



## **L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture - Communication sur la politique agricole commune après 2020**

Bruxelles, le 29 novembre 2017

### **L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture - Communication sur la politique agricole commune après 2020**

#### **Pourquoi une nouvelle réforme?**

La politique agricole commune (PAC) est l'une des plus anciennes politiques de l'Union européenne (UE). Elle a rempli avec succès ses objectifs initiaux: garantir l'approvisionnement en produits alimentaires de bonne qualité, sûrs et abordables, tout en soutenant les agriculteurs européens. Depuis 1962, la PAC a connu de nombreuses réformes et c'est à son adaptabilité qu'elle doit d'être toujours pertinente. Le monde évolue rapidement, tout comme les défis posés non seulement aux agriculteurs, mais à nos sociétés dans leur ensemble. Changement climatique, volatilité des prix, incertitude politique et économique, importance grandissante du commerce mondial: chaque jour, les agriculteurs doivent apprendre à fonctionner dans un environnement en mutation et les législateurs doivent les accompagner tout au long de ces changements et de leur apporter la clarté juridique et la simplicité nécessaires à moyen et à long terme.

C'est à la politique agricole européenne que l'Union doit d'être la superpuissance agroalimentaire qu'elle est aujourd'hui: premier exportateur de produits agroalimentaires au monde, son patrimoine culinaire et ses produits jouissent d'une renommée inégalée, tout comme le savoir-faire de ses producteurs. L'Union ne peut cependant pas se reposer sur ses lauriers: une réussite peut aussi masquer bien des difficultés individuelles.

La PAC doit inspirer la transition vers une agriculture plus durable. Elle doit renforcer la résilience du secteur en temps de crise et soutenir les revenus et la viabilité des agriculteurs. La PAC doit tenir pleinement compte des innovations numériques qui facilitent le travail des agriculteurs au quotidien, limitent les lourdeurs administratives et sont susceptibles de favoriser le renouvellement tellement essentiel des générations dans ce secteur. Elle doit renforcer les zones rurales européennes, qui sont au centre de nos traditions européennes et du modèle de l'exploitation familiale.

La communication publiée aujourd'hui propose des orientations afin d'atteindre ces objectifs et de relever les défis émergents, selon une approche moins prescriptive et avec une subsidiarité accrue au niveau des États membres, afin de rendre la politique agricole commune plus proche des personnes qui la mettent en œuvre sur le terrain.

#### **Comment peut-on débattre de la politique révisée sans connaître le budget ni le prochain cadre financier pluriannuel (CFP)?**

L'argent est un moyen, pas une fin en soi. La communication traite de la façon d'améliorer le rapport coût/efficacité de la PAC. Nous devons à présent réfléchir à nos objectifs et à l'architecture de cette politique à l'avenir. Le débat pourra ensuite avoir lieu sans préjuger de la proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel, prévue en mai 2018.

#### **Pourquoi la communication ne fournit-elle pas plus d'informations sur certains points?**

La communication met en évidence les défis et les opportunités à venir, propose des orientations et indique les autres voies à explorer. De plus amples discussions et travaux seront nécessaires au cours des prochains mois pour affiner les orientations qui y sont présentées ainsi que certains concepts. Sur le modèle de la communication qui prône une approche moins prescriptive et plus de subsidiarité, la Commission souhaite poursuivre le débat sur les aspects pratiques avec un large éventail de parties prenantes et de colégislateurs.

#### **Quelles sont les prochaines étapes?**

Dans les prochains mois, les discussions et les travaux concernant les objectifs concrets, l'architecture et la conception de la future politique avanceront en parallèle avec les travaux sur le prochain cadre financier pluriannuel. Une analyse d'impact sera notamment réalisée, permettant d'étudier différentes options à partir des éléments recueillis auprès des parties prenantes et des citoyens (par exemple, la consultation publique réalisée en 2017, les contributions de Re-Fit, les conférences «Cork 2.0» et

«Ayez votre mot à dire sur la PAC») et d'accélérer la collecte et le traitement des éléments probants. Après la proposition attendue de la Commission pour le prochain CFP, prévue en mai 2018, des propositions législatives sur l'avenir de la PAC sont attendues avant l'été 2018.

### **En quoi la future PAC sera-t-elle plus simple pour les agriculteurs et les administrations des États membres?**

Qui a envie de mesurer ses haies parce que «Bruxelles a dit de le faire»? Pourquoi un agriculteur italien devrait-il répondre aux mêmes exigences environnementales qu'un agriculteur finlandais, alors qu'il travaille dans des conditions très différentes?

La future PAC définira des objectifs communs et un ensemble commun de mesures pour les atteindre. À partir de cet ensemble commun de mesures, les États membres pourront choisir, au niveau national ou régional, les options à privilégier pour atteindre les objectifs fixés au niveau de l'UE.

Le passage d'une approche universelle à une approche sur mesure signifie que les exigences de l'UE seront réduites au strict minimum. Les besoins réels sur le terrain seront évalués et encodés par les États membres dans un plan stratégique de la PAC approuvé au niveau de l'UE. Notre but est de nouer un contrat de confiance avec nos zones rurales, nos agriculteurs.

Le renforcement des services de conseil agricole pour les agriculteurs et la pleine mise en œuvre des applications géospatiales continueront bien entendu également de soutenir les demandes d'aide et la mise en œuvre des mesures d'investissement.

### **En quoi consistera cette nouvelle approche dans la pratique?**

L'Union devrait fixer les paramètres de base de la politique sur la base des objectifs de la PAC, dans le respect des obligations lui incombant en vertu des traités de l'UE mais également des objectifs déjà convenus dans le domaine, par exemple, du changement climatique (COP 21), de la biodiversité et d'un certain nombre d'objectifs en matière de développement durable.

Chaque État membre devrait établir un «plan stratégique pour la PAC», couvrant les interventions tant du premier que du deuxième pilier. Ce plan permettrait de moduler les interventions de la PAC pour maximiser leur contribution aux objectifs de l'UE en tenant mieux compte des conditions et des besoins locaux, par rapport aux objectifs généraux et spécifiques fixés. De même, les États membres auraient aussi davantage leur mot à dire dans la conception du cadre de conformité et de surveillance applicable aux bénéficiaires (y compris les contrôles et les sanctions).

Ces plans stratégiques ne devraient pas être préparés de manière isolée mais bien dans le cadre d'un processus structuré. La Commission se chargerait de les évaluer et de les approuver. Cela permettrait d'optimiser la contribution de la PAC aux priorités et aux objectifs de l'Union et de maximaliser la réalisation des objectifs spécifiques en matière de climat et d'énergie des États membres. La valeur ajoutée de l'Union s'en trouverait renforcée et le bon fonctionnement du marché agricole intérieur serait préservé.

Si les États membres doivent assumer une plus grande responsabilité et rendre davantage des comptes quant à la façon dont ils atteignent les objectifs généraux et spécifiques convenus, la nouvelle approche permettra de continuer à garantir des conditions de concurrence équitables, en préservant le caractère commun et les deux piliers de la politique.

### **S'agit-il de la première étape de la renationalisation de la PAC?**

La valeur ajoutée de l'Union européenne n'a jamais été remise en question et la PAC demeure l'une de ses politiques phares. Reconnaître qu'une approche uniformisée ne convient pas à tout le monde relève du sens pratique. Quelles sont les réalités au niveau local? Dans quelle situation concrète se trouvent les agriculteurs? Il s'agit de reconnaître le caractère varié de l'agriculture, du potentiel de production agronomique, des conditions climatiques, environnementales et socioéconomiques aux quatre coins de l'Union. Il faut célébrer notre diversité plutôt qu'essayer d'imposer un modèle unique.

Les contributions recueillies dans la consultation en ligne à l'échelle de l'Union, menée de février à mai 2017, étaient largement favorables à la valeur ajoutée de la gestion de la politique agricole au niveau européen, étant donné qu'elle permet d'assurer des conditions de concurrence équitables au sein du marché unique. Seule une approche européenne commune permettra à l'agriculture de répondre plus efficacement aux défis communs que constituent la protection de l'environnement et l'action pour le climat. La nécessité de préserver la cohésion économique, sociale et territoriale dans l'ensemble de l'Union et celle d'un cadre commun de partage des bonnes pratiques ont aussi été mentionnées fréquemment.

Si les modalités précises de la mise en œuvre des mesures seront définies au niveau national ou régional, l'Union prévoira un cadre réglementaire et budgétaire bien délimité afin de garantir que nos objectifs communs soient atteints grâce aux instruments communs, dans le respect des traités de l'UE et en vue de tenir les engagements internationaux en matière de climat et de développement durable.

## **En quoi la PAC est-elle pertinente pour l'environnement?**

L'agriculture exploite près de la moitié de la superficie terrestre de l'Union et, de ce fait, elle est étroitement liée à l'environnement. D'une part, elle dépend de diverses ressources naturelles (les sols, l'eau, l'air et la biodiversité) et est fortement influencée par le climat. D'autre part, l'agriculture façonne l'environnement dans lequel elle est pratiquée, non seulement de par l'utilisation des ressources naturelles mais également en façonnant et en entretenant les paysages qui témoignent de notre diversité européenne et constituent des habitats essentiels pour la vie sauvage.

La PAC joue un rôle essentiel pour établir une relation aussi mutuellement profitable que possible entre l'agriculture, d'une part, et l'environnement et le climat, d'autre part. Elle offre également un soutien dans certains cas à des entreprises non agricoles dans les zones rurales qui sont susceptibles d'influer sur l'environnement: le secteur forestier, par exemple, et d'autres branches de la bioéconomie.

La future PAC doit promouvoir et soutenir une agriculture respectueuse du climat, en plaçant la durabilité au centre de ses priorités et de ses mesures.

## **Comment la future PAC aidera-t-elle les agriculteurs à protéger l'environnement?**

Un des principes de base sera que les agriculteurs bénéficiant d'un soutien au revenu au titre de la PAC devront mettre en œuvre différentes pratiques respectueuses de l'environnement et du climat. Les États membres détermineront en quoi elles consisteront précisément, conformément à la nécessité de satisfaire aux objectifs fixés au niveau de l'Union mais en tenant également compte du contexte national, régional et local. Le système se fondera sur les points forts actuels de la PAC mais s'appuiera sur une législation de l'Union comportant des règles moins complexes et moins nombreuses.

Un soutien à des mesures écoresponsables allant au-delà de ce niveau fondamental de bonnes pratiques sera accordé dans le cadre de régimes auxquels les agriculteurs participeront sur base volontaire — à un niveau relativement élémentaire, ou plus poussé pour des régimes plus avancés. Une fois de plus, les États membres seront responsables de concevoir ces régimes, de façon à satisfaire aux objectifs de l'Union adaptés aux niveaux nationaux, régionaux et locaux.

La PAC mettra aussi fortement l'accent sur la libération du potentiel de la recherche, de l'innovation, de la formation et de l'utilisation de conseils pour améliorer le respect de l'environnement et du climat, notamment grâce à une utilisation plus efficace des ressources.

## **Si les engagements environnementaux sont confiés aux États membres, comment sera-t-il possible de garantir des conditions de concurrence équitables? Nous retrouverons-nous avec 28 systèmes différents?**

La communication de ce jour marque une nouvelle étape importante dans la mise en œuvre de la PAC. Conformément à l'engagement pris en faveur de la subsidiarité et de la simplification, l'examen par la Commission des plans nationaux/régionaux permettra de veiller à ce que les choix effectués ne soient pas manifestement erronés ou inadaptés pour répondre aux objectifs de performance et aux exigences de base de l'UE. La Commission entend évaluer et approuver les plans stratégiques nationaux/régionaux en vue d'optimiser la contribution de la PAC à la réalisation des priorités et des objectifs de l'Union et des objectifs spécifiques des États membres en matière de climat et d'énergie. Cela est important afin d'assurer le maintien d'une approche commune pour la réalisation des objectifs en matière d'environnement et de climat dans tous les États membres. Seule la révision à la hausse des ambitions est une option stratégique viable à cet égard.

La Commission continuera également de poursuivre ses missions essentielles en tant que gardienne des traités et en tant qu'institution responsable, en bout de course, de la gestion du budget de l'Union. Et, dans le cadre de l'examen des plans nationaux/régionaux, la Commission veillera attentivement à éviter tout excès de réglementation.

## **Les deux piliers (paiements directs/mesures de marché et développement rural) resteront-ils en place?**

Les deux piliers sont deux facettes complémentaires de la PAC, qui doivent être conservées. Ils axent la PAC autour de deux grands types essentiels d'intervention. Le premier pilier soutient les agriculteurs sur une base annuelle sous la forme de paiements directs et de mesures de marché, qui sont soumis au respect des règles de base et des objectifs environnementaux. Le second pilier est un outil d'investissement pluriannuel souple, plus adapté aux réalités locales de chaque État membre, notamment pour soutenir les projets à long terme.

## **Comment faire en sorte que la future PAC soit plus équitable et que les petites et moyennes exploitations agricoles reçoivent le soutien nécessaire?**

En 2015, première année de mise en œuvre de la dernière réforme de la PAC, 20 % des agriculteurs ont reçu environ 80 % des paiements directs. Voilà de quoi susciter une inquiétude bien compréhensible en ce qui concerne l'efficacité économique et l'équité sociale dans le cadre du débat

public.

En réalité, cela reflète la concentration des terres et la nature de l'aide, qui est fondée en grande partie sur la superficie. En outre, plus de la moitié des bénéficiaires sont de très petites exploitations et la plupart des paiements (72 % en 2015) sont versés à des exploitations (familiales) professionnelles de taille moyenne (de 5 à 250 ha) qui gèrent la plupart des terres agricoles de l'Union (71 %), et sont dès lors les principales responsables de la fourniture de biens publics et de l'amélioration de l'environnement.

Toutefois, la Commission s'est engagée à explorer d'autres voies pour orienter encore plus efficacement les paiements directs et assurer un soutien équitable et ciblé aux revenus agricoles dans l'ensemble l'Union, comme indiqué dans le *document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE*. Les possibilités figurant dans la liste non exhaustive suivante mériteraient d'être explorées plus avant:

- un plafonnement obligatoire des paiements directs tenant compte de la main-d'œuvre pour éviter les effets négatifs sur l'emploi;
- l'introduction de paiements dégressifs, afin de réduire le soutien aux grandes exploitations;
- l'accentuation d'un paiement redistributif permettant d'apporter une aide ciblée aux petites et moyennes exploitations, par exemple;
- la garantie d'un soutien ciblant les véritables agriculteurs qui gagnent leur vie par l'exploitation active de leurs terres.

### **Les agriculteurs seront-ils traités de la même manière dans l'ensemble de l'UE?**

Tout en garantissant un soutien axé sur les véritables agriculteurs qui exploitent activement leurs terres pour gagner leur vie, la PAC a un rôle à jouer pour faire respecter les principes d'«égalité entre les membres de l'Union, grands ou petits, de l'Est ou de l'Ouest, du Nord ou du Sud», rappelés par le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union en 2017.

En ce sens, elle devrait réduire les différences en matière de soutien de la PAC entre les États membres. Bien qu'il soit nécessaire de reconnaître la grande diversité des coûts de la main-d'œuvre et des terres ainsi que la variété des potentiels agronomiques au sein de l'Union, tous les agriculteurs européens rencontrent les mêmes difficultés liées à la volatilité du marché, à l'environnement et au climat.

### **Quel est le rôle de la PAC en matière de promotion de la prospérité rurale?**

La PAC ne produit pas d'effets uniquement sur le secteur agricole mais elle contribue aussi à stimuler les économies rurales locales et à améliorer la prospérité des zones rurales. Les fonds destinés au développement rural peuvent par exemple soutenir le lancement d'activités artisanales. Les zones rurales peuvent accueillir de nouvelles possibilités d'emploi et voir augmenter leur potentiel de croissance grâce au soutien de nouvelles chaînes de valeur telles que l'énergie propre, l'émergence de la bioéconomie, l'économie circulaire et l'écotourisme, les investissements dans les infrastructures, le capital naturel et humain, y compris la formation professionnelle, les programmes de développement de nouvelles compétences, l'éducation de qualité et la connectivité. La notion émergente de «[villages intelligents](#)» ou «écosociaux» aidera les communautés à régler les problèmes liés à l'inadaptation des infrastructures et des possibilités d'emploi.

### **Comment la Commission peut-elle encourager l'établissement de jeunes agriculteurs et le renouvellement des générations dans ce secteur?**

Le renouvellement des générations devrait devenir une priorité d'un nouveau cadre stratégique, mais les États membres sont les mieux placés pour l'encourager en exerçant leurs pouvoirs en matière de réglementation foncière, de fiscalité, de droit successoral et d'aménagement du territoire. La PAC devrait accorder aux États membres la liberté nécessaire pour élaborer des régimes sur mesure qui tiennent compte des besoins spécifiques de leurs jeunes agriculteurs.

Les plans stratégiques de la PAC pourraient inclure le soutien au développement des compétences et des connaissances, à l'innovation, au développement des entreprises et à l'investissement. La PAC devrait également contribuer à atténuer les risques au cours des premières années suivant le lancement d'une exploitation agricole en mettant en place un système paneuropéen d'aide à la première installation. L'accès aux instruments financiers pour soutenir les investissements agricoles et les fonds de roulement devrait être facilité et mieux adapté aux besoins d'investissement et au profil de risque plus élevé des nouveaux exploitants. Le soutien à la nouvelle génération d'agriculteurs pourrait être combiné à des mesures d'incitation appropriées pour faciliter le départ des aînés et le transfert des connaissances entre les générations, ainsi que pour accroître la mobilité foncière et faciliter la planification des successions.

### **Pourquoi la PAC doit-elle soutenir l'innovation? Quelle est la logique suivie?**

L'agriculture et nos zones rurales font face à un certain nombre de défis auxquels il faut apporter de nouvelles réponses. Nous avons besoin de meilleurs conseils et de plus d'innovation. La participation du public dans la recherche et l'innovation est nécessaire pour combler l'écart entre les zones rurales qui sont en demande d'innovations numériques et d'une meilleure connectivité et les fournisseurs de nouvelles technologies.

À titre d'exemple, des capteurs pourraient détecter et prévenir des problèmes de santé animale de façon précoce et réduire le besoin de traiter. L'accès en temps réel à des informations sur l'intensité de l'ensoleillement, l'humidité des sols, la gestion des troupeaux, etc. permet aux agriculteurs de prendre des décisions plus adaptées et rapides.

Coopérer au niveau de l'Union dans le domaine de la recherche et de l'innovation relève du bon sens. L'apprentissage réciproque étendu à l'échelle de l'Union permettra le développement plus efficace des connaissances et l'adoption plus rapide des innovations.

### **Face à la volatilité et aux crises du marché, quel type de soutien les agriculteurs doivent-ils attendre de la future PAC?**

Qu'il s'agisse de crises sanitaires ou phytosanitaires, d'événements liés au changement climatique ou à la volatilité du marché, les agriculteurs sont exposés à des risques élevés et à des pressions sur leurs revenus. La Commission a toujours soutenu les agriculteurs, et elle restera à leur côté, comme le démontrent les deux dernières mesures de solidarité en date, d'un montant de 500 millions d'euros chacune. Toutefois, les risques augmentant, une approche plus systématique est nécessaire.

Le secteur agricole a besoin d'un cadre approprié à la gestion des risques, combinant le soutien au niveau de l'UE aux instruments nationaux et du secteur privé.

Par exemple, la possibilité de mettre en place un instrument de stabilisation des revenus propre à chaque secteur, aux seuils de perte plus faibles pour déclencher l'indemnisation, devrait rendre celui-ci plus attractif tant pour les agriculteurs que pour les administrations. Simultanément, il convient d'évaluer attentivement la nécessité d'introduire ou non de nouveaux instruments ou de nouveaux types de soutien. Dans ce contexte, la coopération entre les agriculteurs et les acteurs de l'ensemble de la chaîne alimentaire devrait être encouragée, y compris la mutualisation et les services intégrés, à des fins de partage des risques.

### **En quoi consisterait la plate-forme sur la gestion des risques au niveau de l'UE?**

Le manque d'information des agriculteurs et des autres parties prenantes concernant les instruments disponibles et le manque relatif d'expérience dans leur mise en œuvre ont été l'un des principaux freins à l'adoption par le public des instruments de gestion des risques au cours de ces dernières années.

La plate-forme européenne sur la gestion des risques réunira tous les acteurs concernés, depuis les agriculteurs jusqu'aux instituts de recherche en passant par les acteurs du secteur privé (tels que les compagnies d'assurances) pour partager les connaissances et échanger les bonnes pratiques.

La Commission y participera, au besoin, en tant que facilitateur et assurera le développement de la plate-forme sur un site web spécifique.

Sous son égide, des groupes d'experts, des groupes de travail, des séminaires et des manifestations seront organisés autour de thèmes précis en matière de gestion des risques, par exemple le calcul des pertes à l'aide de systèmes fondés sur des indices. La plateforme offrira en outre la possibilité de rassembler des initiatives privées ou publiques en matière de gestion des risques au niveau local, ainsi que des travaux pertinents réalisés dans d'autres domaines stratégiques, tels que l'adaptation au changement climatique, l'agrométéorologie, etc.

### **Pourquoi la PAC devrait-elle stimuler les investissements et de quelle façon des instruments financiers peuvent-ils soutenir les agriculteurs?**

Un instrument d'investissement flexible pour la PAC est essentiel pour soutenir la compétitivité, l'innovation, l'adaptation au changement climatique, l'atténuation de ses effets et, à terme, la durabilité de l'agriculture et des zones rurales. Moderniser une exploitation, mettre en place de nouvelles technologies, rénover des systèmes d'irrigation: toutes ces mesures nécessitent une forte somme de départ et représentent un effort financier conséquent. Il est illusoire d'attendre des agriculteurs qu'ils puissent consentir tous ces efforts sans aide extérieure. Les fonds publics destinés à l'octroi de subventions ne suffisent pas à répondre aux besoins croissants du secteur en matière d'investissements. On estime que l'écart de marché pour le financement de l'agriculture se situe approximativement entre 1,6 et 4,1 milliards d'euros pour les prêts à court terme, et entre 5,5 et 14,8 milliards d'euros pour les prêts à long terme.

Les instruments financiers, tels que les prêts, les garanties et les fonds de capital-investissement, peuvent faciliter l'accès au financement pour les agriculteurs (par exemple, petits ou nouveaux exploitants, etc.) ou pour les producteurs agroalimentaires, qui trouvent difficilement le financement

nécessaire pour démarrer ou étendre leurs activités. La conjonction des financements européens et privés, en augmentant les volumes des investissements, aura un effet multiplicateur (effet de levier).

MEMO/17/4842

Personnes de contact pour la presse:

[Daniel ROSARIO](#) (+ 32 2 295 61 85)

[Clemence ROBIN](#) (+32 2 29 52509)

Renseignements au public: [Europe Direct](#) par téléphone au [00 800 67 89 10 11](#) ou par [courriel](#)