Bilan de santé de la PAC

2007/2195(INI) - 20/11/2007 - Document de base non législatif

OBJECTIF : préparer le «bilan de santé» de la Politique agricole commune réformée.

CONTEXTE : en 2007 et 2008, la Commission définira son approche du réexamen budgétaire 2008/2009. Le « bilan de santé » de la PAC constitue une action préparatoire à cet exercice, sans préjuger du résultat final. Il s'agit d'un ajustement des réformes de 2003 et d'une contribution au débat sur les priorités à venir dans le domaine de l'agriculture. L'objectif est d'améliorer le fonctionnement de la PAC sur la base de l' expérience acquise depuis 2003 et de l'adapter en fonction des nouveaux défis et possibilités qui se présentent en 2007 dans une Union européenne à 27 États membres.

Si les réformes engagées en 2003 ont permis de moderniser la PAC, le bilan de santé offre l'occasion de poursuivre le réexamen de cette politique Il s'agit de répondre à **trois grandes questions**:

1) Comment rendre le régime de paiement unique plus efficace, plus rationnel et plus simple ?

2) Comment assurer, dans un contexte de mondialisation croissante et une Union européenne à 27, la pertinence d'instruments de soutien du marché conçus à l'origine pour une Communauté de 6 États membres ?

3) Comment relever les défis qui se font jour, tels que le changement climatique, l'essor des biocarburants ou la gestion de l'eau, ou ceux qui existent déjà, comme la préservation de la biodiversité, en s'adaptant aux nouveaux risques et aux nouvelles possibilités ?

CONTENU : la communication la Commission expose dans les grandes lignes l'adaptation de divers éléments de la PAC. Cette adaptation n'est pas une réforme fondamentale, mais plutôt un moyen de permettre à l'agriculture de l'Union européenne de mieux s'adapter à un environnement en évolution rapide. À la lumière des conclusions du dialogue public avec les parties intéressées et de l'analyse d' impact en cours de réalisation, la Commission présentera les propositions nécessaires au printemps 2008.

La Commission estime en premier lieu qu'il convient de rendre le régime de paiements directs plus simple et plus efficace. De nouvelles améliorations sont proposées :

- **Simplifier le régime de paiement unique**: la Commission propose d'abandonner les paiements calculés sur la base des rendements historiques au profit d'un système fondé sur un taux plus uniforme et d'examiner dans ce contexte s'il est opportun que les États membres appliquant actuellement le RPUS soient autorisés à le faire jusqu'en 2013.
- **Mieux délimiter le champ d'application de la conditionnalité**: il est nécessaire que les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) soient correctement ciblées.
- **Soutien partiellement couplé** : l'étendue des dernières réformes rend les aides partiellement couplées de moins en moins pertinentes du point de vue des producteurs, un nombre croissant de secteurs étant intégrés dans le RPU. Toutefois, des aides partiellement couplées peuvent conserver une certaine utilité dans des régions où le niveau de production est faible dans l'absolu, mais important sur les plans environnemental et économique (par exemple vaches allaitantes dans les régions d'élevage extensif de bovins). La Commission propose une analyse au cas par cas destinée à déterminer les risques éventuels associés à un découplage total ainsi que les solutions envisageables.
- **Niveaux de soutien minimal et maximal** : la Commission suggère d'examiner la possibilité d' introduire une certaine limitation des paiements : a) pour les paiements les plus importants, la

Commission estime qu'une solution passerait par un système dans lequel le niveau de l'aide est réduit à mesure que le montant total payé augmente, tout en maintenant une aide même lorsque ce montant global se situe à un niveau élevé ; b) en ce qui concerne les petits montants de paiement, il est possible d'introduire un niveau minimal annuel et/ou d'augmenter la superficie minimale exigée, d'une manière qui ne soit pas préjudiciable aux vrais agriculteurs.

La Commission estime également qu'il faut saisir de nouvelles possibilités et mieux répondre aux attentes du marché. Plusieurs questions doivent être examinées dans ce contexte :

- **Rôle de l'intervention sur les marchés et de la maîtrise de l'offre** : il s'agit de déterminer comment mettre en place un mécanisme d'intervention qui, tout en constituant un filet de sécurité, peut fonctionner sans recours aux ventes subventionnées (sur le marché intérieur ou sur le marché international).
- **Intervention dans le secteur des céréales** : le maintien de l'intervention pour une seule céréale (le blé tendre) pourrait constituer un filet de sécurité, le niveau de prix des autres céréales s'établissant naturellement.
- **Gel des terres**: la Commission suggère d'abolir la jachère obligatoire, tout en préservant les avantages environnementaux qu'elle a apportés. L'idée serait de renforcer le soutien octroyé au titre du développement rural en faveur des formes de gestion des exploitations, de l'eau et des écosystèmes respectueuses de l'environnement.
- **Suppression des quotas laitiers**: il s'agit en particulier de : i) proposer les augmentations de quotas propres à assurer un «atterrissage en douceur» après la suppression de ces derniers, prévue en 2014/2015; ii) déterminer les modifications des autres instruments de la politique laitière qui permettront de faciliter cette transition; iii) proposer des mesures de nature à atténuer les effets négatifs attendus dans certaines régions, notamment les régions montagneuses qui devraient éprouver des difficultés à maintenir un niveau minimum de production.

La communication examine enfin comment la politique agricole peut permettre de relever les défis nouveaux et de saisir les possibilités qui se présentent à l'agriculture européenne. Parmi ceux-ci, il faut citer la **gestion des risques**, la lutte contre les **changements climatiques**, une **gestion plus efficace de l' eau**, l'exploitation optimale des possibilités liées aux **bioénergies** et la préservation de la **biodiversité**.

Les nouveaux défis liés aux questions évoquées dans la communication rendent nécessaire un **renforcement du second pilier**. Le budget de la PAC étant fixé jusqu'en 2013, le renforcement des moyens consacrés au développement rural ne peut se faire que par le cofinancement, en augmentant la modulation obligatoire. À cet effet, on pourrait: i) pour les exercices budgétaires 2010 à 2013, augmenter chaque année de 2% la modulation obligatoire existante; ii) réfléchir à la manière dont il convient de tenir compte d'une éventuelle modulation obligatoire dans l'UE-10, tout en respectant la répartition actuelle de l'aide au développement rural entre les États membres.