ou confirmer les calculs. Il couvrira également l'ensemble des opérations dans lesquelles des options de coûts simplifiées seront utilisées.

## 62

Durant la période de programmation 2014-2020, les réseaux ruraux nationaux seront contrôlés selon 3 indicateurs de réalisation donnés [annexe IV du règlement (UE) n° 808/2014]. En ce qui concerne les autres activités financées dans le cadre de l'assistance technique, la fiche d'orientation présentée aux États membres comprend la recommandation suivante: «Afin de respecter les principes généraux de bonne gestion financière des Fonds de l'UE, les dépenses d'assistance technique doivent se fonder sur des objectifs opérationnels SMART [article 30, règlement (UE, Euratom) n° 966/2012], à la suite d'une évaluation des besoins appropriée. Les résultats doivent être suivis et évalués, sur la base d'indicateurs de performance. Les États membres sont encouragés à établir des indicateurs supplémentaires pour l'assistance technique.»

## Encadré 4

Les PDR sont mis en œuvre par l'intermédiaire de mesures nécessitant un soutien sous la forme d'une assistance technique en vue de leur bonne mise en œuvre générale. Dans ce sens, la Commission considère que les mesures, à savoir les instruments d'intervention (outils) et l'assistance technique, constituent une activité transversale soutenant la gestion efficace des PDR.

La volonté de distinguer l'assistance technique des mesures est clairement démontrée par le fait qu'elles se trouvent dans différents chapitres de la législation relative au développement rural. Dans le cas du règlement (UE) n° 1305/2013, le chapitre I du titre III décrit les mesures, le chapitre II décrit les dispositions communes applicables à plusieurs mesures et le chapitre III décrit l'assistance technique et la mise en réseau. L'assistance technique est clairement séparée des mesures. Néanmoins, cette séparation ne veut pas dire que l'assistance technique ne fait l'objet d'aucun suivi ni d'aucune évaluation. Les PDR sont adéquatement planifiés, suivis et évalués et les effets de l'assistance technique soutiennent la bonne mise en œuvre et la réalisation efficace des PDR dans l'ensemble.

En ce qui concerne l'Autriche, le financement des coûts administratifs exécuté par l'organisme payeur était conforme à la législation pertinente de l'Union et a donc été approuvé par la Commission.

### 63

Étant donné que le cadre de suivi et d'évaluation évalue la performance globale des PDR, des dépenses excessives couvrant des coûts (non opérationnels) qui ne contribuent pas à la performance des programmes se traduiraient par des performances globales plus faibles. Par conséquent, la Commission considère que la contribution de l'assistance technique est indirectement incluse dans l'évaluation.

### 64

Les objectifs et les valeurs cibles sont fixés de façon adéquate au niveau des PDR.

Voir également réponse de la Commission au point 62.

### 67

Les États membres sont invités à évaluer de quelle manière les besoins à moyen et à long terme peuvent être globalement couverts par les PDR.

Les modifications apportées aux programmes doivent être dûment justifiées par les États membres et lorsque des dépenses d'assistance technique doivent être modifiées, il est nécessaire de fournir une justification concrète.

En outre, l'exemple de la Pologne démontre la possibilité de difficultés lors de la préparation d'une évaluation des besoins à long terme distincte et utile dans le domaine de l'assistance technique.

### 69

La Commission n'a pas fixé d'objectifs séparés pour tous les fonds alloués au titre de l'assistance technique parce qu'elle a considéré que ce n'était ni nécessaire, ni rentable, ni proportionné. Néanmoins, elle a élaboré, lorsque cela se justifiait, une programmation pluriannuelle, avec les jalons nécessaires (évaluation, schéma directeur informatique, etc.).

### 73

L'assistance technique n'était pas mentionnée séparément dans les orientations générales concernant le CCSE parce que les exigences de performance sont indirectement couvertes et mesurées dans le cadre de l'exécution des mesures auxquelles elles contribuent.

Le CCSE prévoit que l'utilisation d'indicateurs supplémentaires relatifs aux PDR [article 81, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005] doit être définie par les États membres afin de permettre le suivi et l'évaluation des spécificités des PDR. Il a également introduit des questions d'évaluation communes permettant d'évaluer l'assistance technique à travers des évaluations à mi-parcours et ex post.

### 75

Compte tenu de l'importante variété des besoins couverts par l'assistance technique, la séparation du suivi et de l'évaluation des éléments des PDR auxquels ils contribuent nécessiterait un cadre très vaste et très coûteux pour assurer le suivi de dépenses relativement limitées. En vertu de l'annexe VII du règlement (CE) n° 1974/2006, le rapport annuel d'exécution doit contenir des informations concernant les mesures prises par l'autorité de gestion et le comité de suivi afin de garantir la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre du programme, assistance technique incluse. Néanmoins, l'évaluation des PDR (évaluations des performances et de l'impact incluses) doit être réalisée dans les évaluations à mi-parcours et ex post.

### 76

Compte tenu du nombre élevé de PDR et de l'importante variété des besoins couverts, on considère que les États membres sont les mieux placés pour évaluer où et comment le soutien, tel que défini dans la législation, est le plus nécessaire. Le ciblage est effectué par les États membres sur la base de l'évaluation des besoins et les fonds sont alloués aux domaines spécifiques considérés comme pertinents. Ces domaines, comme le démontrent les chiffres, varient grandement d'un État membre à un autre.

### 77

Les États membres ont particulièrement développé les activités de coopération entre organismes payeurs afin d'évaluer les lacunes existant dans la mise en œuvre et qui provoquent des taux d'erreur élevés, et d'y remédier. Ces activités peuvent être financées par l'intermédiaire de l'assistance technique.

### 78

Voir réponse de la Commission au point 75.

### 82

Pour la période de programmation 2014-2020, l'une des tâches de l'assemblée des réseaux ruraux établie à l'article 3, point d), de la décision d'exécution n° 825/2014 de la Commission consiste à garantir un suivi et une évaluation appropriés des activités du REDR et du réseau PEI. En vertu de cette même décision, l'article 8, point c), prévoit l'évaluation permanente de l'efficacité et de l'efficience des activités du REDR et du réseau PEI.

## Conclusions et recommandations

### 83

L'assistance technique contribue à la mise en œuvre, au suivi, au contrôle et à l'évaluation des PDR. Seule la synthèse des évaluations ex post des PDR permettra de démontrer la contribution apportée par l'assistance technique aux objectifs généraux de la PAC.

Le législateur a décidé d'accorder aux États membres la souplesse dans l'utilisation des fonds de l'assistance technique.

### 84

La Commission considère que l'article 5 du règlement (CE) n° 1290/2005 constitue la seule référence juridique claire pour le FEAGA et le Feader au niveau de la Commission et/ou au nom de celle-ci.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, l'assistance technique au niveau des États membres est définie à l'article 59 du règlement (UE) n° 1303/2013.

La liberté de choix offerte par la souplesse réglementaire est nécessaire pour gérer efficacement l'importante diversité des besoins rencontrés par les autorités nationales et régionales. La bonne mise en œuvre des PDR est étroitement liée à des coûts nécessaires tels que les coûts administratifs des outils informatiques. Les dépenses financées par l'assistance technique sont directement liées à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes de développement rural (PDR).

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, la Commission a présenté aux États membres des lignes directrices complètes et a soumis des lignes de conduite aux responsables géographiques afin de rationaliser les approches lors de la négociation de nouveaux PDR.

### 85

Conformément aux orientations budgétaires relatives aux Fonds structurels et d'investissement européens de la Commission destinées aux programmes en gestion partagée concernant l'utilisation de l'assistance technique opérationnelle et non opérationnelle (administrative) dans le cas des dépenses informatiques et des dépenses d'audit, tous les types de coûts informatiques, qu'ils concernent le développement informatique ou la maintenance informatique, doivent systématiquement être comptabilisés dans la même ligne budgétaire que leurs coûts de développement informatique respectifs. Cette approche renforce la discipline et la cohérence budgétaires dans tous les domaines de gestion partagée du budget de la Commission. En ce qui concerne l'assistance technique à l'initiative des États membres, la masse salariale est une dépense admissible si les ressources versées dans ce cadre sont en rapport direct avec la mise en œuvre du PDR. À cet égard, la fiche d'orientation présentée aux États membres concernant l'assistance technique pour la période 2014-2020 comporte des informations précises sur la manière d'allouer et de financer les coûts de personnel.

### 86

La Commission encourage les États membres à s'assurer que les coûts administratifs des bénéficiaires financés par l'intermédiaire de l'assistance technique, coûts de personnel inclus, sont clairement déterminés. En outre, lorsque des bénéficiaires mettent également en œuvre d'autres Fonds (à savoir les Fonds ESI ou le FEAGA), le caractère vérifiable et mesurable des coûts administratifs financés par l'assistance technique doit être garanti.<sup>1</sup>

#### Recommandation n° 1

La Commission accepte cette recommandation et élaborera ultérieurement des orientations à ce sujet.

#### Recommandation n° 2

La Commission ne peut accepter cette recommandation. Elle considère que la maintenance informatique constitue une activité opérationnelle liée à la mise à jour et au développement des systèmes. Conformément aux orientations budgétaires relatives aux Fonds structurels et d'investissement européens de la Commission en date du 16 mai 2014, destinées aux programmes en gestion partagée concernant l'utilisation de l'assistance technique opérationnelle et non opérationnelle (administrative) dans le cas des dépenses informatiques et des dépenses d'audit, tous les types de coûts informatiques, qu'ils concernent le développement informatique ou la maintenance informatique, doivent systématiquement être comptabilisés dans la même ligne budgétaire que leurs coûts de développement informatique respectifs. Cette approche renforce la discipline et la cohérence budgétaires dans tous les domaines de gestion partagée du budget de la Commission.

#### Recommandation n° 3

La Commission accepte cette recommandation.

À moyen terme, la Commission demandera davantage d'informations détaillées dans le cadre des systèmes d'information actuels afin d'améliorer le suivi du type de coûts supportés (c'est-à-dire des coûts administratifs et opérationnels) dans le cadre du budget d'assistance technique.

### 91

L'assistance technique constituant une activité d'appui transversale, le suivi et l'évaluation de ses dépenses sont intégrés au suivi et à l'évaluation des programmes dans leur ensemble.

Des indicateurs de réalisation financiers particuliers sont appliqués à l'assistance technique.

### 92

L'efficacité potentielle d'un outil ne dépend pas de la présence d'un système pour évaluer son impact.

#### Recommandation n° 4

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission encouragera les États membres à utiliser des indicateurs adéquats pour assurer le suivi des dépenses d'assistance technique, sans toutefois les rendre obligatoires.

<sup>1</sup> Fiche d'orientation relative à l'assistance technique 2014-2020.

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

### **Publications gratuites:**

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

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

### **Publications payantes:**

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

On entend traditionnellement par «assistance technique» l'apport d'une expertise et de fonds destinés à aider les pouvoirs publics à mettre en œuvre leurs politiques. Dans le cadre de cet audit, la Cour a examiné l'utilisation des fonds de l'UE relevant de l'assistance technique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural pour la période 2007-2013. Elle a constaté qu'une transition s'est opérée: l'assistance technique n'a plus seulement été considérée comme un soutien destiné à financer le renforcement des capacités, mais comme une aide au financement de coûts administratifs réguliers. C'est pourquoi, en l'absence d'un cadre de performance adapté, ni la Commission ni les États membres ne sont en mesure de démontrer quelle a été la contribution de l'assistance technique aux effets de la politique agricole commune.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications