



PARLEMENT EUROPÉEN

2009-2014

Commission de l'agriculture et du développement rural

2009/2236(INI)

24.3.2010

PROJET DE RAPPORT

sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013
(2009/2236(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteur: George Lyon

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	16

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013 (2009/2236(INI))

Le Parlement européen,

- vu le titre III du traité de Lisbonne,
 - vu le bilan de santé de la politique agricole commune,
 - vu la communication de la Commission «Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive»¹,
 - vu son étude «Le nouveau régime de paiement unique après 2013: Nouvelle approche – nouveaux objectifs»,
 - vu la publication de la Commission «Prospects for agricultural markets and income 2008-2015»,
 - vu le document de la Commission «The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation»,
 - vu l'étude «Provision of public goods through agriculture in the European Union» réalisée par l'Institut pour une politique européenne de l'environnement,
 - vu l'étude «CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view» réalisée par Notre Europe,
 - vu le document de travail sur l'avenir de la politique agricole commune après 2013²,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (A7-0000/2009),
- A. considérant qu'à ce jour, la politique agricole commune (PAC) a atteint ses objectifs en ce qui concerne l'amélioration de la productivité de la chaîne alimentaire, la contribution à un niveau de vie équitable pour la population agricole, la stabilisation des marchés et l'approvisionnement alimentaire des consommateurs de l'Union européenne (UE) à des prix raisonnables,
- B. considérant que l'agriculture reste un secteur primordial de l'économie et fournit dans le même temps des biens publics essentiels grâce à la préservation des ressources naturelles et des paysages culturels, une condition préalable à toute activité humaine dans les zones rurales,

¹ COM(2010) 2020.

² AGRI_DT (2010) 439305.

- C. considérant qu'en couvrant 47 % du territoire total de l'Union européenne, l'agriculture est l'activité qui occupe le plus de terrain dans l'UE; considérant que l'Union européenne compte 14,5 millions d'exploitations agricoles, qui génèrent plus de 355 milliards d'euros de production; considérant que la plupart des exploitations agricoles européennes se trouvent dans les pays de l'UE-12, tandis que la plupart des zones agricoles restent dans les pays de l'UE-15, qui comptent plus de 70 % des terres agricoles,
- D. considérant que les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche représentent actuellement 13,6 millions d'emplois directs et que l'industrie agroalimentaire de l'Union européenne – qui est le premier producteur mondial de boissons et de denrées alimentaires – emploie en outre cinq millions de personnes; considérant que ces secteurs représentent 8,6 % de l'emploi total dans l'UE ainsi que 4 % du produit intérieur brut (PIB) de l'UE,
- E. considérant que sept millions d'agriculteurs supplémentaires ont intégré la main-d'œuvre totale dans le secteur de l'agriculture et que la surface agricole a augmenté de 40 % au terme des derniers élargissements de l'UE (en 2004 et 2007); considérant que l'augmentation du revenu par unité de main-d'œuvre a été significativement moins marquée dans l'agriculture que dans l'économie dans son ensemble au cours des dix dernières années; considérant que le revenu moyen des agriculteurs dans l'UE-27 représente moins de 50 % du revenu moyen dans les autres secteurs de l'économie,
- F. considérant que la taille physique moyenne des exploitations agricoles s'est accrue en raison de la restructuration du secteur mais que les exploitations de petite taille restent prédominantes dans l'Union européenne, la taille moyenne des exploitations étant de 12 hectares; considérant que l'agriculture de subsistance reste un défi critique, en particulier dans les nouveaux États membres, où elle emploie la moitié de la main-d'œuvre totale,
- G. considérant que la crise économique a eu des conséquences particulièrement négatives sur l'agriculture en entraînant une diminution de l'ordre de 12,2 % en moyenne des revenus agricoles entre 2008 et 2009 et en provoquant une hausse du chômage dans les zones rurales au cours de l'année dernière; considérant que la crise économique a eu pour conséquence directe une diminution de la consommation en Europe de l'ordre de 10,55 % en moyenne entre 2008 et 2009, voire supérieure à 20 % dans certains États membres; considérant que la crise économique a eu d'autres répercussions telles que le manque d'accès au crédit pour les agriculteurs et des contraintes sur les finances publiques des États membres, affaiblissant la capacité de ces derniers à apporter des cofinancements,
- H. considérant que la volatilité des prix sur les marchés agricoles a augmenté de façon spectaculaire et que cette augmentation devrait se poursuivre, entraînant ainsi des pics et des chutes extrêmes des prix des produits agricoles de base sur les marchés européens; considérant qu'entre 2006 et 2008, le prix de plusieurs produits de base a enregistré des augmentations considérables, atteignant parfois 180 %, comme dans le cas des céréales; considérant que le prix des produits laitiers s'est effondré en 2009, perdant en moyenne 40 %; considérant que ces fluctuations extrêmes des prix ont eu des retombées négatives sur les producteurs et n'ont pas profité aux consommateurs,
- I. considérant que les indicateurs agroenvironnementaux révèlent un fort potentiel du

secteur agricole pour l'atténuation des conséquences du changement climatique, en particulier en ce qui concerne le stockage du dioxyde de carbone et la production d'énergies renouvelables; considérant que l'agriculture est essentielle pour la préservation de la biodiversité, pour la gestion des ressources en eau ainsi que pour la lutte contre l'érosion des sols et qu'elle peut jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre le changement climatique,

- J. considérant que les émissions de gaz à effet de serre produites par les activités agricoles (élevage inclus) ont diminué de 20 % entre 1990 et 2007 dans les 27 États membres; considérant que la part de ces émissions produites par l'agriculture est passée de 11 % en 1990 à 9,3 % en 2007, notamment en raison de l'utilisation plus efficace des engrais et du fumier liquide, des récentes réformes structurelles de la PAC et de la mise en œuvre progressive d'initiatives agricoles et environnementales,
- K. considérant que la part des dépenses relevant de la PAC dans le budget de l'Union européenne n'a cessé de décroître – elle représentait presque 75 % du budget de l'UE en 1985 et ne devrait plus être que de 39,3 % en 2013, ce qui représente moins de 0,45 % du PIB de l'Union européenne –; considérant que la réduction des dépenses budgétaires relatives aux mesures de marché est encore plus marquée – de 74 % du total des dépenses de la PAC en 1992 à moins de 10 % à l'heure actuelle –; considérant que les dépenses de la PAC ont été progressivement réaffectées du soutien au marché et des subventions à l'exportation aux paiements découplés et au développement rural,
- L. considérant qu'à l'issue de ces réformes, l'Union européenne est devenue un importateur net de produits agricoles et qu'elle importe plus de 78 milliards d'euros de produits agricoles chaque année (20 % environ des importations agricoles mondiales); considérant que, dans certains cas, la balance commerciale n'a cessé de progresser en faveur de pays tiers (l'UE importe à présent 19 milliards d'euros de produits agricoles en provenance des pays du Mercosur alors qu'elle n'exporte à destination de cette région que moins d'un milliard d'euros de produits agricoles); considérant que l'Union européenne continue d'enregistrer une hausse de son déficit commercial en ce qui concerne les produits agricoles,
- M. considérant que l'Union européenne reste le premier exportateur mondial de produits agricoles (17 % environ du commerce mondial total); considérant que l'Union européenne a perdu une part de marché importante au cours de ces dix dernières années (en 2000, l'UE contribuait pour 19 % environ au commerce mondial); considérant que l'Union européenne exporte essentiellement des produits transformés et des produits à forte valeur ajoutée (67 % de ses exportations agricoles totales),
- N. considérant que l'exportation de produits de qualité est essentielle pour l'Union européenne et représente une part considérable de son commerce international; considérant que l'Union européenne exporte des produits renommés et dotés d'une grande valeur économique et que, s'agissant des produits couverts par des appellations ou des indications géographiques protégées, leur valeur nette représente 14 milliards d'euros par an (exception faite des vins et spiritueux, qui représentent également une part significative des exportations de l'UE),
- O. considérant que l'Union européenne doit continuer à garantir la sécurité de

l'approvisionnement alimentaire de ses citoyens ainsi que continuer à aider à nourrir les populations les plus pauvres du monde; considérant que le nombre de personnes souffrant de la faim dépasse à présent un milliard et que plus de 40 millions de personnes pauvres ne mangent pas à leur faim dans l'Union européenne aujourd'hui,

- P. considérant que la demande alimentaire mondiale devrait doubler et que la population mondiale devrait passer de six milliards actuellement à neuf milliards en 2050 selon la FAO; considérant que la production alimentaire mondiale devra augmenter en conséquence dans un contexte de pression sur les ressources naturelles,
- Q. considérant qu'il ressort de l'estimation du soutien à la production (ESP) que le soutien total aux agriculteurs dans l'Union européenne diminue progressivement depuis 2000 et que le soutien par habitant est maintenant comparable au soutien apporté dans les grands partenaires commerciaux de l'Union européenne, tels que les États-Unis,
- R. considérant que, selon le dernier Eurobaromètre, 90 % des citoyens européens interrogés considèrent que l'agriculture et les zones rurales sont importantes pour l'avenir de l'Europe, 83 % des citoyens européens interrogés se prononcent en faveur d'un soutien financier aux agriculteurs et la majorité d'entre eux estime que la politique agricole doit continuer à être fixée au niveau européen,
- S. considérant qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la politique agricole commune est soumise à la procédure législative ordinaire et le Parlement européen a un rôle important à jouer pour contribuer à l'adoption d'une législation avisée et efficace dans ce domaine,

Évolution de la PAC: de la distorsion de marché à l'orientation de marché

1. rappelle que la politique agricole commune a fait l'objet de réformes radicales au cours de ces 25 dernières années, notamment en ce qui concerne la transition fondamentale de l'aide à la production à l'aide aux producteurs¹, ce qui a mis un terme aux achats réguliers à l'intervention ainsi qu'à la vente à bas prix des surplus européens sur les marchés mondiaux² et a rendu la PAC et les agriculteurs européens davantage axés sur le marché;
2. souligne que les instruments de marché de la PAC sont désormais utilisés comme des filets de sécurité permettant de gérer la volatilité des marchés et d'assurer un certain degré de stabilité et qu'en outre, depuis l'adoption du régime de paiement unique découplé, la PAC s'est résolument éloignée des mesures de distorsion de la concurrence conformément aux exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC);
3. se félicite de ce que la réforme de la PAC de 2003 et le bilan de santé de 2008 aient permis aux agriculteurs de l'Union européenne de mieux répondre et réagir aux signaux et conditions du marché;
4. remarque que le développement rural, et son accent sur les communautés rurales, sur

¹ Voir le graphique 1 en annexe.

² Voir le graphique 2 en annexe.

l'amélioration de l'environnement, sur la modernisation et la restructuration de l'agriculture et sur l'amélioration de la compétitivité et de la commercialisation des produits, fait désormais partie intégrante de l'architecture de la PAC;

5. se félicite de la reconnaissance du rôle multifonctionnel des agriculteurs en tant que fournisseurs de biens publics, contribuant notamment à la préservation de l'environnement, à la production de denrées alimentaires de qualité, à un élevage de qualité, au façonnage et à l'amélioration de la diversité et de la qualité des paysages de valeur de l'Union européenne, ainsi que de la transition vers des pratiques d'élevage plus durables, qui se traduit non seulement par le respect des exigences de base pour maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales mais également par le respect de normes encore plus strictes grâce à des régimes agroenvironnementaux, à l'agriculture de précision et à la production biologique;
6. rappelle que la PAC est la plus intégrée de toutes les politiques de l'Union européenne et qu'il est dès lors logique qu'elle reçoive la plus grande part du budget de l'UE; reconnaît que sa part dans le budget de l'UE n'a cessé de décroître – elle représentait presque 75 % du budget total de l'UE en 1985 et ne devrait plus être que de 39,3 % en 2013¹, ce qui représente moins de 0,45 % du PIB total de l'Union européenne² –, tandis que, parallèlement, le soutien est devenu plus disséminé en raison de l'élargissement de l'UE à 12 nouveaux États membres;
7. estime dès lors que la PAC a évolué, qu'elle est devenue plus verte et davantage axée sur le marché et qu'elle a sensiblement réduit ses répercussions sur les pays en développement, tout en aidant les agriculteurs à produire des denrées alimentaires de qualité pour les consommateurs européens;

Défis que la PAC de l'après-2013 doit relever

8. remarque que la sécurité de l'approvisionnement alimentaire reste le défi central de l'agriculture européenne étant donné que la population mondiale devrait passer de six milliards aujourd'hui à neuf milliards en 2050 et que la demande alimentaire devrait doubler d'ici 2050 selon la FAO (notamment dans les économies émergentes telles que la Chine ou l'Inde);
9. affirme que l'Europe devra jouer un rôle de premier plan dans la satisfaction de ces besoins dans un contexte de raréfaction des terres, des ressources en eau et des sources d'énergie résultant du changement climatique, qui exercera une lourde pression sur la capacité de l'UE à accroître son offre;
10. souligne que la crise énergétique mondiale et la hausse des prix de l'énergie pousseront les coûts de la production agricole vers le haut, provoquant une hausse des prix des denrées alimentaires ainsi qu'une augmentation de la volatilité des prix sur les marchés à la fois pour les agriculteurs et les consommateurs, ce qui aura des répercussions négatives sur la stabilité de l'approvisionnement alimentaire et exercera une lourde pression sur la capacité à maintenir et intensifier les niveaux de production actuels;

¹ Voir le graphique 3 en annexe.

² Voir le graphique 4 en annexe.

11. estime que le secteur agricole est bien placé pour apporter une précieuse contribution à la lutte contre le changement climatique en continuant à réduire ses émissions de gaz à effet de serre et en améliorant le stockage du dioxyde de carbone;
12. reconnaît l'importance de la consolidation des progrès déjà enregistrés en ce qui concerne la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement;
13. rappelle qu'il convient de combler les attentes des consommateurs, qui souhaitent que la sécurité alimentaire soit garantie et qui exigent des produits de qualité supérieure, un meilleur bien-être des animaux ainsi qu'un bon rapport qualité-prix;
14. considère que la PAC doit répondre immédiatement aux effets de la crise économique sur les entreprises agricoles, tels que le manque d'accès au crédit pour les agriculteurs, les pressions exercées sur les revenus agricoles¹ et la hausse du chômage dans les zones rurales;
15. considère que la PAC doit continuer à apporter des solutions aux menaces que sont l'abandon des terres, l'exode rural et le vieillissement démographique dans les zones rurales de l'Union européenne afin de garantir la pérennité des communautés rurales dans l'UE;
16. estime qu'au vu de ces défis, la PAC de l'après-2013 doit envoyer des signaux forts et répondre aux préoccupations des communautés rurales et de la société dans son ensemble au moyen d'une politique alimentaire multifonctionnelle forte, durable, crédible et dotée des moyens nécessaires;

Nécessité d'une PAC forte pour l'après-2013

Répondre aux besoins socio-économiques

17. est d'avis qu'une politique agricole commune forte est indispensable pour garantir que les agriculteurs de l'Union européenne restent compétitifs sur le marché mondial face à des partenaires commerciaux bien subventionnés; estime qu'au regard du changement climatique, de l'instabilité politique de certaines régions du monde, de l'apparition potentielle de foyers de maladie ou d'autres événements représentant une menace potentielle pour la capacité de production, l'Union européenne ne peut pas se permettre de se fier à d'autres parties du monde pour la sécurité de son approvisionnement alimentaire;
18. rappelle que l'agriculture reste un secteur primordial de l'économie de l'Union européenne, par la précieuse contribution qu'elle apporte au PIB et à l'emploi dans l'UE, aussi bien directement qu'indirectement grâce à l'effet multiplicateur en amont et en aval sur le marché de l'agroalimentaire; considère dès lors qu'une agriculture européenne forte est la clé du succès d'une industrie agroalimentaire européenne fondée sur les exportations;
19. rappelle qu'ainsi que le laisse entendre à juste titre l'article 39 du traité de Lisbonne,

¹ Voir le graphique 5 en annexe.

l'agriculture est un secteur particulier qui se caractérise par un cycle de production à long terme et qui souffre de plusieurs types de défaillances du marché telles qu'une volatilité extrême du marché, une forte exposition aux catastrophes naturelles, un niveau élevé de risque, le manque d'élasticité de la demande et la position des agriculteurs en tant que «preneurs de prix» et non en tant que «décideurs de prix» dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire;

20. rappelle que l'une des raisons principales pour lesquelles l'Union européenne a besoin d'une politique agricole commune forte est qu'elle doit contribuer au développement de communautés rurales viables et dynamiques, au cœur de la diversité culturelle européenne, dans le but de garantir un développement socio-économique durable et équilibré sur l'ensemble du territoire européen;
21. remarque qu'il est urgent d'attirer les jeunes générations dans les zones rurales et de leur offrir de nouvelles possibilités économiques et alternatives afin de garantir la pérennité de la population rurale;
22. estime que la lutte contre le chômage dans les zones rurales passe par des possibilités de diversification et la création de nouvelles sources de revenus;
23. remarque, ce qui est plus important, que la future politique agricole européenne doit rester une politique commune et que seul un niveau d'aide harmonisé à travers l'Union européenne, reposant sur un ensemble commun de règles et d'objectifs, peut apporter les conditions égales appropriées aux agriculteurs et garantir le bon fonctionnement du marché unique ainsi que des conditions de concurrence loyale pour les produits agricoles dans l'UE;

Procurer des avantages en matière de biens publics

24. reconnaît que les agriculteurs fournissent de nombreux biens publics pour lesquels le marché ne les récompense pas; insiste dès lors sur le fait qu'ils doivent être récompensés justement et encouragés à continuer à fournir des produits de qualité supérieure, à améliorer les conditions de bien-être des animaux et à apporter des bienfaits environnementaux supplémentaires;
25. rappelle dès lors que la fourniture de biens publics n'est possible que moyennant la préservation de l'activité agricole dans toute l'Union européenne;
26. reconnaît que les agriculteurs ont façonné sur de nombreuses générations les paysages de valeur dans l'Union européenne et qu'il convient donc de les récompenser pour les inciter à continuer à agir ainsi de manière durable, en particulier dans les régions souffrant de handicaps naturels; considère que les agriculteurs contribuent activement à la grande valeur culturelle et à l'attractivité de l'Europe en mettant en place les conditions pour le succès du tourisme rural;
27. souligne que les agriculteurs ont le potentiel d'apporter des bienfaits environnementaux supplémentaires qui répondent aux besoins de la société, tels que la préservation et la restauration des sols, la bonne gestion des ressources en eau et l'amélioration de leur qualité ainsi que la préservation de la biodiversité des terres agricoles, et qu'il convient

de les encourager en ce sens;

28. estime que l'agriculture a un potentiel énorme en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets;
29. considère que, conformément aux dernières études disponibles, l'absence d'une politique agricole commune se traduirait par l'apparition dans l'Union européenne de modes de production déséquilibrés (intensification extrême des meilleures terres et abandon fréquent des terres dans les régions défavorisées), occasionnant de graves préjudices à l'environnement; insiste sur le fait que les coûts de l'aide dans le cadre d'une PAC forte sont dérisoires en comparaison des coûts de l'inaction et de ses effets négatifs involontaires;

Priorités de la nouvelle PAC pour le XXI^e siècle

30. estime que le secteur agricole est bien placé pour apporter une précieuse contribution à la réalisation des priorités de la nouvelle stratégie «Europe 2020» en matière de lutte contre le changement climatique et de création d'emplois grâce à la croissance verte, tout en continuant à assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire des consommateurs européens en produisant des denrées alimentaires sûres et de qualité;

Une PAC plus équitable

31. insiste sur le fait que l'agriculture européenne doit rester compétitive face à une concurrence féroce menée par des partenaires commerciaux bien subventionnés; considère dès lors que la compétitivité doit rester un objectif fondamental de la PAC de l'après-2013, afin de garantir que l'Union européenne dispose des matières premières pour produire des denrées alimentaires européennes de grande valeur et pour que ces produits continuent à conquérir des parts du marché mondial, tout en garantissant un commerce équitable pour les agriculteurs;
32. rappelle que les agriculteurs de l'Union européenne produisent des denrées alimentaires selon les normes de sécurité, de qualité et de bien-être animal les plus strictes; estime que les importations provenant de pays tiers doivent respecter les mêmes exigences pour que la concurrence soit loyale;
33. insiste sur le fait que le maintien de l'activité agricole sur tout le territoire européen est indispensable pour conserver une production alimentaire variée et locale et pour prévenir la menace de l'abandon des terres dans l'UE;
34. appelle à ce que la garantie d'un rendement équitable et stable pour la population agricole reste l'un des objectifs principaux de la nouvelle PAC, parallèlement à un bon rapport qualité-prix et un rendement équitable pour les consommateurs;
35. invite à prendre des mesures afin de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs et des organisations de producteurs et d'améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire en renforçant la transparence des prix des denrées alimentaires et recommande d'agir pour mettre un terme aux pratiques commerciales déloyales;

36. considère qu'il convient de mettre en place un filet de sécurité minimal dans le cadre de la future PAC afin de gérer la volatilité extrême des prix sur les marchés et de répondre rapidement et efficacement aux crises économiques touchant le secteur;
37. appelle à une répartition plus juste des paiements de la PAC et insiste sur le fait que cette répartition doit être équitable pour les agriculteurs des nouveaux comme des anciens États membres¹;
38. estime que des entreprises agricoles viables sont indispensables pour garantir la prospérité des communautés rurales;

Une PAC plus durable

39. estime que le secteur agricole a un rôle de premier plan à jouer dans la lutte contre le changement climatique en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre, en renforçant les capacités de stockage du dioxyde de carbone et en développant et utilisant davantage de sources d'énergie renouvelables; considère que les mesures relevant de la PAC doivent éventuellement intégrer un volet relatif au climat;
40. considère que l'efficacité de la production est fondamentale pour une gestion plus durable des ressources rares et que les agriculteurs doivent innover en ayant recours aux outils financiers, scientifiques et financiers les plus récents afin de contribuer à satisfaire la demande croissante de denrées alimentaires de manière durable sur les plans économique, social et environnemental;

Une PAC plus verte

41. remarque que le marché néglige de récompenser les agriculteurs qui protègent l'environnement; considère dès lors que la PAC doit devenir plus verte en encourageant les agriculteurs à maximiser la fourniture de services écosystémiques afin de continuer à améliorer la gestion des ressources environnementales des terres agricoles européennes;
42. estime que les agriculteurs sont bien placés pour contribuer à la croissance verte et pour répondre à la crise énergétique en développant des énergies vertes telles que la biomasse, les déchets biologiques, le biogaz, les biocarburants de deuxième génération et l'énergie éolienne, solaire et hydraulique à petite échelle, ce qui contribuera par ailleurs à la création de possibilités d'emplois verts;

Une politique simple et commune

43. insiste sur le fait que la politique agricole commune est plus importante que jamais afin de veiller à ce que la dimension transfrontalière de l'approvisionnement alimentaire, du changement climatique et des normes communes strictes en matière de protection de l'environnement, de sécurité et de qualité des produits et de bien-être des animaux soit garantie dans un marché unique fonctionnel;
44. considère que la nouvelle PAC doit être simple à gérer et qu'il convient de réduire les

¹ Voir le graphique 6 en annexe.

démarches et formalités administratives pesant sur les agriculteurs en adoptant progressivement des instruments d'octroi tels que des accords de résultats et des contrats simples;

Appliquer une PAC plus équitable, plus verte et plus durable

45. reconnaît la large palette des nouvelles priorités de la PAC et remarque que, lors de leur adhésion à l'Union européenne, les nouveaux États membres s'attendaient à ce que l'aide de la PAC qui leur était consacrée finisse par être similaire à la part consacrée aux anciens États membres; appelle dès lors à ce que l'enveloppe budgétaire de la PAC de l'après-2013 soit maintenue à tout le moins à son niveau de 2013 afin que l'UE puisse tenir ses engagements actuels et parvenir à réaliser les nouvelles priorités;
46. recommande que le budget de la PAC dispose d'un mécanisme de flexibilité de fin d'exercice permettant de réaffecter et de reporter à l'exercice suivant les montants non dépensés;
47. insiste sur le fait que la PAC ne doit pas être renationalisée; estime dès lors que le budget de l'Union européenne doit continuer à pleinement financer l'essentiel des aides directes et qu'il convient de refuser tout cofinancement supplémentaire susceptible de nuire à la concurrence loyale dans le marché unique européen;
48. recommande de distribuer équitablement les fonds de la PAC aux agriculteurs de toute l'Union européenne; rappelle que le respect de la diversité de l'agriculture européenne exige l'établissement de critères objectifs pour la mise en place d'un système de répartition équitable:
 - 1) estime que la base des hectares ne sera pas suffisante à elle seule pour réduire les écarts affectant la répartition des fonds d'aide directe entre les États membres et recommande dès lors l'utilisation de critères objectifs supplémentaires tels qu'un coefficient de pouvoir d'achat pour parvenir à une répartition relativement équilibrée;
 - 2) appelle à l'établissement de critères équitables, clairs et objectifs pour l'octroi des fonds relatifs aux objectifs de développement rural;
49. considère que les priorités de la PAC doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique alimentaire multifonctionnelle aidant les agriculteurs plus efficacement et de manière ciblée, tout en profitant à la société dans son ensemble;
50. estime que, par souci de simplification et de clarté et pour le bénéfice de l'approche commune, les financements relevant de chacun des cinq axes prioritaires de la PAC doivent être convenus dès le lancement de la réforme;
51. considère que l'aide directe doit être progressivement mise en œuvre selon une base de surface d'ici 2020, ce qui apportera aux pays utilisant toujours le régime de paiement historique la flexibilité nécessaire pour introduire progressivement et à leur rythme les

changements difficiles¹;

52. est d'avis que les États membres et les régions doivent continuer à pouvoir régionaliser leur régime de paiement à la surface selon leurs priorités spécifiques;
53. remarque que l'abandon de la base historique pourra créer des défis particuliers pour les États membres ou les régions disposant d'une quantité relativement grande de «terres nues» (terres éligibles ne faisant l'objet d'aucune demande); recommande de tenir pleinement compte des besoins spécifiques de ces régions lors de l'élaboration de l'aide future;
54. estime que l'abandon définitif des paiements couplés doit être un principe directeur de la PAC; considère toutefois, compte tenu de la transition du régime d'aide historique au régime d'aide à la surface, qu'il convient de laisser une marge de manœuvre limitée aux États membres afin que ceux-ci puissent répondre aux besoins spécifiques de leur territoire, sous forme de paiements couplés plafonnés pour le cheptel des prairies vulnérables, conformément aux exigences de l'OMC;
55. convient de la nécessité de fixer cinq axes prioritaires, à savoir **la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et le commerce équitable, la durabilité, l'agriculture dans toute l'Europe, la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement et la croissance verte**, pour délivrer une PAC plus équitable, plus verte et plus durable;

Sécurité de l'approvisionnement alimentaire et commerce équitable

56. est d'avis qu'il convient de verser à tous les agriculteurs européens un premier paiement direct à la surface financé par l'Union européenne, afin de garantir un minimum de sécurité de l'approvisionnement alimentaire pour les consommateurs européens, de permettre aux agriculteurs de produire des denrées alimentaires de qualité à des prix compétitifs face à des partenaires commerciaux bien subventionnés (tels que les États-Unis), de garantir le maintien de l'activité agricole dans toute l'UE et de fournir des biens publics de base par l'imposition d'exigences d'écoconditionnalité pour le respect de bonnes conditions agricoles et environnementales et pour le respect de normes strictes en matière de qualité et de bien-être des animaux; appelle à l'inclusion d'une exigence impérative d'activité minimale dans les règles d'écoconditionnalité et recommande que le principe de la proportionnalité soit au cœur de l'application de ces règles;

Durabilité

57. estime qu'un paiement direct à la surface complémentaire financé par l'Union européenne doit être versé aux agriculteurs dans le cadre de contrats simples qui les récompenseraient d'avoir réduit leur émissions de dioxyde de carbone par unité de production et d'avoir amélioré leur stockage du dioxyde de carbone; remarque que cette mesure aurait comme double avantage de rendre l'agriculture européenne plus viable sur les plans économique et environnemental grâce à une meilleure efficacité et de permettre aux agriculteurs de tirer un profit économique de l'intensification du stockage du dioxyde

¹ Voir le tableau 7 en annexe.

de carbone sur leurs terres, en les plaçant par ailleurs sur un pied d'égalité avec les autres secteurs relevant du SCEQE; recommande de fixer de manière appropriée des critères et objectifs clairs et quantifiables afin que ces paiements puissent être versés le plus tôt possible;

Agriculture dans toute l'Europe

58. appelle à poursuivre la mise en œuvre de mesures spécifiques visant à offrir une compensation aux producteurs opérant dans des régions souffrant de handicaps naturels afin de garantir le maintien de l'agriculture et de la production de denrées alimentaires locales dans toute l'Union européenne, de réduire le risque d'abandon des terres et de garantir une gestion territoriale équilibrée dans toute l'UE; considère que le cofinancement actuel de ce régime d'aide doit être maintenu;

Préservation de la biodiversité et protection de l'environnement

59. estime que la PAC doit continuer à encourager des mesures de préservation de la biodiversité et de protection de l'environnement en permettant que la grande majorité des terres agricoles relève de régimes agroenvironnementaux récompensant les agriculteurs qui fournissent des services écosystémiques supplémentaires, tout en encourageant d'autres mesures bénéfiques pour l'environnement, telles que les projets d'agriculture biologique, l'exploitation durable des forêts, des ressources en eau et des sols et le développement de l'agriculture à haute valeur naturelle; considère que le cofinancement actuel de toutes ces mesures de développement rural doit être maintenu et, le cas échéant, accru;

Croissance verte

60. estime que la «croissance verte» doit être au cœur d'une nouvelle stratégie de développement rural axée sur la création d'emplois verts grâce au développement de la biomasse, des déchets biologiques, du biogaz et de la production d'énergie renouvelable à petite échelle, à l'incitation à la production de biocarburants de deuxième génération, à l'investissement dans la modernisation et l'innovation ainsi que dans de nouvelles techniques de recherche et de développement pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, à la formation et à l'orientation des agriculteurs en ce qui concerne l'application des nouvelles techniques, à l'aide aux jeunes agriculteurs intégrant le secteur et à l'apport d'une valeur ajoutée à des produits de qualité au moyen de mesures de promotion et de commercialisation;

61. estime qu'à la base des cinq axes prioritaires de la PAC, un filet de sécurité minimal face à la volatilité extrême des prix doit toujours être disponible en tant qu'instrument de réaction rapide en cas de crise; considère à cet effet que le budget de l'Union européenne doit inclure une ligne de réserve budgétaire spécifique pouvant être activée rapidement en cas de crise et qu'il convient également d'envisager de nouveaux instruments financiers novateurs tels que des régimes d'assurance risque et des marchés à terme pour contribuer à réduire la volatilité du marché;

62. insiste sur le fait qu'en complément des mesures de marché, il est urgent de renforcer la position des producteurs dans la chaîne alimentaire par l'adoption de toute une série de

mesures visant à renforcer la transparence et à améliorer les relations contractuelles et les pratiques commerciales; est d'avis qu'il y a également lieu d'envisager d'éventuelles adaptations des règles de la concurrence afin de permettre aux organisations de producteurs de s'agrandir et de devenir plus importantes en leur donnant le pouvoir de faire face aux grandes entreprises de transformation et de vente au détail;

63. rappelle que les restitutions à l'exportation, qui figurent parmi les instruments de marché actuels, doivent continuer à être éliminées progressivement conformément aux accords de l'OMC;
64. estime que la simplicité, la proportionnalité et la réduction des formalités administratives doivent être au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre de la nouvelle PAC et recommande dès lors à la Commission d'utiliser le cas échéant des accords de résultats, des contrats simples et des contrats territoriaux;
65. invite la Commission à tenir pleinement des comptes des recommandations du Parlement européen lors de la préparation de sa communication et de l'élaboration de ses propositions législatives;
66. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La politique agricole commune a réussi à atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés dans le traité de Rome. Au cours de ces 50 dernières années, la PAC a accru la productivité, assuré un niveau de vie équitable à la population agricole, stabilisé les marchés, garanti la sécurité des approvisionnements et apporté aux consommateurs des denrées alimentaires de qualité à des prix raisonnables. La nouvelle PAC devra relever des défis nouveaux et urgents; elle doit également fournir un cadre pour l'avenir reposant sur la stabilité, la prévisibilité et la flexibilité en temps de crise.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte de crise économique et de graves difficultés financières pour les États membres, les contribuables, les agriculteurs et les consommateurs. Il nous faut donc mettre en place une PAC post-2013 qui soit cohérente et crédible.

La PAC devra s'adapter à un contexte européen et mondial en pleine évolution. Tout d'abord, l'agriculture européenne doit garantir la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de ses propres consommateurs et contribuer à nourrir une population mondiale qui ne cesse de croître. Toutefois, pour la première fois, nous ne pouvons pas simplement «ouvrir les vannes» et produire plus de denrées alimentaires en utilisant plus d'énergie et de matières premières. Pourquoi? Pour deux raisons principales: premièrement, la crise énergétique, la hausse des coûts de l'énergie et la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre seront un frein à l'intensification de la production. Deuxièmement au vu des effets du changement climatique, il ne sera pas possible d'affecter de grandes parcelles de terres supplémentaires à la production. Le changement climatique provoquera également des pénuries d'eau et des sécheresses, qui agiront également comme un frein à l'augmentation de la production. Par conséquent, l'agriculture européenne et mondiale devra produire plus de denrées alimentaires avec moins de terres, moins d'eau et moins d'énergie.

L'objectif fondamental de la PAC devra rester celui de la compétitivité de l'agriculture européenne face à des partenaires commerciaux bien subventionnés tels que les États-Unis, le Japon, la Suisse ou la Norvège, tout en garantissant des conditions commerciales équitables pour les agriculteurs européens. La PAC doit également continuer à soutenir l'activité agricole dans toute l'Europe, dans le but de garantir la production alimentaire au niveau local ainsi qu'un développement territorial équilibré.

En outre, il est primordial que le secteur agricole d'aujourd'hui démontre qu'il est bien placé pour apporter une précieuse contribution à la réalisation des priorités de la nouvelle stratégie «Europe 2020» en matière de lutte contre le changement climatique, d'innovation et de création d'emplois grâce à la croissance verte, tout en continuant à assurer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire des consommateurs européens en produisant des denrées alimentaires sûres et de qualité. Les agriculteurs européens et la PAC doivent montrer qu'ils ont certaines réponses aux défis du XXI^e siècle et qu'ils font partie de la solution, pas du problème.

Avec l'élargissement de l'Union européenne à 27 États membres, il sera crucial de finir par combler les attentes d'un traitement équitable formulées par les nouveaux États membres. Pour que la PAC puisse répondre aux nouvelles priorités et satisfaire les attentes de tous les

États membres de l'UE, son enveloppe budgétaire devra être maintenue à tout le moins à son niveau de 2013 dans le cadre des nouvelles perspectives financières.

Dans le rapport, j'ai présenté les priorités pour une politique alimentaire et agricole multifonctionnelle commune et crédible qui aidera les agriculteurs au profit de la société dans son ensemble. J'ai mis en évidence cinq axes prioritaires, à savoir **la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et le commerce équitable, la durabilité, l'agriculture dans toute l'Europe, la préservation de la biodiversité et la protection de l'environnement et la croissance verte**, pour délivrer à l'avenir une PAC plus équitable, plus verte et plus durable.

UNE PAC PLUS ÉQUITABLE, PLUS VERTE ET PLUS DURABLE POUR L'APRÈS-2013

<p align="center"><u>PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT</u></p> <p><i>(mesures agroenvironnementales pour la majorité des terres agricoles, investissements dans la sylviculture, amélioration de la qualité de l'eau et des sols, agriculture biologique et à haute valeur naturelle)</i></p> <p>→ Accords de résultats et contrats territoriaux</p> <p>Cofinancement</p>	<p align="center"><u>CROISSANCE VERTE</u></p> <p><i>(développement rural intégré, mesures complémentaires relatives au climat, énergie verte, recherche et développement, innovation, modernisation, formation, emplois verts, jeunes agriculteurs, politique en matière de qualité)</i></p> <p>→ Approche intégrée, subsidiarité</p> <p>Cofinancement</p>
--	--

<p align="center"><u>SECURITE DE L'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE ET COMMERCE ÉQUITABLE</u></p> <p align="center">AIDE DIRECTE</p> <p><i>(compétitivité, sécurité de l'approvisionnement alimentaire, aide pour un revenu équitable, activité agricole fournissant des biens publics de base)</i></p> <p>→ Paiements liés à la surface (d'ici 2020) avec une écoconditionnalité de base</p> <p>Budget de l'UE</p> <p align="center">FLEXIBILITE POUR LES ÉTATS MEMBRES</p> <p><i>(transition, priorités nationales, cheptel des prairies, compétitivité)</i></p> <p>-----</p> <p>→ Paiements couplés limités</p>	<p align="center"><u>DURABILITE</u></p> <p align="center">COMPLÉMENTS RELATIFS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE</p> <p><i>(atténuation des effets du changement climatique, efficacité de la production)</i></p> <p>→ Compléments contractuels reposant sur des objectifs clairs</p> <p>Budget de l'UE</p>	<p align="center"><u>AGRICULTURE DANS TOUTE L'EUROPE</u></p> <p align="center">REGIONS SOUFFRANT DE HANDICAPS NATURELS</p> <p><i>(activité agricole dans toute l'UE, production alimentaire locale, menace de l'abandon des terres)</i></p> <p>→ Régimes renouvelés en cours</p> <p>Cofinancement</p>
---	---	--

<p align="center">MESURES DE MARCHÉ – FILETS DE SECURITE MINIMAUX</p> <p><i>(gestion de la volatilité, protection contre les crises, compétitivité)</i></p> <p>→ Outils d'action rapide, ligne de réserve du budget de l'UE, nouveaux instruments, adaptations de la chaîne d'approvisionnement alimentaire</p> <p>Budget de l'UE</p>

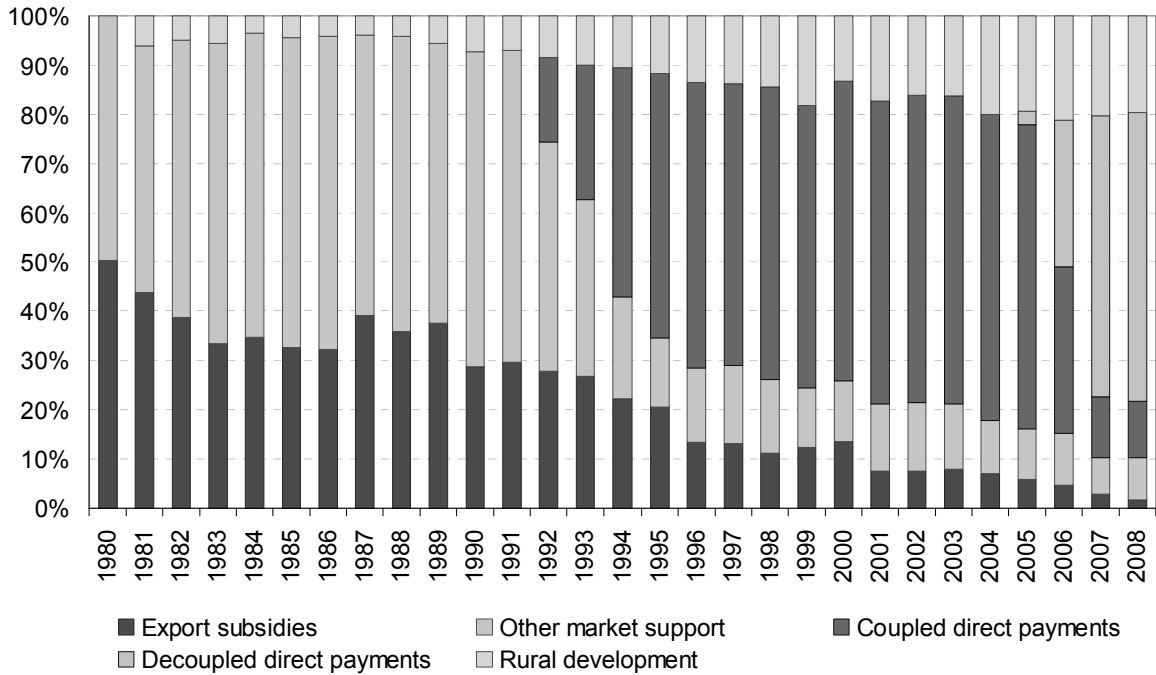
UN CADRE COMMUN, CLAIR, SIMPLE ET FLEXIBLE POUR AIDER LES AGRICULTEURS ET PROFITANT PLUS EFFICACEMENT A LA SOCIÉTÉ

Avec la mise en œuvre des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne, le Parlement européen doit exercer sérieusement les nouvelles compétences qui lui incombent en tant que colégislateur en matière agricole. La Commission et le Conseil doivent travailler plus directement avec les députés sur ce dossier particulier, en les plaçant sur un pied d'égalité et sur la base d'une relation de confiance.

Dans ce but, j'entends exploiter le plus efficacement possible les possibilités offertes par le nouveau cadre institutionnel. Je défendrai le rôle central que le Parlement devra jouer, tout en faisant preuve de souplesse au moment d'élaborer les politiques et en mettant l'accent sur la proportionnalité et la subsidiarité.

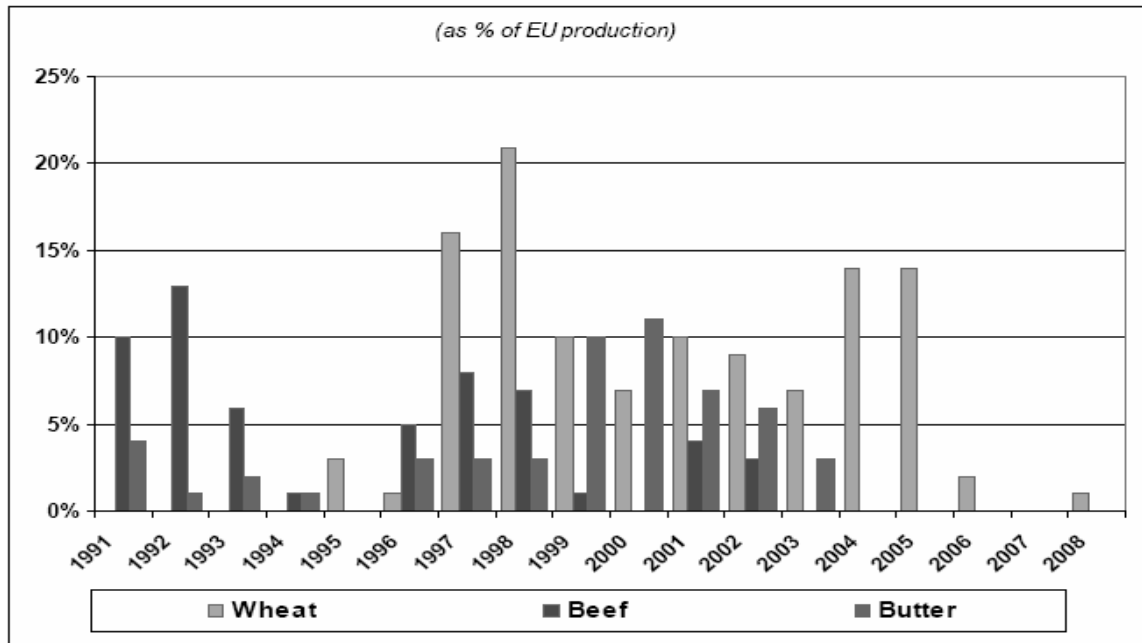
ANNEX

Graph 1: Evolution of CAP expenditure and CAP reform path.



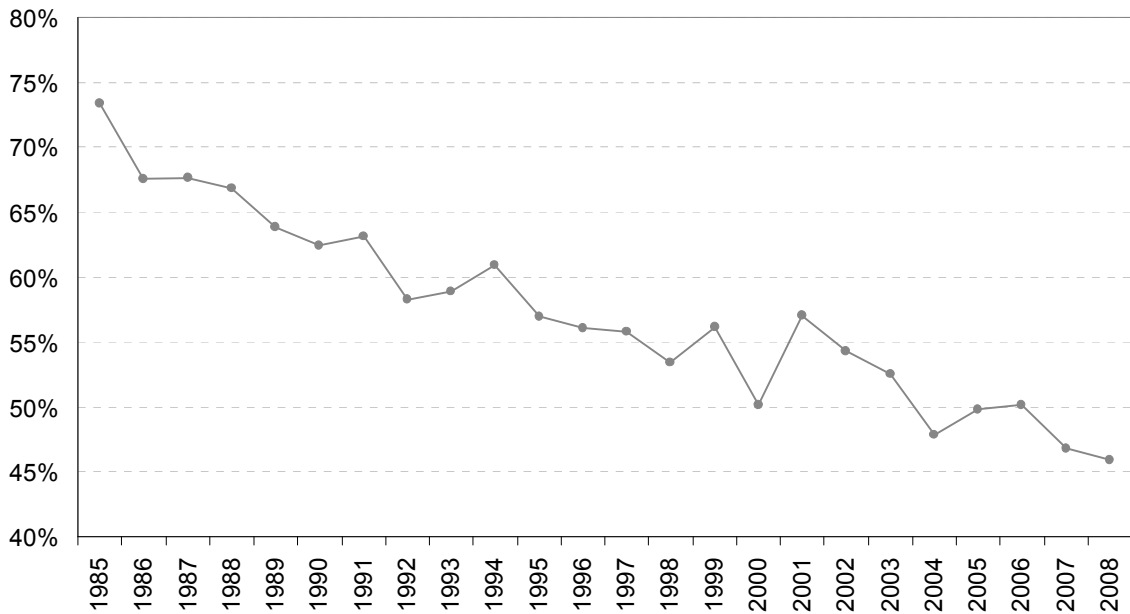
Source: European Commission, DG AGRI (updated by DG AGRI-Unit L.1 on 5.3.2010)

Graph 2: EU surpluses over time (1991-2008) for wheat, beef, and butter



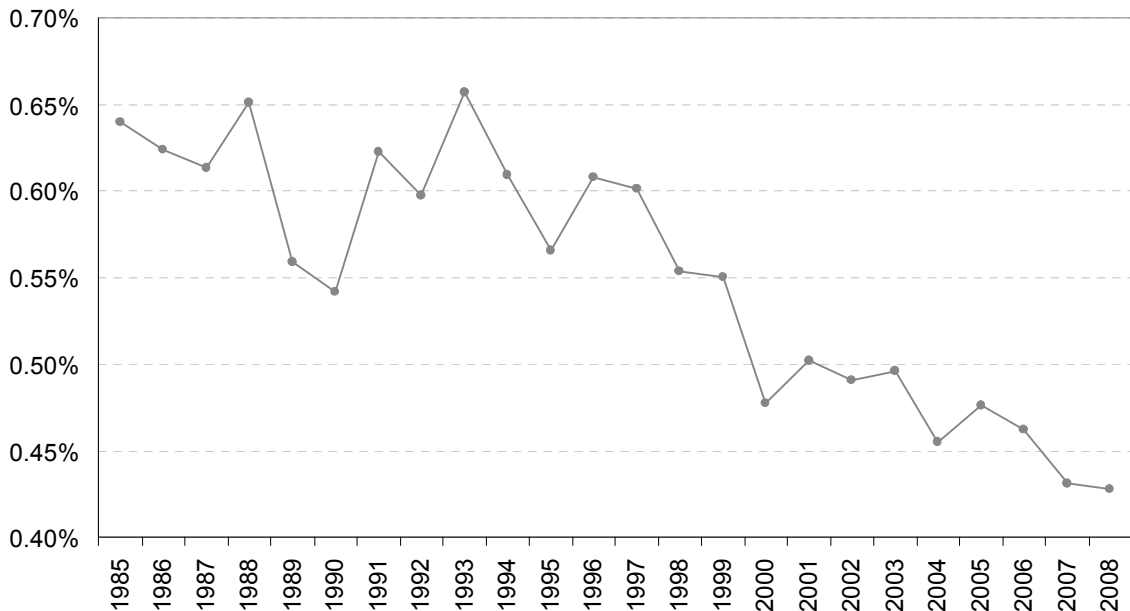
Source: European Commission, DG AGRI, Discussion Paper December 2009 – Why do we need a Common Agricultural Policy?

Graph 3: Percentage of CAP expenditure in EU expenditure



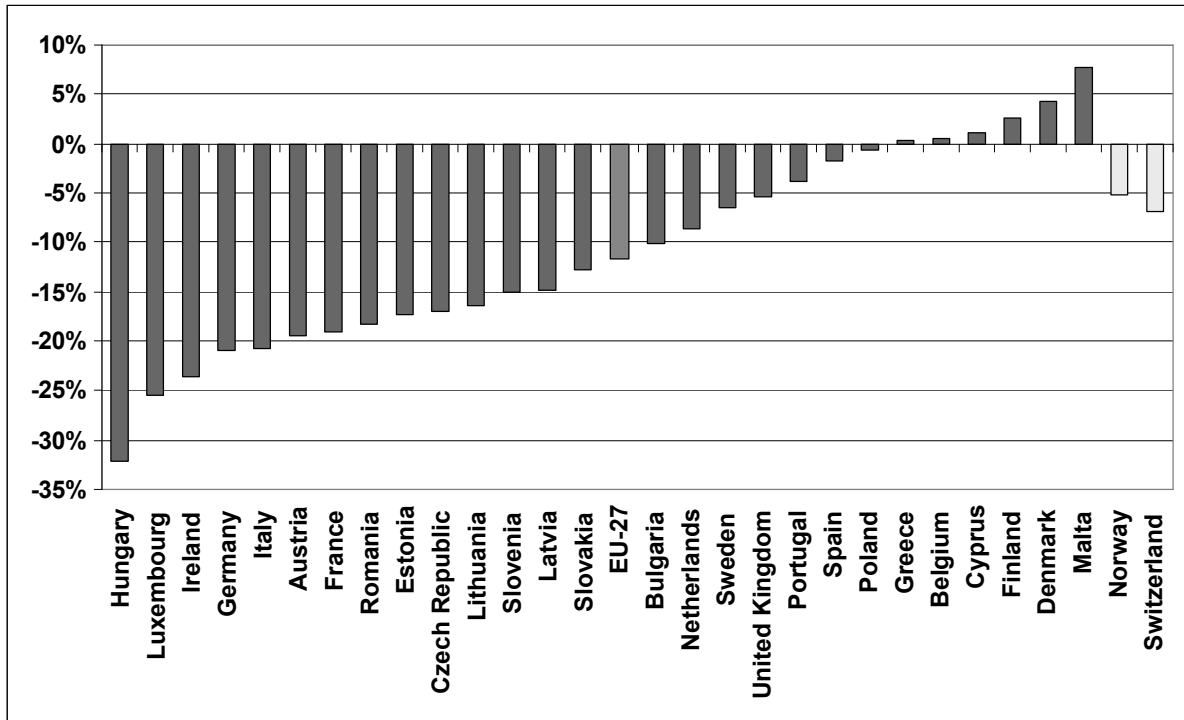
Source: European Commission, DG AGRI (updated by DG AGRI-Unit L.1 on 5.3.2010)

Graph 4: Percentage of CAP expenditure in EU GDP



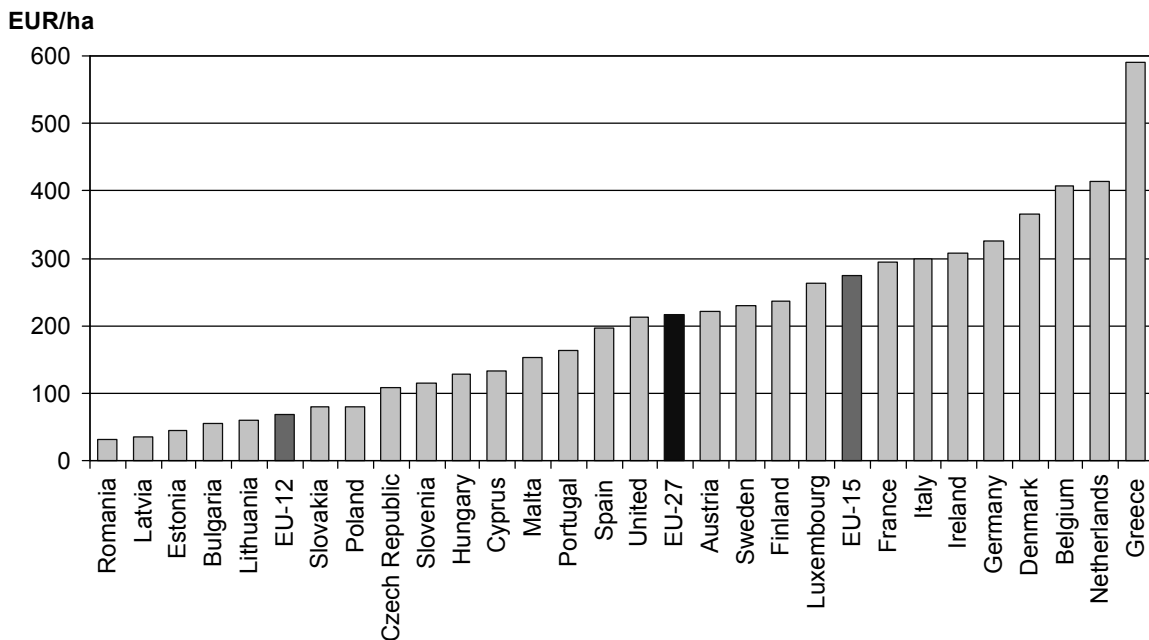
Source: European Commission, DG AGRI (updated by DG AGRI-Unit L.1 on 5.3.2010)

Graph 5: Change in real agricultural income per worker in 2009 compared to 2008 (percentage) per MS



Source: Eurostat, graph created with data from March 2010 (updated by DG AGRI-Unit L.1 on 8.3.2010, figures for 2009 are Eurostat estimates)

Graph 6: Direct payments per Member States, average per hectare, 2008



Source: European Commission, DG AGRI (updated by DG AGRI-Unit L.1 on 5.3.2010)

Table 7: Options chosen for SPS implementation in member States

MODEL	REGIONALISATION	MEMBER-STATES AND REGIONS
SPS, historical	non-regionalised	Greece, Spain, France, Ireland, Italy, Netherlands, Austria, Portugal
	regionalised	Belgium (Flanders + Brussels, Walonia), UK - Scotland and Wales
SPS, regional model	one region	Malta
SPS, dynamic hybrid moving to flat-rate	non-regionalised	Denmark
	regionalised	Germany (by Bundesländer), Finland (3 regions based on reference yields), Sweden (5 regions based on reference yields), UK - England (3 regions according to soil)
SPS, static hybrid	non-regionalised	Luxembourg, Slovenia
	regionalised	UK - Northern Ireland
SAPS	one region	Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Romania, Poland, Slovakia

Source: drawn from European Commission table, DG Agriculture D.1.