

Facteurs de succès des nouveaux Programmes de développement rural



© 123rf, Manuela Ferreira

Les Programmes de développement rural (PDR) des États membres de l'Union européenne pour la période 2014-2020 devraient être tirés par la demande, axés sur les résultats, sans erreur et totalement intégrés aux autres aides au développement destinées aux zones rurales. Ces conditions clés sont les conclusions qui se sont dégagées d'un séminaire phare organisé par le REDR en décembre 2012 dans le but d'explorer les facteurs d'une programmation réussie pour la prochaine génération de PDR. « Courtage en innovation », « écologisation », « gestion partagée » et « bonne gouvernance » figuraient également parmi les objectifs essentiels mentionnés au cours de ce séminaire du REDR.

Les propositions pour la politique de développement rural de l'UE pour la période 2014-2020 poursuivent les expériences des périodes de programmation précédentes et renforcent la position du développement rural comme élément essentiel de la Politique agricole commune (PAC).

D'importants facteurs tels que la mondialisation, l'austérité budgétaire, et la durabilité environnementale constituent un contexte difficile pour la mise en œuvre des nouveaux PDR. Ils ont d'ailleurs été soulignés au séminaire du REDR comme des facteurs essentiels à prendre en compte pour les élaborateurs de PDR.



Financé par la





© EUROPEAN COMMISSION

de préserver le large éventail d'avantages que les opérations des PDR offrent à tous les citoyens des États membres.

« Nous devons élaborer des PDR capables de rendre facilement compte de résultats vérifiables, d'être mieux adaptés aux besoins réels de développement des territoires ruraux et d'être correctement intégrés à l'ensemble des autres sources de financement. Les élaborateurs de PDR devraient également placer la réduction des erreurs en tête de leurs priorités. »

Le commissaire Dacian Cioloș

Élaborer les nouveaux PDR

« Commencer tôt » a été le premier message adressé à tous les acteurs impliqués dans la programmation des PDR. Mettant l'accent sur ce facteur de succès, la DG AGRI travaille déjà en collaboration avec les États membres pour organiser dans chaque pays des ateliers destinés aux élaborateurs de PDR. À l'ordre du jour de ces réunions figureront des explications sur les propositions d'outils de gestion financière et de nouveaux systèmes administratifs pour la période 2014-2020.

Les discussions portant sur les documents de prise de position des pays de la CE¹ qui ont été établis au cours de la visite de la Commission dans les États membres seront également utilisées afin de clarifier certains points relatifs à la programmation des PDR. Les priorités clés pour l'ensemble des personnes concernées consistent notamment à éviter les écueils récurrents rencontrés lors des PDR précédents et à trouver des solutions réalisables pour répondre à la variété des tâches de programmation.

Les intervenants et participants présents, soit plusieurs centaines de personnes dont des représentants d'Autorités de gestion, d'Agences de paiement, le commissaire Cioloș et de hauts fonctionnaires de la Commission européenne, ont tous reconnu les défis auxquels les élaborateurs de PDR sont confrontés. Ainsi, ils admettent que la réussite de leur travail dépend de leur aptitude à concevoir des PDR capables de contribuer grandement aux objectifs Europe 2020 relatifs à une croissance intelligente, durable et ouverte à tous.

Le commissaire Cioloș a réitéré ces points et invité les participants à produire des PDR à même de démontrer clairement la valeur ajoutée de la politique de développement rural dans ces domaines. Il a ajouté qu'une visibilité accrue des résultats associée à un taux d'erreur réduit permettrait de continuer à renforcer la complémentarité entre les deux piliers de la PAC et

Parmi les points faibles remarqués lors des exercices précédents de programmation des PDR on note que :

- Les réalisations des programmes ont été mal quantifiées (indicateurs).
- Le ciblage pour atteindre des objectifs quantifiés et pour sélectionner des projets adoptant les meilleures pratiques est insuffisant.
- Les liens entre la stratégie adoptée et les opérations sélectionnées sont trop ténus (logique d'intervention insuffisante).
- Les besoins en développement des territoires PDR ne sont pas assez clairement identifiés.

¹ La Commission européenne entreprend des processus de consultation interservices pour accepter/valider des « documents de prise de position » sur la discussion de différents points concernant les spécificités de possibilités de développement rural dans chaque État membre.

Des PDR simplifiés

La simplification des systèmes de PDR continue de représenter une mission importante pour les élaborateurs. Les États membres sont priés de travailler en étroite collaboration avec la Commission européenne tout au long des mois à venir à la simplification des systèmes concernant les processus de programmation et de mise en œuvre des PDR.

Une communication et une collaboration régulières entre les niveaux nationaux et européens sont particulièrement appréciées pour faciliter la conformité des PDR avec le Cadre stratégique commun (CSC). Les mesures de simplification encouragées par le CSC devraient contribuer à l'introduction de règles plus simples visant à rendre les nouveaux PDR plus accessibles et plus compréhensibles pour les bénéficiaires.

Les participants au séminaire ont insisté sur le fait que l'implication des parties prenantes dans toutes les phases de la programmation des PDR constituait un important facteur de réussite pour atteindre les objectifs de simplification. La réussite de la programmation de développement rural dépend d'un partenariat solide ; des procédures de bonne gouvernance doivent être mises en place pour préserver une communication aisée entre les nombreux partenaires prenant part à la préparation des PDR.

Il est important de coordonner la coopération et la bonne communication nécessaires entre les responsables des PDR et leurs homologues dans d'autres programmes de développement, non seulement pour tirer profit des synergies, mais aussi pour assurer la préparation de programmes totalement intégrés et parfaitement adaptés aux besoins nationaux et régionaux.

La coopération et la collaboration offrent des avantages considérables. De tels outils aident à élaborer et optimiser l'expertise multidisciplinaire nécessaire à la réussite de la programmation des PDR. Le dialogue avec les parties prenantes est essentiel pour accroître la transparence et garantir une meilleure compréhension d'une politique connue pour sa complexité. Ces approches de partenariat constituent des principes de bonne gouvernance pour la réussite de la programmation et sont encouragées par la DG AGRI et le REDR.

L'implication à un stade précoce des parties prenantes dans l'élaboration de processus décisionnaires transparents est une méthode qui a fait ses preuves pour minimiser les risques

d'erreurs par la suite. Les partenaires peuvent également émettre des suggestions et points de vue précieux pour résoudre les défis de la programmation relatifs à équilibrer les tâches de simplification avec celles de réduction du taux d'erreur. La réussite d'un tel équilibre devrait permettre notamment de garantir la mise en place de conditions requises faciles à comprendre par les bénéficiaires et d'éviter les critères compliqués. Ces critères sont mieux remplis, et le taux d'erreur moindre, avec des systèmes simplifiés.

Des PDR sans erreur

Le taux d'erreur des PDR a atteint des niveaux inacceptables au cours de la période 2007-2013. Il faut donc que les élaborateurs des nouveaux PDR réfléchissent désormais davantage aux causes d'erreurs potentielles et aux procédures à mettre en place afin de limiter ces problèmes de contrôle des comptes.

La réduction du taux d'erreur des PDR est primordiale pour préserver l'intégrité de la politique de développement rural et de ses programmes. La protection des fonds publics et le maintien de la crédibilité des activités des PDR auprès des citoyens des États membres apparaissent comme des priorités vitales pour la réussite de la programmation. Il faut donc s'assurer dès le départ que toutes les propositions d'opérations et d'aide des PDR reposent sur une demande correcte et validée.

Etant donné que sur le plan financier, les nouveaux PDR seront plafonnés par mesure (et non plus par axe), il est d'autant plus nécessaire d'introduire une évaluation soignée et réaliste de la véritable demande susceptible d'exister pour les activités proposées par chaque mesure. Le travail sur la définition du contenu de l'analyse FFPM s'avère donc crucial pour servir de base et déterminer les vrais niveaux de demande.

Réussir l'analyse de la demande réduit les chances que des pressions apparaissent pour utiliser des fonds de PDR pas encore alloués pour des activités non conformes aux critères.





Contrôle des PDR

L'autre objectif pour les élaborateurs chargés de réduire le risque d'erreur est de mettre en place des procédures solides de suivi de la mise en œuvre des opérations des PDR. Elles consistent à contrôler les dépenses et à vérifier que l'argent est bien employé à ce qu'il était destiné. Des contrôles efficaces doivent être programmés pour à la fois :

- veiller à la sélection de projets conformes aux critères et répondant à une forte demande tout en ayant le potentiel nécessaire pour contribuer concrètement aux objectifs des PDR ;
- suivre l'exécution des projets approuvés afin de vérifier qu'ils restent sans erreur.

Outre la programmation de procédures de contrôle fiables et transparentes, des PDR réussis doivent également veiller à ce qu'il y ait suffisamment de savoir-faire et de capacités au bon moment et au bon endroit pour mener ces contrôles efficacement.

Des compétences et des systèmes solides permettant de cibler et suivre l'aide des PDR ont été présentés à plusieurs reprises au cours du séminaire du REDR comme les pierres angulaires d'une programmation réussie des PDR.

Suivi et évaluation

Des efforts ont été faits pour améliorer les méthodes de suivi et d'évaluation. Rendre davantage compte de la politique de développement rural permettra de réaliser des actions de PDR plus axées sur les résultats et plus explicables. La condition sine qua non à ce principe déterminant est l'utilisation de données initiales fiables et à jour auxquelles les progrès pourront être comparés. La qualité des approches de collecte de données initiales qui ont été utilisées dans les programmations de PDR précédentes est considérée comme insuffisante et devant être améliorée.

La collecte de données relatives à la situation initiale doit être totalement intégrée au processus d'analyse FFPM. Parmi les nouvelles considérations que les élaborateurs doivent prendre en compte figure la collecte d'informations suffisantes sur l'état actuel des priorités transversales des PDR, à savoir l'action pour le climat, l'environnement et l'innovation.

Pour une programmation réussie des PDR, les approches tirées par la demande ne doivent pas se contenter d'utiliser des indicateurs de demande conventionnels tels que le taux de chômage, les données du PIB, les catégories de priorités, etc. De bonnes approches à l'analyse de la demande devraient également prendre en considération la capacité d'absorption d'un territoire donné pour chaque action de PDR proposée par mesure.

Une évaluation ex ante de la capacité d'absorption peut prendre en compte des facteurs tels que : la disponibilité prévisionnelle de cofinancements potentiels de la part de différents groupes cibles ; la motivation des groupes cibles à prendre part aux programmes d'aide des PDR ; et d'autres critères tels que les compétences ou les infrastructures qui sont susceptibles d'influencer (dans un sens ou dans l'autre) la capacité d'absorption et la demande correspondante pour les fonds de PDR au sein d'un territoire.

Les agences de paiement doivent certifier que le choix et la conception des mesures PDR ne favorisent pas les risques d'erreur. La gestion partagée du processus de programmation entre les Autorités de gestion, les Agences de paiement et autres parties prenantes compétentes est par conséquent recommandée comme un facteur de succès de la programmation des PDR.

Ces thématiques transversales représentent des objectifs importants de la stratégie Europe 2020 pour la croissance et la prospérité de tous les États membres. Il faut que les PDR rendent compte de leur contribution aux objectifs en matière de climat, d'environnement et d'innovation. Une analyse approfondie des besoins de chaque territoire PDR en matière de gestion environnementale, de soutien à l'innovation et d'action pour le climat (adaptation ou atténuation) constitue un point de départ essentiel pour la réussite de la programmation des PDR.

Les élaborateurs de PDR doivent également veiller à l'existence de procédures simples permettant de contrôler la capacité de toutes les mesures à affecter les financements à des projets qui complètent ces thèmes transversaux. Des participants au séminaire du REDR ont attiré l'attention sur la flexibilité de la nouvelle politique pour promouvoir une aide collective venant de plus d'une mesure. Cela favorise les occasions de valeur ajoutée et d'effets multiplicateurs vis-à-vis des thèmes transversaux, ainsi que d'autres objectifs de mesure.

Planification des PDR

Il est donc judicieux de commencer tôt à programmer toutes ces considérations cruciales relatives aux PDR. Des outils de planification peuvent aider à recenser et à gérer les différentes phases des processus de programmation. Ces préparatifs peuvent être également utiles aux États membres pour la coordination de travaux parallèles relatifs à l'élaboration à un niveau supérieur des accords de partenariat.

Faire appel à des évaluateurs ex ante pour qu'ils interviennent très tôt, puis régulièrement tout au long du processus de programmation des PDR peut contribuer grandement à son bon déroulement et apporter d'autres avantages.

Rapports des ateliers du séminaire

Outre les considérations d'ordre général susmentionnées sur la conception des PDR, les participants au séminaire du REDR se sont penchés sur des aspects spécifiques d'une programmation réussie des PDR.

Des ateliers ont été organisés pour cibler ce que les élaborateurs de PDR ont besoin de savoir concernant :

- La promotion de thèmes transversaux relatifs à l'innovation, l'action pour le climat et l'environnement.
- La garantie d'une bonne gouvernance des processus de programmation, notamment via le rôle du travail en réseau et d'une gestion partagée efficace des tâches de programmation.
- Les modifications au cadre de suivi et d'évaluation des PDR.
- Le recours aux méthodologies LEADER pour faciliter la création de liens entre des parties prenantes de différents territoires.

Résultats de l'atelier : Comment favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les nouveaux PDR ?

L'innovation et le transfert de connaissances qui l'accompagne sont des outils de développement vitaux pour l'Europe rurale. Leur importance est d'ailleurs reflétée dans la proposition de faire du soutien à l'innovation un thème transversal des PDR des États membres pour la période 2014-2020.

Par conséquent, l'innovation dans le développement rural ne doit absolument pas être perçue comme un concept élitiste. De nouvelles approches en matière de développement des opérations commerciales, de gestion des ressources environnementales et du fonctionnement des communautés locales sont pertinentes et réalisables pour quiconque s'intéresse à l'Europe rurale. Par ailleurs, les innovations dans les



© 123rf, Pires

processus et procédures utilisées pour la mise en œuvre des PDR restent des considérations tout aussi pertinentes pour les élaborateurs de PDR.

Ces derniers ont pour tâche d'établir des systèmes de soutien capables de négocier efficacement l'innovation dans toutes ses formes ainsi que promouvoir le transfert de connaissances qui l'accompagne. Alors que toutes les mesures PDR doivent être conçues de manière à privilégier et suivre les contributions à l'innovation, il est prévu que les services de coopération financière, de conseil et d'animation pour ces mesures, de même que l'assistance technique, s'avèrent des sources courantes de soutien à l'innovation.

L'analyse de la demande, les critères de sélection et les procédures de suivi pour ces mesures doivent donc prêter attention à un certain nombre de facteurs. Premièrement, il faut veiller à programmer un soutien complémentaire à l'innovation pour les zones rurales tout en évitant de répéter inutilement les efforts. Cela nécessite donc de connaître et de coopérer avec d'autres financements en faveur de l'innovation (notamment le soutien des Fonds européens structurels et d'investissement (European Structural and Investment (ESI) Funds) ; Horizon 2020, le programme cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation, et d'autres sources d'aides).

Les élaborateurs de PDR devraient s'assurer que des procédures testées sont en place pour affecter les fonds des PDR relatifs à l'innovation à des projets à valeur ajoutée. Les processus de sélection et d'affectation doivent être capables d'axer l'aide des PDR sur la réalisation de leurs objectifs stratégiques, ainsi que d'agir comme un filtre pour écarter sur un territoire PDR donné « les roues qui auraient déjà été inventées. »

La question de la gestion du risque est un aspect tout aussi important de la programmation de l'innovation. Le risque est inhérent à tous les programmes de soutien à l'innovation. Une bonne conception des processus peut contribuer à maîtriser les risques. D'ailleurs, les participants au séminaire du REDR ont mis en avant le rôle des dispositions pour fixer les indicateurs de performance. Ces derniers encouragent des approches « par étapes » pour la mise en œuvre du financement de projets d'innovation et peuvent être utilisés pour contrôler le déblocage de cofinancements pour des projets ayant du potentiel, mais impliquant des risques plus élevés.

Parmi les autres conseils émis par les participants à l'atelier du séminaire dédié à l'innovation figure la capacité des États membres à utiliser un fonds de garantie comme un outil d'aide à la gestion du risque. Tout le monde s'est accordé pour dire que le suivi et l'évaluation des projets d'innovation devraient reconnaître que « les échecs » peuvent permettre de tirer de précieuses leçons pour les futures actions de développement. De même, la décision d'éviter de programmer des procédures contre-productives (telles que le remboursement des aides PDR en cas « d'échec » du projet d'innovation) susceptibles de décourager l'innovation et les demandes des PDR a fait consensus à l'atelier.

Les élaborateurs de PDR ont beaucoup à apprendre des expériences gagnées au cours de la dernière période de programmation... En s'appuyant sur ces expériences, le groupe de réflexion du REDR sur le transfert de connaissances et l'innovation (TC&I) a tiré des leçons sur la manière dont le futur soutien au TC&I dans les nouveaux PDR pourrait être plus efficace².

Rappels concernant le transfert de connaissances et l'innovation pour la programmation des PDR

- Comprendre la véritable étendue de la demande pour le soutien à l'innovation à travers un territoire PDR.
- Encourager le rôle efficace de la mise en réseau dans le courtage en innovation.
- Favoriser les voies ascendantes pour explorer et proposer de nouvelles possibilités d'innovation.
- Se concentrer sur l'élaboration de processus d'innovation plutôt que de vouloir définir l'innovation.
- Apporter une flexibilité dans la combinaison de différents types de soutien (financement ou autre faisant appel à un ensemble de compétences diverses).
- Encourager le recours à des animateurs locaux comme catalyseurs. Ces conseillers et courtiers en innovation doivent être bien formés.
- Reconnaître les risques et incorporer la gestion des échecs dans les systèmes.

2 Pour en savoir plus sur le travail de promotion du transfert de connaissances et de l'innovation que mène le REDR, veuillez consulter :

http://enrd.ec.europa.eu/themes/research-and-innovation-gateway-development/kt-innovation/en/kt-innovation_en.cfm

Résultats de l'atelier : Comment intégrer les considérations environnementales et climatiques dans les nouveaux PDR ?

L'Europe rurale abritant la vaste majorité des ressources environnementales de l'UE, l'espace rural a aussi un rôle vital à jouer pour aider l'Europe à remplir ses engagements internationaux en matière d'action pour le climat. Les zones rurales disposent d'une large palette de perspectives de développement, allant des approches durables à la gestion environnementale, en passant par une action pour le climat associant à la fois l'atténuation et l'adaptation. C'est pourquoi, tous les nouveaux PDR s'engagent à promouvoir activement et à privilégier les projets qui contribuent de façon positive aux objectifs des États membres en matière de climat et d'environnement.

Thèmes transversaux des PDR pour la période 2014-2020, l'environnement et le climat doivent être abordés correctement dans toutes les mesures. Les participants au séminaire du REDR ont insisté sur ce point en faisant remarquer « qu'il ne doit pas y avoir de "coins verts ou climatiques" dans les nouveaux PDR : ces questions doivent être transversales et horizontales. » Ce qui signifie que *toutes* les mesures PDR *sans exception* doivent être programmées en conséquence. La programmation doit donc soigneusement examiner pour chaque mesure la capacité individuelle de ses actions de produire des résultats relatifs à l'environnement et au climat.

La très grande importance de ces thèmes transversaux est également reflétée dans l'existence de mesures PDR spécifiques traitant tout spécialement des écosystèmes (Priorité 4) et de l'utilisation efficace des ressources/climat (Priorité 5). Si on attend de ces mesures qu'elles apportent d'importantes sources de financement « vert », les élaborateurs de PDR ont pour mission de s'assurer que les possibilités « d'écologisation » font également partie de l'ensemble d'outils d'aide de toutes les autres mesures. Les propositions du nouveau cadre juridique de la politique de développement rural offrent aux élaborateurs de PDR une grande souplesse leur permettant de faire preuve d'imagination pour garantir ce principe fondamental.

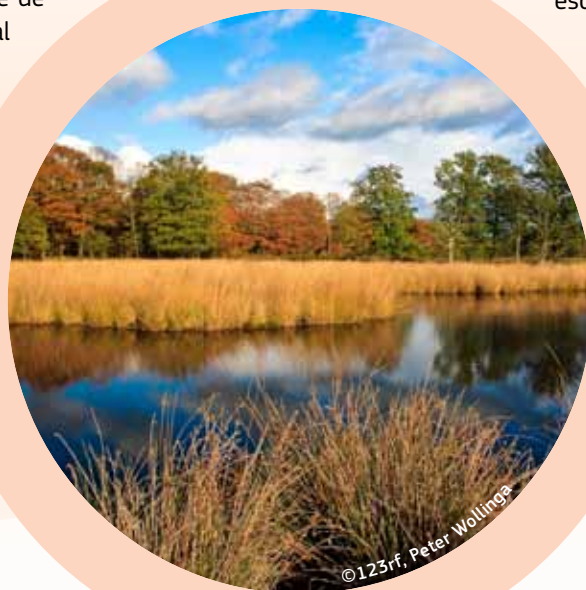
Comme les considérations environnementales et climatiques doivent figurer en tête des priorités des élaborateurs de PDR, il est essentiel que les évaluations ex ante prêtent particulièrement attention au niveau « d'examen environnemental » qui a été réalisé ou est à même de l'être dans chacune des mesures proposées par chaque PDR.

La réussite de la programmation du soutien sur le plan environnemental et climatique doit également participer à la réalisation des principaux objectifs généraux, c'est-à-dire la création de PDR tirés par la demande, axés sur les résultats, sans erreur et totalement intégrés. Pour y arriver, le cycle de vie d'un PDR doit être planifié avec la plus grande cohérence.

Ainsi, les objectifs environnementaux doivent d'abord être pris en compte au cours de l'analyse FFPM. Les processus d'écologisation doivent également affecter les aides des mesures à des besoins environnementaux ou climatiques confirmés en utilisant des critères de sélection et d'autres outils de mise en œuvre. En outre, les procédures de compte-rendu de ces thèmes transversaux devraient être renforcées afin d'apporter la preuve de la réalisation de ces résultats pour chaque mesure.

L'analyse solide du contexte environnemental du territoire PDR constitue un point de départ crucial permettant de clarifier et de guider les décisions concernant les zones qui ont le plus besoin de différents types de soutien en matière de gestion environnementale et d'action pour le climat. Les conclusions de cette analyse des besoins constituent un ensemble de données initiales avec lequel les progrès des PDR pourront être comparés. En outre, elles clarifient la demande pour les fonds disponibles et aident à établir les résultats escomptés.

Il est recommandé d'utiliser des outils de ciblage afin d'avoir des approches plus efficaces qu'une « approche générale » ou qu'une technique du « saupoudrage ». Des critères de sélection devraient être utilisés à bon escient et efficacement afin que l'affectation des financements des PDR réponde aux besoins fixés et réalise les résultats correspondants escomptés.



©123rf, Peter Wollings



Par exemple, il ne faudrait pas sous-estimer le rôle joué par les mesures d'investissement dans l'action pour le climat et la mise en œuvre des services environnementaux, même si ce lien n'a pas été apprécié à sa juste valeur par le passé. Les mesures d'investissement peuvent être combinées aux mesures agroenvironnementales afin d'accroître la compétitivité de l'exploitation agricole et de trouver des solutions avantageuses pour tout le monde.

L'accent sur la programmation de PDR plus axés sur les résultats signifie que tous les PDR devraient préparer des systèmes adéquats pour mesurer et justifier leurs contributions aux objectifs environnementaux et climatiques. Cela implique d'établir des données initiales correctes et peut-être même de programmer le renforcement des capacités de suivi environnemental par les bénéficiaires et les administrateurs pour toutes les mesures PDR.

Le groupe de réflexion du REDR sur la mise en œuvre des services environnementaux a préparé des directives et des études de cas pour faciliter l'application dans la pratique³. Les principales recommandations du groupe de réflexion ont été présentées aux participants de l'atelier, en plus d'autres conseils pratiques concernant les méthodes d'affectation des fonds des PDR vers les « points chauds » climatiques (à l'aide d'outils de programmation élaborés par le projet Oscar <http://sitem.herts.ac.uk/aeru/oscar/index.htm>).

Les participants à l'atelier et au séminaire ont discuté des avantages de cibler les thèmes transversaux à l'aide d'une combinaison d'aides allouées au niveau des mesures. Ils ont exprimé leur préférence pour les dispositifs synergiques conçus pour que les actions des PDR aboutissent à des résultats environnementaux, en les jugeant faisables, à condition qu'ils soient programmés suffisamment à l'avance. Afin d'améliorer les retombées de l'aide des PDR et leur durabilité, il est recommandé d'inclure un appui « de conseil » (c.-à-d. animation, formation, renforcement des capacités, coopération, etc.) dans des dispositifs dotés d'un soutien matériel pour des travaux concrets ou pour la gestion environnementale.

La réussite de la programmation de l'écologisation du soutien doit beaucoup au maintien de la cohérence à chaque étape du cycle de vie des PDR. Les actions d'écologisation des PDR doivent également faire preuve de cohérence et s'intégrer aux autres aides de financement disponibles sur un territoire PDR.

Il faut que tous les Fonds ESI (Fonds européens structurels et d'investissement) prennent en compte les considérations environnementales et climatiques. La programmation des PDR nécessitera une bonne coordination avec les autres instruments de soutien de l'UE. Elle doit également veiller à ce que les mesures PDR, afin de combler les manques, ciblent au mieux de leurs capacités les domaines que d'autres financements ne couvriraient pas entièrement. De même, d'autres fonds peuvent être utilisés afin d'apporter une valeur ajoutée aux opérations des PDR dans les domaines environnementaux. Il faut éviter tout risque de doublon au niveau des financements. Parmi les domaines mentionnés lors du séminaire du REDR comme étant particulièrement pertinents pour la programmation intégrée du CSC figurent l'utilisation des transports et de l'énergie dans les zones rurales ainsi que les actions de collaboration entre les zones urbaines et rurales.

Rappels concernant la gestion environnementale et le climat pour la programmation des PDR :

- Veiller à ce que l'analyse FFPM d'un territoire PDR révèle un examen approfondi de ses besoins en matière de gestion environnementale et des perspectives de soutien correspondantes.
- Recourir pour toutes les mesures à des critères de sélection afin de privilégier les projets qui contribuent de façon positive aux thèmes transversaux.
- Affecter l'aide des PDR aux projets qui prennent en compte la demande reconnue.
- Combiner les aides des mesures dans des dispositifs maximisant le potentiel des PDR.
- Adopter des approches axées sur les résultats pour la programmation dans chaque mesure d'un soutien environnemental.
- Les besoins en matière de suivi des PDR devraient être équivalents aux capacités de suivi de toutes les parties prenantes des PDR.
- Intégrer l'aide des PDR aux autres aides territoriales correspondantes.

³ Pour en savoir plus sur le travail de promotion des services environnementaux mené par le REDR, veuillez consulter : http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/fr/environmental-services_fr.cfm

Résultats de l'atelier : Une gestion partagée efficace

Une coordination et une coopération efficaces entre les Autorités de gestion, les Agences de paiement, les organismes de certification et toute autre organisation officiellement responsables de la mise en œuvre d'un PDR constituent une condition sine qua non à la réussite de la programmation.

Des systèmes de gestion partagée totalement opérationnels présentent de multiples avantages pour de nombreuses parties prenantes. Les participants au séminaire du REDR ont convenu que tous ceux impliqués dans l'administration des PDR avaient à gagner des performances rendues possibles par des modes collaboratifs de travail. De plus, ils ont reconnu que les avantages du partage de processus valaient bien les efforts initiaux pour tester et affiner des méthodes de gestion collaborative.

Là encore, la cohérence est un facteur clé pour réussir la programmation de procédures de gestion partagée des PDR, cohérence qui s'applique également à l'administration financière, aux systèmes informatiques, aux audits et aux contrôles. Elle sera facilitée par un changement dans le système pour la période 2014-2020 où il n'y aura désormais plus qu'une Agence de paiement responsable des deux piliers de la PAC par État membre ou région.

La mise en place de procédures chargées de garantir une gestion financière partagée consistante des PDR vise à aider toutes les administrations concernées à rester concentrer sur les mêmes priorités de développement. Les PDR sont des outils de développement et toutes les parties prenantes du système de gestion ne doivent à aucun moment perdre de vue leur raison d'être, à savoir aider la politique de développement rural à atteindre ses objectifs stratégiques.

La gestion partagée des PDR offre de précieuses occasions d'améliorer l'efficacité des actions de ces derniers. Ces méthodes de travail coordonnées devraient permettre de trouver un équilibre entre l'importance de la logique d'intervention d'un PDR et celle d'éviter des erreurs. Une telle approche souligne la capacité des parties prenantes des PDR à veiller à ce que l'argent soit bien employé à ce pourquoi il était initialement destiné.

Il est nécessaire que la concentration des systèmes d'administration des PDR sur la logique d'intervention des PDR 2014-2020 se fasse à différents niveaux, et notamment au niveau des mesures. En effet, la planification financière et

son exécution dans la prochaine période de programmation devront explicitement reposer sur une compréhension claire et commune des priorités des PDR et sur un ensemble d'indicateurs communs pour chaque mesure.

Ainsi, réussir le partage de l'administration au niveau des mesures facilitera par la suite une gestion partagée sans heurts à tous les niveaux supérieurs du système d'administration d'un PDR. Il est important de prêter une attention toute particulière aux nouvelles règles administratives mises en place au niveau des mesures, par exemple celles concernant la gestion partagée de nouveaux instruments financiers⁴, ou les dispositifs d'aide des mesures ou les sous-programmes des PDR.

Ainsi l'instauration très tôt de procédures de travail communes pour les autorités de gestion, les agences de paiement et les organismes intermédiaires et de certification peut contribuer à la réussite de la programmation. S'y prendre tôt permettra notamment la gestion partagée et l'actionnariat des processus de PDR ayant trait à la préparation des accords de partenariat, à l'instauration de priorités et d'indicateurs.

Rappels concernant la gestion partagée pour la programmation des PDR :

- Commencer tôt et tester des systèmes de gestion partagée efficaces et ouverts à tous.
- S'assurer que l'ensemble des personnes concernées comprend son rôle afin d'aider les PDR à remplir leur mission.
- S'assurer que l'ensemble de personnes concernées comprend à quoi l'argent est destiné (et pourquoi).
- Les Autorités de gestion et les Agences de paiement doivent mener conjointement une évaluation ex ante de toutes les mesures PDR proposées afin de contrôler et de démontrer la vérifiabilité et la contrôlabilité des mesures et de leurs réalisations.



4 Voir le numéro 13 de la Revue rurale de l'UE pour des conseils et directives sur les instruments financiers des PDR :

http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/fr/eu-rural-review_fr.cfm

Résultats de l'atelier : La bonne gouvernance dans la préparation des PDR

La pertinence du travail en partenariat continuera de croître, de même que son potentiel en tant qu'outil efficace de réussite de la programmation des PDR. Par conséquent, il est essentiel que tous les partenaires des PDR comprennent les règles et les règlements conclus par les États membres pour gouverner la politique de développement rural de l'UE. Ceci est important en ce qui concerne les procédures de préparation non seulement des PDR, mais aussi des accords de partenariat.



© Stéphanie Perrin

Les approches de bonne gouvernance concernant le travail en partenariat pour les PDR doivent donc être planifiées, acceptées et programmées au cours de l'année 2013. La programmation des procédures de bonne gouvernance vise à se focaliser sur la valeur ajoutée du travail en partenariat (et d'en bénéficier) afin de promouvoir l'actionnariat et l'adhésion à plusieurs niveaux des opérations des PDR.

Les résultats issus de la programmation de véritables principes de partenariat peuvent aider le processus d'analyse FFPM à favoriser un meilleur ciblage thématique et territorial des actions des PDR. Le travail en partenariat présente également des avantages appréciables en ce qui concerne la conception de systèmes de mise en œuvre des PDR optimaux et efficaces.

En outre, impliquer toutes les parties prenantes dans la totalité du cycle de vie d'un PDR est très enrichissant. Les préparatifs relatifs à la bonne gouvernance doivent ainsi chercher à établir des structures de travail en partenariat capables de produire des résultats concluants, pas seulement lors d'étapes préparatoires, mais aussi tout au long des phases de mise en œuvre et d'évaluation.

La programmation de principes de bonne gouvernance tout au long du cycle de vie d'un PDR contribuera à veiller à l'implication des parties prenantes dans les phases de mise en œuvre (au cours de la phase de sélection des projets, mais aussi lors de la collecte et de l'analyse des données de suivi). De

plus, elle ajoutera de la valeur aux processus d'évaluation qui peuvent influencer la direction stratégique et les procédures opérationnelles d'un programme.

La réussite de la politique de développement rural dépend de la participation active de toutes les parties prenantes.

Le choix de l'équipe de partenaires la plus avantageuse est un facteur de succès pour atteindre les objectifs de bonne gouvernance. L'approche adoptée veillera à respecter un juste équilibre entre partenaires issus du public, du privé et de la société civile. De même qu'il faudra mettre en place des procédures transparentes afin d'éviter tout risque de déséquilibre.

L'Article 5 de la proposition d'un Règlement portant sur des dispositions communes dresse la liste des principales catégories de partenaires à impliquer dans les accords de partenariat et la préparation des programmes : autorités publiques régionales, locales, urbaines, etc. compétentes ; partenaires économiques et sociaux ; organismes représentant la société civile parmi lesquels des partenaires en faveur de l'environnement, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'égalité et de lutter contre les discriminations.

Les approches de bonne gouvernance impliquent de formaliser les procédures de travail entre partenaires. Des dispositifs de partenariat officialisés sont prévus comme une nouvelle obligation légale pour les PDR 2014-2020 ; la Commission européenne prépare actuellement un nouveau code de conduite afin de préciser comment les principes énoncés dans l'Article 5 de la Régulation commune des dispositions peuvent être appliqués par les États membres⁵.

Les participants au séminaire du REDR ont reçu des informations sur le code de conduite et sur l'importance qu'il accorde aux outils de consultation et de communication pour permettre de réaliser des approches de bonne gouvernance. Lors des discussions, il a été mentionné que les élaborateurs de PDR devraient chercher à organiser des opérations de consultation et de communication dans un autre but que la seule allocation des financements des PDR aux différents types d'action ou bénéficiaires.

Si la consultation et la communication avec les partenaires sont requises dans les approches de bonne gouvernance c'est avant tout pour permettre de clarifier les principaux défis et perspectives qui existent en matière de développement rural dans un territoire spécifique. Les discussions concernant les décisions d'allocation de financement peuvent ensuite avoir lieu pour cibler les actions qui répondent à des besoins et à une demande définis en toute connaissance de cause.

Une assistance technique est disponible sur les budgets des PDR actuels 2007-2013 pour aider les États membres à se

5 D'autres informations utiles sur le contenu du code de conduite sont données dans un document de travail du personnel de la Commission européenne disponible à l'adresse suivante :

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=7956>

servir de « plateformes de consultation » au cours de la programmation des nouveaux PDR. Des financements devraient normalement être prévus pendant la période 2014-2020 pour l'assistance technique afin d'aider à renforcer les approches de partenariat au cours du cycle de vie de chaque PDR.

Le Comité de suivi et le réseau rural, au niveau national ou régional, seront des plateformes de consultation de premier plan pour les PDR. Les participants au séminaire du REDR ont appris comment ces plateformes de consultation avec leur système d'adhésion ouvert devraient pouvoir être plus participatives et accueillantes que des modèles de partenariats officiels et rigides. Afin d'encourager la venue d'une plus grande expertise nécessaire au sein de l'appareil de gouvernance des PDR, la souplesse est une qualité jugée fort utile.

L'échange continu de bonnes pratiques entre partenaires a également été mentionné lors du séminaire comme étant un élément précieux des approches de bonne gouvernance. Il est recommandé que les élaborateurs de PDR analysent

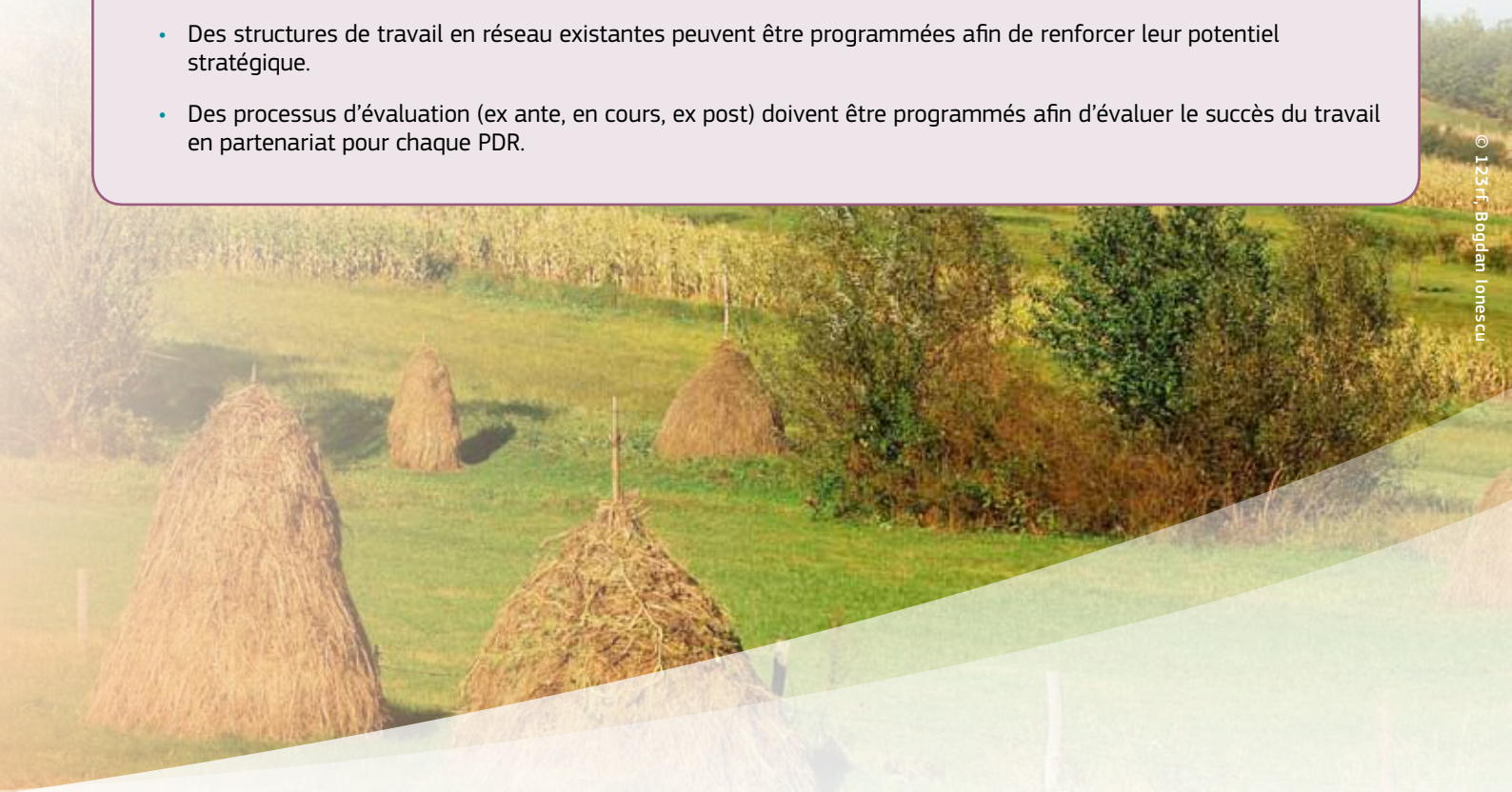
objectivement le potentiel des structures de travail en réseau existantes pour mener ces tâches de transfert de connaissances. La programmation des PDR peut chercher à veiller que des structures de travail en réseau ad hoc soient en place pour le début de la période 2014-2020.

Les médias sociaux et autres outils de communication permettent de promouvoir le dialogue et d'impliquer les parties prenantes dans les processus de programmation des PDR.

Les Réseaux ruraux nationaux (RRN) peuvent constituer d'importantes plateformes de consultation pour accéder à une vaste palette de parties prenantes des PDR⁶. L'un des rôles des RRN est d'aider à traduire des concepts et du jargon potentiellement complexes avec des explications et des mots que différentes parties prenantes pourront plus facilement reconnaître et comprendre.

Rappels concernant les approches de bonne gouvernance pour la programmation des PDR :

- Les approches de travail en partenariat ajoutent de la valeur aux opérations des PDR.
- Il faut que les PDR officialisent les dispositifs de partenariat à l'aide d'un code de conduite.
- Investir tôt dans la consultation et la communication peut avoir des avantages de rentabilité pour la programmation.
- Repérer et échanger des exemples de bonnes pratiques (de projets PDR et de gestion des PDR) constitue une bonne pratique de bonne gouvernance.
- Des structures de travail en réseau existantes peuvent être programmées afin de renforcer leur potentiel stratégique.
- Des processus d'évaluation (ex ante, en cours, ex post) doivent être programmés afin d'évaluer le succès du travail en partenariat pour chaque PDR.



6 Voir le numéro 14 de la Revue rurale de l'UE pour une analyse détaillée de la valeur ajoutée du travail en réseau et du rôle des RRN : http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/fr/eu-rural-review_fr.cfm

Résultats de l'atelier : Suivi et évaluation des nouveaux PDR

La programmation de systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) performants contribuera grandement à la réussite globale des opérations des PDR. C'est pourquoi il faudrait que la programmation reflète l'idée que le S&E ne consiste pas seulement à rendre compte des résultats, et renforce la réalité, à savoir le rôle indispensable du S&E dans l'apport de données vitales pour guider la direction et la performance des PDR.

Les propositions de la politique de développement rural pour la période 2014-2020 mettent justement en évidence de tels principes. Mettre davantage l'accent sur le S&E dans la politique de développement rural a pour but d'aider les États membres à réaliser des actions de PDR plus axées sur les résultats et plus explicables. Par conséquent, il faut que la programmation des PDR mette en place des procédures et des conditions pour :

- veiller à la qualité des approches de S&E; et
- utiliser à bon escient les résultats de S&E.

Un nouveau système de S&E est en cours de préparation pour les PDR de 2014-2020 ; il s'appliquera aux mesures PDR et aux zones d'intervention. Il permettra aux PDR d'être plus axés sur les résultats. Il faut donc que les élaborateurs de PDR prennent en compte tôt ce nouveau système.

Le Réseau européen d'évaluation du développement rural met à disposition des informations utiles sur les processus d'évaluation ex ante pour les PDR 2014-2020 dans un document intitulé : « Tirer le plus profit de votre PDR »⁷.

Le Cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) actuel reste le premier outil de référence pour les élaborateurs de PDR. Pour la période 2014-2020, le système de suivi et d'évaluation a été modernisé de sorte à couvrir les deux piliers de la PAC, améliorant ainsi la visibilité de l'aide au développement pour les zones rurales offerte par les États membres.

Parmi les nouveaux éléments du S&E pour les PDR de 2014-2020, figure l'utilisation de « plans d'évaluation ». Les processus de programmation devront inclure les préparatifs et la validation de ces plans d'évaluation. Le contenu de ces derniers veillera à clarifier et à présenter en bonne et due forme les détails du S&E, tels que : les délais de S&E, les systèmes de collecte de données et les procédures déterminant la manière dont les résultats des évaluations seront exploités.

Aucune évaluation de mi-parcours ne sera requise pour les nouveaux PDR. Toutefois, en 2017 et 2019, les rapports annuels de mise en œuvre des PDR seront renforcés. Ainsi, en 2017, ces rapports souligneront les changements susceptibles de devoir être apportés aux PDR, et en 2019 ils mettront en avant un résumé de performance d'étape des PDR.



7 Cette publication est disponible dans plusieurs langues à l'adresse suivante : http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications_en.cfm

Les décisions concernant le déblocage de fonds de réserve de performance seront prises en 2019 à la lumière d'un ensemble d'indicateurs spécifiques qui devra concorder avec l'ensemble principal d'indicateurs des PDR. Les participants à l'atelier sur le S&E ont mis en avant la nécessité de programmer soigneusement le choix des indicateurs de réserve de performance. Ceux-ci devraient non seulement refléter la logique d'intervention globale convenue par les parties prenantes des PDR, mais également veiller à ne pas introduire involontairement un quelconque parti pris.

Le nombre d'indicateurs de performance dans la nouvelle période de programmation sera réduit afin de contribuer à la simplification et au renforcement de la gestion des PDR.

Un autre point important que les élaborateurs de PDR doivent garder à l'esprit concerne la comparabilité des sources de données (ex. pour les indicateurs de contexte). Ces dernières devraient être garanties au niveau de l'UE. Lors de la programmation de systèmes axés sur les résultats, au niveau des mesures (entre autres), il est important de promouvoir la visibilité des progrès en relation avec les thèmes transversaux des PDR (l'innovation, l'environnement et l'action pour le climat).⁸

Rappels concernant le suivi et l'évaluation pour la programmation des PDR :

- Réussir la programmation du S&E participera grandement au succès des opérations des PDR.
- Mettre davantage l'accent sur des approches axées sur les résultats améliorera la visibilité des actions de PDR.
- Les plans d'évaluation s'avéreront de précieux outils de gestion du S&E.

Les procédures et indicateurs de S&E pour les sous-programmes du PDR, la réserve de performance et les thèmes transversaux doivent être conçus pour concorder avec l'ensemble du PDR. Résultats de l'atelier : Le développement local mené par les acteurs locaux (CLLD)/LEADER et les nouveaux PDR



8 Un document de travail donnant des conseils sur la planification d'indicateurs pour les nouveaux PDR a été publié. Il est disponible sur la page du site du REDR consacrée aux divers documents relatifs au séminaire « Pour une programmation réussie ». Une liste provisoire d'indicateurs d'objectifs et de résultats pour les nouveaux PDR figure également sur cette page sous le titre « WS6 » à l'adresse suivante : http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm

Un bon accueil a été réservé aux synergies de développement potentielles qui pourraient être réalisées au cours de la période 2014-2020 en programmant la création de liens solides entre des parties prenantes de différents territoires à l'aide de méthodologies LEADER. Ces parties prenantes se composent des Groupes d'action locale (GAL) et des Groupes d'action locale pour la pêche (GALP) des PDR ainsi que d'autres groupes bénéficiant de Fonds ESI alloués pour le développement local mené par les acteurs locaux (CLLD).

Un point important à prendre en compte lors de la programmation des PDR est de veiller à ce que les groupes LEADER s'attaquent à remédier aux faiblesses des stratégies de développement local qui ont été relevées par la Cour des comptes européenne⁹. Par exemple, les procédures des PDR devraient être programmées afin que les groupes LEADER s'assurent que tous leurs projets financés et les actions qu'ils mènent sont clairement connectés aux objectifs généraux des stratégies de développement local. Cela implique l'utilisation de critères de sélection et de systèmes de suivi afin de vérifier que les projets soutiennent bien la logique d'intervention de la stratégie de développement local et de veiller à ce que les fonds LEADER soient employés à ce qu'ils sont destinés.

Afin de simplifier les choses, les principaux fonds LEADER des PDR 2014-2020 seront entièrement programmés sous la Zone d'intervention 6B, c'est-à-dire : « Favoriser le développement local dans les zones rurales ». Toutefois grâce à ses caractéristiques horizontales, LEADER reste pertinent pour toutes les autres zones d'intervention des PDR.

L'emploi devrait être une grande priorité et un indicateur de performance pour les résultats des PDR financés par LEADER. La cohérence des approches utilisées pour mesurer et suivre la performance de LEADER en matière de création d'emplois sera un point important pour les élaborateurs de PDR.

La réintroduction de possibilités pour les groupes LEADER d'avoir accès à des budgets plurifonds offre le choix à ces parties prenantes du développement local d'endosser un plus grand rôle moteur pour faire progresser la croissance et la prospérité de leur région, et ce dans de multiples domaines.

La possibilité qu'il y ait encore besoin de renforcer les capacités des groupes LEADER pour opérer dans ce nouveau contexte



9 <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/pressroom/Presspacks/Previouspresspacks/2010/PresskitSpecialReportNo52010>

plurifonds devrait toutefois ne pas être négligée lors des préparatifs de la programmation des PDR. Il est probable que des solutions pour renforcer les savoir-faire et compétences doivent être programmées afin d'aider les groupes LEADER à coordonner efficacement la consolidation des financements qui seront mis à disposition des approches territoriales au développement local¹⁰.

Tester des approches pilotes et examiner les facteurs de succès des bonnes pratiques existant déjà dans la coordination plurifonds/politique (ex. combinaison du FEADER et du FEP) peuvent aider les autorités des PDR à programmer leurs propres orientations/lignes directrices afin de poursuivre la généralisation des méthodologies LEADER au cours de la période 2014-2020.

Les participants au séminaire du REDR ont été prévenus que la mise en œuvre de stratégies de développement local plurifonds n'est pas quelque chose qui peut être imposé par la force. Il a été conseillé de laisser le processus se faire « naturellement » et à son rythme, reflétant ainsi la demande et les niveaux de capacités des territoires locaux.

C'est pourquoi il se peut que les stratégies de développement local à fonds unique prévalent au début de la période 2014-2020.

Parmi les outils à programmer pour faciliter et permettre ce processus de changement figurent :

- les cadres juridiques nationaux qui offrent des règles harmonisées entre les systèmes de mise en œuvre des fonds ;
- une aide au renforcement des capacités pour les parties prenantes afin que toutes les personnes impliquées comprennent les diverses perspectives et réalités opérationnelles qui existent ;
- des réunions de coopération régulières entre les institutions prenant part aux différents systèmes de financement. Une telle coopération doit être mise en place entre homologues tant au niveau national, régional que local ; des outils de communication peuvent être programmés de sorte à favoriser le dialogue afin d'identifier les difficultés, de surmonter les obstacles et de contribuer à l'afflux de perspectives multifonds accessibles.

Si l'approche multifonds est adoptée, il est recommandé de sélectionner les GAL de manière coordonnée. Cela pourrait ainsi signifier des appels à projets communs, ou un comité de sélection au niveau national ou régional composé de représentants de différents fonds.



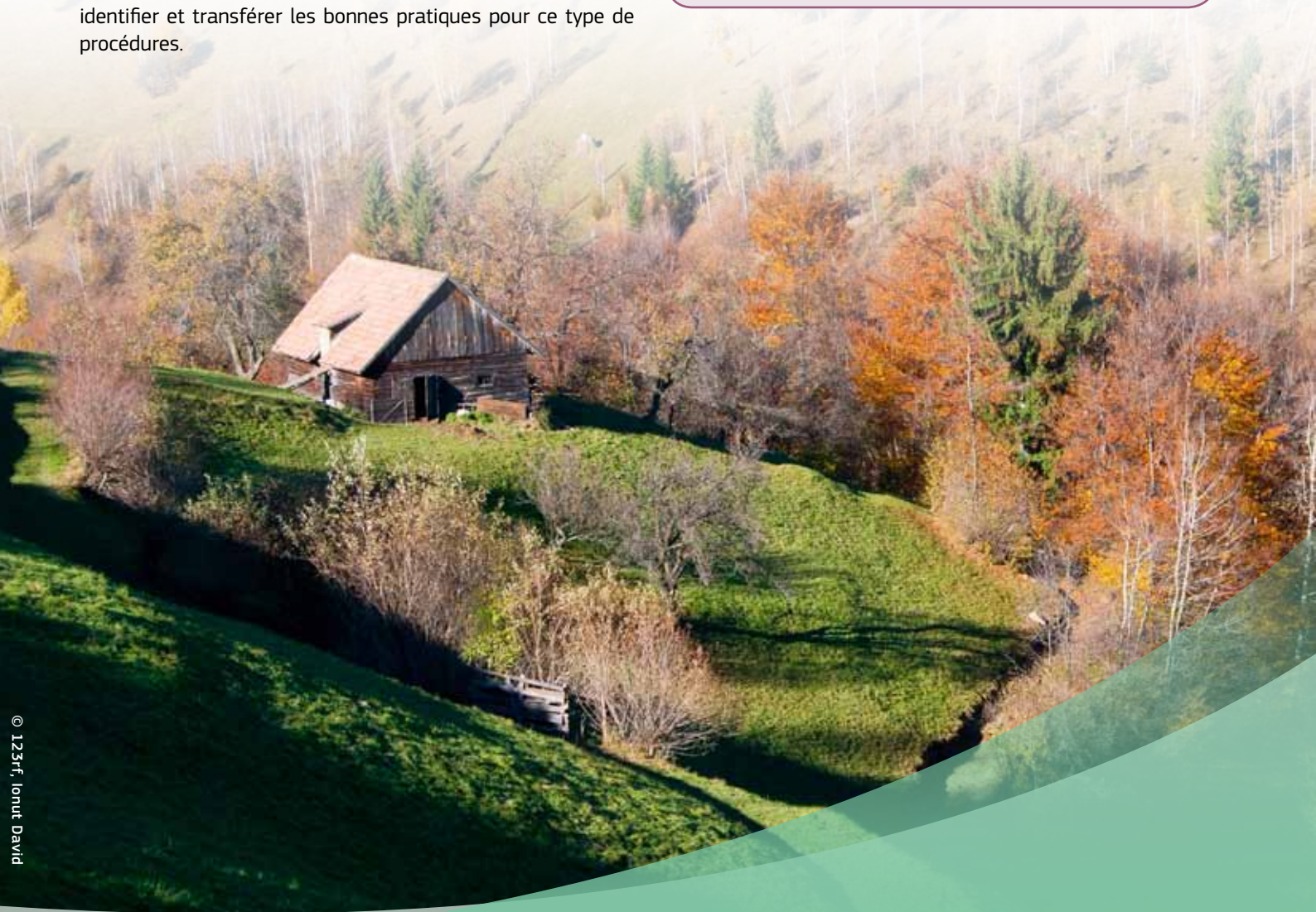
Des options proposant d'impliquer des organismes intermédiaires dans l'administration de LEADER sont également possibles pour la période 2014-2020. Ces options peuvent être programmées dans le double but de :

- proposer un « service unique » chargé d'assurer la liaison avec les groupes LEADER en ce qui concerne leur financement (qu'il soit monofonds ou plurifonds) ; et tout aussi important,
- réduire les risques de surcharge administrative pour les autorités de gestion, ce qui permettrait à ces dernières de conserver leur rôle stratégique de supervision en veillant à la coordination et à la qualité de la mise en œuvre de LEADER.

Les organismes intermédiaires sont également mieux placés pour accéder aux demandes faites par les participants au séminaire du REDR concernant les efforts à fournir pour programmer des procédures simplifiées pour les plus petits projets. La coopération entre les États membres peut aider à identifier et transférer les bonnes pratiques pour ce type de procédures.

Rappel pour la programmation des PDR concernant le recours aux méthodologies LEADER pour faciliter la création de liens solides entre des parties prenantes de différents territoires :

- Besoin de capacités en place suffisantes afin de garantir que l'ensemble des fonds LEADER sont bien employés à ce qu'ils sont destinés.
- La création d'emploi représentera un objectif important pour LEADER.
- Il faut aider les groupes LEADER à évoluer vers des financements plurifonds à leur propre rythme.
- Les organismes intermédiaires peuvent apporter une assistance technique appréciable aux groupes LEADER et aux autorités responsables des PDR.



Renseignements complémentaires :

Tous les documents présentés au séminaire sur la réussite de la programmation sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :

http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm

DOI 10.2762/52896

ISBN 978-92-79-28912-5



9 789279 289125