

Etude et enseignements de la mise en œuvre de la réforme de 2013 pour l'évaluation de la performance de la PAC

Samuel Féret, CIHEAM-IAMM, feret@iamm.fr

Cette contribution propose de revenir sur la première étude réalisée en 2016 sur la mise en œuvre de la réforme de la PAC réformée en 2013. A la demande de la Commission Européenne/DG Agri, le consortium coordonné par Ecorys/IEEP/WUR a mené une étude et une cartographie des choix d'une dizaine d'Etats membres représentatifs de l'Union Européenne à 28, concernant les régimes d'aides directes (1^{er} pilier) ainsi que les principales mesures de développement rural (2nd pilier)¹. Le cadre logique utilisé pour cette étude s'appuie sur les objectifs généraux et spécifiques de la PAC énoncés dans le règlement horizontal (Reg EU n°1306/2013) pour en évaluer la performance à travers un cadre commun d'évaluation et de monitoring, à savoir : i) une production alimentaire viable avec une focale sur le revenu agricole, la productivité agricole et la stabilité des prix ; ii) une gestion durable des ressources naturelles avec une focale sur les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, l'eau et les sols ; iii) un développement territorial équilibré avec une focale sur l'emploi rural, la croissance et la pauvreté en zone rurale. L'étude a analysé les facteurs qui ont influencé les décisions de mise en œuvre, révélant que dans de nombreux pays, le souci principal était de minimiser la portée des changements dans les soutiens directs du premier pilier. Le facteur historique est resté prégnant dans de nombreux pays qui ont limité la portée de la convergence des droits à paiement de base (DPB), et ce alors que la convergence totale à l'horizon 2019 était un objectif de la réforme en vue d'assurer une distribution plus équitable des soutiens entre bénéficiaires (Reg. EU n° 1307/2013). Concernant les modalités de mise en œuvre du paiement pour les pratiques bénéfiques au climat et à l'environnement, dit le paiement vert, la tendance générale a été d'offrir un maximum de flexibilité aux agriculteurs dans leur manière de rentrer dans le dispositif, sans que cela n'induisse des changements de pratiques significatifs vers plus d'agronomie ou d'agroécologie, alors que c'était là aussi un objectif visé par la réforme. La gestion administrative et la contrôlabilité des mesures ont également joué un rôle important dans les décisions, les Etats Membres craignant l'inéligibilité de certaines aides versées si elles n'étaient pas facilement contrôlables ex-post. De manière générale, l'étude a montré que les choix nationaux de mise en œuvre ont été davantage influencés par le souci de maintenir un statu quo, que par l'ambition de développer une stratégie permettant d'atteindre les trois objectifs de la PAC fixés par le cadre commun de monitoring et d'évaluation. Seuls quelques pays ont développé une stratégie globale permettant d'atteindre ces objectifs en mobilisant les instruments des deux piliers de la PAC de manière complémentaire et cohérente. La cartographie des décisions de mise en œuvre a aussi illustré une tendance générale dans laquelle la production alimentaire viable demeure l'objectif principal de la PAC dans une majorité d'Etats Membres, ce point focal s'accompagnant de considérations environnementales et/ou socio-territoriales plus ou moins fortes. De cette étude on retient que les décisions des Etats Membres pour la mise en œuvre des mesures du 1^{er} pilier n'ont pas été guidées par des stratégies de long terme qui permettent d'adosser l'intervention publique aux trois objectifs principaux de la PAC. Alors que la préparation des programmes de développement rural impose aux Etats Membres de réaliser une évaluation ex-ante et de présenter une stratégie de programmation à la Commission Européenne, le choix des mesures du régime de paiements directs n'a été soumis à aucun cadre méthodologique tel l'intervention logique, qui permette d'en évaluer ex-ante la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la charge administrative. Par ailleurs, le manque

¹ https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en

d'indicateurs d'impact pour évaluer la performance de la PAC concernant l'atteinte de l'objectif de gestion durable des ressources naturelles peut être problématique. Ainsi le périmètre et les modalités techniques de mise en place des surfaces d'intérêt écologique dans le cadre du nouveau paiement vert ont été négociés sans que les co-législateurs ou la Commission ne s'assurent que les indicateurs et les données étaient disponibles pour mesurer l'atteinte de l'objectif spécifique de maintien et d'amélioration de la biodiversité sur les exploitations agricoles. La complexité technique et administrative grandissante de la PAC pose un défi pour l'évaluation de sa triple performance en matière de production alimentaire viable, de gestion durable des ressources naturelles et de développement territorial équilibré. La proposition de la Commission Européenne sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation (Com 2017/713) demandant aux Etats Membres d'élaborer des plans stratégiques PAC dans le cadre d'un nouveau modèle de mise en œuvre (New Delivery Model) après 2020, peut constituer une innovation permettant d'améliorer l'évaluation de la performance de la PAC.

Mots clés : évaluation, indicateurs, mise en œuvre, paiements directs, développement rural, flexibilité, performance, stratégie