



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18 novembre 2010
COM(2010) 672 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

La PAC à l'horizon 2020:

Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

La PAC à l'horizon 2020:

Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir

1. INTRODUCTION

L'Union européenne (UE), au travers de sa politique agricole commune (PAC), fait face à un certain nombre de défis - inédits ou imprévus pour certains - qui l'amènent à faire des choix stratégiques pour **l'avenir à long terme de ses zones agricoles et rurales**. Pour être à même de relever ces défis, la PAC doit être mise en œuvre dans le cadre d'une politique économique saine et dans un contexte de finances publiques viables contribuant à la réalisation des objectifs de l'Union.

En préparation de la présente communication, la Commission a organisé un large débat public courant 2010, qui s'est achevé par une conférence en juillet 2010¹. Le Conseil a discuté de la réforme durant quatre présidences successives, le Parlement européen (PE) a adopté un rapport sur l'avenir de la PAC après 2013², établi à son initiative, et sur son lien avec la stratégie Europe 2020, et enfin, le Conseil économique et social et le Comité des régions ont rendu des avis à ce sujet.

Lors de ces discussions, la grande majorité des intervenants a estimé que la PAC devait, à l'avenir, rester une **politique commune forte** organisée autour de **deux piliers**. En résumé, les avis exprimés recommandent de suivre les objectifs stratégiques suivants:

- Préserver durablement le potentiel de production alimentaire de l'UE afin d'assurer la **sécurité alimentaire** à long terme pour les Européens et de contribuer à répondre à la demande mondiale en denrées alimentaires qui, selon la FAO, devrait augmenter de 70 % d'ici à 2050. Les récents épisodes d'instabilité accrue du marché, souvent exacerbée par les changements climatiques, font ressortir encore davantage les tendances et les pressions qui s'exercent. La capacité de l'Europe de garantir la sécurité alimentaire constitue donc pour elle un choix important à long terme et ne peut être considérée comme acquise.
- Aider les communautés agricoles qui fournissent aux Européens des denrées alimentaires variées et **de qualité et de valeur**, produites de façon durable, dans le respect des engagements pris par l'Union en matière d'environnement, de qualité de l'eau, de santé et de bien-être des animaux, de santé des végétaux et de santé publique. La gestion active des ressources naturelles par l'agriculture constitue un élément essentiel de la politique de préservation du paysage rural, de lutte contre la perte de biodiversité, d'atténuation des

¹ Le débat public a suscité 5 600 contributions et la conférence enregistré plus de 600 participants.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=FR&ring=A7-2010-0204>

changements climatiques et d'adaptation à ces changements. C'est sur cette base que reposent le dynamisme des territoires et la viabilité à long terme de l'économie.

- Assurer la viabilité des collectivités rurales, pour lesquelles l'agriculture constitue une activité économique importante, créatrice d'**emplois** à l'échelle locale et source de multiples avantages au niveau tant économique, que social, environnemental et territorial. Une forte diminution de la production locale aurait aussi une incidence sur les gaz à effet de serre (GES) et sur les paysages caractéristiques locaux, et limiterait le choix des consommateurs.

L'agriculture fait partie intégrante de l'économie et de la société européennes. En ce qui concerne les effets indirects, toute réduction importante de l'activité agricole en Europe entraînerait des pertes en termes de PIB et d'emplois dans les secteurs économiques associés, et notamment dans la chaîne agroalimentaire, tributaire du secteur agricole primaire de l'UE qui lui fournit des matières premières de grande qualité, compétitives et sûres, ainsi que dans les secteurs non alimentaires. Les activités rurales - du tourisme aux services locaux et aux services publics, en passant par les transports - en pâtiraient également. Il est probable que le dépeuplement des zones rurales s'accélérait, entraînant ainsi des conséquences environnementales et sociales importantes.

La réforme de la PAC doit également être menée à bien si l'on veut renforcer la compétitivité, améliorer l'utilisation des ressources fiscales et optimiser les bénéfices que les Européens sont en droit d'attendre d'une politique publique en ce qui concerne la sécurité alimentaire, l'environnement, les **changements climatiques** et l'équilibre social et **territorial**. L'objectif devrait être d'établir une croissance plus durable, plus «intelligente» et plus inclusive dans les zones rurales de l'Europe.

Pour y parvenir, il importe que la future PAC, conformément à la communication relative au réexamen du budget³ et compte tenu de son orientation vers le marché, soit constituée d'un premier pilier **plus axé sur l'écologie et plus équitable** et d'un second pilier davantage orienté vers la **compétitivité et l'innovation**, les **changements climatiques** et **l'environnement**. Cela permettrait à l'agriculture de l'UE d'exploiter son potentiel de productivité latent, notamment dans les nouveaux États membres et, partant, de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Le fait de canaliser les aides vers les seuls **agriculteurs actifs et de rémunérer les services collectifs qu'ils fournissent à la société** permettrait d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de ces aides et de renforcer la légitimité de la PAC. Deux autres éléments fondamentaux conditionnent la réalisation de ces objectifs: le caractère contrôlable des mesures proposées et la poursuite des travaux de simplification de la politique agricole. Tout cela devra se faire dans la limite des contraintes budgétaires et compte tenu de la forte incidence de la crise économique sur l'agriculture.

2. LE PROCESSUS DE REFORME DE LA PAC

Les principaux objectifs de la PAC énoncés dans le traité de Rome sont demeurés les mêmes au fil des ans. Cependant, le processus de réforme de la PAC engagé depuis le début des années 90 a totalement modifié la structure de cette politique.

³ The EU Budget Review - COM(2010) 700.

Les défis qui se posent portent sur la capacité de production du secteur agricole, la diversité croissante des zones agricoles et rurales liée aux élargissements successifs et les demandes des Européens en ce qui concerne l'environnement, la sécurité et la qualité des aliments, une nutrition saine, la santé et la bien-être animale, la santé des végétaux, la préservation de l'espace naturel, la biodiversité et les changements climatiques. Parallèlement, les instruments nécessaires à la réalisation de ces objectifs ont considérablement évolué. Ils sont aujourd'hui organisés en **deux piliers complémentaires**, le premier pilier étant constitué des mesures de marché et des paiements directs annuels et le second, des mesures pluriannuelles de développement rural.

L'introduction des paiements directs a servi de marchepied pour l'adoption de réformes cohérentes axées sur le marché et a renforcé la compétitivité du secteur agricole en encourageant les agriculteurs à s'adapter aux conditions du marché. Les paiements directs découplés constituent actuellement un soutien au revenu de base et un soutien à la production des biens publics de base que réclame la société européenne.

Du fait de cette orientation accrue vers les besoins du marché, les mesures de marché, qui constituaient autrefois les principaux instruments de la PAC, ne représentent plus, pour une grande partie d'entre elles, qu'un filet de sécurité déployé uniquement en cas de forte baisse des prix.

La politique de développement rural vise à promouvoir la compétitivité, la gestion durable des ressources naturelles et le développement équilibré des zones rurales au moyen de mesures ciblées plus spécifiques. Elle confère aux États membres, grâce au cofinancement, la souplesse nécessaire pour régler au niveau national les problèmes les plus préoccupants. Les autres initiatives liées à la PAC, telles que la politique de la qualité, la promotion et l'agriculture biologique, influent aussi très fortement sur la situation des agriculteurs.

Considérée dans son ensemble, la palette actuelle de mesures a eu pour résultat la mise en œuvre d'une **agriculture européenne équilibrée au niveau territorial et environnemental** dans un environnement économique ouvert, ce qui constitue la **principale contribution de la PAC**. Pour qu'à l'avenir l'agriculture soit en mesure de fournir davantage de biens d'intérêt public, une politique publique forte sera nécessaire, ces biens ne pouvant être rémunérés et régulés comme il se doit par le seul fonctionnement normal des marchés.

La suppression du soutien public aurait pour effet de concentrer davantage la production agricole dans certaines zones bénéficiant de conditions particulièrement favorables et pratiquant une agriculture plus intensive, tandis que les zones moins compétitives seraient confrontées à des problèmes de marginalisation et d'abandon des sols⁴. Une telle évolution se traduirait par une pression accrue sur l'environnement et la détérioration d'habitats précieux, avec des conséquences économiques et sociales graves comme la diminution irréversible de la capacité de production de l'agriculture européenne.

⁴ Voir l'étude «Scenar 2020 - Prospective scenario study on agriculture and the rural world»

3. QUELS SONT LES DEFIS?

3.1. La sécurité alimentaire

Le rôle premier de l'agriculture est de produire des **denrées alimentaires**. **La demande mondiale étant destinée à continuer de croître à l'avenir, l'UE devra être en mesure de contribuer à y répondre.** Dès lors, il est essentiel que l'agriculture européenne conserve et augmente sa capacité de production tout en respectant les engagements pris par l'UE dans le cadre de ses relations commerciales internationales et en ce qui concerne la «cohérence des politiques menées en faveur du développement». Seule une agriculture forte permettra au secteur très concurrentiel de l'industrie alimentaire⁵ de conserver une place importante au sein de l'économie et du commerce de l'UE (l'Union est le premier exportateur mondial de la plupart des produits agricoles transformés à forte valeur ajoutée)⁶. Elle devrait favoriser les synergies entre l'agriculture et l'élevage, par exemple en ce qui concerne les protéines. En outre, les Européens exigent des produits alimentaires (y compris des **produits locaux**) de **grande qualité** et **très variés**, qui répondent à des normes rigoureuses en matière de sécurité, de qualité et de bien-être. De ce fait, les questions d'accessibilité, de disponibilité et d'acceptabilité de produits alimentaires sains ainsi que d'efficacité nutritionnelle se posent aussi de manière plus concrète. L'agriculture de l'UE se heurte aujourd'hui à **un environnement** beaucoup plus **concurrentiel** du fait de l'intégration croissante de l'économie mondiale et de la libéralisation accrue des échanges. Cette tendance devrait se maintenir dans les années à venir, dans la perspective de la conclusion éventuelle des négociations du cycle de Doha et des accords bilatéraux et régionaux actuellement négociés. Cette situation constitue certes un défi pour les agriculteurs de l'UE, mais elle ouvre aussi des perspectives aux exportateurs européens de produits alimentaires. Il est donc important de continuer de renforcer la compétitivité et la productivité du secteur agricole de l'UE. Favorables à moyen terme, les perspectives en ce qui concerne les marchés agricoles devraient néanmoins annoncer une **incertitude** et une volatilité **accrues**.

Par ailleurs, la future PAC entrera en vigueur au lendemain d'une **crise économique** qui a gravement frappé les zones agricoles et rurales en les associant directement à des évolutions macroéconomiques plus globales qui ont influé sur les coûts de la production agricole. Après dix ans de simple **stagnation**, le revenu agricole a sensiblement diminué en 2009, aggravant une situation déjà fragile: le revenu agricole est en effet nettement inférieur (de 40 % par unité de travail, selon les estimations) au revenu constaté dans les autres secteurs économiques et le revenu par habitant dans les zones rurales est considérablement inférieur (d'environ 50 %) à celui constaté dans les zones urbaines.

3.2. Environnement et changements climatiques

L'agriculture et la foresterie jouent un rôle clé dans la production de biens publics, et notamment de biens environnementaux que constituent, entre autres, les paysages, la biodiversité des terres agricoles, la stabilité du climat et une résilience accrue aux inondations, à la sécheresse et aux incendies. Dans le même temps, nombre de pratiques agricoles peuvent potentiellement exercer une pression sur l'environnement et provoquer l'épuisement des sols, des pénuries d'eau, la pollution de l'eau ainsi que la perte d'habitats naturels et de biodiversité.

⁵ L'industrie alimentaire représente 13,5 % de l'emploi total et 12,2 % de la valeur ajoutée brute de l'industrie de transformation européenne.

⁶ Les exportations de produits agroalimentaires représentent 6,8 % des exportations totales de l'UE.

Bien que les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole aient diminué de 20 % dans l'UE depuis 1990, des efforts supplémentaires peuvent et devront être consentis pour que les objectifs ambitieux que l'UE s'est fixés en matière d'énergie et de climat puissent être atteints. Il est important d'exploiter davantage le potentiel du secteur agricole en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements, ainsi que sa capacité d'apporter une contribution positive par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, des mesures relatives à l'efficacité de la production, y compris l'amélioration de l'efficacité énergétique, la production de biomasse et d'énergie renouvelable, la séquestration du carbone et la protection du carbone stocké dans les sols basées sur l'innovation.

3.3. L'équilibre territorial

Un nombre croissant de **zones rurales** sont de moins en moins tributaires du seul secteur agricole du fait de la diversification de leur structure socioéconomique. L'agriculture reste cependant un moteur essentiel de l'économie rurale dans la plupart des pays de l'UE. La vitalité et le potentiel de nombreuses zones rurales restent étroitement liés à la présence d'un **secteur agricole compétitif et dynamique** qui attire les jeunes agriculteurs. C'est le cas en particulier dans les zones essentiellement rurales, où le secteur primaire représente environ 5 % de la valeur ajoutée et 16 % des emplois, ainsi que dans les nouveaux États membres, où il est important de consolider les récents gains de productivité et d'exploiter pleinement le potentiel du secteur agricole. De plus, l'agriculture joue un rôle important dans les zones rurales en ce qu'elle crée des activités économiques étroitement liées à l'industrie agroalimentaire, au tourisme et au commerce. Dans de nombreuses régions, l'agriculture est à l'origine de traditions locales et de l'identité sociale.

4. POURQUOI UNE REFORME?

La PAC a évolué, mais de nombreux changements seront nécessaires pour relever les nouveaux **défis**, et il faudra notamment:

- réagir aux inquiétudes croissantes que suscite la sécurité alimentaire dans l'UE comme dans le monde,
- améliorer la gestion durable des ressources naturelles telles que l'eau, l'air, la biodiversité et les sols,
- faire face tant à la pression croissante qui s'exerce sur les conditions de production agricole du fait des changements climatiques à l'œuvre qu'à la nécessité qui s'impose aux agriculteurs de réduire leur contribution aux émissions de gaz à effet de serre, de jouer un rôle actif dans l'atténuation des changements climatiques et de produire de l'énergie renouvelable,
- conserver et renforcer la compétitivité du secteur dans un environnement de **plus en plus mondialisé et marqué par une volatilité croissante des prix, tout en maintenant la production agricole dans l'ensemble de l'Union européenne,**
- tirer le meilleur parti de la diversité des structures et des systèmes de production de l'agriculture européenne, diversité qui s'est enrichie au fil des élargissements de l'UE, et maintenir son rôle social, territorial et structurant,

- renforcer la cohésion territoriale et sociale dans les zones rurales de l'Union européenne, notamment en favorisant l'emploi et la diversification,
- veiller à ce que le soutien accordé au titre de la PAC soit, d'une part, **équitable et bien distribué** entre les États membres et entre les agriculteurs - en réduisant les disparités entre les États membres, étant entendu qu'un taux forfaitaire ne constitue pas une solution viable - et, d'autre part, davantage axé sur les agriculteurs actifs.
- poursuivre le travail de simplification des procédures de mise en œuvre de la PAC, renforcer les exigences en matière de contrôle et alléger la charge administrative des bénéficiaires des fonds.

En relevant ces défis, la PAC contribuera également à la stratégie *Europe 2020* sur les points suivants:

- *la croissance intelligente* – en améliorant l'efficacité des ressources et en renforçant la compétitivité par la connaissance et l'innovation technologiques et par la conception de produits de qualité à forte valeur ajoutée; en développant des technologies écologiques et en utilisant les technologies de l'information et de la communication, en investissant dans la formation, en prenant des mesures qui incitent à l'innovation sociale dans les zones rurales et en encourageant la valorisation des résultats de la recherche;
- *la croissance durable* – en préservant la base de production des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et de l'énergie renouvelable, en assurant la gestion durable des terres, en fournissant des biens publics environnementaux, en réagissant à la perte de biodiversité, en promouvant les énergies renouvelables, en favorisant la santé des animaux et des végétaux, en améliorant l'efficacité des ressources par le développement technologique et la valorisation des résultats de la recherche, en réduisant encore les émissions et en développant pleinement le potentiel des zones rurales; et
- *la croissance inclusive* – en libérant le potentiel économique des zones rurales, en développant les marchés et les emplois locaux, en accompagnant la restructuration de l'agriculture et en soutenant le revenu des agriculteurs afin de maintenir une agriculture durable dans l'ensemble des pays européens⁷.

C'est donc bien la **croissance écologique** du secteur agricole et de l'économie rurale qui permettra d'améliorer le bien-être à travers une croissance économique respectueuse de l'environnement.

5. OBJECTIFS DE LA FUTURE PAC

Les trois principaux objectifs de la future PAC devraient donc être les suivants:

Objectif n° 1: Une production alimentaire viable

⁷ La PAC contribuera en particulier aux initiatives phares de l'UE intitulées «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», «Une Union pour l'innovation» et «Une plateforme européenne contre la pauvreté».

- Contribuer au **revenu agricole** et limiter ses variations, en rappelant que la volatilité des prix et des revenus, tout comme les risques naturels, sont plus importants que dans la plupart des autres secteurs et que le revenu des agriculteurs et la rentabilité sont inférieurs en moyenne à ceux constatés dans le reste de l'économie⁸.
- - Améliorer la **compétitivité** du secteur agricole et l'apport de valeur ajoutée dans la **chaîne alimentaire**, car le secteur agricole est très éclaté par rapport aux autres secteurs de la chaîne alimentaire, qui, mieux organisés, disposent d'un pouvoir de négociation supérieur. Les agriculteurs européens doivent de surcroît à la fois faire face à la concurrence des marchés mondiaux et respecter des normes très rigoureuses en matière d'environnement, de sécurité des aliments, de qualité et de bien-être des animaux exigées par les Européens.
- Offrir une compensation aux régions soumises à des **contraintes naturelles** spécifiques, car ces régions sont confrontées au risque d'abandon des terres.

Objectif n° 2: Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat

- Garantir la mise en œuvre de pratiques de production durables et améliorer la fourniture de **biens publics environnementaux**, car un grand nombre des avantages collectifs générés par l'agriculture ne sont pas rémunérés par le fonctionnement normal des marchés.
- Favoriser la **croissance écologique** par l'**innovation**, ce qui suppose la mise au point de nouvelles technologies, de nouveaux produits et de nouveaux processus de production ainsi que la promotion de nouveaux modèles de demande, notamment dans le contexte de la bioéconomie émergente.
- Poursuivre les actions d'atténuation des **changements climatiques** et d'adaptation à ces changements afin de permettre à l'agriculture d'y faire face. L'agriculture étant particulièrement vulnérable aux effets des changements climatiques, le fait de faciliter l'adaptation de ce secteur aux effets de la variation des phénomènes météorologiques extrêmes peut également réduire les effets néfastes des changements climatiques.

Objectif n° 3: Un développement territorial équilibré

- Soutenir l'emploi rural et préserver le tissu social dans les zones rurales.
- Améliorer les conditions économiques des zones rurales et promouvoir la **diversification** afin de permettre aux acteurs locaux d'exploiter leur potentiel et de valoriser l'utilisation de ressources locales supplémentaires.
- Permettre la **diversité structurelle** dans les systèmes agricoles, améliorer les conditions d'exploitation des petites structures et développer les marchés locaux, car l'hétérogénéité des structures agricoles et des systèmes de production européens contribue à l'attrait et à l'identité des régions rurales.

⁸ Source: Commission européenne – DG Agriculture et développement rural, d'après les données Eurostat sur les comptes nationaux et agricoles.

Tous ces objectifs ne pourront être réalisés que moyennant le maintien du soutien apporté au secteur agricole et aux zones rurales. Des mesures devront donc être prises au niveau européen pour garantir des conditions équitables et établir un ensemble commun d'objectifs, de principes et de règles. De plus, une politique agricole conçue au niveau de l'UE permet une utilisation plus efficace des ressources budgétaires que ne le feraient des politiques nationales coexistantes. Au-delà même des questions relatives au marché unique, plusieurs objectifs gagnent à être envisagés au niveau transnational, comme par exemple la cohésion entre les États membres et entre les régions, les problèmes environnementaux transfrontaliers, ainsi que les problèmes de portée mondiale, tels que les changements climatiques, la gestion de l'eau, la biodiversité, la santé et la bien-être des animaux, la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, la santé des végétaux et la santé publique, ainsi que les intérêts des consommateurs.

6. ORIENTATION DE LA REFORME

6.1. Instruments futurs

Toutes les options possibles pour la future PAC imposent de modifier ses instruments actuels. La présente section examine la forme qu'il conviendrait de donner à ces instruments pour répondre plus efficacement aux objectifs énoncés précédemment.

Paiements directs

Les nécessaires adaptations du système de paiements directs consistent en la **redistribution**, le **réaménagement** et un meilleur **ciblage** du soutien, destinées à accroître la valeur et la qualité des dépenses. De l'avis quasi général, la répartition des paiements directs nécessiterait d'être revue et rendue plus compréhensible pour les contribuables. Cette répartition devrait reposer sur des critères à la fois économiques – la fonction des paiements directs étant de garantir un revenu de base - et environnementaux – soutien à la fourniture de biens publics.

Le paiement direct unique à taux forfaitaire est l'une des propositions qui ont émergé du débat public. Toutefois, le fait que les exploitants agricoles soient confrontés à des conditions économiques et naturelles très différentes d'une région à une autre de l'UE plaide en faveur d'une répartition équitable des paiements directs.

Il s'agit donc de réfléchir à une répartition équitable qui réponde, de manière concrète et dans des conditions économiquement et politiquement réalisables, aux objectifs déclarés de ce soutien, mais également d'éviter tout changement brutal qui pourrait avoir de lourdes conséquences économiques et sociales pour certaines régions et/ou pour certains systèmes de production. L'une des solutions possibles consisterait à instaurer un système qui limite les gains et les pertes des États membres en garantissant que, dans tous les pays, les agriculteurs reçoivent une part minimum du soutien direct moyen octroyé à l'échelle de l'Union.

Les futurs paiements directs destinés aux exploitants actifs pourraient reposer sur les principes suivants, dans le droit fil du concept proposé par le Parlement européen:

- Soutenir le **revenu de base** au moyen d'un paiement direct découplé de base offrant un niveau uniforme de soutien obligatoire aux exploitants dans un État membre (ou dans une région), reposant sur des droits transférables ne pouvant être activés qu'associés à des surfaces agricoles admissibles, et respecter les critères de conditionnalité. Établir une **limite supérieure** pour les paiements directs perçus par

les grandes exploitations individuelles (un «plafonnement») aux fins d'une meilleure répartition des paiements entre les agriculteurs. La prise en compte de l'intensité du travail salarié pourrait permettre d'atténuer les effets disproportionnés qui s'exercent sur les grandes exploitations dont les effectifs sont importants.

- Renforcer les performances environnementales de la PAC au moyen d'une composante **écologique** obligatoire dans les paiements directs prenant la forme de mesures environnementales applicables sur l'ensemble du territoire de l'UE. La priorité devrait être donnée à des actions allant dans le sens des objectifs en matière de changement climatique et d'environnement. Celles-ci pourraient prendre la forme d'actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles qui aillent au-delà la conditionnalité et qui soient liées à l'agriculture (prairies permanentes, couverts végétaux, rotation des cultures, gel des terres à des fins écologiques, etc.). Il conviendrait en outre d'étudier la possibilité d'intégrer les exigences établies pour les zones actuelles du réseau Natura 2000 et d'améliorer certains éléments des BCAE (bonnes conditions agricoles et environnementales).
- Promouvoir le développement durable de l'agriculture dans les zones marquées par des **contraintes naturelles** spécifiques au moyen d'un soutien au revenu additionnel octroyé à tous les exploitants de ces zones sous la forme d'un paiement fondé sur la superficie complétant le soutien accordé au titre du second pilier.
- Pour prendre en compte les problèmes spécifiques de certaines régions où se pratiquent des formes particulières d'agriculture considérées comme très importantes pour des raisons économiques et/ou sociales, un soutien **couplé** facultatif pourrait encore être octroyé dans des limites clairement définies (soutien basé sur un nombre d'hectares, des rendements ou un nombre de têtes de bétail fixes).
- Un régime de soutien simple et spécifique applicable aux **petits exploitants** devrait remplacer le régime actuel afin d'améliorer la compétitivité, de contribuer davantage à la vitalité du monde rural et de réduire les lourdeurs administratives.
- Simplifier les règles de **conditionnalité** en proposant aux exploitants agricoles et aux administrations un ensemble de règles plus simples et plus compréhensibles, sans toutefois vider de sa substance le concept de conditionnalité. L'introduction de la directive-cadre sur l'eau dans le champ d'application de la conditionnalité sera examinée une fois que la directive aura été mise en œuvre et que les obligations opérationnelles des exploitants auront été définies.

Ces changements dans l'aménagement des paiements directs devraient aller de pair avec une meilleure définition et un meilleur ciblage du soutien aux seuls «**agriculteurs actifs**», afin de répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes européenne.

Mesures de marché

Le débat public a permis de dégager un large consensus sur le maintien de l'**orientation** de la PAC **vers les besoins du marché** tout en conservant également l'architecture générale des outils de gestion du marché. La crise du marché du lait en 2009 a souligné le rôle important joué par les mécanismes en place dans le soutien du marché en période de crise. Certaines adaptations spécifiques semblent toutefois nécessaires, tout particulièrement en ce qui concerne la **rationalisation** et la **simplification** des instruments existants, ainsi que

l'introduction de nouveaux éléments stratégiques touchant au fonctionnement de la chaîne alimentaire.

Des adaptations possibles pourraient inclure l'extension de la période d'intervention, l'application de la clause dite de perturbation du marché et du stockage privé à d'autres produits, ainsi que d'autres révisions destinées à renforcer l'efficacité et à améliorer les contrôles. Ces mesures, et en particulier l'instrument d'intervention, ne devraient servir que de filet de sécurité à déployer en cas de crise des prix et de perturbation du marché. Une proposition de politique de qualité révisée sera présentée d'ici à la fin 2010 afin d'élargir les possibilités pour les agriculteurs d'informer le consommateur des qualités ou des attributs spécifiques de leur produit⁹.

Les quotas laitiers seront supprimés en 2015. Des propositions législatives doivent être présentées prochainement, sur la base de recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur le lait, en vue de permettre une planification à long terme et d'assurer ainsi la stabilité du secteur laitier. Le régime actuellement en place dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose expirera en 2014/2015. Plusieurs options pour l'avenir, incluant une suppression en douceur des quotas à une date à définir, doivent être examinées en vue d'accroître l'efficacité et la compétitivité du secteur.

Enfin, il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement de la **chaîne d'approvisionnement alimentaire**. Les perspectives agricoles à long terme ne s'amélioreront pas si les agriculteurs ne peuvent inverser la tendance constante à la baisse de leur part de la valeur ajoutée générée par la chaîne d'approvisionnement alimentaire¹⁰. De fait, la part de l'agriculture dans cette chaîne est passée de 29 % en 2000 à 24 % en 2005, tandis que sur la même période, les parts de l'industrie alimentaire, du commerce de gros et du secteur de la distribution avaient toutes augmenté.

Sans une transmission efficace des signaux du marché, les perspectives à long terme du secteur agricole et sa part de la valeur ajoutée générée par l'ensemble de la chaîne alimentaire sont compromises. Parmi les questions fondamentales figurent le déséquilibre actuel des rapports de force au sein de la chaîne alimentaire, le niveau de concurrence à chaque étape de la chaîne, les relations contractuelles, la nécessité de restructurer et de consolider le secteur agricole, la transparence et le fonctionnement des marchés des dérivés de produits de base agricoles.

Développement rural

Partie intégrante de la PAC, la politique de développement rural a démontré son utilité en renforçant la durabilité du secteur agricole de l'UE et des zones rurales, du point de vue économique, environnemental et social.

Des appels pressants ont été lancés pour que la politique continue d'intégrer pleinement les contraintes et les possibilités associées à l'environnement et au changement climatique, d'offrir un large éventail d'avantages pour l'agriculture, les campagnes et la société au sens large et de contribuer:

⁹ Voir COM (2009) 234 sur la politique de qualité des produits agricoles et le prochain rapport sur l'application du nouveau règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à l'agriculture biologique.

¹⁰ «Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe» – COM (2009) 591 du 28.10.2009.

- à la **compétitivité de l'agriculture**, en encourageant l'innovation et la restructuration et en permettant au secteur agricole d'utiliser au mieux les ressources;
- à la **gestion durable des ressources naturelles**, en préservant la capacité de résilience de l'environnement et de l'agriculture face aux changements climatiques et en maintenant la capacité de production des terres agricoles;
- au **développement territorial équilibré** des zones rurales à travers l'UE, en responsabilisant la population au niveau local, en renforçant les capacités et en améliorant les conditions locales et les liens entre les zones rurales et urbaines;

Dans ce contexte, il convient plus que jamais que les thèmes de l'**environnement**, du **changement climatique** et de l'**innovation** orientent la politique. Les investissements devraient par exemple stimuler les performances économiques et écologiques; les mesures environnementales devraient être plus étroitement adaptées aux besoins spécifiques des régions, voire des zones locales, telles que les zones relevant de Natura 2000 et les zones classées en terres agricoles à haute valeur naturelle; les mesures destinées à exploiter le potentiel des zones rurales devraient mieux intégrer les idées novatrices en matière de commerce et de gouvernance locale. Il est impératif de saisir les nouvelles possibilités de développement local, telles que les réseaux de distribution alternatifs, qui apportent une valeur ajoutée aux ressources locales. Il convient également de veiller à soutenir le développement des ventes directes et les marchés locaux. La priorité sera notamment donnée aux besoins spécifiques des jeunes agriculteurs et des nouveaux exploitants.

Pour que les objectifs politiques puissent se traduire par des résultats sur le terrain, il est primordial que les **mécanismes de mise en œuvre** soient **efficaces**. L'approche stratégique actuelle serait renforcée au moyen d'objectifs quantifiés fixés au niveau de l'UE puis au niveau des programmes, éventuellement assortis de mesures d'incitation à définir, comme la réserve de performance. Une telle évolution vers une approche davantage axée sur les résultats orienterait idéalement la politique vers les priorités de l'UE et mettrait en évidence ses résultats concrets. L'ensemble d'indicateurs défini dans le cadre commun de suivi et d'évaluation devrait être à la fois simplifié et amélioré à cet effet.

Dans un souci d'efficacité, il sera essentiel de renforcer la **cohérence** entre la politique de développement rural et les autres politiques de l'UE, tout en simplifiant et en allégeant autant que possible les formalités administratives. Dans ce but, un **cadre stratégique commun** pour les fonds de l'UE peut être envisagé.

Il serait utile de continuer de disposer d'un large éventail d'instruments – qu'il s'agisse des investissements et infrastructures, de la rémunération des services écosystémiques, du soutien en faveur des zones défavorisées, des mesures relatives à l'environnement et aux changements climatiques, du soutien de l'innovation, du transfert de connaissances et du renforcement des capacités, de la création d'entreprises, du développement social et institutionnel ou de la promotion de méthodes de production en rapport avec les spécificités locales et tenant compte des besoins spécifiques des États membres aux fins d'une efficacité économique accrue. Les améliorations peuvent consister à mieux coordonner les différentes mesures (notamment avec la formation), à mettre au point des trains de mesures destinés à répondre aux besoins de groupes ou de zones spécifiques (par ex. petits exploitants, zones de montagne), à faciliter la collaboration entre agriculteurs afin de mettre en rapport les caractéristiques paysagères en faveur de la biodiversité et l'adaptation aux changements climatiques (infrastructure verte»)

ou à proposer des mesures d'incitation telles que des taux préférentiels d'intensité des aides pour un meilleur ciblage.

En outre, il convient d'inclure un **ensemble d'outils de gestion des risques** afin de gérer plus efficacement les aléas de revenu et la volatilité du marché, qui limitent la capacité d'investissement du secteur agricole pour rester compétitif. Les instruments qui composent la panoplie mise à la disposition des États membres – d'un nouvel outil de stabilisation des revenus compatible avec la boîte verte de l'OMC à un soutien renforcé en faveur des instruments d'assurance et des fonds communs – sont destinés à les aider à gérer les risques relatifs à la production et aux revenus. On veillera à la cohérence des nouveaux instruments introduits avec les autres instruments de la PAC, notamment les instruments de marché.

Il convient d'examiner l'utilisation de critères objectifs pour la répartition entre les États membres des mesures de soutien au développement rural, tout en évitant une rupture brutale par rapport au régime actuel.

Il est également essentiel de renforcer et de simplifier encore davantage les politiques de **qualité** (y compris de l'agriculture biologique) et de **promotion** afin d'améliorer la compétitivité du secteur agricole. Enfin, l'initiative «Une Union pour l'innovation» devrait également permettre d'adopter de nouvelles approches pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020, qui visent une économie intelligente, durable et solidaire¹¹.

Architecture globale

Il importe que les instruments de la future PAC demeurent structurés en deux piliers; c'est ce qui ressort également de l'avis général exprimé lors du débat public et clairement privilégié par le Conseil, le PE et le Comité des régions. Le premier pilier couvrirait les paiements octroyés annuellement à tous les agriculteurs, tandis que le second pilier demeurerait l'instrument de soutien en faveur des objectifs de l'Union, offrant aux États membres une flexibilité suffisante pour tenir compte de leurs spécificités, sur la base de programmes et de contrats pluriannuels. Dans cette configuration, la séparation en deux piliers devrait apporter plus de clarté, chaque pilier étant complémentaire de l'autre, sans chevauchement ni perte d'efficacité.

6.2. Options générales

Trois options générales, qui reflètent les principales orientations du débat public sans s'exclure mutuellement, méritent un examen plus approfondi. Elles sont présentées ci-après comme de possibles voies à suivre, dont les effets seront analysés avant l'adoption de décisions définitives. Toutes trois sont fondées sur une structure à deux piliers (avec un équilibre différent entre les piliers).

Option n° 1

Cette option introduirait de nouvelles modifications progressives dans le cadre politique actuel. Elle s'appuierait sur les aspects concluants de la politique et serait axée sur les **adaptations** et les améliorations dans le domaine le plus critiqué de la PAC, à savoir la question de l'équité dans la répartition des paiements directs entre les États membres. Cette

¹¹ Dont le partenariat pour l'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture».

option assurerait la continuité et la stabilité de la PAC actuelle, en permettant aux opérateurs de planifier à long terme, tout au long de la chaîne alimentaire.

Option n° 2

Une autre possibilité serait de saisir l'opportunité de réforme et de remanier la politique en profondeur afin de la rendre plus **durable** et de garantir un meilleur **équilibre** entre les différents objectifs politiques, les agriculteurs et les États membres. À cette fin, des mesures plus **ciblées**, qui seraient également plus compréhensibles pour les citoyens de l'UE, seraient utilisées. Cette option impliquerait une plus grande efficacité des dépenses et une meilleure prise en compte de la valeur ajoutée apportée par l'UE. Cette orientation permettrait de répondre aux défis en matière économique, environnementale et sociale et de renforcer la contribution de l'agriculture et des zones rurales aux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et solidaire.

Option n° 3

Une autre option consisterait en une réforme beaucoup plus approfondie de la PAC, clairement axée sur les objectifs relatifs à l'environnement et aux changements climatiques, et en l'abandon progressif des mesures de soutien au revenu et de la plupart des mesures de marché. Mettre les questions d'environnement et de changement climatique au centre des priorités financières, par l'intermédiaire du cadre politique pour le développement rural, encouragerait la mise en place de stratégies régionales sur ces questions, permettant d'assurer la réalisation des objectifs de l'UE.

Les options exposées précédemment présentent des avantages et des inconvénients au regard des objectifs de la nouvelle PAC énoncés dans la présente communication. Ils devront être évalués en fonction de leur incidence économique, environnementale et sociale.

7. CONCLUSION

La suite donnée par la Commission au débat sur la future PAC prend la forme de la présente communication, qui décrit les options possibles et lance le débat avec les autres institutions et les parties intéressées. Les propositions législatives correspondantes seront présentées en 2011.

Les options de réforme prévoient à la fois des modifications profondes nécessitant une nouvelle conception, et une amélioration des éléments dont l'utilité, sous leur forme actuelle, a été démontrée. Dans ce contexte, la future PAC devrait être plus durable, mieux équilibrée, mieux ciblée, plus simple et plus efficace, répondant mieux aux besoins et aux attentes des citoyens de l'UE.

ANNEXE

DESCRIPTION DES TROIS OPTIONS GÉNÉRALES

	Paiements directs	Mesures de marché	Développement rural
Option n° 1	Répartir de manière plus équitable les paiements directs entre les États membres (tout en maintenant tel quel le mécanisme actuel de paiement direct)	Renforcer les outils de gestion des risques. Rationaliser et simplifier, le cas échéant, les instruments de marché existants	Maintenir l'orientation donnée par le bilan de santé, à savoir augmenter le financement pour relever les défis liés aux changements climatiques, à l'eau, à la biodiversité, aux énergies renouvelables et à l'innovation.
Option n° 2	Répartir de manière plus équitable les paiements directs entre les États membres et modifier sensiblement la définition de ces paiements. Les paiements directs seraient ainsi composés: <ul style="list-style-type: none">• un taux de base servant de soutien au revenu,• un soutien complémentaire obligatoire pour les biens publics environnementaux au moyen d'actions agroenvironnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles, basé sur les coûts supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de ces actions,• un paiement complémentaire et optionnel à l'intention des exploitants des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques,• un paiement couplé optionnel en faveur de certains secteurs et régions¹², Instaurer un nouveau régime pour les petites exploitations. Plafonner le taux de base tout en tenant compte de la contribution des exploitations de grande taille à l'emploi dans les zones rurales	Améliorer et simplifier, le cas échéant, les instruments de marché existants	Adapter et compléter les instruments existants pour mieux s'aligner sur les priorités de l'UE, avec des mesures de soutien axées sur l'environnement, les changements climatiques et/ou la restructuration et l'innovation, et pour renforcer les initiatives régionales/locales. Renforcer les outils de gestion des risques existants et introduire un outil de stabilisation des revenus compatible avec la boîte verte de l'OMC, pour compenser les pertes de revenu importantes. Une certaine redistribution des fonds entre les États membres, fondée sur des critères d'objectifs, pourrait être envisagée.

¹² Ce paiement serait équivalent au paiement couplé actuel octroyé au titre de l'article 68 et aux autres mesures de soutien couplées.

Option n° 3

Supprimer progressivement les paiements directs dans leur forme actuelle

Les remplacer par des paiements plafonnés pour les biens publics environnementaux et par des paiements complémentaires pour les exploitants des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques.

Supprimer toutes les mesures de marché, à l'exception éventuelle des clauses de perturbation qui pourraient être utilisées en période de crise profonde.

Les mesures seraient principalement axées sur les changements climatiques et les questions environnementales.