



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de l'agriculture et du développement rural

24.11.2010

COMMUNICATION AUX MEMBRES

(10/2010)

Objet: La PAC à l'horizon 2020: Document de travail sur la communication CE du 18 novembre 2010

Ce document est **un résumé d'une note d'information plus complète** rédigée par le département thématique B pour le groupe de travail sur la réforme de la politique agricole commune, tel que convenu par les coordinateurs de la DG AGRI le 27 octobre 2010. L'objectif de ce document est de **simplifier le travail des députés européens** sur la prochaine réforme de la PAC. Il analyse la communication de la Commission du 18 novembre 2010 concernant la PAC à l'horizon 2020 et suggère une **série de questions** sur des sujets de première importance.

CM\839647FR.doc

PE452.848v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

SOMMAIRE

I. GÉNÉRALITÉS	4
1. Légitimer la PAC: les défis nouveaux et objectifs	4
2. L'architecture de la PAC	5
3. Les scénarios de la réforme de la PAC	5
4. La période transitoire	6
5. Compatibilité avec l'agenda des travaux de simplification	7
6. Vers une PAC des biens publics	7
II. LES INSTRUMENTS FUTURS: PAIEMENTS DIRECTS	8
7. L'approche générale et la répartition des paiements directs	8
8. La composante de base des paiements directs	9
9. La composante écologique	9
10. Les paiements pour les «zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques»	10
11. L'élément couplé facultatif résiduel	10
12. Les bénéficiaires des paiements directs	11
13. Les paiements directs aux petits exploitants agricoles	11
14. Le plafonnement des paiements directs	12
III. LES INSTRUMENTS FUTURS: LES MARCHÉS	12
15. Les instruments de marché	12
16. L'alimentation et l'aide aux personnes défavorisées	14
17. La transmission efficace des signaux du marché	15
18. Les marchés des dérivés	15
IV. LES INSTRUMENTS FUTURS: LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL (2^e PILIER)	16

19. Les instruments de développement rural	16
V. QUELQUES SUJETS NON ABORDÉS POUR LE SCÉNARIO 2013	17
20. Les préoccupations budgétaires	17
21. Les préoccupations de l'OMC	18
22. Les préoccupations en matière de sécurité alimentaire	18
23. Le processus décisionnel pour la réforme de la PAC	19

I. GÉNÉRALITÉS

1. LÉGITIMER LA PAC: LES DÉFIS ET LES OBJECTIFS NOUVEAUX

Propositions (sections 3 et 5)

La communication du 18 novembre définit **trois défis prioritaires** pour l'agriculture (section 3):

- Préserver la capacité de l'Europe à assurer la **sécurité alimentaire**. Dans un monde caractérisé par une mondialisation de plus en plus forte et où la volatilité des prix est en hausse, la PAC doit améliorer la compétitivité du secteur agricole et augmenter sa valeur au sein de la chaîne alimentaire, garantir une réserve alimentaire diversifiée et de grande qualité et prendre en compte les faibles revenus dans le contexte de la crise économique.
- Aider l'agriculture à s'adapter et à réagir positivement quant au **changement climatique (par la séquestration du carbone, la production de biomasse et la réduction des émissions de GES) et aux défis environnementaux (comme l'épuisement des sols, la qualité de l'eau et de l'air et la biodiversité)**.
- Atténuer les **déséquilibres territoriaux**, en améliorant la vitalité et le potentiel économique des zones rurales, en particulier dans les «régions essentiellement rurales».

De ces trois défis découlent **trois objectifs**, divisés chacun en différents sous-objectifs (section 5):

- **Une production alimentaire viable.** Cet objectif est séparé en trois sous-objectifs stratégiques: contribuer au revenu agricole et limiter ses variations; améliorer la compétitivité du secteur agricole et son rapport de force au sein de la chaîne alimentaire; et conserver la répartition de l'espace de la production agricole, notamment dans les régions marquées par des contraintes naturelles et confrontées au risque d'abandon des terres.
- **Une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat.** Cet objectif se compose de trois éléments: garantir la fourniture de biens publics environnementaux grâce à l'agriculture et la sylviculture; favoriser la croissance écologique par l'innovation; et poursuivre les actions d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements.
- **Un développement territorial équilibré.** Cet objectif comporte quant à lui trois sous-objectifs pour le développement rural: soutenir l'emploi rural; promouvoir la diversification économique rurale; et encourager la diversité structurelle dans les systèmes agricoles par l'amélioration des conditions d'exploitation des petites structures et le développement des marchés locaux.

1. QUESTIONS SUR LES OBJECTIFS DE LA PAC

- *Comment seront établies les priorités financières entre les multiples objectifs de la communication?*
- *Comment les nouveaux objectifs seront-ils reliés aux deux piliers de la PAC et aux mécanismes qu'ils comportent? En particulier, quelle est la relation avec le processus d'un meilleur ciblage?*
- *Le but est-il que ce cycle de réforme ouvre la voie à la future PAC, en l'écartant de ses objectifs agricoles et économiques traditionnels et en le rapprochant davantage d'objectifs environnementaux, territoriaux ou même sociaux?*
- *Que représenterait un échec dans la tentative de faire évoluer la PAC si l'on manque l'occasion d'améliorer son efficacité politique et de légitimer son budget?*

2. L'ARCHITECTURE DE LA PAC

Propositions (section 6.1)

La communication conserve les deux piliers: les paiements directs annuels et les mesures de marché dans le premier pilier; les mesures pluriannuelles de développement rural dans le second pilier.

2. QUESTIONS SUR L'ARCHITECTURE DE LA PAC

- *Est-il correct de penser que le «cofinancement» sera uniquement confiné au second pilier?*
- *Si la base sur laquelle les piliers doivent être définis est leurs objectifs, ne serait-il pas logique de créer un troisième pilier pour les mesures de marché?*

3. LES SCÉNARIOS POUR LA RÉFORME DE LA PAC

Proposition (section 6.2)

Trois options générales sont présentées comme de possibles voies à suivre dont les effets seront analysés avant l'adoption de décisions définitives:

- **Option 1** – *La Continuité* (PAC actuelle avec quelques modifications): Cette option se limiterait à combler quelques lacunes du système actuel, entre autres en répartissant les paiements directs plus équitablement parmi les États membres et les agriculteurs. Même dans ce cadre, cette redistribution serait limitée et garantirait par conséquent la continuité et la stabilité de la PAC actuelle.

- **Option 2** – *L'évolution* (réforme équilibrée de la PAC): Une autre possibilité consisterait à remanier la PAC en profondeur afin de la rendre plus durable et de garantir un meilleur équilibre entre les différents objectifs politiques, les agriculteurs et les États membres, en particulier par l'introduction d'une approche des priorités plus ciblée. Cette option impliquerait une plus grande efficacité des dépenses et une meilleure prise en compte de la valeur ajoutée apportée par l'UE (voir §20).
- **Option 3** – *La Rupture* (politique rurale et agroenvironnementale): Cette réforme beaucoup plus approfondie irait plus loin, en abandonnant le soutien au revenu et la plupart des mesures de marché et en donnant la priorité aux objectifs relatifs à l'environnement et aux changements climatiques plutôt qu'aux dimensions économiques et sociales de la PAC.

3. QUESTIONS SUR LES SCÉNARIOS

- *La deuxième option est-elle la meilleure voie à suivre selon la Commission?*
- *Dans quelle mesure est-il possible de considérer que la caractéristique la plus marquante des trois options est le poids relatif de chaque composante dans le nouveau modèle de paiements directs du premier pilier? Partant de cette hypothèse, dans quelle mesure les États membres pourront-ils influencer sur la décision finale entre les options?*
- *L'analyse d'impact qui accompagne les propositions législatives examinera-t-elle les trois options séparément ou des propositions hybrides combinant certains aspects des différentes options pourront-elles y être incluses?*

4. LA PÉRIODE TRANSITOIRE

Proposition (section 6.1)

La communication ne fait pas référence à une période transitoire destinée à mettre en œuvre la nouvelle PAC. Toutefois, elle fait état de l'intention de la Commission d'éviter «*tout changement brutal*» dans le **premier pilier**. Elle propose «*un système qui limite les gains et les pertes des États membres en garantissant que, dans tous les pays, les agriculteurs reçoivent une part minimum du soutien direct moyen octroyé à l'échelle de l'Union*».

Concernant la répartition des mesures de soutien au développement rural (**second pilier**) entre les États membres, la communication propose l'utilisation de critères objectifs, «*tout en évitant une rupture brutale par rapport au régime actuel*».

4. QUESTIONS SUR LA PÉRIODE TRANSITOIRE

- *Quel sera le délai de mise en œuvre progressive des nouveaux mécanismes?*
- *Quels mécanismes seront affectés par de possibles dispositions transitoires?*
- *Les États membres seront-ils en mesure de choisir le rythme d'une transition concernant le programme des aides directes dans le premier pilier?*

5. LA COMPATIBILITÉ AVEC L'AGENDA DES TRAVAUX DE SIMPLIFICATION

Proposition (section 1, 6.1 et annexe)

Les principales références spécifiques à la simplification dans la communication apparaissent au sujet de la conditionnalité, des mesures de marché et du développement rural. La première propose de fournir aux exploitants agricoles et aux administrations un ensemble de règles plus simples et plus compréhensibles, sans toutefois vider de sa substance le concept de conditionnalité. La deuxième parle du besoin de «*rationalisation et de simplification*» des instruments de mesure du marché en place actuellement. La troisième suggère de définir un ensemble d'indicateurs simplifiés dans le cadre commun de suivi et d'évaluation. La poursuite des travaux de simplification est aussi considérée comme un élément essentiel pour garantir le caractère contrôlable des mesures proposées.

5. QUESTIONS SUR LA COMPATIBILITÉ DE L'AGENDA DES TRAVAUX DE SIMPLIFICATION

- *Dans quelle mesure les propositions pour un premier pilier à plusieurs niveaux (avec des éléments obligatoires et volontaires), plafonnant l'ajustement du travail et les paiements supplémentaires pour les petits exploitants agricoles, sont-elles cohérentes avec l'agenda des travaux de «simplification»?*
- *De même, dans quelle mesure la proposition d'apporter le soutien exclusivement aux «exploitants actifs» correspond-elle à une tentative de simplifier davantage la PAC, étant donné les difficultés potentielles à trouver une définition solide et à ensuite mettre en œuvre ses conditions?*
- *Dans le cadre d'un système de paiement par zone généralisé, pourquoi serait-il nécessaire de conserver la complexité des droits?*

6. VERS UNE PAC DES BIENS PUBLICS

Proposition (sections 1, 2, 3, 4, 5, 6, et annexe)

L'un des objectifs stratégiques de la proposition est de soutenir les communautés agricoles qui fournissent aux Européens des denrées alimentaires de qualité et variées produites de manière durable, en accord avec les ambitions relatives à l'environnement, à l'eau et au bien-être animal de l'Europe.

La communication part de l'idée que le futur système de rémunération des services collectifs que les «*exploitants actifs*» fournissent à la société augmenterait l'efficacité et la rentabilité du soutien et légitimerait davantage la PAC. Pour réaliser cela, la communication propose que la future PAC contienne un premier pilier plus écologique et plus équitable et un second pilier davantage orienté vers la compétitivité et l'innovation, les changements climatiques et l'environnement.

6. QUESTIONS SUR LES BIENS PUBLICS

- *Pourquoi le bien-être animal n'est-il pas repris parmi les conditions de la composante écologique?*
- *Comment sera-t-il possible d'évaluer l'efficacité de la production de biens publics entre les mécanismes à travers les deux piliers?*

II. LES INSTRUMENTS FUTURS: LES PAIEMENTS DIRECTS

7. L'approche générale et la répartition des paiements directs

Proposition (sections 1, 2 et 6.1)

Cette communication fait état du besoin d'un **premier pilier plus écologique et plus équitable** (section 1). À cet égard, la Commission propose des ajustements à la configuration actuelle des paiements découplés, déjà considérés, en principe, comme étant en mesure de proposer un soutien au revenu de base et de produire les biens publics de base réclamés par la société européenne (section 2). Le futur premier pilier devrait se baser sur un modèle de soutien, payé annuellement à tous les exploitants actifs, adapté en fonction des **deux objectifs fondamentaux**:

- obtenir une **répartition** plus équitable du soutien en paiement direct;
- **redéfinir et mieux cibler** le soutien afin de le rendre plus cohérent avec ses fonctions économiques (soutien au revenu de base), environnementales (production de biens publics environnementaux) et territoriales.

Concernant l'objectif de répartition, la communication propose un système qui limite les gains et les pertes des enveloppes nationales *«en garantissant que, dans tous les pays, les agriculteurs reçoivent une part minimum du soutien direct moyen octroyé à l'échelle de l'Union»*.

Concernant le deuxième objectif, les nouveaux paiements directs semblent être composés de **quatre éléments principaux**: une composante de revenu de base, une composante écologique, des paiements complémentaires dans *«les zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques»* et un soutien couplé facultatif et limité (voir annexe).

Un **régime de soutien simple et spécifique** applicable **les petits exploitants agricoles** est proposé afin d'améliorer la compétitivité et la contribution à la vitalité des zones rurales et pour réduire les formalités administratives.

Enfin, la communication inclut un objectif spécifique visant à **simplifier les règles de conditionnalité**, ce qui correspond de manière générale à l'objectif principal de simplification

de la PAC.

7. QUESTIONS SUR L'APPROCHE GÉNÉRALE ET LA RÉPARTITION DES PAIEMENTS DIRECTS

- *Selon quels critères objectifs (par ex., la production agricole, la zone ou l'emploi) le budget des paiements directs sera-t-il réparti entre les États membres?*
- *Comment le système proposant de limiter «les gains et les pertes des États membres en garantissant que, dans tous les pays, les agriculteurs reçoivent une part minimum du soutien direct moyen octroyé à l'échelle de l'Union» fonctionnera-t-il dans la pratique?*
- *Quel sera l'équilibre des dépenses entre les quatre composantes du nouveau modèle de soutien direct?*
- *Quel degré de flexibilité sera accordé aux États membres lors de la mise en œuvre des différentes composantes du soutien direct?*

8. LA COMPOSANTE DE BASE DES PAIEMENTS DIRECTS

Proposition (section 6.1)

Le soutien au revenu de base sera accordé à l'aide d'un paiement direct découplé de base, qui offre un **niveau uniforme de soutien obligatoire à tous les exploitants agricoles dans un État membre (ou une région)** en fonction des droits transférables qui ne peuvent être activés qu'associés à des surfaces agricoles admissibles, et au respect des critères de conditionnalité.

8. QUESTIONS SUR LA COMPOSANTE DE BASE DES PAIEMENTS DIRECTS (1^{er} PILIER)

- *Quelles hypothèses servent de base à l'admissibilité d'une terre dans le cadre de cette composante?*
- *Quel est le poids de cette composante dans le modèle proposé?*

9. LA COMPOSANTE ÉCOLOGIQUE

Proposition (section 6.1 et annexe)

La communication stipule qu'un élément majeur des réformes proposées par la Commission consistera à «renforcer les performances environnementales de la PAC au moyen d'une **composante «écologique» obligatoire** dans les paiements directs prenant la forme de mesures environnementales applicables sur l'ensemble du territoire de l'UE».

Cette composante «écologique» *«pourrait prendre la forme d'actions environnementales simples, généralisées, non contractuelles et annuelles qui aillent au-delà de la conditionnalité.»* (section 6.1), en fonction des coûts supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de ces actions (annexe). La communication aborde également la possibilité d'inclure les critères des zones Natura 2000 actuelles et d'améliorer certains éléments des normes BCAE.

9. QUESTIONS SUR LA COMPOSANTE ÉCOLOGIQUE DES PAIEMENTS DIRECTS

- *Comment seront mis en œuvre les critères Natura 2000 et les normes BCAE améliorées inclus dans la composante écologique?*
- *Quelles seront les différences entre la conditionnalité dans la composante de revenu de base, les exigences environnementales dans la composante écologique et la base des mesures agroalimentaires plus ciblées dans le second pilier?*
- *Quelles preuves amènent la Commission à conclure que la nouvelle composante «écologique» proposée dans le premier pilier produira des biens publics environnementaux de manière plus efficace qu'en redéployant les mêmes ressources dans des programmes correctement ciblés dans le second pilier?*

10. LES PAIEMENTS POUR LES «ZONES MARQUÉES PAR DES CONTRAINTES NATURELLES SPÉCIFIQUES»

Proposition (section 6.1 et annexe)

La troisième composante du nouveau système de paiements directs proposé envisage un soutien au revenu supplémentaire à tous les exploitants agricoles situés dans des **zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques**, sous la forme d'un paiement fondé sur la superficie. Ce paiement viendrait compléter le soutien accordé au titre du second pilier.

10. QUESTIONS SUR LES PAIEMENTS POUR DES «ZONES MARQUÉES PAR DES CONTRAINTES NATURELLES SPÉCIFIQUES»

- *La nouvelle classification des zones défavorisées sera-t-elle prête avant les propositions législatives sur l'avenir de la PAC?*
- *Quels éléments du soutien aux zones défavorisées demeureront dans le second pilier?*

11. L'ÉLÉMENT COUPLÉ FACULTATIF RÉSIDUEL

Proposition (section 6.1 et annexe)

Un quatrième niveau consisterait en un soutien couplé facultatif et limité qui pourrait continuer à être octroyé *«pour prendre en compte les problèmes spécifiques de certaines régions où se pratiquent des formes particulières d'agriculture considérées comme très importantes pour des raisons économiques et/ou sociales»*.

11. QUESTIONS SUR L'ÉLÉMENT COUPLÉ FACULTATIF

- *Quels éléments de l'art. 68 actuel seront appuyés par la nouvelle aide couplée facultative?*
- *Cette composante aiderait-elle les éleveurs de bétail qui ne disposent pas d'hectares admissibles dans la continuité de la situation actuelle?*

12. LES BÉNÉFICIAIRES DES PAIEMENTS DIRECTS

Proposition (sections 4 et 6.1)

La communication propose un soutien ciblé aux *«exploitants actifs»*, en réponse aux critiques émises par la Cour des comptes européenne - .

12. QUESTIONS SUR LES BÉNÉFICIAIRES DES PAIEMENTS DIRECTS

- *Comment la Commission a-t-elle l'intention d'améliorer la définition et le ciblage du soutien aux «exploitants actifs»?*
- *Étant donné l'attention accrue portée sur la production de biens publics, dans quelle mesure est-il nécessaire de disposer d'une définition plus complète, qui engloberait tous les exploitants responsables d'une gestion active des terres?*
- *Pourquoi la Commission n'a-t-elle pas proposé un cadre européen facultatif qui définisse un statut européen d'«exploitant agricole» et/ou de «bénéficiaire des priorités» pour les aides de la PAC?*
- *Quel type de bénéficiaires existants la Commission souhaite-t-elle déqualifier par cette initiative: les propriétaires requérants, les organisations caritatives et les fondations qui possèdent des terres entretenues selon les normes BCAE, ou des entreprises diversifiées dont le revenu vient principalement des activités non agricoles?*

13. LES PAIEMENTS DIRECTS AUX PETITS EXPLOITANTS AGRICOLES

Proposition (sections 3.3, 5 - objectif 3, et 6.1)

Dans les sections concernant l'équilibre territorial (sections 3.3 et 5 - objectif 3), la communication souligne l'importance de l'emploi rural qui constitue la base du tissu social des zones rurales et la diversité structurelle dans les systèmes agricoles. Dans ce contexte, les petites exploitations jouent un rôle spécifique en contribuant à l'attrait et à l'identité des régions rurales (section 5). La communication vise à améliorer les conditions d'exploitation des petites structures et à développer les marchés locaux. Elle propose également un nouveau programme (dans le premier pilier) afin d'aider spécifiquement les petits exploitants à améliorer leur compétitivité et la contribution à la vitalité des zones rurales, ainsi qu'à réduire les formalités administratives (section 6.1).

13. QUESTIONS SUR LES PETITS EXPLOITANTS

- *Quelle est la définition détaillée de «petit exploitant»?*
- *La notion de «petit exploitant» est-elle ici synonyme d'exploitation de subsistance et/ou de semi-subsistance?*
- *Le soutien aux petits exploitants au titre du premier pilier sera-t-il calculé sur la base d'une portion du soutien au revenu de base?*

14. LE PLAFONNEMENT DES PAIEMENTS DIRECTS

Proposition (section 6.1 et annexe)

La communication propose l'adoption d'une **limite supérieure pour les paiements directs** perçus par les grandes exploitations individuelles, bien que des dérogations soient possibles pour les grandes exploitations dont les effectifs sont importants, car **l'intensité du travail salarié** sera prise en compte.

14. QUESTIONS SUR LE PLAFONNEMENT DES PAIEMENTS DIRECTS

- *Pourquoi le plafonnement est-il limité exclusivement à la composante de base?*
- *Quel devrait être le seuil de la limite supérieure appliquée aux paiements dans le cadre du soutien au revenu de base?*
- *Comment pourrait être appliquée dans la pratique la dérogation basée sur «l'intensité du travail salarié»?*
- *Étant donné la résistance historique rencontrée par les précédentes propositions de «plafonnement» de la part des États membres possédant la plus grande quantité de grandes exploitations, comment la Commission va-t-elle garantir que cette idée fasse son chemin jusqu'à l'accord définitif sur la réforme?*

III. LES INSTRUMENTS FUTURS: LES MARCHÉS

15. LES INSTRUMENTS DE MARCHÉ

Proposition (section 6.1)

La communication souligne trois domaines stratégiques concernant les mesures de marché:

- Des **adaptations possibles de l'OCM unique** qui pourraient inclure l'extension de la période d'intervention et l'application des clauses de perturbation du marché et du stockage privé à de nouveaux produits. Ces mesures de marché, et en particulier l'instrument d'intervention publique, ne devraient servir que de filet de sécurité à déployer en cas de crise des prix et d'une potentielle perturbation du marché.
- En outre, le «**paquet qualité**» qui sera présenté avant la fin 2010 élargirait les possibilités pour les agriculteurs de mieux informer le consommateur des qualités, des caractéristiques et des attributs des produits agricoles.
- Elle reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement de la **chaîne d'approvisionnement alimentaire** et dresse par conséquent une liste des questions fondamentales comme le déséquilibre des rapports de force, les relations contractuelles, la nécessité de restructurer et de consolider le secteur agricole, la transparence et le fonctionnement des marchés des dérivés de produits de base agricoles. Les propositions législatives sur le lait qui doivent être présentées avant la fin 2010 devront préciser ces mesures.

15. QUESTIONS SUR LES INSTRUMENTS DE MARCHÉ

- *Sera-t-il possible de remplacer les filets de sécurité et d'autres mesures de marché par l'ensemble d'outils de gestion des risques et les marchés des dérivés de produits de base?*
- *Les nouveaux mécanismes destinés à améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire proposés pour le secteur laitier seront-ils étendus aux autres secteurs?*
- *Le futur cadre des marchés des dérivés, mentionné dans la section sur les mesures de marché, sera-t-il inclus dans l'OCM unique?*
- *Pourquoi cet ensemble d'outils de gestion des risques n'est-il pas incorporé dans l'OCM unique?*

16. L'ALIMENTATION ET L'AIDE POUR LES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Proposition (section 4)

La communication mentionne à peine dans une note de bas de page que la PAC contribuera à l'initiative phare de l'UE intitulée «*Une plateforme européenne contre la pauvreté*» dans le cadre de la *stratégie Europe 2020 - la croissance inclusive*.

16. QUESTIONS SUR LA NOURRITURE ET L'AIDE POUR LES PERSONNES DÉFAVORISÉES

- *Dans quelle mesure le champ d'application, dans les propositions pour la future PAC, permettra-t-il d'inclure des mesures offrant un régime plus sain à l'attention des consommateurs les plus pauvres de l'UE en particulier?*
- *La nouvelle PAC intégrera-t-elle le programme actuel d'aide alimentaire pour les personnes nécessiteuses?*
- *Serait-il approprié d'intégrer ce programme au sein de l'OCM unique?*

17. LA TRANSMISSION EFFICACE DES SIGNAUX DU MARCHÉ

Proposition (sections 5 et 6.1)

La communication aborde, dans le cadre de l'objectif 1: une «*production alimentaire viable*», la nécessité d'améliorer l'apport de la valeur de l'agriculture dans la chaîne alimentaire afin de rééquilibrer les pouvoirs, car le secteur agricole est très éclaté par rapport aux autres secteurs de la chaîne alimentaire.

Eu égard à la crise du marché du lait en 2009, la communication fait état de la nécessité de mettre en place de nouveaux éléments stratégiques touchant au fonctionnement de la chaîne alimentaire.

17. QUESTION SUR LE FONCTIONNEMENT EFFICACE DES SIGNAUX DU MARCHÉ ET DU MARCHÉ DES DÉRIVÉS

- *Le «paquet lait» peut-il être considéré comme le précurseur des règlements qui seront alors étendus aux autres secteurs?*

18. LES MARCHÉS DES DÉRIVÉS

Proposition (section 6.1)

Dans la section sur les mesures de marché, la communication cite le fonctionnement des marchés des dérivés de produits de base agricoles comme l'un des sujets essentiels à débattre.

18. QUESTIONS SUR LES MARCHÉS DES DÉRIVÉS

- *Le développement des marchés des dérivés, que la communication propose dans la section sur les mesures de marché, sera-t-il intégré dans l'OCM unique?*
- *Comment la proposition destinée à améliorer le fonctionnement du marché des dérivés de produits de base agricoles correspond-elle à la proposition de la Commission sur les dérivés négociés hors bourse?*
- *Comment la proposition cherchera-t-elle à encourager les exploitants agricoles à accéder à ces outils?*

IV. LES INSTRUMENTS FUTURS: LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL (2^e PILIER)

19. LES INSTRUMENTS DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Proposition (section 6.1 et annexe)

Dans le cadre des propositions pour la politique de développement rural, la liste des thèmes est élargie avec une attention à présent davantage portée sur l'innovation, et le nombre de mesures l'est également, avec l'ajout au menu d'un **ensemble d'outils de gestion des risques**. Ces outils auraient pour but de gérer les aléas de revenu et la volatilité du marché, et ces mécanismes seraient mis à la disposition des États membres pour les aider à gérer les risques liés à la production et aux revenus, d'un outil de stabilisation des revenus compatible avec la boîte verte de l'OMC à un soutien renforcé en faveur des instruments d'assurance et des fonds communs.

La communication propose également de nouveaux **mécanismes de mise en œuvre efficaces**, et suggère que les mesures actuelles dans les quatre axes seraient ciblées différemment en fixant des objectifs quantifiés au niveau de l'UE puis au niveau des programmes, assortis de mesures d'incitation, afin d'adopter une approche davantage orientée sur les résultats. Les avantages potentiels d'une approche plus locale sont cités avant que la communication n'insiste sur l'importance d'une **cohérence renforcée** entre la politique de développement rural et les autres politiques de l'UE, un **cadre stratégique commun** pour les fonds de l'UE étant envisagé. Elle propose également que l'ensemble d'indicateurs défini dans le cadre commun de suivi et d'évaluation soit à la fois simplifié et amélioré à cet effet.

Elle propose d'examiner l'utilisation de **critères objectifs** pour la future répartition des mesures de soutien au développement rural, bien que la Commission ait le sentiment qu'elle devra éviter toute «rupture brutale» par rapport au régime actuel.

19. QUESTIONS SUR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL

- *Puisque la communication ne fait pas référence aux axes du développement rural, cela implique-t-il qu'ils seront remplacés par un ensemble de priorités ou de mesures? Le cas échéant, quelles priorités seront fixées et quelles seront les mesures?*
- *Le transfert d'une partie des mesures agroenvironnementales vers le premier pilier sera-t-il accompagné d'un transfert de ressources?*
- *Comment la Commission entend-elle fixer des objectifs quantitatifs au niveau de l'UE et des programmes pour l'évaluation des initiatives de développement rural? Les objectifs seront-ils liés aux priorités générales ou aux différentes mesures disponibles?*
- *Comment le système de suivi, basé sur des indicateurs, sera-t-il mis en œuvre sur des mesures spécifiques?*

- *Comment le système de mesures d'incitation proposé, lié à l'évaluation, fonctionnera-t-il dans la pratique? Comment la réserve de performance proposée pourrait-elle être appliquée et les ressources devraient-elles être transférées entre plusieurs États membres dans le cadre de sa mise en œuvre?*
- *Comment la Commission maintiendra-t-elle la séparation et évitera-t-elle les chevauchements entre les paiements aux zones défavorisées maintenus au sein de la politique de développement rural et les nouvelles mesures de soutien pour les «zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques» proposées pour le premier pilier?*
- *Quels critères objectifs devraient servir de base aux futures allocations du second pilier?*
- *Pendant combien de temps serait-il nécessaire d'imposer des limitations à la «rupture significative» causée par la redistribution des fonds suite au changement de la clé de répartition?*
- *Pourquoi l'ensemble d'outils de gestion des risques inclus fait-il partie du second pilier et pas du premier?*
- *En fonction de l'analyse d'impact initiale, quelle quantité de ressources sera puisée dans les objectifs de développement rural existants pour gérer le nouveau thème sur l'innovation?*

V. QUELQUES SUJETS NON ABORDÉS POUR LE SCÉNARIO 2013

20. LES PRÉOCCUPATIONS BUDGÉTAIRES

Proposition (sections 1, 3.3, 5 et 6.1)

La communication ne mentionne pas les préoccupations budgétaires générées par la nouvelle PAC mais elle plaide pour des dépenses en matière agricole au niveau de l'UE (section 5). Elle mentionne la communication relative au réexamen du budget en termes généraux (section 1) et rappelle également le principe de «*valeur ajoutée*» des dépenses de l'UE (sections 6.1 et 6.2). Elle se déclare également en faveur d'une «*répartition équitable*» des aides du premier et du second pilier entre les États membres et les exploitants agricoles (sections 1, 3.3 et 6.1).

20. QUESTIONS SUR LES PRÉOCCUPATIONS BUDGÉTAIRES

- *Comment le budget pour le premier pilier sera-t-il réparti entre les États membres?*
- *Dans quelle mesure l'ajustement des niveaux de paiement pour prendre en considération les différences de structures de coûts nationales sera-t-il en contradiction avec les principes de la politique de cohésion?*
- *Comment les enveloppes nationales du premier pilier seront-elles réparties entre les différentes composantes de l'aide proposées?*
- *Comment seront fixées les priorités financières entre les différents objectifs du premier pilier consacrés au soutien au revenu et à la production de biens publics?*

- *Comment la réflexion de la Commission a-t-elle évolué sur la question de cofinancer ou pas le nouveau soutien au titre du premier pilier pour les zones marquées par des contraintes naturelles spécifiques?*
- *Quelles dépenses rurales actuelles sont justifiées au niveau de l'UE et quelles autres dépenses relèvent des États membres?*
- *Est-il adéquat d'intégrer les programmes de cohésion rurale dans la politique régionale afin de compléter les mesures du FEADER*

21. LES PRÉOCCUPATIONS DE L'OMC

Proposition (sections 3.1 et 6.1)

La communication reconnaît que le secteur agricole de l'UE évolue dans un environnement concurrentiel du fait de l'intégration croissante de l'économie mondiale et de la libéralisation accrue des échanges (section 3.1). Cette tendance devrait se maintenir dans les années à venir, dans la perspective d'une conclusion éventuelle des négociations du cycle de Doha et des accords bilatéraux et régionaux actuellement négociés (section 3.1). Toutefois, la communication ne commente pas le cadre de l'OMC au sein duquel la nouvelle PAC se situera et aborde à peine indirectement le sujet en parlant de l'ensemble d'outils de gestions des risques facultatif dans le second pilier et de l'adaptation des «*clauses de perturbation*» à la politique des marchés (section 6.1).

21. QUESTIONS SUR LES PRÉOCCUPATIONS DE L'OMC

- *L'analyse d'impact qui accompagne les propositions législatives expliquera-t-elle le cadre multilatéral relatif à la nouvelle PAC, en particulier à la possible compatibilité avec l'OMC des nouveaux accords de soutien national?*
- *Sur quelle base les nouveaux paiements directs du premier pilier seront-ils justifiés comme étant compatibles avec la boîte verte de l'OMC?*
- *Les paiements environnementaux, ainsi que les paiements régionaux, inclus dans la boîte verte actuelle, pourraient-ils former la base des nouvelles aides proposées pour le premier pilier?*

22. LES PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Proposition (sections 2, 3 et 5)

La proposition indique que la question de la sécurité alimentaire est l'un des plus grands défis inhérents au processus global de la réforme de la PAC. La communication souligne que cette question reste l'un des objectifs principaux de la future PAC.

22. QUESTIONS SUR LES PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

- *Dans la future PAC, comment les préoccupations en matière de sécurité alimentaire seront-elles abordées?*
- *Les programmes européens actuels pour les fruits et le lait à l'école se poursuivront-ils?*

23. LE PROCESSUS DÉCISIONNEL POUR LA RÉFORME DE LA PAC

Propositions

La communication reste muette quant au processus décisionnel.

23. QUESTIONS SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL SUR LA RÉFORME DE LA PAC

- *Les propositions législatives devant être présentées par la Commission en été 2011 établiront-elles le montant des aides et les prix?*