



Bruxelles, le 5.12.2018
COM(2018) 790 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant la mise en œuvre du cadre commun de suivi et d'évaluation et les premiers résultats relatifs à l'efficacité de la politique agricole commune

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant la mise en œuvre du cadre commun de suivi et d'évaluation et les premiers résultats relatifs à l'efficacité de la politique agricole commune

1. INTRODUCTION

La réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2013 a établi un cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) dans le but de mesurer les performances de la mise en œuvre de la PAC pour la période 2014-2020, en démontrant ses réalisations et en améliorant son efficacité.¹ Pour la première fois, ce cadre a couvert à la fois le premier pilier (paiements directs² et mesures de marché³) et le deuxième pilier (développement rural⁴), ainsi que les mesures horizontales⁵ (p.ex. conditionnalité) de la PAC.

La PAC 2014-2020 a établi que la Commission présente un rapport initial *«concernant la mise en œuvre du cadre commun de suivi et d'évaluation et les premiers résultats relatifs à l'efficacité de la PAC pour le 31 décembre 2018»*, l'évaluation finale de la mise en œuvre de la PAC pour la période 2014-2020 étant attendue en 2021. Le présent rapport intervient en amont de la publication afin d'alimenter le débat sur les propositions législatives de la PAC adoptées le 1^{er} juin 2018, et est publié conjointement avec la diffusion de l'ensemble complet des indicateurs pertinents⁶.

Ce rapport initial décrit la conception et la mise en œuvre du cadre, fournit les premiers résultats concernant les performances de la PAC, sur la base des éléments de preuve recueillis au moyen du CCSE et d'autres études (p.ex. évaluations) et établit un lien entre les enseignements tirés et les performances et le cadre de suivi et d'évaluation qui sont inclus dans les propositions de la PAC post-2020.

2. CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE COMMUN DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

2.1. Cadre juridique

Le cadre de suivi et d'évaluation pour la PAC 2014-2020 a établi dans le règlement horizontal⁵ que les performances de la PAC sont évaluées par rapport aux trois objectifs généraux de la PAC:

- a. une production alimentaire viable, avec un accent particulier sur les revenus agricoles, la productivité agricole et la stabilité des prix;
- b. une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en matière de climat, avec un accent particulier sur les émissions de gaz à effet de serre, la biodiversité, le sol et l'eau;
- c. un développement territorial équilibré, avec un accent particulier sur l'emploi, la croissance et la pauvreté dans les zones rurales.

¹ Article 110 du règlement (UE) n° 1306/2013.

² Règlement (UE) n° 1307/2013.

³ Règlement (UE) n° 1308/2013.

⁴ Règlement (UE) n° 1305/2013.

⁵ Règlement (UE) n° 1306/2013.

⁶ Site web à venir

En outre, pour le deuxième pilier, le règlement portant dispositions communes⁷ établit les éléments communs de suivi et d'évaluation pour les Fonds structurels et d'investissement tandis que le règlement «développement rural»⁴ tient compte des spécificités pour les programmes de développement rural.

Le CCSE fournit des informations essentielles concernant la mise en œuvre de la PAC (suivi) ainsi que ses résultats et répercussions (évaluation)⁸. Il quantifie les actions dans les États membres (réalisation), décrit les avancées et vérifie dans quelle mesure les objectifs ont été atteints⁹. La Commission, conjointement avec les États membres dans le cadre d'un groupe d'experts, a conçu le CCSE et a élaboré une liste d'indicateurs qui, sélectionnés sur la base d'une logique d'intervention à partir d'objectifs et d'interventions généraux à spécifiques, ont été fixés dans plusieurs actes d'exécution.

2.2. Indicateurs

Cinq types d'indicateurs ont été définis afin de soutenir l'évaluation des performances de la PAC¹⁰:

- 45 indicateurs de contexte décrivant l'environnement opérationnel général de la politique;
- 84 indicateurs de réalisation mesurant les activités directement liées aux interventions politiques;
- 41 indicateurs de résultats: 16 indicateurs de résultats pour le premier pilier mesurant les effets directs et immédiats des interventions et 25 indicateurs de résultats pour le deuxième pilier (dont 19 correspondent aux indicateurs cibles);
- 24 indicateurs cibles (dont 19 correspondent aux indicateurs de résultats) utilisés pour fixer des objectifs quantifiés au début de la période de programmation;
- 16 indicateurs d'impact mesurant l'incidence des interventions politiques à plus long terme et au-delà des effets immédiats (dont 13 sont également inclus dans l'ensemble des indicateurs de contexte).

Pour chacun des indicateurs, des fiches d'information ont été préparées avec la définition ainsi que les sources de données, le niveau de détails géographiques, la fréquence et le calendrier des rapports.¹¹ En outre, des sous-indicateurs ont été inclus lorsqu'une division a été jugée nécessaire, par exemple par secteur ou catégorie. Au total, le cadre actuel compte plus de 900 sous-indicateurs.

2.3. Sources de données

Les indicateurs sont définis, dans la mesure du possible, de manière à ce que la collecte de données soit basée sur des canaux existants¹² afin d'éviter de créer une charge administrative supplémentaire pour les bénéficiaires et les États membres. Le large éventail de sources de données utilisées pour le CCSE global inclut des notifications des États membres, des statistiques européennes fournies par Eurostat¹³, des données collectées par l'Agence européenne pour l'environnement.

Pour le premier pilier, des indicateurs de réalisation sont disponibles via le système informatique pour la gestion et le contrôle des marchés agricoles, la base de données CATS

⁷ Règlement (UE) n° 1303/2013.

⁸ De plus amples informations sont disponibles dans le «Manuel technique sur le cadre de suivi et d'évaluation de la PAC 2014-2020» (2015)

⁹ De plus amples informations sont disponibles dans le «cadre de suivi et d'évaluation de la PAC 2014-2020» (2015)

¹⁰ le règlement d'exécution (UE) n° 834/2014 de la Commission,

¹¹ Les fiches d'information sont disponibles [ici](#).

¹² La plupart des indicateurs de développement durable font également partie du cadre commun de suivi et d'évaluation.

¹³ Statistiques agricoles, statistiques agroenvironnementales, statistiques sur l'occupation et l'utilisation des sols (y compris l'enquête LUCAS), statistiques régionales, statistiques sociales, statistiques commerciales, etc.

(Clearance Audit Trail System) et le système informatique de gestion des dépenses agricoles (AGREX). Les données sont disponibles pour 2015, 2016, et en partie pour 2017.

Pour le deuxième pilier, les données de suivi sont collectées via les rapports annuels de mise en œuvre présentés par les États membres chaque année, au mois de juin, concernant l'année précédente. Ces rapports comprennent des valeurs d'indicateurs de réalisation, de résultats et cibles. En outre, les États membres ont dû soumettre des rapports annuels de mise en œuvre renforcés en 2017 (et 2019) incluant des informations supplémentaires basées sur des activités d'évaluation. Par ailleurs, des informations sur les dépenses sont recueillies tous les trimestres sur la base de la déclaration de dépenses pour le Fonds européen agricole pour le développement rural. Pour le développement rural, des données relatives aux indicateurs pour 2015 et jusqu'à la fin 2016 sont disponibles.¹⁴

L'utilisation des sources de données existantes et le niveau de détails requis pour certains indicateurs ont une incidence sur le calendrier et la fréquence de la disponibilité des données. Par exemple, les données basées sur l'enquête d'Eurostat sur la structure des exploitations agricoles sont collectées tous les trois ans et sont disponibles un an et demi après l'année de référence. De même, certains indicateurs environnementaux sont basés sur des enquêtes périodiques - ceux relatifs à la qualité du sol sont collectés tous les cinq ans, les dernières informations se rapportant à 2012.

3. ÉVALUATION INITIALE DES PERFORMANCES DE LA PAC

La performance de la PAC dans la réalisation de ses objectifs communs est mesurée et évaluée sur la base d'indicateurs d'impact communs, et les objectifs spécifiques sous-jacents sont évalués sur la base des indicateurs de résultat.

Par conséquent, le présent rapport initial décrit les réalisations de la PAC sur la base des données disponibles à ce jour dans le cadre du CCSE.¹⁵ Les informations d'évaluation sont prises en compte lorsqu'elles sont disponibles. Une analyse plus approfondie est disponible dans l'analyse d'impact pour les propositions de réforme de la PAC post 2020¹⁶ et dans les diverses sources d'informations générales collectées à ces fins.¹⁷

Une certaine prudence s'impose ici. Afin d'évaluer ces performances, il est nécessaire d'isoler l'effet politique d'autres facteurs d'influence (faits contextuels, autres politiques liées, etc.). Les «impacts nets» doivent être mesurés. Cela se fait normalement au moyen d'évaluations. À ce stade, des informations limitées sont disponibles pour réaliser ces évaluations, au motif que la dernière réforme de la PAC n'a été mise en œuvre qu'en 2015. Des retards sont également constatés dans la disponibilité des indicateurs d'impact (et de contexte). Pour plusieurs indicateurs, les données les plus récentes concernent 2012 ou 2013, c'est-à-dire avant la mise en œuvre de la réforme de la PAC de 2013. Enfin, une période plus longue est nécessaire pour certains indicateurs d'impact afin d'en dévoiler les effets, ce qui complique l'appréciation de l'impact de la PAC.

3.1. Une production alimentaire viable

3.1.1. Orientation vers le marché et stabilité des prix

La PAC a subi plusieurs réformes destinées à renforcer l'orientation vers le marché, en passant d'un soutien aux produits (au moyen des prix) à un soutien aux producteurs (grâce à

¹⁴ Le 30 juin 2018, les États membres devaient communiquer les données de 2017. Lorsque le présent rapport a été élaboré, ces données n'étaient pas encore disponibles.

¹⁵ La Commission a réalisé plusieurs contrôles de qualité. Toutefois, les erreurs n'ont pas toujours pu être corrigées. En outre, les indicateurs de résultats du développement rural ont été recalculés par la Commission sur la base des indicateurs de réalisation et de contexte pour 2013 afin de veiller à ce que les données soient calculées de manière harmonisée.

¹⁶ COM(2018) 392, COM(2018) 393 et COM(2018) 394.

¹⁷ [Faits et chiffres](#)

un soutien aux revenus, principalement au moyen de paiements découplés). Ce changement a réduit l'écart de prix entre les prix du marché de l'UE et ceux du marché mondial au fil du temps, renforçant la compétitivité et les performances commerciales de l'UE: le rapport entre les prix des principaux produits de base agricoles sur marché de l'UE et leur prix sur le marché mondial (moyenne pondérée) a baissé, passant de 140 % en 2007 à 113 % en 2017.

Les exportations agroalimentaires de l'UE ont presque doublé au cours des dix dernières années, pour atteindre 138 milliards d'euros en 2017, et ont contribué à une nouvelle amélioration de la balance commerciale de 20,5 milliards d'euros (+28 milliards d'euros par rapport à 2007). Les exportations de l'UE représentent environ 17 % du total des exportations agroalimentaires mondiales, cette part restant assez stable au fil du temps.

Dans le même temps, le marché de l'UE est plus ouvert: Les importations de produits agroalimentaires de l'UE ont augmenté pour atteindre 117 milliards d'euros en 2017 (+51 % par rapport à 2007), les importations de l'UE en provenance des pays les moins développés augmentant de plus de 75 % depuis 2007, atteignant une valeur de 3,5 milliards d'euros en 2017. Tous les autres premiers opérateurs mondiaux (États-Unis, Chine, Japon, Russie et Canada) n'ont conjointement importé que pour 3 milliards d'EUR en provenance des pays les moins développés.

Bien que les agriculteurs de l'UE soient à présent plus exposés à la volatilité des prix au niveau mondial, cette dernière reste plus faible qu'elle ne l'est pour les principaux concurrents; par exemple, pour le blé tendre, elle était de 6,8 % en 2015-2017, alors qu'elle était de 10 % sur le marché mondial

Les prix de l'UE se rapprochant des prix du marché mondial, les restitutions de l'UE à l'exportation ne sont plus utilisées et les mécanismes d'intervention sont mis en œuvre moins fréquemment qu'il y a 20 ans. La PAC applique à présent un *filet de sécurité du marché*, soutenant les prix dans des secteurs qui sont confrontés à des réductions de prix excessives et exceptionnelles. Dans la plupart des secteurs, les prix sont restés bien au-dessus du prix d'intervention ces dernières années, sauf pour le lait écrémé en poudre, où les prix ont baissé en dessous des niveaux de prix d'intervention en 2015 et 2016, donnant lieu à des achats à *l'intervention publique* représentant respectivement 2 % et 23 % de la production totale de l'UE.

L'expérience de ces dernières années montre qu'en cas de besoin, des mesures du marché sont disponibles et peuvent être mises en œuvre pour enrayer la baisse des prix. Des mesures exceptionnelles telles que l'aide au stockage privé et des retraits du marché ont été introduites, en réponse à l'interdiction d'importation prononcée par la Russie en 2014.

3.1.2. Revenu agricole

L'un des objectifs clés de la PAC est de contribuer au revenu agricole et d'en limiter la variabilité. Le principal instrument pour soutenir le revenu agricole est celui des *paiements directs*, dont la plupart sont découplés de la production réelle.

La moyenne des paiements directs par bénéficiaire s'est élevée à presque 6 200 EUR en 2016, constituant une part de 44 % du revenu d'entreprise agricole dans l'UE-28, avec une distribution différente entre les types d'exploitation et la taille des exploitations¹⁸. Dans certains secteurs (bovins, ovins, olives) et certaines zones (soumises à des contraintes naturelles), les paiements directs constituent une part encore plus importante du revenu, contribuant au maintien en activité des exploitations sur l'ensemble du territoire de l'Union et contribuant ainsi à la vitalité rurale. Toutefois, les revenus agricoles dans ces secteurs et zones

¹⁸ Fiches statistiques: https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_fr.

restent inférieurs à la moyenne de l'UE. Dans les secteurs où la volatilité des prix est élevée, les paiements directs aident les agriculteurs à mieux résister à la baisse des prix. Un rapport récent de la Banque mondiale conclut que la PAC contribue efficacement au revenu agricole, ainsi qu'à la réduction de l'écart entre le revenu agricole et les salaires perçus dans d'autres secteurs économiques¹⁹.

La réforme de la PAC de 2013 a également offert plusieurs *outils de gestion des risques*: primes d'assurance, fonds communs et un instrument de stabilisation des revenus récemment introduit. Compte tenu de leur utilisation limitée²⁰ (en 2016, seules 0,5 % des exploitations agricoles ont participé aux mécanismes de gestion des risques de l'UE), certaines modifications ont été proposées dans le «règlement omnibus»²¹. Une étude récente sur la gestion des risques dans l'agriculture de l'Union constate que les agriculteurs européens sont de plus en plus exposés aux risques tandis que la mise à disposition des instruments de gestion des risques tarde. L'assurance reste l'instrument le plus fréquemment utilisé; la disponibilité et l'utilisation des fonds communs sont plus limitées²².

3.1.3. Productivité agricole

La productivité agricole, exprimée en tant que productivité totale des facteurs, augmente constamment mais lentement (+0,7% par an au cours des cinq dernières années); c'est la croissance de la productivité du travail qui contribue le plus aux gains de productivité.

Les paiements découplés de la PAC et le soutien au développement rural sont positivement associés aux augmentations de la productivité agricole par travailleur (contrairement au soutien couplé). Les paiements de la PAC renforcent l'accès au crédit des agriculteurs et réduisent l'exposition au risque, ce qui leur permet d'investir davantage²³.

L'innovation est un facteur important pour déterminer la croissance de la productivité à long terme. Afin d'accélérer l'adoption de l'innovation, la Commission a lancé le partenariat européen d'innovation pour la productivité et la durabilité agricole en 2012 (voir paragraphe 3.4).

3.2. Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat

La PAC contribue à la gestion durable des ressources naturelles et des mesures en matière de climat de bien des façons, par les effets combinés de différentes mesures de la PAC, dont la conditionnalité (sur 90 % de la superficie agricole utilisée - SAU), les paiements directs (verdissement sur 77 % de la SAU²⁴) et des mesures de développement rural axées sur des objectifs environnementaux spécifiques, accompagnées d'un soutien aux conseils agricoles et aux activités innovantes du partenariat d'innovation européen et de ses groupes opérationnels.

La production agricole a une incidence sur l'environnement, mais d'autres facteurs sont également en jeu. Les données récentes sur les indicateurs environnementaux étant rares et les impacts environnementaux étant souvent des processus de longue haleine, il reste difficile d'établir un lien direct entre l'intervention de la PAC et son résultat effectif sur l'environnement. Les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole ont diminué de plus

¹⁹ World Bank, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU* (2017).

²⁰ La faible utilisation peut s'expliquer par le fait que les fonds ne pourraient être utilisés qu'en cas de pertes de revenus supérieures à 30 %. En outre, il n'était pas permis de cibler certains secteurs et aucun soutien public au capital social initial n'est autorisé. Pour plus d'explications, voir le document intitulé [Market Brief on risk management](#).

²¹ Règlement (UE) 2017/2393.

²² https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_en.

²³ <https://www.ceps.eu/publications/cap-subsidies-and-productivity-eu-farms>

²⁴ Données 2016. Les données pour 2017 ne sont pas encore disponibles pour tous les États membres.

de 20 % depuis 1990 pour s'établir à 12 % du total des émissions de gaz à effet de serre de l'UE en 2016, grâce à la réduction des émissions d'oxyde nitreux provenant de la gestion des sols agricoles (principalement due à une diminution de l'utilisation des engrais azotés) et à une réduction des émissions de fermentation entérique en raison d'une réduction globale du cheptel. Toutefois, le taux de décroissance s'est stabilisé au cours des dix dernières années et les émissions fluctuent autour de 490 millions de tonnes d'équivalent CO₂. Contrairement à la croyance répandue, les émissions des surfaces cultivées et des herbages sont encore positives, bien qu'en recul (-15 % entre 2006 et 2016). Les principales raisons en sont la conversion de terres en surfaces cultivées et les pratiques de gestion des herbages, mais de grandes différences sont relevées entre les États membres. En outre, les émissions d'ammoniac d'origine agricole ont augmenté au cours des deux dernières années (+10 %). Ces indicateurs environnementaux montrent que les problèmes environnementaux persistent et que la future PAC permettra de faire davantage.

Les trois exigences de verdissement dans le cadre des paiements directs visent à rendre la PAC plus efficace dans la réalisation de ses objectifs environnementaux et climatiques et à garantir la viabilité à long terme de l'agriculture de l'UE:

- 1) surface d'intérêt écologique visant principalement à protéger et améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles;
- 2) maintien des prairies permanentes visant à soutenir la séquestration du carbone, à soutenir la biodiversité, à protéger contre l'érosion du sol et à protéger la qualité du sol;
- 3) diversification des cultures visant à améliorer principalement la qualité des sols.

Toutefois, le verdissement a été critiqué en raison du fardeau supplémentaire qu'il impose aux agriculteurs et aux administrations par rapport à son résultat sur le plan de l'environnement. Une récente évaluation concernant le paiement des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement²⁵ confirme que la mise en œuvre actuelle du verdissement par les États membres et les agriculteurs pourrait être améliorée afin de mieux répondre à ses objectifs.

En ce qui concerne les mesures de développement rural, les contrats soutenant la biodiversité et/ou la préservation des paysages couvrent 13 % de la SAU, les contrats visant à améliorer la gestion de l'eau couvrent 9 % de la SAU, les contrats visant à améliorer la gestion des sols et/ou empêcher l'érosion des sols couvrent 9 % de la SAU et les contrats visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et/ou les émissions d'ammoniac couvrent 1 % de la SAU²⁶. En outre, 7 % de la SAU est consacrée à l'agriculture biologique²⁷. La quantification des impacts par les États membres a été limitée car, selon eux, pour les évaluations réalisées en 2016, il était «trop tôt pour observer les effets des programmes de développement rural sur les valeurs des indicateurs d'incidence environnementale»²⁸.

La réforme de la PAC a établi que les États membres doivent réserver au moins 30 % du pilier II pour les mesures relatives à l'atténuation du changement climatique, ainsi que les mesures visant à lutter contre les problèmes environnementaux²⁹. En 2016, les États membres ont été bien au-delà de cette obligation en termes de dépenses exposées, atteignant 67 % en

²⁵ [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment \("greening" of direct payments\)](#)

²⁶ Pour le calcul de cet indicateur, seuls les régimes dont les résultats sont programmés au titre du domaine prioritaire 5D sont pris en compte (quelle que soit la destination programmée des dépenses correspondantes). Ce pourcentage est dans la ligne de l'objectif global de l'UE (3 %).

²⁷ La majorité des agriculteurs pratiquant l'agriculture biologique bénéficient d'un soutien via le développement rural.

²⁸ Rapport de synthèse: synthèse des éléments d'évaluation du rapport annuel de mise en œuvre renforcé de 2017

²⁹ L'article 59, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1305/2013 établit que les États membres doivent réserver une part de 30 % au moins du pilier II au titre des articles 17, 21, 28, 29 et 30 (à l'exclusion des paiements liés à la directive-cadre sur l'eau), et des articles 31, 32 et 34 dudit règlement.

moyenne dans l'UE, les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (30 %) et les mesures agroenvironnementales et climatiques (18 %) contribuant le plus à cet objectif.

Outre cet engagement spécifique de la PAC au niveau des États membres, le Conseil et le Parlement européen ont convenu qu'au moins 20 % du budget de l'UE pour la période de 2014 à 2020 doit être consacré à des actions liées au changement climatique, avec des contributions provenant de différentes politiques³⁰. La PAC joue un rôle clé dans les efforts visant à atteindre cet objectif. Sur la base de la méthode de suivi des dépenses liées au climat définie pour la période de programmation actuelle³¹ conformément aux «marqueurs de Rio» de l'OCDE, la contribution de la PAC au changement climatique est estimée à 26 %, soit 102,8 milliards d'euros.

3.3. Un développement territorial équilibré

L'agriculture représente 13,5 % de l'emploi total dans les zones rurales en 2016 (contre 12,4 % en 2012). Le secteur agricole employait 8,7 millions d'équivalents temps plein d'agriculteurs (2013). La tendance à long terme pour l'attrition de la main d'œuvre agricole est attribuable à l'évolution démographique, aux changements structurels, à la mécanisation et aux opportunités extérieures au secteur agricole. Ces dernières années, l'attrition de la main d'œuvre agricole a ralenti.

La PAC contribue à un développement territorial équilibré au moyen de plusieurs régimes de soutien pour le secteur agricole (qui est souvent le pivot de l'économie rurale) et d'une aide directe aux entités non agricoles dans les zones rurales. Ces régimes incluent:

- un soutien à 7 millions de bénéficiaires environ, couvrant environ 65 % du nombre total des exploitations agricoles³². Il y avait près de 6,8 millions de bénéficiaires dans le cadre des régimes de soutien direct et plus de 3 millions dans le cadre des mesures de développement rural au cours de l'année de demande 2015³³.
- un soutien spécifique aux agriculteurs dans les zones de montagne et dans d'autres zones soumises à des contraintes spécifiques (2,7 millions de bénéficiaires, 8 milliards d'euros);
- un soutien aux jeunes agriculteurs par un financement complémentaire obligatoire du paiement de base pendant les cinq premières années, soutenant environ 312 000 jeunes agriculteurs (352 millions d'euros) et un large éventail de mesures de soutien aux jeunes agriculteurs dans le cadre du développement rural;
- un soutien couplé volontaire à 2,3 millions³⁴ de bénéficiaires (3,9 milliards d'euros).

En outre, les États membres ayant la faculté de redistribuer jusqu'à 30 % de leur enveloppe de paiements directs au titre des premiers hectares de chaque exploitation («paiement redistributif»), 9 États membres ont mis en œuvre ce régime en 2016, soutenant 1,8 million d'agriculteurs avec un montant de 1,6 milliard d'euros.

La PAC contribue aussi directement au soutien du développement des services de base et des technologies de communication dans les zones rurales, en particulier par des mesures dont la réalisation s'étale sur plusieurs années, telles que les investissements à long terme (haut débit,

³⁰ «Un budget pour la stratégie Europe 2020», COM(2011) 500 du 29.6.2011, Partie II, p. 13.

³¹ Règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 de la Commission.

³² Le nombre de bénéficiaires concerne l'exercice financier 2016 qui correspond à l'année de demande 2015. Le nombre d'exploitations a trait à 2013, étant donné qu'il s'agit des dernières données disponibles.

³³ Une majorité des bénéficiaires des paiements pour le développement rural sont également des bénéficiaires des paiements directs, mais ne sont comptabilisés qu'une seule fois.

³⁴ Un bénéficiaire peut recevoir un soutien couplé dans le cadre de plus d'une mesure. Par conséquent, ce nombre peut contenir une double comptabilisation.

autres infrastructures). En 2016, 90 millions de personnes ont bénéficié de ces investissements. En outre, 171 millions de citoyens ruraux sont déjà couverts par une stratégie de développement local dans le cadre de LEADER, qui s'est avéré une approche extrêmement fructueuse pour promouvoir le développement local et le renforcement des capacités dans les zones rurales.

Le soutien de la PAC (tel que les investissements dans les technologies et l'infrastructure de communication) a un effet multiplicateur sur d'autres secteurs en zones rurales, notamment pour l'industrie alimentaire et pour ceux qui fournissent des services à l'agriculture. Le taux d'emploi dans les zones rurales s'est fortement rétabli, passant de 62,5 % en 2011 (à la suite de la crise économique) à 66 % en 2016, un taux presque similaire à celui du reste de l'économie. L'écart entre les revenus agricoles et les revenus dans d'autres secteurs économiques est toujours substantiel mais s'amenuise (la part du revenu agricole moyen par rapport au salaire de l'ensemble de l'économie a augmenté, passant de 32 % au cours de la période 2005-2010 à 47 % en 2017). En conséquence, le taux de pauvreté en zones rurales a diminué (de 29 % en 2011 à 26 % en 2016 dans l'UE-28), approchant du taux de pauvreté dans l'ensemble de l'économie (25 %). La PAC a dès lors un rôle important dans la réduction de la pauvreté en zones rurales et contribue à la création de meilleurs emplois pour les agriculteurs dans l'UE¹⁷.

3.4. Transfert de connaissances et innovation

Encourager le transfert des connaissances et l'innovation est une priorité transversale de la PAC, qui se voit allouer un budget total de 5,7 milliards d'euros. Les programmes de développement rural 2014-2020 incluent un paquet de mesures souples favorisant le conseil, la formation, l'innovation et la coopération et le développement des connaissances dans les zones rurales. Plus de 492 000 agriculteurs (4,5 % du total des agriculteurs) ont reçu un financement pour une formation et plus de 63 500 agriculteurs pour des conseils³⁵.

Une étude d'évaluation ex ante réalisée en 2016 s'est révélée positive au regard du plan d'investissement extérieur. Tous les États membres (sauf le Luxembourg) ont décidé de mettre en œuvre le PIE au cours de la période actuelle (voir également chapitre 3.2). Fin 2016, plus de 245 opérations de coopération ont bénéficié d'un soutien.³⁶

4. ENSEIGNEMENTS TIRES

4.1. Le cadre commun de suivi et d'évaluation

Malgré sa mise en œuvre assez courte, la contribution du CCSE à l'évaluation de la PAC 2014-2020 fournit déjà des enseignements utiles à sa future évolution.

L'expérience a montré qu'il existe actuellement de trop nombreux indicateurs et sous-indicateurs. Premièrement, ils ne permettent pas d'obtenir une vision immédiate des réalisations de la PAC. Deuxièmement, tous les indicateurs ne sont pas adaptés à leur objectif; par exemple, certains indicateurs ne sont pas disponibles sur une base annuelle et/ou le sont avec retard et ne peuvent donc pas être utilisés pour un suivi précoce. Certains autres indicateurs n'ont qu'un faible lien avec la PAC. Parfois, certains indicateurs font défaut. Par exemple, une évaluation en cours du changement climatique conclut que la ventilation limitée de certains indicateurs de réalisation ne permet pas de disposer d'informations suffisantes sur la mise en œuvre de la PAC en ce qui concerne le changement climatique.

³⁵ Les notifications des États membres n'étaient pas pleinement harmonisées (p. ex. nombre de formations par rapport au nombre de prospectus).

³⁶ [Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability](#)

Pour le pilier II, l'expérience tirée des précédentes périodes de programmation montre qu'il existe une courbe d'apprentissage pour les États membres, au cours des premières années, pour une communication correcte des données. Cela est également valable pour la période de programmation 2014-2020. Afin de lutter contre ce problème, un processus de validation a été élaboré en 2018 sur la base de l'expérience acquise pour avertir les États membres d'erreurs éventuelles avant la présentation de données dans le rapport annuel de mise en œuvre. Il convient de noter que la PAC actuelle n'inclut pas une obligation légale pour les États membres de corriger les données après notification.

Lorsque l'expérience avec les données (leur disponibilité) a montré la nécessité d'un ajustement de l'un des éléments liés à l'indicateur (p.ex. définition, couverture, fréquence des rapports), la description détaillée des indicateurs afférente et, le cas échéant, le règlement concerné ont été adaptés. Ce fut le cas, par exemple, pour les exigences de notification concernant les investissements et le soutien aux jeunes agriculteurs. Étant donné que les États membres ne devaient présenter un rapport que lorsque l'action était achevée, les réalisations partielles n'ont pas été communiquées. Il en résultait une forte sous-estimation des valeurs par rapport aux performances réelles, en particulier pour les mesures pluriannuelles. Une modification des règles de mise en œuvre permet à présent aux États membres de notifier les valeurs des indicateurs obtenues pour des opérations partiellement mises en œuvre, à partir de l'année de référence 2017.

Des problèmes ont été signalés pour plusieurs indicateurs d'impact. Par exemple, l'indicateur concernant la haute valeur naturelle n'a pas de données comparables pour tous les États membres. Les données utilisées pour calculer l'indice des populations d'oiseaux en milieu agricole sont lacunaires et la Commission examine des moyens d'améliorer la collecte des données. La possibilité de mesurer, au moyen d'enquêtes, la contribution des mesures de développement rural aux économies en eau et en énergie n'a pas encore été mise à profit en raison, notamment, de la période de mise en œuvre limitée.

4.2. Suivi et évaluations des résultats dans la future PAC

Les propositions de réforme de la PAC après 2020 déplacent l'accent mis sur la conformité et les règles vers les résultats et les performances, les États membres bénéficiant d'une plus grande souplesse pour décider de la meilleure façon d'atteindre les objectifs communs. Le nouveau cadre de suivi et d'évaluation des performances établit un ensemble unique d'objectifs au niveau de l'UE pour les deux piliers de la PAC. Les performances globales de la politique seront évaluées de manière pluriannuelle sur la base des indicateurs d'impact, avec un suivi annuel des performances de la politique s'appuyant sur la liste complète des indicateurs de résultats, tandis que les indicateurs de réalisation devraient relier chaque année les dépenses aux performances de la mise en œuvre de la politique.

La pertinence de l'expérience acquise avec le cadre actuel réside dans le fait que, dans ce déplacement vers les performances, des indicateurs moins nombreux mais mieux ciblés sont essentiels. Par conséquent, dans les propositions législatives de la PAC post-2020, il est proposé de réduire le nombre d'indicateurs de 146 à 101.³⁷ Cet ensemble mieux ciblé d'indicateurs a été sélectionné de manière à indiquer, aussi précisément que possible, si les interventions bénéficiant d'un soutien contribuent à la réalisation des objectifs.

La politique fondée sur les performances exige également une amélioration de la qualité des notifications présentées par les États membres. Par conséquent, dans la prochaine PAC, les organismes de certification devront veiller à la fiabilité des rapports de performances concernant les réalisations et les résultats. En outre, des indicateurs sélectionnés sont

³⁷ À l'exclusion des indicateurs de contexte, qui demeurent.

généralement générés par des processus administratifs ou autrement disponibles, afin de réduire la charge administrative. Il est absolument impératif d'améliorer la future disponibilité des données (tant par un partage accru des données entre sources existantes que par l'utilisation de nouvelles technologies). Une base de données CATS (Clearance Audit Trail System) ou un ensemble de données présentant des caractéristiques similaires sera toutefois nécessaire en tant que source de données.