



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20 novembre 2007
COM(2007) 722 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Préparer le «bilan de santé» de la PAC réformée

1. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE AUJOURD'HUI

1.1. Une politique profondément réformée et plus efficace

Au cours des quinze dernières années, la politique agricole commune (PAC) a connu de profonds changements, dictés par les pressions de la société européenne et par l'évolution de son économie. Les réformes de 2003/2004 ont marqué une nouvelle étape dans ce processus, en introduisant, au moyen du régime de paiement unique (RPU), le découplage des paiements directs dans la plupart des secteurs du premier pilier de la PAC et en renforçant le développement rural, second pilier de cette politique. Cette évolution, qui s'est poursuivie avec les réformes dans les secteurs du sucre (2006) et des fruits et légumes (2007), reste d'actualité, comme en témoignent les récentes propositions législatives relatives au domaine vitivinicole.

Le soutien aux producteurs est aujourd'hui dans une large mesure indépendant de toute considération en matière de production, ce qui permet aux agriculteurs de l'Union européenne de prendre leurs décisions en fonction des signaux envoyés par le marché, de s'adapter aux évolutions de leur environnement économique sur la base du potentiel de leur exploitation et de leurs propres préférences et de contribuer à améliorer la compétitivité du secteur agricole.

Par conséquent, la réforme de la PAC a rempli ses objectifs, en mettant un terme au soutien à la production, largement considéré comme une des causes des problèmes d'excédents que l'Europe a connus par le passé. Les prix de soutien de l'Union européenne, réduits dans tous les secteurs, sont désormais proches de ceux pratiqués sur les marchés mondiaux. La compétitivité de l'agriculture européenne augmente dans les secteurs clés, en dépit de la diminution de la part de marché de l'Union en ce qui concerne les produits de base. L'Union européenne est d'ores et déjà le premier exportateur mondial de produits agricoles, essentiellement de produits à haute valeur ajoutée. Elle est également le plus gros importateur agricole et représente de loin le premier marché d'exportation des pays en développement.

Par ailleurs, la PAC contribue de manière croissante à prévenir les risques de dégradation de l'environnement et à assurer la fourniture des biens publics qu'attendent nos sociétés. Le soutien aux producteurs est désormais subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité et de qualité des aliments ainsi que de bien-être des animaux.

Enfin, le renforcement de la politique de développement rural favorise la protection de l'environnement et des paysages ruraux et se révèle source de croissance, d'emploi et d'innovation dans les zones rurales. Même si dans l'Union européenne un nombre toujours plus important de ces zones seront influencées par des facteurs ne relevant pas de l'agriculture, les régions éloignées, dépeuplées ou largement dépendantes de l'agriculture seront confrontées à des problèmes particuliers en ce qui concerne leur viabilité économique et sociale. Le rôle du secteur agroalimentaire, qui représente encore 4 % du PIB total et 8 % de l'emploi, reste donc essentiel dans beaucoup de zones rurales.

1.2. Nouvelles améliorations à envisager dans le cadre du «bilan de santé»

Les évolutions évoquées ci-dessus montrent que la PAC actuelle est fondamentalement différente de celle du passé, bien qu'il existe un décalage parfois paradoxal entre les résultats de la réforme et certaines idées que l'on se fait de la PAC (qui souvent trouvent leur origine dans la période antérieure à la réforme). Toutefois, pour que la PAC reste une politique du présent et de l'avenir, il faut qu'elle puisse évaluer ses instruments, déterminer s'ils fonctionnent comme il se doit, définir les adaptations nécessaires pour respecter ses objectifs affichés et s'adapter à de nouveaux défis.

De nouvelles évolutions sont inévitables – dans un environnement en mutation rapide, toute politique gravée dans le marbre est condamnée à devenir obsolète. Si la PAC a prouvé que l'agriculture de l'Union européenne peut entreprendre avec succès les changements qui s'imposent et évoluer, il faut toutefois qu'elle permette aux agriculteurs de s'adapter dans le cadre d'une politique prévisible.

La réforme de 2003 était la première étape d'un processus visant à ancrer la PAC dans le XXI^e siècle. Il n'a pas été possible de trouver un consensus sur l'ensemble des éléments de la réforme en une seule fois. C'est pour cette raison qu'un certain nombre de clauses de révision ont été prévues dans l'accord final, tout comme d'ailleurs dans les autres réformes intervenues depuis 2003.

Ces clauses de révision permettent, sans remettre en cause les politiques actuelles, de procéder à des adaptations en fonction de l'évolution du marché ou d'autres éléments. Les différentes questions qu'elles couvrent ont été regroupées, dans le cadre de la présente communication, sous le terme de «bilan de santé». Il s'agit de répondre à trois grandes questions:

- comment rendre le régime de paiement unique plus efficace, plus rationnel et plus simple?
- comment assurer, dans un contexte de mondialisation croissante et une Union européenne à vingt-sept, la pertinence d'instruments de soutien du marché conçus à l'origine pour une Communauté de six États membres?
- 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?

2. ÉVALUER L'APPLICATION DU RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE ET ŒUVRER A SA SIMPLIFICATION

2.1. Simplification du régime de paiement unique

Alors que les «nouveaux» États membres peuvent appliquer le régime simplifié de paiement unique à la surface (RPUS) jusqu'à la fin 2010 (2011 pour la Bulgarie et la Roumanie), les quinze «anciens» devaient mettre le RPU en œuvre pour 2007.

À cet effet, ils pouvaient utiliser un modèle historique (droits à paiement calculés sur la base de montants de référence individuels), un modèle régional (droits à paiement fondés sur des montants de référence régionaux) ou encore une combinaison des deux.

Les États membres pouvaient conserver certaines aides directes spécifiques liées à la production (soutien partiellement couplé) lorsqu'ils estimaient que celles-ci étaient nécessaires pour maintenir un niveau minimal de production ou qu'elles présentaient des avantages pour l'environnement. Ils avaient également la possibilité de retenir jusqu'à 10 % des plafonds nationaux pour soutenir les activités agricoles importantes du point de vue de l'environnement ou pour améliorer la qualité et la commercialisation des produits agricoles [article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil].

Les approches historique et régionale en matière de découplage permettent toutes deux aux agriculteurs de décider de ce qu'ils produisent sans être influencés dans leurs choix par un soutien lié à la production. Néanmoins, dans un cas comme dans l'autre, le niveau de soutien de chaque agriculteur est actuellement fondé, quoique dans une mesure différente, sur les niveaux de production passés. Au fil du temps, il deviendra de plus en plus difficile de justifier les différences entre agriculteurs, tout particulièrement dans le modèle historique. Il apparaît donc approprié de permettre aux États membres de faire évoluer le modèle qu'ils ont choisi vers une approche basée sur un taux plus uniforme au cours de la période 2009-2013. Dans ce contexte, il convient également d'examiner s'il est opportun que les États membres appliquant actuellement le RPUS soient autorisés à le faire jusqu'en 2013.

Par ailleurs, compte tenu du nombre plus important de secteurs relevant désormais du RPU et à la lumière de l'expérience acquise dans l'application du régime, diverses décisions et règles de mise en œuvre se révèlent inutilement rigides et complexes.

Le bilan de santé est l'occasion idéale de proposer des adaptations qui, sans modifier la structure fondamentale du système, en améliorent et en simplifient la mise en œuvre.

2.2. Mieux délimiter le champ d'application de la conditionnalité

Si le système de la conditionnalité, en vertu duquel les paiements aux agriculteurs qui ne respectent les normes de l'Union européenne régissant l'activité agricole sont réduits, est et restera un élément essentiel de la PAC, l'expérience a montré que l'on ne peut faire l'économie de sa simplification.

Ce processus a déjà débuté, sur la base des récentes conclusions du Conseil soutenant le rapport de la Commission sur la conditionnalité, publié en mars 2007. Les propositions destinées à améliorer les contrôles et les sanctions prévus par le système font déjà l'objet de la procédure législative appropriée et devraient entrer en vigueur en 2008/2009. Par ailleurs, les travaux actuellement en cours sur d'autres simplifications de la conditionnalité viendront alimenter le débat mené dans le cadre du bilan de santé.

Toutefois, le rapport de la Commission ne portait pas directement sur le champ d'application de la conditionnalité. Pour qu'elle reste un outil adapté, la conditionnalité doit être en phase avec les demandes de la société et, quelles que soient les exigences prévues, elle doit viser un équilibre approprié entre les coûts et les avantages. Pour que la conditionnalité contribue plus efficacement à la promotion d'une agriculture durable, il est nécessaire que les exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) soient correctement ciblées.

Conformément au mandat du Conseil et compte tenu de la nécessité de simplification, il s'agira, dans le cadre du bilan de santé, de s'interroger sur le champ d'application de la conditionnalité et, à cette occasion:

- de mieux délimiter les ERMG en excluant les dispositions qui ne concourent pas directement à la réalisation des objectifs poursuivis par le système;
- d'examiner, et le cas échéant de modifier, la liste actuelle des ERMG et des BCAE afin d'améliorer la réalisation de ces objectifs.

2.3. 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. Le découplage total permet aux producteurs de maintenir, voire d'améliorer, leur situation grâce à la flexibilité qu'il leur offre en matière de production. En outre, il réduit la complexité et les coûts administratifs inhérents à la coexistence de deux systèmes. C'est en particulier le cas dans le secteur des grandes cultures.

Toutefois, des aides partiellement couplées peuvent conserver une certaine utilité, du moins à l'heure actuelle, 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 question du maintien, de l'étendue et de la date d'expiration des aides partiellement couplées doit s'inscrire dans un contexte purement régional. 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.

2.4. Niveaux de soutien minimal et maximal

La question de la répartition des aides de la PAC n'est pas neuve, mais elle est récemment revenue sur le devant de la scène dans le cadre de l'initiative pour la transparence, qui prévoit la publication des bénéficiaires des fonds européens. L'introduction du RPU ayant rendu la répartition des paiements plus visible qu'auparavant, des voix s'élèvent donc à nouveau pour demander la limitation du soutien dont bénéficient quelques grands exploitants. Par ailleurs, la mise en œuvre du RPU a fait apparaître que parmi les nombreux bénéficiaires percevant de faibles montants d'aide, souvent inférieurs aux coûts administratifs que leur gestion entraîne, certains ne sont pas de véritables agriculteurs.

Dans le cadre du bilan de santé, il conviendrait d'examiner la possibilité d'introduire une certaine limitation des paiements, tant pour les plus importants que pour les plus faibles:

- 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 élevé¹. Les limitations devront prendre en considération la nécessité de préserver la viabilité économique des grandes

¹ Par exemple: réduction de 10 % pour les paiements supérieurs à 100 000 EUR, de 25 % pour ceux dépassant 200 000 EUR et de 45 % à partir de 300 000 EUR.

exploitations et d'éviter que certains ne contournent ces mesures en scindant les exploitations;

- 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.

Les montants que ces limitations permettraient de dégager resteraient affectés dans le même État membre et pourraient être utilisés pour répondre à de nouveaux défis, notamment dans le cadre d'un article 69 révisé du règlement (CE) n° 1782/2003.

3. SAISIR DE NOUVELLES POSSIBILITES ET MIEUX REpondre AUX ATTENTES DU MARCHE

3.1. Le rôle de l'intervention sur les marchés et de la maîtrise de l'offre

Par le passé, la nécessité de réformer les mécanismes communautaires d'intervention était liée à l'évolution des marchés mondiaux; tout stock devait être écoulé, au moins en partie, au moyen des exportations. La réalité de la mondialisation et d'une Union européenne à 27 États membres impose une réflexion sur le devenir des instruments de l'«ancienne PAC» encore en vigueur (quotas, intervention publique, soutien des prix et restitutions, par exemple), compte tenu notamment des perspectives à moyen terme sur les marchés, particulièrement favorables dans les secteurs des céréales et du lait.

Il s'agit donc de déterminer comment mettre en place un mécanisme d'intervention approprié, à savoir un mécanisme qui, tout en constituant un filet de sécurité, peut fonctionner sans recours aux ventes subventionnées (sur le marché intérieur ou sur le marché international). Étant donné qu'une concurrence effective sur les marchés agricoles reste l'un des objectifs de la PAC, la Commission entend examiner si les outils de gestion de l'offre existants poursuivent toujours un objectif fondé ou s'ils ne font qu'entraver la capacité de l'agriculture européenne de répondre aux signaux du marché.

Par ailleurs, la Commission a l'intention de suivre de près la situation actuelle sur le marché et d'analyser si celle-ci est une conséquence à court terme des mauvaises récoltes 2006/2007 ou s'il s'agit d'une tendance à plus longue échéance susceptible de créer une pression sur les marchés agricoles et sur l'approvisionnement. Sur la base de cette analyse, la Commission décidera s'il est approprié de proposer de nouvelles mesures.

3.2. Intervention dans le secteur des céréales

Conformément au mandat défini dans la récente décision du Conseil, un examen approfondi du mécanisme d'intervention dans le secteur des céréales est en cours, qui tient compte de la croissance du marché des biocarburants et de l'incidence potentielle de l'augmentation de la demande de céréales.

La décision prise en 2007 de réduire l'intervention pour le maïs était nécessaire étant donné que cette dernière était utilisée à des fins contraires à son objectif premier, à savoir servir de filet de sécurité, ce qui pouvait entraîner une perte relative de compétitivité pour l'orge et éventuellement le blé tendre et faire courir le risque d'une augmentation des stocks publics de ces céréales.

C'est pourquoi, dans le contexte actuel, l'extension aux autres graines fourragères du modèle d'intervention pour le maïs semble la meilleure solution. De cette manière, la

Commission pourrait réagir dans les situations de crise, tout en permettant aux agriculteurs d'orienter leur production en fonction des prix du marché. 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.

3.3. Gel des terres: abolir la gestion de l'offre, renforcer les bienfaits pour l'environnement

Le gel des terres a été introduit non seulement pour freiner la production européenne de céréales à une époque où les stocks étaient importants, mais aussi pour permettre au secteur des céréales de l'Union européenne de s'adapter aux conditions du marché mondial. Cet instrument a perdu une grande partie de sa pertinence en raison de l'évolution des marchés et de l'introduction du RPU.

La situation prévisible de l'offre et de la demande de céréales, y compris en ce qui concerne la réalisation de l'objectif fixé par l'Union en matière de biocarburants, plaide en faveur de la mobilisation de terres actuellement retirées de la production en vertu du mécanisme de gel des terres obligatoire.

Toutefois, la suppression définitive de ce mécanisme rendra nécessaires des mesures permettant de préserver les incidences bénéfiques de celui-ci sur l'environnement. On pourrait par exemple le remplacer par des mesures de développement rural adaptées au niveau local, étant donné que les conditions agroenvironnementales ne sont pas homogènes dans l'espace.

Pour préserver et accroître encore ces incidences positives, 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, comme la gestion environnementale des jachères, la protection des bandes ripicoles, le boisement et les mesures concernant l'adaptation au changement climatique et la politique des énergies renouvelables, telles que les corridors de biodiversité.

3.4. Suppression des quotas laitiers: préparer un «atterrissage en douceur»

Avant la fin de l'année 2007, la Commission présentera un rapport qui examinera dans le détail l'évolution des marchés laitiers. Compte tenu des tendances observées depuis 2003, une conclusion générale s'impose d'ores et déjà: les raisons qui justifiaient l'introduction de quotas laitiers dans l'Union européenne ne sont plus d'actualité.

Alors qu'à l'époque l'Europe était confrontée à une hausse de l'offre et à une stagnation de la demande de produits de base, nous observons aujourd'hui, sur le marché intérieur comme sur le marché international, une augmentation de la demande de produits de haute valeur (particulièrement les fromages et les produits laitiers frais), des prix élevés et, partant, un recul de l'intervention comme débouché pour le beurre et le lait écrémé en poudre.

Il convient dans ce contexte de se demander quelles sont, le cas échéant, les mesures à prendre avant l'expiration du régime de quotas laitiers le 31 mars 2015 pour assurer une transition sans heurt vers une politique laitière davantage en phase avec les besoins du marché.

Élimination progressive

En termes économiques, la décision prise en 2003 de ne pas augmenter davantage les quotas a restreint la capacité du secteur de mieux répondre aux besoins du marché et

d'accroître sa compétitivité. En termes de politique, le régime de quotas a creusé l'écart entre le secteur laitier et les autres secteurs agricoles réformés.

Si l'on ne fait rien d'ici l'expiration des quotas laitiers en 2014/2015, la valeur élevée des quotas empêchera les agriculteurs les plus performants de profiter des nouvelles possibilités alors que les exploitations les moins rentables, situées dans des régions défavorisées, souvent montagneuses, rencontreront de grandes difficultés en raison de la chute significative des prix qui suivra la suppression brutale des quotas.

Il ressort en conclusion qu'une augmentation progressive des quotas est la solution la plus indiquée pour préparer l'«atterrissage en douceur» du secteur d'ici à la suppression de ces derniers. Le niveau auquel il conviendra de fixer ces quotas augmentés sera proposé sur la base d'une analyse toujours en cours, qui devra permettre de déterminer non seulement l'incidence de la suppression des quotas par État membre et par région, mais aussi les mesures d'accompagnement nécessaires (par exemple, adaptations de l'intervention ou du superprélèvement) en vue de rendre ce processus aussi fluide que possible.

Mesures en faveur des régions montagneuses

D'une manière générale, on s'attend à ce que l'élimination progressive des quotas laitiers entraîne un accroissement de la production, une baisse des prix et un renforcement de la compétitivité du secteur. Dans le même temps, certaines régions, dont notamment les régions montagneuses, devraient éprouver des difficultés à maintenir un niveau minimum de production.

Il est possible de remédier à certains de ces problèmes grâce à des mesures de développement rural destinées à augmenter la valeur ajoutée des produits laitiers. Toutefois, étant donné que les politiques de développement rural n'ont pas pour objet le maintien de la production, il est nécessaire de trouver une autre solution pour que les régions montagneuses puissent elles aussi bénéficier d'un «atterrissage en douceur» après la suppression des quotas. On pourrait par exemple mettre en place des mesures de soutien spécifique dans le cadre d'un article 69 révisé du règlement (CE) n° 1782/2003. À cet effet, il conviendrait d'assouplir la règle actuelle qui veut que ce type de mesures s'applique au niveau sectoriel.

En résumé, pour ce qui est de la suppression des quotas laitiers, il s'agira dans le cadre du bilan de santé:

- de proposer les augmentations de quotas propres à assurer un «atterrissage en douceur» après la suppression de ces derniers, prévue en 2014/2015;
- de déterminer les modifications des autres instruments de la politique laitière qui permettront de faciliter cette transition;
- de proposer des mesures de nature à atténuer les effets négatifs attendus dans certaines régions.

3.5. Autres mesures de maîtrise de l'offre

Dans une série d'autres secteurs, généralement de taille modeste (fourrages séchés, amidon, chanvre et lin), des mesures de maîtrise de l'offre et des paiements liés à la production existent également. L'efficacité de ces mesures et paiements ainsi que leur utilité à long terme feront l'objet d'une évaluation approfondie dans le cadre du bilan de santé.

Il s'agira de dresser la liste des mesures ainsi que de déterminer le calendrier approprié pour intégrer dans le RPU les aides liées à la production encore en vigueur. Il conviendra également d'examiner si, dans certains cas, le maintien d'un certain niveau de soutien est nécessaire pour préserver les avantages que la production apporte à l'économie locale et qui ne peuvent être garantis d'une autre manière.

4. RELEVER LES NOUVEAUX DEFIS

4.1. Gestion des risques

Le soutien découplé aux producteurs, en rompant le lien entre le niveau des paiements agricoles et la quantité produite, permet aux agriculteurs de mieux faire face aux risques *prévisibles*, par exemple en délaissant les marchés peu rentables au profit de marchés plus rémunérateurs. Le découplage permet également aux producteurs d'atténuer les risques *imprévus*.

Toutefois, la modification des instruments de marché traditionnels et le passage à un soutien direct des producteurs ont donné lieu à un débat sur les différentes manières de gérer les risques, ceux liés aux prix et à la production (par exemple, climatiques ou sanitaires) étant considérés comme les deux principaux facteurs susceptibles d'entraîner des variations de revenus.

Dans le prolongement du débat intervenu au Conseil en 2005, la Commission a poursuivi sa réflexion sur la gestion des risques, sur la base d'analyses internes et externes, tandis que dans l'intervalle, un soutien communautaire en faveur de la gestion des risques a été introduit dans le cadre de la réforme du secteur des fruits et légumes, les organisations de producteurs étant autorisées à décider d'inclure des mesures de ce type dans leurs programmes. Par ailleurs, la proposition de la Commission sur la réforme du secteur vitivinicole prévoit des mesures de gestion des risques au travers des enveloppes nationales.

Il ressort néanmoins de l'analyse de la Commission et des avis d'experts que la liste des risques et leur étendue varient, et qu'il existe en la matière tant d'incertitudes qu'à ce stade, et aussi longtemps que l'intervention servira de filet de sécurité, une solution à l'échelle de l'Union européenne (fondée sur une approche uniforme) ne serait pas appropriée.

En outre, il convient d'encourager les États membres à recourir aux outils de développement rural, car c'est précisément le second pilier qui permet au mieux d'apporter des solutions ciblées. Les risques liés au marché et les risques climatiques varient selon les États membres, selon les secteurs et, plus important encore, selon les régions et les secteurs au sein d'un même État membre. Il est donc préférable de laisser le soin aux États membres, aux régions ou aux groupements de producteurs, au moyen de mesures du second pilier, d'évaluer leurs propres risques ainsi que les solutions qu'ils estiment les plus adéquates.

C'est pourquoi la Commission estime qu'il conviendrait, à l'occasion du bilan de santé:

- d'élargir la champ d'utilisation d'une partie des moyens dégagés au titre de la modulation pour la mise en œuvre de mesures de gestion des risques dans le cadre de la politique de développement rural, pour autant que ces mesures remplissent les critères de la «boîte verte»;

- d'examiner au cas par cas la nécessité de mesures complémentaires dans le cadre des futurs ajustements des mécanismes de marché et de réaliser, à un stade ultérieur, une analyse plus générale de la gestion des risques pour la période postérieure à 2013.

4.2. **Changement climatique, bioénergies, gestion de l'eau et biodiversité**

Parmi les défis que l'agriculture de l'Union européenne doit relever, le changement climatique, les bioénergies et la gestion de l'eau revêtent une importance capitale. Des trois, c'est le changement climatique qui joue le rôle le plus décisif, car c'est de lui que dépendent les évolutions dans les deux autres domaines.

En matière d'atténuation des effets du **changement climatique**, l'agriculture européenne a contribué davantage que les autres secteurs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, essentiellement grâce à l'amélioration des méthodes de production (c'est-à-dire une utilisation plus rationnelle des engrais) et à la diminution du nombre de bovins. Toutefois, à l'avenir, le secteur agricole sera appelé à faire davantage d'efforts, dans le cadre de la stratégie globale de réduction des émissions élaborée par l'Union.

Néanmoins, l'agriculture de l'Union européenne est également très exposée au changement climatique. Les incertitudes liées aux régimes de précipitations, aux phénomènes climatiques extrêmes, au niveau des températures, à la disponibilité de l'eau et aux conditions pédologiques sont sources de nombreuses préoccupations. C'est pourquoi il est également nécessaire d'améliorer les mesures d'adaptation. Le livre vert récemment publié sur l'adaptation au changement climatique appelle le secteur agricole européen à contribuer davantage à l'atténuation des effets de ce changement.

La feuille de route de l'Union pour les sources d'énergie renouvelables a établi des objectifs contraignants en ce qui concerne la part des **biocarburants** (10 %) et celle des énergies renouvelables (20 %) dans la consommation totale de carburant et d'énergie d'ici 2020. Ces objectifs sont étroitement liés à ceux fixés en matière d'atténuation des changements climatiques et sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'agriculture européenne. Dans le même temps, la vocation première de l'agriculture européenne restera la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux.

Comme l'indiquait déjà la communication de la Commission de juin 2007 consacrée au manque d'eau et à la sécheresse, le bilan de santé offre l'occasion d'examiner comment mieux intégrer dans la PAC les questions liées à la gestion de l'eau. Il est essentiel que l'agriculture de l'Union européenne adopte une **gestion de l'eau** durable, faute de quoi la pression sur la quantité d'eau disponible pour l'agriculture et sur sa qualité augmentera considérablement.

Par ailleurs, enrayer le déclin de la **biodiversité** reste un défi de taille que le changement climatique et la demande d'eau rendent plus pressant encore. Les États membres se sont engagés à mettre un terme à la perte de biodiversité d'ici 2010, mais il est peu probable que cet objectif soit atteint. L'agriculture a un rôle essentiel à jouer dans la protection de la biodiversité.

Le bilan de santé offre de nombreuses possibilités de relever ces défis:

- grâce au renforcement des mesures de développement rural existantes, il serait possible de favoriser l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à

ces derniers, l'amélioration de la gestion de l'eau, la fourniture de services environnementaux dans le domaine des biocarburants et la protection de la biodiversité;

- la conditionnalité permettrait également de contribuer aux objectifs en matière de changement climatique ou de meilleure gestion de l'eau, que ce soit au moyen des ERMG ou des BCAE;
- la recherche et l'innovation sont indispensables si l'on veut relever les nouveaux défis dans le domaine de l'environnement et de la productivité, y compris en ce qui concerne les biocarburants de deuxième génération, dont il convient par ailleurs d'encourager la mise au point dans le cadre des mesures de développement rural;
- il importe de déterminer si le régime actuel de soutien aux cultures énergétiques est toujours efficace en termes de coût compte tenu des nouveaux éléments incitant à la production de biomasse (objectifs obligatoires en matière d'énergie et prix élevés).

4.3. Renforcer le second pilier

Les nouveaux défis liés aux questions évoquées dans la présente communication rendent nécessaire un renforcement du second pilier, notamment à la lumière des contraintes actuelles auxquelles sont soumis les États membres en raison de la diminution de leur soutien attendu au développement rural consécutive à la décision de 2005 sur les perspectives financières. Ce renforcement s'impose également si l'on veut répondre à la nécessité d'accroître les efforts dans le domaine de l'innovation en vue de relever les nouveaux défis en matière d'environnement et de productivité, y compris en ce qui concerne les biocarburants de deuxième génération.

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. Pareille décision, qui, sur la durée, touchera tous les États membres, une fois qu'ils bénéficieront intégralement du soutien communautaire, doit respecter la répartition entre États membres des fonds provenant de la modulation et tenir compte des règles existantes. À cet effet, on pourrait:

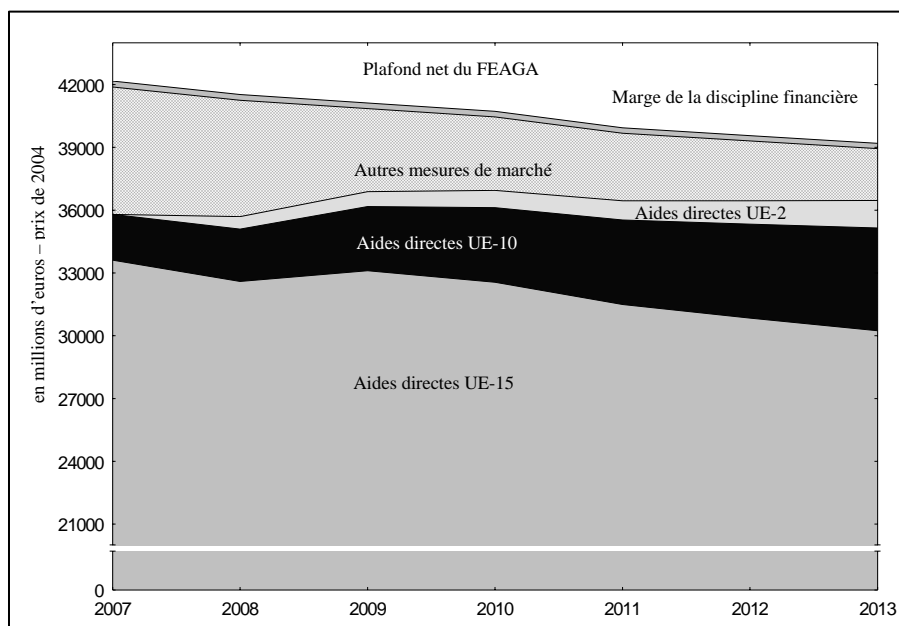
- pour les exercices budgétaires 2010 à 2013, augmenter chaque année de 2 % la modulation obligatoire existante;
- réfléchir à la manière dont il convient de tenir compte d'une éventuelle modulation obligatoire dans l'UE-10, tout en respectant la répartition actuelle de l'aide au développement rural entre les États membres.

5. CADRE FINANCIER

La présente communication repose sur le postulat financier qu'aucun financement supplémentaire de l'Union européenne ne sera disponible en faveur des premier et second piliers de la PAC au cours de la période 2007-2013.

Dans ce cadre, le plafond des dépenses diminuera en prix constants, ce qui signifie que la discipline financière pourrait s'appliquer aux agriculteurs au cours de la période, quoique dans une moindre mesure que ce qui avait été prévu auparavant si les prix du marché se maintiennent à leur niveau élevé actuel.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le plafond net pour les dépenses du premier pilier décroît en prix constants de 2004, alors que l'UE-12 nécessitera une hausse continue des montants consacrés aux aides directes, conformément aux traités d'adhésion.



6. CONCLUSIONS

En 2007 et 2008, la Commission définira son approche du réexamen budgétaire 2008/2009, comme prévu dans la communication intitulée «Réformer le budget, changer l'Europe». Le bilan de santé 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.

Dans la présente 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.

Pour favoriser ce dialogue, la Commission a l'intention d'organiser deux séminaires avec les parties prenantes², qui marqueront le lancement de la consultation publique relative à la communication.

² Prévus le 6 décembre 2007 et le 11 janvier 2008.