



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.10.2011
SEC(2011) 1154 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

La politique agricole commune à l'horizon 2020

{COM(2011) 625 final}
{COM(2011) 626 final}
{COM(2011) 627 final}
{COM(2011) 628 final}
{COM(2011) 629 final}
{COM(2011) 630 final}
{COM(2011) 631 final}
{SEC(2011) 1153 final}

L'agriculture se trouve actuellement à la croisée des chemins et au centre de l'attention et il en va de même pour le secteur agricole de l'Union européenne, assorti de sa politique agricole commune (PAC). Les défis, les incidences et les moyens de résoudre les problèmes ne sont pas les mêmes tout autour de la planète, mais on assiste néanmoins à l'émergence d'un thème commun: la durabilité, que l'on retrouve au cœur de toutes les solutions. Pour cette raison, il convient que la future PAC ait pour objectif premier la mise en place d'une compétitivité durable permettant au secteur de la production alimentaire d'être économiquement viable, couplée à une gestion durable des ressources terrestres naturelles de l'UE.

Les réformes précédentes de la PAC étaient mues principalement par la nécessité de répondre aux défis essentiellement endogènes à l'agriculture, allant de la gestion d'excédents considérables à la négociation d'accords commerciaux en passant par les crises de sécurité des aliments. Ces réformes ont servi l'UE à la fois sur le marché intérieur et sur le plan international. Or, la plupart des défis auxquels l'agriculture de l'UE doit faire face aujourd'hui sont influencés par des facteurs qui échappent au contrôle du secteur agricole et, par conséquent, nécessitent une réponse politique beaucoup plus large.

La future PAC ne devra donc plus être une politique traitant l'activité d'un petit segment, bien qu'essentiel, de l'économie de l'UE, mais une politique qui produira des effets sur plus de la moitié du territoire de l'Union et sur l'ensemble des consommateurs européens, et revêtra une importance stratégique pour la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et la sécurité des aliments, l'environnement, le changement climatique et l'équilibre territorial. Ainsi, la PAC pourra davantage contribuer à la stratégie Europe 2020. Les effets de ce changement stratégique sont examinés dans le présent rapport.

1. DEFINITION DU PROBLEME

Au cours des deux dernières décennies, la PAC a fait l'objet d'une réforme en profondeur reflétant les évolutions de la société et de ses préoccupations en ce qui concerne notamment l'environnement, la qualité et l'innocuité des produits alimentaires, l'équilibre territorial, ainsi que les besoins changeants de l'économie de l'UE. Grâce à ce processus de réforme, la PAC constitue aujourd'hui le cadre général permettant de relever les défis qui se posent à l'agriculture et au développement rural sur l'ensemble du territoire de l'Union du point de vue de la compétitivité et de la durabilité. Ce cadre prend la forme de deux piliers complémentaires¹.

Le pilier I inclut les instruments relatifs au fonctionnement des marchés agricoles et de la chaîne d'approvisionnement alimentaire [règlement (CE) n° 1234/2007 de la Commission] et aux paiements directs [règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil] subordonnés aux exigences réglementaires en matière de gestion et aux bonnes conditions agricoles et environnementales². Combinées, ces mesures assurent un soutien

¹ Pour en savoir plus sur les caractéristiques des instruments de la PAC et leur évolution, voir la série de courts exposés de la DG AGRI sur le sujet: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Comme défini aux annexes I et II du règlement (CE) n° 73/2009.

fondamental aux agriculteurs de l'UE en créant la base nécessaire au maintien de pratiques durables dans toute l'Union. Les mesures du pilier I sont obligatoires pour les États membres et, à quelques très rares exceptions près, ne font pas l'objet d'un cofinancement. Ainsi, l'application d'une politique commune au sein du marché unique, dans le cadre d'un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), est garantie.

Le pilier II relatif à la politique de développement rural [règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil] inclut des mesures visant à améliorer la compétitivité du secteur agricole en fournissant des biens publics environnementaux spécifiques et en favorisant la diversification des activités économiques et la qualité de vie dans les zones rurales. Ces mesures sont essentiellement volontaires, de nature contractuelle, cofinancées et mises en œuvre dans un cadre stratégique qui assure le lien entre les actions entreprises et les besoins européens, nationaux, régionaux et locaux.

Le cadre susmentionné a permis de relever les défis rencontrés par l'agriculture de l'UE au cours des deux dernières décennies. Toutefois, pour que la politique menée reste pertinente, le cadre dans lequel elle s'inscrit doit permettre de répondre également aux défis majeurs que l'agriculture de l'Union est susceptible d'affronter au cours des dix prochaines années, à savoir les pressions qui s'exerceront dans les domaines de l'économie, de l'environnement et du changement climatique, ainsi que les aspects territoriaux de la politique.

Sur le plan économique, l'agriculture fait face aujourd'hui à une détérioration mondiale des termes de l'échange, une tendance qui s'est accentuée particulièrement au cours des dernières années. Au cours de la période 2004-2010, le niveau moyen des prix agricoles mondiaux a augmenté de 50 % par rapport au niveau enregistré pour la période 1986-2003; en comparaison, les prix de l'énergie ont augmenté de 220 % et les prix des engrais de 150 %, alors qu'était observé dans le même temps le plus haut degré de volatilité des trente dernières années.

Des prix stables plus élevés pourraient envoyer des signaux clairs du marché vers le secteur. Toutefois, la forte volatilité, le ralentissement de la croissance de la productivité des facteurs (terres, énergie, engrais, travail), la répercussion inégale et asymétrique des variations de prix dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et la part déclinante de l'agriculture dans la valeur ajoutée de la chaîne devraient exercer des pressions supplémentaires sur la rentabilité des exploitations de l'UE, et nécessiter des investissements substantiels dans des méthodes plus productives permettant au secteur de s'adapter de manière durable.

Sur le plan environnemental, les principaux facteurs ayant une incidence sur la durabilité environnementale de l'agriculture sont liés à l'intensification de la production dans certaines zones et à l'abandon et à la mauvaise gestion des terres dans d'autres, ainsi qu'à la modification des modes d'utilisation des terres et des pratiques agricoles et forestières. La PAC joue un rôle important dans le maintien d'une agriculture durable dans l'ensemble du territoire de l'Union européenne et dans la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement et du climat.

La durabilité environnementale de l'agriculture est liée aux choix des agriculteurs qui décident de ce qu'ils produisent et de la façon dont ils le produisent, alors que les prix du marché ne reflètent pas les effets externes inhérents à la production agricole et, dans de

nombreux cas, la fourniture de biens publics environnementaux est insuffisante. Cet aspect est particulièrement important dans la mesure où l'agriculture moderne exerce de multiples pressions sur l'environnement. En revanche, certains modes et pratiques agricoles, tels que l'élevage extensif et les systèmes mixtes, les systèmes traditionnels de culture permanente ou l'agriculture biologique, ont des effets particulièrement positifs en ce qui concerne les objectifs fixés en matière et de climat.

La PAC doit répondre à ces défis en assurant une meilleure coordination de ses objectifs avec les autres politiques de l'UE et en adaptant ses mesures en conséquence. La stratégie en faveur de la biodiversité de l'UE à l'horizon 2020 prévoit d'intégrer encore davantage la biodiversité dans des secteurs clés, tels que l'agriculture et la sylviculture afin de répondre au grand objectif que s'est ambitieusement fixé l'Union. La stratégie Europe 2020 établit la réduction des gaz à effet de serre comme l'un des cinq objectifs principaux de l'UE. Dans le paquet «Climat et énergie», l'Union s'est également engagée à accroître l'utilisation des énergies renouvelables afin que celles-ci représentent 20 % de la consommation totale finale d'énergie de l'UE en 2020.

Enfin, en ce qui concerne les défis sociaux, le secteur primaire représente encore 4,9 % de la valeur ajoutée (le pourcentage est supérieur si l'industrie alimentaire qui y est liée est prise en considération) et 15,7 % de l'emploi dans les zones à prédominance rurale. C'est dans ce contexte que le rôle de l'agriculture peut se révéler particulièrement important, non seulement directement, mais aussi indirectement, par la génération d'activités économiques complémentaires comportant d'importants effets multiplicateurs, tout particulièrement en ce qui concerne les secteurs de la transformation de produits alimentaires, de l'hôtellerie et de la restauration, et du commerce. Ces secteurs sont à leur tour étroitement liés avec le reste de l'économie rurale, contribuant ainsi notamment à la survie des zones rurales éloignées, lesquelles ont un accès très limité aux services généraux tels que les établissements scolaires, les soins de santé primaires et les services bancaires.

1.1. La valeur ajoutée apportée par l'Union à la PAC

La valeur ajoutée de la PAC réside dans sa capacité à :

- répondre de manière efficace aux objectifs transnationaux et aux défis transfrontaliers, tels que l'atténuation du changement climatique et l'amélioration de la biodiversité, ainsi que le renforcement de la cohésion économique et sociale, le développement du marché unique et la réalisation de la politique commerciale de l'UE, au moyen d'un ensemble commun de règles, principes et objectifs;
- assurer une utilisation plus efficace des ressources budgétaires des États membres au regard de la coexistence de politiques nationales (ainsi, par rapport à une politique commune unique, la mise en œuvre de 27 politiques différentes aurait été plus coûteuse et certainement moins efficace, impliquant la mise en place de différents niveaux d'intervention, ce qui soulève un risque majeur de distorsion de la concurrence);
- aider à développer une agriculture européenne compétitive et équilibrée d'un point de vue territorial et environnemental, qui contribue positivement à la compétitivité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'Union européenne et aux échanges

commerciaux, et renforce la cohésion des zones rurales en encourageant des initiatives en faveur de la croissance économique et sociale de ces dernières.

2. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS STRATEGIQUES DE LA REFORME DE LA PAC

Pour que la PAC puisse relever les défis économiques, environnementaux, climatiques et territoriaux, il est nécessaire d'adapter son cadre actuel selon les lignes suivantes:

- 1) orienter les mesures de la PAC vers l'augmentation de la productivité et de la compétitivité du secteur agricole:
 - en améliorant le fonctionnement du système de conseil et la mise en réseau (des agriculteurs, des conseillers, des chercheurs, des exploitants du secteur alimentaire, des consommateurs, etc.) permettant la création et la diffusion de connaissances, et en favorisant des approches innovantes en ce qui concerne l'octroi des financements pour des projets liés aux mesures de développement rural
 - en encourageant une action commune en faveur de la concurrence chez les agriculteurs afin de favoriser l'utilisation efficace des ressources, le développement des produits et leur commercialisation
 - en incitant les agriculteurs à utiliser des instruments de gestion des risques et des stratégies de prévention actives
- 2) améliorer les performances de la PAC en ce qui concerne la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique:
 - en augmentant le nombre de zones agricoles qui suivent des pratiques agricoles bénéfiques du point de vue de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, et en encourageant l'adoption de mesures agroenvironnementales plus avancées par les États membres et les agriculteurs;
- 3) améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique:
 - en rééquilibrant les paiements directs de soutien afin de mieux tenir compte de l'objectif de soutien au revenu et de la performance environnementale
 - en réduisant les écarts en ce qui concerne les niveaux des paiements directs de soutien entre les États membres et les agriculteurs.

3. OPTIONS STRATEGIQUES

À la suite d'un large débat public et de prises de positions de la part des institutions de l'UE elles-mêmes et de certains États membres, trois scénarios cohérents (adaptation, intégration et recentrage) ont été formulés de manière à alimenter le processus de prise de décision. Ces scénarios étudient toutes les évolutions stratégiques envisageables selon

une approche holistique, examinant également les interactions et les synergies potentielles entre les grandes lignes de l'action à mener; chaque élément est ensuite évalué de façon individuelle dans des annexes spécifiques.

- Le scénario relatif à l'adaptation prévoit d'adapter la PAC dans une mesure limitée, en mettant l'accent sur les éléments dont le fonctionnement est satisfaisant dans la réglementation en vigueur et en traitant les principales faiblesses du cadre stratégique actuel, sans apporter de modifications fondamentales à la politique.
- Le scénario relatif à l'intégration vise à ce que le soutien apporté par la PAC cible davantage les objectifs à atteindre, en particulier par une meilleure intégration des contributions de différents éléments stratégiques, ce qui comprend l'introduction de nouveaux éléments dans le cadre politique, ainsi que des changements importants de la structure de la politique.
- Le scénario relatif au recentrage restreint le champ d'intervention de la PAC aux aspects liés à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique et se fonde sur l'hypothèse selon laquelle la capacité de production peut être maintenue sans aide si l'on se fie aux signaux du marché, et l'objectif visant à contribuer à la vitalité des zones rurales et à l'équilibre territorial serait alors atteint par les autres politiques de l'Union.

Ces scénarios constituent des approches transversales et traitent chacun les trois grands objectifs stratégiques de la future PAC, décrits à la section précédente. Toutefois, ces scénarios n'accordent pas la même importance aux trois objectifs et sont fondés, dans une certaine mesure, sur des approches différentes en ce qui concerne la nécessité d'intervenir.

Ce faisant, ces scénarios abordent également de différentes façons le risque essentiel qui résulte de l'absence d'intervention, les défaillances du marché et le risque découlant d'une intervention mal ciblée ou d'un échec de la politique. Ce dernier risque est à l'origine du rejet des autres scénarios présentés lors de la consultation publique.

En ce qui concerne l'analyse des effets de ces scénarios, la référence est le scénario du statu quo, qui ne traite pas les insuffisances recensées dans la définition des problèmes, et le scénario opposé prévoyant une absence totale de politique, qui devrait donner lieu à d'importants problèmes en matière de revenus et d'environnement³.

Les scénarios sont présentés sur la base des changements qu'ils impliquent dans les trois principaux axes d'intervention, à savoir les mesures de marché [règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil], les paiements directs [règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil] et la politique de développement rural [règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil].

Tableau 1: Aperçu des principales options stratégiques par scénario et par instrument

	Instruments de marché	Paiements directs	Développement rural
		[Règlement (CE)]	[Règlement (CE)]

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

	[Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil]	n° 73/2009 du Conseil]	n° 1698/2005 du Conseil]
Adaptation: <i>Mettre l'accent sur les réalisations de la PAC et remédier aux principales lacunes</i>	Rationalisation et simplification des instruments existants Amélioration de la coopération au niveau des agriculteurs dans le respect des règles de concurrence	Redistribution; renforcement de la conditionnalité	Hausse modérée du budget; utilisé pour la compétitivité/l'innovation ou l'environnement
Intégration: <i>Faire en sorte que la PAC cible mieux ses objectifs</i>	Rationalisation et simplification des instruments existants Améliorer la chaîne alimentaire et renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs (3 sous-options)	Redistribution; nouvelle structure des paiements directs; «écologisation» Renforcement de la conditionnalité; plafonnement; régime des petits exploitants agricoles; régime des jeunes agriculteurs	Redistribution entre États membres Innovation, lutte contre le changement climatique et protection de l'environnement comme principes directeurs; Ciblage stratégique renforcé et cadre stratégique commun avec d'autres fonds
Recentrage: <i>Limiter la portée des interventions de la PAC aux aspects environnementaux</i>	Supprimé	Supprimé progressivement	Financement substantiellement augmenté; accent mis sur la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement

4. ÉVALUATION DE L'INCIDENCE DES DIFFÉRENTES OPTIONS STRATÉGIQUES

Le scénario prévoyant l'**adaptation** suppose de continuer à respecter les principes fondamentaux du cadre stratégique actuel fondé sur les attentes du marché. Ce scénario devrait permettre aux agriculteurs, guidés par les signaux du marché, de faire un meilleur usage des instruments disponibles pour améliorer leur compétitivité, tandis que les paiements directs redistribués entre les États membres les protégeraient des fluctuations excessives de revenus d'une manière plus efficace et plus équitable dans l'ensemble de l'UE. La redistribution des paiements directs au sein des États membres (modèle régional) permettrait de mettre en place un soutien plus important pour un nombre accru de zones agricoles respectueuses de l'environnement et de limiter l'abandon des terres, mais la hausse de la pression économique serait susceptible de conduire à une intensification de la production dans les régions les plus fertiles. Les mesures de développement rural continueraient à traiter les questions plus larges inhérentes au

monde rural, mais le rôle de l'agriculture dans l'économie, l'emploi et la croissance ou dans les zones rurales se trouverait amoindri.

Le scénario relatif à l'**intégration** propose un cadre stratégique renforcé axé sur le soutien à la compétitivité, au développement durable et à l'innovation dans le secteur et visant à réunir les conditions permettant aux agriculteurs, à titre individuel ou de manière collective, de faire face aux défis économiques et environnementaux à venir. Les paiements directs assureraient un revenu stable, ce qui permettrait non seulement une redistribution plus équilibrée, plus efficace et plus équitable mais également un ciblage actif de certains bénéficiaires (petits exploitants, agriculteurs des régions soumises à des contraintes naturelles, secteurs à risque, nouveaux entrants, etc.). Une composante écologique favoriserait également certaines pratiques de base respectueuses de l'environnement dans l'ensemble de l'Union européenne, en ciblant principalement les exploitations, souvent les plus compétitives, qui se sont écartées de ces pratiques, ainsi que celles qui envisagent de les abandonner en raison des pressions économiques actuelles.

Dans le scénario de **recentrage**, la suppression progressive des paiements directs se traduirait par une forte restructuration du secteur et par l'expansion et la multiplication d'exploitations à forte intensité de capital. L'intensification de la production dans les régions les plus fertiles et l'abandon des terres dans les zones moins avantageées auraient des conséquences négatives sur l'environnement. Recentrer la politique sur les mesures environnementales liées au développement rural permettrait de résoudre ces problèmes, mais ne contribuerait pas à renforcer la durabilité de l'agriculture dans l'ensemble de l'UE. La suppression progressive des paiements directs entraînerait la faillite de nombreuses exploitations agricoles et exercerait une pression supplémentaire quant à la viabilité des zones rurales avec une hausse du chômage et des migrations.

4.1. Charge administrative

Certaines composantes d'un nouveau modèle de paiements directs, telles que le plafonnement, la définition d'«agriculteurs actifs» et l'«écologisation», pourraient potentiellement se révéler contraignantes du fait qu'elles comportent des exigences supplémentaires en matière de contrôle. Par ailleurs, le régime des petits exploitants agricoles permettrait de réduire les exigences administratives liées à la demande et à l'octroi de paiements directs pour ce qui est de ces bénéficiaires.

Actuellement, certaines actions agroenvironnementales prévues dans le cadre d'un soutien spécifique par le pilier I et par la politique de développement rural se recourent et la suppression de ces doublons ainsi que la mise en place d'une solution uniforme pour les aides couplées conduirait à une simplification. Toutefois, la mise en place d'un éventuel processus d'approbation par la Commission pourrait être plus contraignante, principalement pour les services de la Commission.

Améliorer le ciblage des paiements en faveur des agriculteurs actifs exigerait une mise au point très précise des définitions en coopération avec les États membres et l'intégration des critères de sélection au niveau de l'État membre dans le registre SIGC. Cette démarche peut nécessiter un effort administratif considérable pour les États membres et certainement pour les agriculteurs qui devront apporter la preuve de leur admissibilité, en

fournissant des informations détaillées complémentaires et probablement en joignant des pièces justificatives à leur demande.

4.2. Dimension internationale

Les réformes successives de la PAC ont diminué sensiblement les effets de distorsion induits par cette politique sur les marchés internationaux. Tous les scénarios analysés devraient avoir une répercussion minimale sur les marchés mondiaux (y compris sur les pays en développement). Cet état de fait est le résultat combiné des précédentes réformes de la PAC et de l'évolution présente et attendue des prix mondiaux qui ont fait de l'UE un preneur de prix sur les marchés agricoles.

4.3. Comparaison des options

Les trois options visent à rendre l'agriculture plus compétitive, plus durable et plus résistante dans des régions rurales dynamiques, et ainsi à mieux adapter la PAC à la stratégie Europe 2020, notamment au niveau de l'utilisation efficace des ressources. À cette fin, il sera essentiel d'améliorer la productivité agricole en favorisant la recherche et le transfert de connaissances et, d'une manière générale, en promouvant les approches collaboratives. En conséquence, l'innovation, par l'intermédiaire notamment du partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable de l'agriculture à venir, joue un rôle important et constitue une condition préalable fondamentale pour les différentes options stratégiques. Cet élément transversal est présent dans les trois options et n'est donc pas intégré à la comparaison ci-dessous.

Pour ce qui est du budget, l'option relative au **recentrage** serait manifestement celle qui ferait peser le moins de pressions sur le budget de l'UE, compte tenu de la suppression progressive des paiements directs. Cette option donne la priorité à l'orientation du secteur agricole vers le marché et, partant, à l'accélération de l'ajustement structurel des exploitations pour atteindre une plus grande rentabilité. Cette option exposerait également le secteur à des risques plus importants pour ce qui est de la stabilité du marché en l'absence de filets de sécurité appropriés et d'outils de gestion des risques, ainsi qu'au risque de diminution des dépenses en matière d'innovation en raison de la pression exercée sur le revenu agricole. L'ajustement structurel dans le cadre de l'option de recentrage aurait un coût social et environnemental significatif. Les revenus chuteraient de 25 % et la production se concentrerait dans les régions et les secteurs les plus rentables.

Même si les dépenses consacrées à des mesures environnementales mieux ciblées dans le cadre du développement rural sont multipliées par deux, cet effort ne permettrait pas de réaliser une gestion durable des terres sur le territoire de l'UE, étant donné que la politique serait privée de l'effet de levier des paiements directs associés aux exigences en matière de conditionnalité. En outre, les conséquences sociales négatives, en particulier dans les zones et les secteurs qui sont les plus dépendants des paiements directs (par exemple, les grandes cultures et les exploitations laitières, les élevages extensifs bovins, ovins et caprins), seraient telles que l'utilisation temporaire des mesures d'aide à la restructuration de l'axe n° 1 ne permettrait pas de compenser les pertes liées à la suppression progressive des paiements directs. L'absence de mesures de l'axe 3 pourrait menacer le tissu rural, en particulier dans les économies rurales diversifiées, mettant en

danger l'équilibre territorial. Ces résultats ne sont pas nouveaux, mais font écho à des résultats similaires obtenus dans les deux études prospectives Scenar 2020.

À l'autre extrémité du spectre couvert, l'option prévoyant l'**adaptation** est celle qui permettrait le mieux d'assurer la continuité de la politique avec des améliorations limitées mais tangibles tant sur le plan de la compétitivité de l'agriculture que sur le plan des performances environnementales, grâce à la redistribution des paiements directs, au renforcement de la conditionnalité, à la simplification et à la rationalisation des instruments du marché et au soutien en faveur des approches coopératives, ainsi qu'à la canalisation de ressources supplémentaires dans les nouveaux défis relevant du développement rural. Le principal élément nouveau dans l'option d'adaptation est le rééquilibrage des paiements directs entre et dans les États membres, pour lequel différentes options ont été analysées. La question est de savoir comment assurer une répartition plus équitable et une aide mieux ciblée conformément aux objectifs stratégiques, tout en évitant des perturbations majeures. La convergence vers un taux plus uniforme serait particulièrement avantageuse pour les États membres qui sont actuellement nettement en dessous de la moyenne de l'UE.

L'évolution vers un modèle régional (avec l'inclusion des terres nues) permettrait de rééquilibrer l'aide entre les types d'exploitation, notamment dans les États membres qui utilisent actuellement un modèle historique, principalement en faveur des systèmes de production plus extensifs. En effet, les secteurs de l'élevage d'animaux pâturant sur l'exploitation, du vin et de l'horticulture bénéficieraient de cette redistribution tandis que les grandes cultures, les exploitations mixtes et les exploitations laitières seraient perdantes.

Il existe néanmoins des doutes sérieux quant à la question de savoir si l'option d'adaptation peut relever de manière appropriée les défis importants à venir en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique, et donc soutenir la durabilité de l'agriculture elle-même à long terme.

L'option relative à l'**intégration** prend en considération la nécessité de rendre la PAC plus écologique avec la composante «écologisation» des paiements directs. Le défi est de savoir comment concevoir l'écologisation de manière à maximiser les avantages tant pour l'environnement que pour la lutte contre le changement climatique et à garantir l'utilisation durable des ressources naturelles, sans porter atteinte à l'équilibre territorial dans l'ensemble de l'UE, ainsi qu'à la compétitivité à long terme du secteur, et sans compliquer indûment la gestion des paiements directs.

L'analyse montre qu'il est possible d'y parvenir bien qu'une certaine charge administrative ne puisse être évitée. L'incidence négative qui en résulte sur les revenus reste modérée en moyenne (mais varie de manière significative entre les États membres, les régions et les systèmes d'exploitation); cette incidence négative serait aggravée par l'adoption d'une mesure de diversification des cultures plus ambitieuse, mais se trouverait amoindrie dans le cas de dispositions plus avancées applicables aux surfaces d'intérêt écologique en raison des effets sur le marché.

La composante d'«écologisation» permettrait également de libérer des fonds dans le domaine du développement rural qui pourraient être utilisés pour des mesures plus avancées en faveur d'actions agroenvironnementales et axées sur le climat. L'effet

combiné des mesures environnementales et des mesures de soutien aux zones défavorisées dans les deux piliers pourrait ainsi améliorer de façon significative la contribution de la PAC à la fourniture de biens publics, mais au prix d'efforts administratifs supplémentaires nécessaires pour gérer une structure plus complexe et éviter que les actions ne soient menées en double. Pour autant qu'un équilibre soit trouvé dans la conception des mesures et leur mise en œuvre par les États membres, cette option préserve le mieux l'équilibre territorial en veillant à la durabilité à long terme de l'agriculture et des zones rurales.

Une modification importante de la politique de développement rural est également prévue par l'option relative à l'intégration. Le résultat escompté est une politique plus efficace, qui donne des résultats en accord avec les priorités de la stratégie Europe 2020 dans un cadre commun avec les autres fonds de l'Union européenne, pour autant que les possibilités soient bien utilisées par les États membres et les régions au niveau de la programmation et qu'une coordination plus étroite avec les autres fonds ne supprime pas les synergies avec le pilier I. La répartition du soutien en faveur du développement rural refléterait également davantage les objectifs stratégiques tout en tenant compte de la répartition actuelle.

Enfin, un meilleur ciblage de l'aide au moyen des différentes composantes des paiements directs (en particulier, le plafonnement, le régime des petits exploitants agricoles, et une meilleure définition des «agriculteurs actifs») peut contribuer à accroître l'efficacité en ce qui concerne le soutien au revenu et la fourniture de biens publics environnementaux. Pour ce qui est de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, il est nécessaire de trouver un équilibre entre améliorer le pouvoir de négociation des agriculteurs et garantir la compétitivité et les performances renforcées de l'ensemble de la chaîne.

L'option prévoyant l'intégration permettrait de maximiser la valeur ajoutée de l'UE en maintenant une agriculture durable dans l'ensemble de l'Union, en traitant d'importantes questions transnationales telles que le changement climatique et en renforçant la solidarité entre les États membres; elle serait ensuite suivie par l'option relative à l'adaptation, puis par celle prévoyant un recentrage.

Pour ce qui est du rapport coût/efficacité, l'option relative à l'intégration permettrait de faire le meilleur usage du budget en maximisant la valeur ajoutée de l'UE. Par ailleurs, l'option prévoyant l'adaptation pèserait tout autant sur le budget de l'UE sans la même ambition en matière de résultats, tandis que l'option relative au recentrage permettrait de réaliser des économies budgétaires, mais, dans le même temps, réduirait de manière significative le champ d'application et la valeur ajoutée de l'action de l'UE.

Tableau 1: Comparaison des options par objectif, valeur ajoutée de l'UE et rapport coût/efficacité

	Adaptation	Intégration	Recentrage
Une production alimentaire viable	++	+++	+
Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat	+	+++	++

Un développement territorial équilibré	++	+++	+
Valeur ajoutée de l'UE	++	+++	+
Rapport coût/efficacité	+	++	+

Sur la base de la comparaison ci-dessus, l'option privilégiée est l'option prévoyant l'intégration, suivie par l'option d'adaptation et, enfin, par l'option relative au recentrage. Cette analyse coïncide avec les préférences exprimées lors de la consultation publique (voir l'annexe 9). Alors que l'option d'adaptation peut ne pas être suffisamment ciblée et l'option relative au recentrage trop risquée, l'option prévoyant l'intégration semble trouver le juste équilibre en orientant progressivement la PAC vers les objectifs de la stratégie Europe 2020, équilibre qui devra également être trouvé pour la mise en œuvre des différents éléments.

5. SUIVI ET EVALUATION DES COUTS, DES AVANTAGES ET DE LA REALISATION DES EFFETS SOUHAITES

À l'avenir, il sera important de renforcer le suivi et l'évaluation de la PAC, y compris des nouveaux éléments de conception de la politique introduits dans le pilier I, tels que l'écologisation. Le futur système de suivi et d'évaluation applicable au développement rural devrait également mieux refléter l'approche stratégique renforcée avec des indicateurs communs fondés sur les objectifs et priorités, et faciliter l'usage de l'évaluation en tant qu'outil de gestion tout au long de la période de programmation.

En outre, le suivi et l'évaluation pour les deux piliers devraient être regroupés au sein d'un cadre commun afin de mesurer la performance de la PAC dans son ensemble dans le cadre de la stratégie Europe 2020. À cette fin, un processus est en cours pour la mise au point d'un ensemble commun d'indicateurs liés aux objectifs stratégiques, composé:

- d'indicateurs d'incidence liés à des objectifs généraux;
- d'indicateurs de résultats liés à des objectifs spécifiques;
- d'indicateurs de résultats liés aux dépenses au titre de différents instruments.

En outre, afin de remédier au manque de données disponibles, par exemple en ce qui concerne les indicateurs de durabilité, il est également envisagé de lancer un projet pilote mettant en œuvre un processus qui, en comblant le manque de données relatives aux indicateurs au niveau de l'exploitation, permettrait de mieux assurer le suivi et l'évaluation des réformes mises en œuvre.