



HAL
open science

Mieux légitimer la Politique Agricole Commune par la mesure de sa performance.

Hervé Guyomard, Cécile Détang-Dessendre

► **To cite this version:**

Hervé Guyomard, Cécile Détang-Dessendre. Mieux légitimer la Politique Agricole Commune par la mesure de sa performance.. Innovations Agronomiques, 2021, 83, pp.1-9. <10.15454/9KRS-R766>. <hal-03542808>

HAL Id: hal-03542808

<https://hal.inrae.fr/hal-03542808v1>

Submitted on 25 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

Mieux légitimer la Politique Agricole Commune par la mesure de sa performance

Guyomard H.¹ et Détang-Dessendre C.²

¹ INRAE, SDAR, Centre de Bretagne-Normandie, et CODIR, Paris

² INRAE, UMR CESAER, Centre Bourgogne Franche-Comté, et CODIR, Paris

Correspondance : herve.guyomard@inrae.fr

Résumé

La PAC est en réforme permanente depuis 1992. Une nouvelle programmation est actuellement en préparation pour mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023. Cet article propose une brève analyse du processus de réforme de la PAC en centrant l'attention sur l'inclusion progressive d'objectifs et d'instruments climatiques et environnementaux. Dans une deuxième section, il présente les principes directeurs de la future PAC et notamment ses deux principales nouveautés, à savoir le nouvel instrument climatique et environnemental du premier pilier (l'éco-régime) et le nouveau modèle de gouvernance. Celui-ci offre une plus grande liberté aux états membres, en vertu d'une application accrue du principe de subsidiarité, et repose sur un emploi augmenté de quatre types d'indicateurs (de contexte, d'output, de résultat et d'impact). Dans une troisième section, nous proposons une analyse critique de ce nouveau modèle de gouvernance et défendons l'idée que ces indicateurs doivent être renforcés et améliorés de façon à mieux légitimer la future PAC.

Mots-clés : Politique Agricole Commune (PAC), Gouvernance, Performance, Indicateurs, Impacts.

Abstract: Better legitimise the Common Agricultural Policy by the measurement of its performance

The reform process of CAP is permanent since 1992. A new programming that will apply from 1 January 2023 is currently under preparation. This paper provides a short review of the CAP reform process focusing on the progressive integration of climatic and environmental objectives and instruments. It then presents the general guidelines of the future CAP, notably of its two main novelties that are the new climatic and environmental pillar of the first pillar (the so-called eco-scheme) and the new model of governance based on increased subsidiarity left to Member States and performance measurement relying on four types of indicators (context, output, result and impact). The final part of the paper proposes a critical analysis of this new model of governance and advocates that these indicators should be strengthened and improved in order to better legitimate the CAP.

Keywords: Common Agricultural Policy (CAP), Governance, Performance, Indicators, Impacts.

Introduction

La Politique Agricole Commune (PAC) est vieille de près de 60 ans. Relativement stable pendant environ trois décennies, elle est entrée dans un processus de réforme permanente depuis 1992 au gré des cadres financiers pluriannuels qui définissent les budgets septennaux de l'Union européenne (UE), y compris le budget de la PAC. Les réformes sont parfois encore moins espacées dans le cadre de révisions à mi-parcours (Chatellier *et al.*, 2020). La première section de cet article résume le processus permanent de

réforme de la PAC à l'œuvre depuis 1992. La deuxième section présente les principales lignes de la future PAC qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023 et est actuellement (février 2021) en cours de finalisation dans le cadre du trilogue qui associe le Conseil de l'Europe, le Parlement européen (PE) et la Commission européenne (CE). Dans le cadre de la thématique de ce numéro d'Innovations Agronomiques, nous insisterons plus particulièrement, sur, d'une part, le nouvel instrument climatique et environnemental de la future PAC qu'est l'éco-régime, et, d'autre part, l'établissement d'un nouveau modèle de gouvernance dit de performance reposant sur une plus grande subsidiarité laissées aux états membres (EM) et la définition d'indicateurs de suivi et de succès. Dans une troisième section, nous proposons une analyse critique des indicateurs de performance tels qu'ils sont aujourd'hui proposés et formulons des propositions visant à une plus grande pertinence et efficacité.

1. Trente ans de réforme continue de la PAC

Jusqu'en 1992, la PAC a été une politique de prix, plus spécifiquement de soutien des prix à la production dans le contexte de la reconstruction européenne aux lendemains et surlendemain de la seconde guerre mondiale. Cette politique était mise en œuvre *via* la garantie des prix qui était assurée par des achats publics dès lors que les prix de marché devenaient inférieurs aux prix garantis, une protection à l'entrée sur le marché européen visant à ce que les prix des produits importés soient plus élevés que les prix européens et des subventions à l'exportation permettant de ramener les cours des produits exportés au niveau des cours mondiaux. Les objectifs de cette première PAC étaient quasi-exclusivement productifs et économiques.

C'est sous la pression internationale structurée dans le cadre du cycle des négociations agricoles multilatérales de l'Uruguay du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) que la PAC a fait l'objet d'une première réforme de grande ampleur en 1992. Il s'agissait alors de répondre à la critique internationale selon laquelle la PAC était à l'origine d'effets de distorsion sur les échanges (Guyomard *et al.*, 1992). Loin de libéraliser les marchés agricoles et de supprimer l'intervention publique sur ces derniers, la réforme de 1992 est cependant une rupture. Elle inaugure en effet le processus de substitution d'une politique de soutien par les prix, à la charge du consommateur européen, par une politique de soutien *via* des aides directes, à la charge du contribuable européen. C'est la même voie qui sera empruntée lors des réformes ultérieures jusqu'à ce que cette substitution soit quasiment achevée au début des années 2010. En d'autres termes, la voie de réforme empruntée a longtemps été claire. Elle ne l'est plus aujourd'hui alors que peu à peu, mais de façon toujours plus forte, l'agriculture européenne et la politique qui la soutenait ont été accusées d'autres défauts, cette fois d'ordre interne. Au-delà des critiques relatives à la distribution des aides jugée trop inégalitaire (entre pays, productions et exploitations), se sont ajoutées des critiques ayant trait, notamment, à l'environnement, au climat, à la santé et au bien-être des animaux d'élevage. Ces critiques portent sur des biens publics insuffisamment pris en compte par les seuls marchés et acteurs privés quand ils décident ce qu'ils veulent produire, et comment produire. Elles légitiment l'intervention des pouvoirs publics de façon à rapprocher décisions privées et choix sociétaux. C'est ce que les réformes successives de la PAC ont cherché à faire, sans nul doute trop faiblement au regard de la poursuite de la dégradation de la santé environnementale des agro-écosystèmes européens et ce, en dépit de succès localisés et ponctuels. En outre, ces réformes successives sont encore moins ambitieuses et efficaces sur les aspects climatiques (en termes de réduction des émissions brutes de gaz à effet de serre d'origine agricole comme d'augmentation du stock de carbone dans les sols et la biomasse agricoles), de santé publique (au double titre des effets négatifs sur la santé des intrants chimiques utilisés en agriculture et du développement du surpoids et de l'obésité dans l'UE, et des maladies chroniques associées) ou encore de bien-être animal. Il est vrai que la prise en compte de tous ces aspects non marchands par la PAC, par l'agriculture européenne de façon plus générale, se heurte à leur difficile conciliation avec la dimension économique. Ce constat ne doit pas être utilisé comme un prétexte au statu quo. Mais il ne doit pas être ignoré.

Les réformes de la PAC postérieures à celle de 1992 (1999, 2003, 2008, 2013) ont donc poursuivi le processus de remplacement de la politique de soutien des prix par des aides directes. Celles-ci ont été progressivement déconnectées des choix et des niveaux des produits (processus dit de découplage aujourd'hui quasiment achevé, même si subsistent des aides couplées à certaines productions, notamment de gros et petits ruminants), ceci de façon à ce que les soutiens budgétaires de la PAC ne soient pas contestés sur la scène internationale via leur classement dans la boîte verte des aides autorisées sans limite à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). En outre, depuis la réforme de 2013 (réforme Ciolos), le versement des aides directes découplées et couplées est conditionné au respect de règlements relatifs à l'environnement et à la santé des hommes, des animaux et des plantes, ainsi qu'au maintien de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Depuis la réforme de 1999 (Agenda 2000), la PAC est structurée en deux piliers. Le premier, totalement financé par le budget européen, est centré sur les marchés et les revenus agricoles ; les aides directes découplées en constituent la part du lion. Le deuxième est cofinancé par les autorités nationales et régionales, rassemblent un ensemble d'aides, dont les aides versées aux exploitations agricoles sises dans des zones défavorisées et les mesures agri-environnementales (MAE). Depuis la réforme Ciolos mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2015, la cible de ces MAE a été officiellement étendue au climat via leur transformation en mesures agri-environnementales et climatiques (MAEC). Les MAE/MAEC sont des contrats pluriannuels qui compensent les agriculteurs des surcoûts et/ou des pertes de profit induits par l'adoption de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement et du climat. En dépit de succès locaux, les MAE/MAEC souffrent d'inconvénients qui en limitent l'efficacité ; au nombre de ceux-ci, la complexité des mesures, l'existence d'effets d'aubaine, leur non continuité spatiale ou leurs coûts élevés d'administration (Cullen *et al.*, 2018). Enfin, depuis la réforme de 2013, 30% de l'enveloppe budgétaire du premier pilier est versé sous la forme d'un « paiement vert » qui oblige les producteurs agricoles à respecter trois critères dits de verdissement, à savoir i) une diversification minimale des cultures annuelles, ii) le maintien des prairies permanentes et iii) un pourcentage minimal de surfaces d'intérêt écologique telles que les zones humides, les surfaces boisées, les haies, etc. Trop peu contraignant et donc trop peu efficace, le verdissement est fortement critiqué (voir, par exemple, Cour des Comptes européenne, 2017). Il sera supprimé en tant que tel dans la future PAC, incorporé, peu ou prou, aux exigences de la conditionnalité. Détang-Dessendre *et al.* (2020) détaillent les dispositifs de la conditionnalité, du verdissement et des MAEC tels qu'ils s'appliquent aujourd'hui en France (PAC qui court jusqu'au 1^{er} janvier 2023) ; Dupraz et Guyomard (2019) en proposent une analyse critique synthétique.

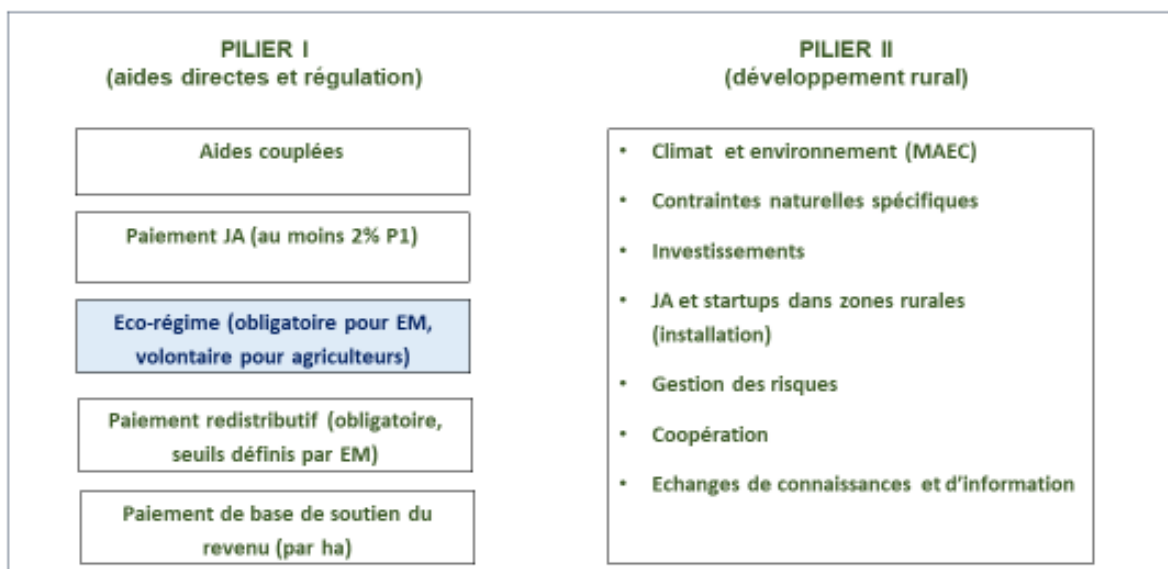
2. La future PAC

De nombreux détails de la future PAC sont toujours en discussion à l'heure où nous écrivons cet article. Les principes directeurs peuvent néanmoins être décrits avec une certaine certitude dans la mesure où les propositions des trois partenaires du trilogue ne diffèrent pas sur ces principes. Elles diffèrent dans de nombreux « détails » qui, selon les fixations des curseurs détermineront les impacts économiques et environnementaux. De façon générale, la proposition du Conseil apparaît plus conservatrice que celles de la CE et du PE (Guyomard, Bureau *et al.*, 2020). En outre, les impacts ne pourront être réellement appréciés qu'une fois la déclinaison des orientations communautaires dans chaque EM connue, dans le cadre des plans stratégiques nationaux qui définiront notamment l'ambition climatique et environnementale de chaque pays par le choix des cibles, des mesures et des budgets alloués.

Nul ne contestera les neuf objectifs de la future PAC (Guyomard *et al.*, 2020). Dans un souci de symétrie, chaque dimension de la durabilité est ciblée par trois objectifs spécifiques. Au titre de l'économie, il s'agit d'accroître les revenus agricoles, d'augmenter la compétitivité, et d'améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur. Au titre de l'environnement, il s'agit de faire face au défi climatique, de mieux gérer les ressources naturelles (eau, air et sol), et de mieux préserver la biodiversité. Au titre du social, il s'agit d'assurer le renouvellement des générations, de dynamiser les zones rurales, et de répondre aux

nouvelles attentes sociétales. A ces objectifs spécifiques s'ajoutent deux objectifs transversaux liés, d'une part, à la modernisation et à la simplification de la PAC, et, d'autre part, à la connaissance et à l'innovation.

L'architecture de la PAC en deux piliers sera conservée. Le soutien du premier pilier sera octroyé sous la forme d'un paiement de base, d'un paiement redistributif en faveur des petites et des moyennes exploitations (facultatif, au choix de l'EM dans la PAC actuelle, obligatoire dans la future PAC), d'un paiement spécifique pour les jeunes agriculteurs, et d'un paiement additionnel dans le cadre d'un nouvel instrument dit de l'éco-régime. Celui-ci sera obligatoire au niveau de l'EM mais optionnel pour l'agriculteur. Il correspond à un paiement en contrepartie de la mise en œuvre de pratiques agricoles vertueuses sur le plan climatique et/ou environnemental qui vont au-delà de la conditionnalité. Celle-ci est renforcée et intègre les trois mesures de verdissement de la PAC actuelle. Tous les paiements directs du premier pilier seront réduits au-delà d'un certain seuil selon un barème progressif, et plafonnés à un maximum. La déduction des coûts du travail familial et salarié fait que la contrainte ne devrait pas être sévère pour une grande majorité d'exploitations agricoles et la redistribution ainsi opérée modeste (Matthews, 2018 ; Chatellier, 2020). Par ailleurs, les processus de convergence externe (harmonisation des montants des aides découplées par hectare entre EM) et de convergence interne (harmonisation des montants des aides découplées par hectare entre exploitations agricoles d'un même pays) sont poursuivis. La couverture thématique du deuxième pilier est largement inchangée, de même que les instruments de sa mise en œuvre (Figure 1).



Source : D'après CE (2018)

Figure 1 : L'instrumentation de la future PAC

La première nouveauté majeure de la future PAC est donc l'introduction d'un nouvel instrument climatique et environnemental, l'éco-régime. Ce dernier se différencie des MAEC, qui poursuivent aussi des objectifs climatiques et environnementaux, par trois caractéristiques principales (Guyomard, Bureau *et al.*, 2020): i) l'éco-régime sera financé à 100% par le budget européen alors que les MAEC sont cofinancées par les pays et/ou régions ; ii) l'engagement au titre de l'éco-régime sera annuel ou pluriannuel (selon le choix que fera l'EM) alors qu'il est nécessairement pluriannuel dans le cas des MAEC ; et iii) l'aide de l'éco-régime sera versée, soit de façon à compenser les surcoûts et/ou les pertes de profit comme les actuelles et futures MAEC, soit sous la forme d'un top-up au paiement de base. Cette deuxième option ouvre timidement la porte à des paiements qui pourraient être d'autant plus élevés que les services climatiques et environnementaux le sont, en d'autres termes à des paiements pour services climatiques et environnementaux.

L'architecture climatique et environnementale de la future PAC associe donc le « bâton », via la conditionnalité qui sera théoriquement renforcée en intégrant les mesures du verdissement, et la « carotte », via l'éco-régime et les MAEC. Alors que la conditionnalité relève d'une application du principe pollueur-payeur (PPP), l'éco-régime et les MAEC relèvent de la mise en œuvre de son corollaire, le principe fournisseur payé (PFP). Les impacts climatiques et environnementaux du dispositif dépendront de l'ambition des mesures. Ses impacts économiques dépendront de trois facteurs principaux : en premier lieu, la délimitation entre le bâton et la carotte ; en deuxième lieu, le caractère contraignant des pratiques qui seront interdites ou au contraire encouragées au titre de l'éco-régime et des MAEC ; enfin, de façon liée, les budgets qui seront alloués à la fois à l'éco-régime et aux MAEC. Ainsi, on comprend aisément que si les mesures relevant de l'éco-régime sont peu ambitieuses et n'obligent pas à des changements significatifs des pratiques défavorables au climat et à l'environnement, certes les taux de souscription seront élevés mais les bénéfices climatiques et environnementaux resteront modestes. De même, si les incitations accordées au titre de l'éco-régime sont trop faibles dans un schéma où les aides ainsi octroyées augmenteraient en fonction de l'effort climatique et environnemental, alors trop peu seront ceux qui opteront pour les mesures les plus ambitieuses. Mais accroître les montants unitaires des aides accordées au titre de l'éco-régime et donc *in fine* le budget alloué à ce dernier aura des effets sur la distribution des aides entre exploitations et par suite, sur celle des revenus dans la mesure où le budget de l'éco-régime correspond à un prélèvement sur l'enveloppe financière du premier pilier. L'ambition climatique et environnementale est ainsi conditionnée par la part du budget du 1^{er} pilier qui sera consacrée à l'éco-régime.

La deuxième nouveauté majeure de la future PAC est l'instauration d'un nouveau modèle de gouvernance dans le cadre d'une relation renouvelée entre les échelons européen et nationaux. Ce modèle est décrit par la Figure 2 qui en résume le processus de définition, approbation, mise en œuvre, reporting et assurance.

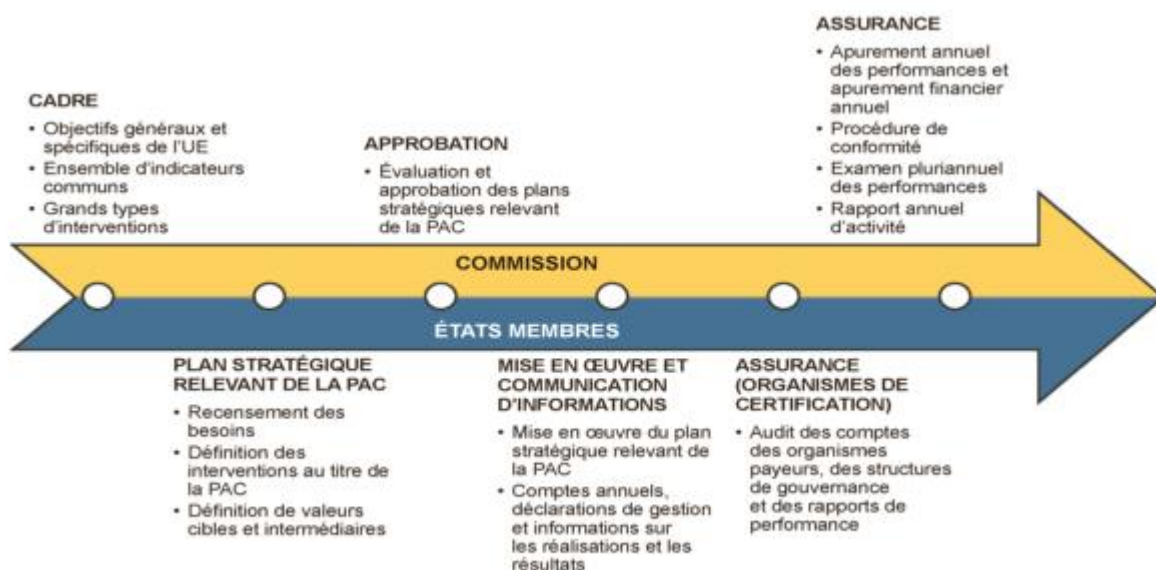


Figure 2 : Le modèle de gouvernance de la future PAC

L'UE fixe le cadre commun, et notamment les objectifs et l'ensemble des instruments mobilisables pour atteindre ces derniers. Ce cadre commun est déployé dans chaque EM via la définition d'un plan stratégique national (PSN) qui, sur la base d'une identification des besoins nationaux prioritaires, sélectionne les instruments les mieux adaptés et propose des jalons de suivi et des indicateurs de succès. Dans le cadre de son plan stratégique, l'EM doit aussi expliquer comment ses choix permettent de

contribuer à relever l'ambition et atteindre les objectifs spécifiques de la PAC. L'EM a la responsabilité de la mise en œuvre de son plan qui répond à une logique d'une subsidiarité accrue pour mieux répondre aux réalités locales. Cette responsabilité nationale n'est cependant que partielle puisqu'il y a un suivi annuel et pluriannuel au niveau européen des PSN et de leurs résultats, avec possibilité de demande de révisions et de mesures correctrices par la CE mais selon des modalités qui restent encore vagues à cette heure. A la date de février 2021, les EM ont terminé la première étape du cadre général (diagnostic et recensement des besoins) et en sont à l'élaboration d'une première version des PSN, ce qui est naturellement plus difficile car exige de fixer des priorités et de faire des choix en conséquence.

3. Mieux légitimer la PAC par la mesure de sa performance

Dans le cadre de ce numéro d'Innovations Agronomiques consacré au spatial au service de la transition agro-écologique, la troisième section de l'article sera centrée sur les indicateurs de la future PAC, dans un contexte où la dimension spatiale peut permettre d'accroître la pertinence et le renseignement de ces indicateurs. Au préalable, on soulignera un autre usage du spatial qui est celui de l'aide à la décision *via* la mise à disposition des agriculteurs d'informations leur permettant de piloter au mieux leurs cultures et leurs élevages pour un bénéfice qui serait à la fois économique et environnemental. Il s'agit notamment de toutes les informations nécessaires au déploiement d'une agriculture de précision qui ne doit pas être vue comme antagoniste de pratiques agroécologiques, mais comme faisant partie de la palette des solutions au service d'une agriculture européenne plus durable.

Le modèle de gouvernance de la future PAC comprend quatre types d'indicateurs dits de contexte, d'output, de résultat et d'impact. Les indicateurs de contexte fournissent une information générale sur les tendances à l'œuvre alors que les indicateurs d'impact seront utilisés pour apprécier la performance globale de la politique (plus spécifiquement des PSN) sans qu'ils soient légalement contraignants. Les indicateurs opérationnels de suivi de la performance sont les indicateurs d'output et de résultat qui devront être renseignés dans les rapports de performance annuels ou bisannuels (périodicité non encore actée) que proposeront les EM à la CE. Plus spécifiquement, l'EM devra renseigner les outputs réalisés et les dépenses engagées sur l'année ou les deux années (au titre des indicateurs d'output), et les écarts aux cibles sur l'ensemble de la période de programmation de la future PAC sous la forme d'un pourcentage de réalisation *via* les indicateurs de résultats. Ces derniers sont supposés jouer un grand rôle dans la mesure où si un ou plusieurs indicateurs de résultat s'éloignent de plus de 25% de l'objectif annuel ou bisannuel de résultat, alors la CE pourra exiger de l'EM la mise en œuvre d'un plan d'action visant à rectifier la situation avec, le cas échéant, si la rectification est insuffisante, possibilité de suspendre une partie des paiements, voire de les réduire.

On notera immédiatement qu'un écart de 25% offre des grandes latitudes aux EM. En outre, des intentions aux actes, il y a un pas que la CE pourrait ne pas vouloir franchir ou ne serait pas en mesure de franchir pour des raisons politiques. De ce fait, et parce que les règles restent encore générales et vagues, nombreux sont ceux qui doutent de la pertinence et l'efficacité du nouveau modèle de gouvernance de la future PAC. Ainsi, BirdLife considère que des définitions imprécises et vagues affaiblissent considérablement l'intention initiale et permettront aux EM de choisir des mesures qui, en pratique, ne permettront que très peu d'améliorer les performances climatiques et environnementales (BirdLife, 2018). De même, la Cour des Comptes européenne considère que ce qui est proposé ne contient pas les éléments nécessaires à un modèle de performance réellement efficace. Elle ajoute que la réalisation des objectifs spécifiques de la PAC ne pourra pas être mesurée. Hart et Bas-Defossez (2018) partagent le même scepticisme. Ce triste constat est d'autant plus d'actualité que les discussions en cours dans le cadre du trilogue devraient conduire à affaiblir les contraintes, sous la pression du Conseil. Ceci alors que la CE insiste, au contraire, sur la nécessité de renforcer le modèle de gouvernance, notamment le chapitre relatif aux indicateurs d'impact, pour aligner la future PAC sur les objectifs du Pacte Vert (EC, 2019), objectifs déclinés pour l'agriculture (et l'alimentation) dans la stratégie

de la ferme à la table (EC, 2020a) et dans la stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030 (EC, 2020b). La CE demande ainsi à ce que les PSN incluent des indicateurs d'impact permettant de décliner nationalement les cibles du Pacte Vert en matière de réduction des usages de pesticides et de pesticides les plus risqués (-50% d'ici 2030), d'engrais (-20%) et d'antibiotiques (-50%), et d'augmentation des éléments fixes du paysage (qui devront représenter 10% de la surface agricole utile en 2030) et des surfaces en agriculture biologique (25%). Il ne semble pas que la PAC qui sera issue du trilogue réponde à cette demande de la CE. Et cette dernière sait se montrer ambiguë, par exemple quand elle souligne que les cibles du Pacte Vert ne sont « qu'aspirationnels ».

Quand bien même les futurs PSN incluraient des indicateurs d'impacts relatifs aux cibles du Pacte Vert, rappelons que ces indicateurs d'impact de la future PAC ne seront pas contraignants. En outre, leur définition pouvant être vague, ce ne sont pas toujours de réels indicateurs d'impact au sens de mesure des effets sur les performances climatiques et environnementales. Il en est ainsi, par exemple, de l'indicateur d'impact I.20 relatif à la fourniture accrue de services écosystémiques *via* la définition de la part de la surface agricole utile abritant des particularités topographiques. Sans parler de ce qui sera comptabilisé, ou pas, au titre de particularités topographiques, l'indicateur ne dit rien sur l'objectif ultime qui est ici celui d'une protection augmentée de la biodiversité. Dans cette perspective, d'autres indicateurs d'impact sont mieux à même de capturer les impacts climatiques et environnementaux. Au titre de la protection de la biodiversité, c'est le cas des deux indicateurs d'impact I.18 (index de la population des oiseaux des terres agricoles) et I.19 (pourcentage d'espèces et d'habitats des communautés d'intérêt liées à l'agriculture présentant des tendances stables ou croissantes). De façon plus générale, au-delà de la complétude, de la pertinence et du caractère légalement contraignant des indicateurs d'impact, il manque un cadre d'analyse permettant d'objectiver la chaîne causale reliant les mesures de la PAC (et celles d'autres politiques aux échelles de l'UE, des EM et des régions), les comportements et changements de comportements des acteurs, les pratiques et systèmes et leurs changements, et les impacts sur l'ensemble des dimensions de la durabilité (économie, climat, environnement, santé et social).

Les indicateurs de résultat qui peuvent déclencher une suspension, voire une réduction, des paiements sont définis de façon très générale et ne capturent pas les effets des mesures. Ils sont généralement formulés en termes de surfaces ou d'animaux qui pourraient être comptabilisés au titre de tel ou tel objectif climatique et/ou environnemental. C'est le cas, par exemple, de l'indicateur de résultat R.37 qui vise à une utilisation durable des pesticides *via* le calcul de la part des surfaces agricoles concernées par des actions spécifiques bénéficiant d'un soutien qui conduisent à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, ou de l'indicateur R.36 qui vise à limiter les usages d'antibiotiques en élevage *via* le calcul de la proportion d'unités de gros bétail concernées par des actions soutenues visant à limiter l'utilisation d'antibiotiques. Au-delà de formulations à la fois générales et partielles, ces indicateurs de résultats correspondent à une obligation de réalisations, au sens de nombre d'hectares ou nombre d'animaux engagés, et non à une obligation de performances climatiques et environnementales.

En synthèse, l'évolution du modèle de gouvernance de la future PAC vers la mesure de sa performance sur la base d'indicateurs va dans le bon sens. La question d'une plus grande subsidiarité laissée aux EM pour tous les objectifs est autre. Elle est conforme aux enseignements du fédéralisme fiscal dès lors qu'il s'agit de préoccupations locales. Ce qui est loin d'être le cas pour tous les objectifs de la PAC, notamment quand celle-ci vise des biens publics globaux tels que la lutte contre le changement climatique ou la préservation de la biodiversité, ou encore quand il s'agit d'assurer des conditions de production équivalentes dans tous les EM en réduisant les distorsions de concurrence entre pays dans un marché agricole des produits qui reste unique. Pour ce qui est des indicateurs, le schéma proposé et actuellement en cours de discussion finale nous semble souffrir de quatre inconvénients principaux : i) la performance des PSN des différents EM devrait être appréciée non pas sur les seuls indicateurs d'output et de résultat (réalisation), mais également sur les indicateurs d'impact ; ii) la liste des indicateurs devrait inclure une déclinaison nationale des cibles quantitatives du Pacte Vert dont l'agrégation sur l'ensemble des EM

assurera la satisfaction des objectifs européens dudit pacte ; iii) les indicateurs de mesure de la performance devraient être rendus légalement contraignants avec des plans d'action également contraignants en cas de non satisfaction des objectifs ; et iv) un cadre d'analyse communautaire, pouvant être décliné nationalement, de la chaîne causale des mesures, des comportements, des pratiques et des impacts devrait être mis en place. A défaut d'un tel cadre qui aura recours à la modélisation, il ne sera possible, au mieux, que de constater les évolutions, positives ou négatives, des indicateurs sans pouvoir apprécier les facteurs explicatifs de ces évolutions, ni les poids relatifs de chaque facteur explicatif. Un tel cadre requiert de nombreuses informations au titre non seulement des variables de sortie (indicateurs d'impacts), mais aussi des variables d'entrée (informations sur les éléments de contexte, les pratiques et les systèmes, les instruments des politiques publiques, etc.). Toutes les technologies qui permettront d'améliorer le processus de collecte, d'interopérabilité, d'harmonisation, de traitement et d'analyse de l'information doivent être encouragées, et leur emploi systématisé. C'est par ce biais qu'il sera possible de légitimer la PAC aux yeux des contribuables et des citoyens, et d'assurer sa pérennité sur le long terme parce qu'il sera alors possible d'objectiver sa performance.

Références bibliographiques

BirdLife, 2018. CAP Legal Proposals: BirdLife Europe Policy Brief. 10 p.

Cour des Comptes européenne, 2018. Opinion 7/2018 concerning Commission proposals for regulations relating to the Common Agricultural Policy for the post-2020 period (COM (2018) 392, 393 and 394 final). European Court of Auditors, 79 p.

Chatellier V., 2020. Paiement redistributif et plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations françaises ? *Economie rurale*, n°372, 137-151.

Chatellier V., Détang-Dessendre C., Guyomard H., 2020. Une brève histoire de la PAC. In Détang-Dessendre C. et Guyomard H. (Eds), *Quelle politique agricole commune demain ?* Versailles, Editions Quae, pp.21-34.

Cullen P., Dupraz P., Moran J., Murphy P., O'Flaherty R., O'Donoghue C., O'Shea R., Ryan M., 2018. Agri-environment scheme design: Past lessons and future suggestions. *EuroChoices*, 17 (3), 26-30.

Détang-Dessendre C., Dupraz P., Guyomard H., Réquillart V., Soler L.G., 2020. PAC, environnement et santé : introduction. In Détang-Dessendre C. et Guyomard H. (Eds), *Quelle politique agricole commune demain ?* Versailles, Editions Quae, pp.123-138.

Dupraz P., Guyomard H., 2019. Environment and climate in the Common Agricultural Policy (CAP). *EuroChoices*, 18 (1), 18-25.

EC – European Commission, 2019. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal. COM (2019) 640 final, 24 p. + Annex.

EC – European Commission, 2020a. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Farm to Fork Strategy: For a Fair, Healthy and Environmentally Food System. COM (2020) 381 final, 18 p + Annex.

EC – European Commission, 2020b. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region Brussels, EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives. COM (2020) 380 final, 23 p. + Annex.

Guyomard H., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Gohin A., Requillart V., Soler L.G., Chatellier V., Brennetot C., Dedieu B., Delaby L., Pellerin S., Peyraud J.L., Schmitt B., 2020. La PAC de l'après 2020 : éclairages de la recherche. *Economie Rurale*, 372, pp. 11-30.

Guyomard H., Léon Y., Mahé L.-P., 1992. CAP reform and the GATT negotiations: a necessary step for a minimal compromise? *Economics and Statistics*, 254-255: 41-61

Guyomard H., Bureau J.-C., Chatellier V., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Jacquet F., Reboud X., Réquillart V., Soler L.-G., Tysebaert M., (2020). Research for AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources. European Parliament, 211 p.

Hart K., Bas-Defossez F., 2018. CAP 2021-27: Proposals for increasing its environmental and climate ambition, report for NABU by IEEP, 62 p.

Matthews A., 2018. Why capping will be a mirage. Blog CAP Reform, 11 May 2018.

Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>

Pour la citation et la reproduction de cet article, mentionner obligatoirement le titre de l'article, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue « Innovations Agronomiques », la date de sa publication, et son URL ou DOI).