

PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir

2011/2051(INI) - 17/11/2010 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présenter les options de réforme en vue de relever les défis de la politique agricole commune à l'horizon 2020.

CONTEXTE : 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 2010. Le Conseil a discuté de la réforme durant quatre présidences successives, tandis que le Parlement européen a adopté une [résolution sur l'avenir de la PAC après 2013](#).

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** : un premier pilier plus axé sur l'**écologie** et plus **équitable** et un second pilier davantage orienté vers la **compétitivité et l'innovation, les changements climatiques et l'environnement**.

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.
- 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.
- 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.

CONTENU : la présente communication est la suite donnée par la Commission au débat sur la future PAC. Elle décrit les options possibles et lance le débat avec les autres institutions et les parties intéressées. Les propositions législatives correspondantes seront présentées en 2011.

1) NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME : la PAC a évolué, mais de nombreux changements seront nécessaires pour **relever les nouveaux défis** et contribuer également à la stratégie Europe 2020. 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,

- 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 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 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.

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

Objectif n° 1 - Une production alimentaire viable : i) contribuer au revenu agricole et limiter ses variations, ii) améliorer la compétitivité du secteur agricole et l'apport de valeur ajoutée dans la chaîne alimentaire et iii) 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 : i) garantir la mise en œuvre de pratiques de production durables et améliorer la fourniture de biens publics environnementaux, ii) favoriser la croissance écologique par l'innovation ; iii) poursuivre les actions d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements.

Objectif n° 3 - Un développement territorial équilibré : i) soutenir l'emploi rural et préserver le tissu social dans les zones rurales ; ii) améliorer les conditions économiques des zones rurales et promouvoir la diversification ; iii) permettre la diversité structurelle dans les systèmes agricoles, améliorer les conditions d'exploitation des petites structures et développer les marchés locaux.

2) INSTRUMENTS FUTURS : toutes les options possibles pour la future PAC imposent de modifier ses instruments actuels. La communication examine la forme qu'il conviendrait de donner à ces instruments :

Paiements directs : les adaptations du système de paiements directs doivent consister en la **redistribution**, le **réaménagement** et un **meilleur ciblage** du soutien aux seuls agriculteurs actifs. La répartition des paiements directs nécessiterait d'être rendue plus compréhensible pour les contribuables. Elle devrait reposer sur des critères à la fois économiques et environnementaux.

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 à tous les exploitants dans un État membre (ou dans une région) et **établir une limite supérieure** (un «plafonnement») pour les paiements directs perçus par les grandes exploitations individuelles ;
- ajout d'une **composante écologique obligatoire dans les paiements directs** prenant la forme de mesures environnementales applicables sur l'ensemble du territoire de l'UE, pour des 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.) ;
- soutien au revenu additionnel octroyé aux exploitants des **zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques** sous la forme d'un paiement fondé sur la superficie ;
-

soutien couplé facultatif octroyé dans des limites clairement définies en faveur de certaines formes d'agriculture particulièrement vulnérables ;

- régime de soutien simple et spécifique applicable aux **petits exploitants** afin d'améliorer la compétitivité, de contribuer davantage à la vitalité du monde rural et de réduire les lourdeurs administratives.

Mesures de marché : le débat public a permis de dégager un consensus sur le maintien de l'orientation de la PAC **vers les besoins du marché** tout en conservant 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.

Développement rural : 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. Dans ce contexte, il convient que les thèmes de l'**environnement**, du **changement climatique** et de l'**innovation** orientent la politique.

Pour plus d'efficacité, il est proposé d'évoluer vers une **approche davantage fondée sur les résultats**, éventuellement assortie d'objectifs quantifiés. Un cadre stratégique commun pour les **fonds de l'UE** pourrait être envisagé. 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. Il est également essentiel de renforcer et de simplifier les **politiques de qualité** (y compris de l'agriculture biologique) et de promotion afin d'améliorer la compétitivité du secteur agricole.

3) OPTIONS GÉNÉRALES : la communication présente trois options générales 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 : introduire de nouvelles modifications progressives dans le cadre politique actuel. Cette option serait axée sur les adaptations et les améliorations dans le domaine de l'équité dans la répartition des paiements directs entre les États membres. Elle 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 : 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, grâce à des mesures plus ciblées. Cette option impliquerait une plus grande efficacité des dépenses et une meilleure prise en compte de la valeur ajoutée apportée par l'UE.

Option n° 3 : une réforme beaucoup plus approfondie de la PAC, clairement axée sur les objectifs relatifs à l'environnement et aux changements climatiques, et l'abandon progressif des mesures de soutien au revenu et de la plupart des mesures de marché.