

Avis du Comité économique et social européen sur «La réforme de la politique agricole commune en 2013» (avis d'initiative)

(2010/C 354/06)

Rapporteur: **M. LUTZ RIBBE**

Le 16 juillet 2009, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème de:

«La réforme de la politique agricole commune en 2013».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 février 2010.

Lors de sa 461^e session plénière des 17 et 18 mars 2010 (séance du 18 mars 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 163 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE estime préoccupant que l'écart entre l'engagement en faveur du modèle agricole européen et de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne, d'une part, et la réalité quotidienne des exploitations agricoles, d'autre part, continue à se creuser. Le modèle agricole européen, qui est plus que jamais menacé par les évolutions actuelles, doit être soutenu et encouragé de manière d'autant plus déterminée et ciblée par une politique agricole commune (PAC) forte.

1.2 En raison des marchés – et des prix qui sont souvent bas ou qui fluctuent fortement –, les agriculteurs sont soumis à une forte pression qui leur demande de s'adapter et d'aller vers une spécialisation et une rationalisation des exploitations. Ces processus peuvent conduire à une concentration régionale problématique et à l'abandon de l'agriculture dans les régions défavorisées. Compte tenu de cette pression en faveur de l'adaptation, le CESE estime qu'il est urgent de promouvoir à l'avenir, à travers la politique agricole commune, la préservation et le développement d'une agriculture européenne multifonctionnelle, présente sur l'ensemble du territoire et poursuivant des objectifs de développement durable.

1.3 Pour le CESE, la réponse est claire: il ne suffit pas de viser simplement une augmentation de la compétitivité en vue de servir le marché mondial. La PAC d'après 2013 ne doit pas conduire à une production uniquement axée sur les performances économiques, spécialisée et concentrée au niveau régional, et visant à casser les prix, mais bien à un modèle agricole européen, fondé sur des principes de souveraineté alimentaire, de durabilité et répondant aux nécessités réelles des agriculteurs et des consommateurs.

1.4 Ceci suppose au préalable un autre cadre de politique agricole, car on ne pourra obtenir l'agriculture multifonctionnelle voulue aux conditions et aux prix du marché mondial.

1.5 Le CESE appelle la Commission, le Conseil et le Parlement européen à décrire tout d'abord avec la plus grande clarté l'objectif de la PAC, puis à présenter l'ensemble des instruments nécessaires et à faire connaître les besoins financiers, avant de régler la question du financement. Le CESE estime qu'il serait erroné de fixer en premier lieu une enveloppe financière pour un domaine d'action, puis de la répartir entre les différentes mesures et entre les États membres.

1.6 Le traité fait de la «stabilisation des marchés» un des objectifs de la PAC. Il importe que les marchés soient stables. Le CESE estime dès lors qu'il importera à l'avenir aussi d'utiliser les instruments de marché afin de stabiliser les prix et d'éviter que ces derniers ne connaissent de trop fortes fluctuations. Toutefois, les mesures de régulation des marchés et/ou de garantie des prix à la production ont été réduites à un minimum et les marchés agricoles de l'UE comptent parmi les plus ouverts par rapport aux pays tiers. Cette situation est à l'origine de la majorité des problèmes, qui ne peuvent être résolus sur le long terme qu'au seul moyen de paiements de transfert.

1.7 La politique agricole ne consiste donc pas seulement à répartir des aides financières. Les agriculteurs attendent à juste titre de percevoir un revenu juste de la vente de leurs produits sur le marché et de la rémunération des prestations en faveur de la société qu'ils fournissent dans le cadre du modèle agricole européen.

1.8 À cette fin, il importe en outre de promouvoir et de soutenir la production et la commercialisation de produits de qualité ayant une dimension régionale et reflétant la diversité des zones rurales dans l'UE, tout en privilégiant les filières de distribution courtes et en favorisant l'accès direct des agriculteurs ou des groupements de producteurs au consommateur, afin d'accroître la compétitivité des structures d'exploitation et de faire face à la toute-puissance de la grande distribution dans les négociations. Il convient de sauvegarder la diversité et la différenciation des productions européennes, notamment par une information appropriée des consommateurs.

1.9 Une des tâches essentielles de la réforme sera de transformer l'actuel système européen de soutien à l'agriculture, fort disparate, en un système unifié, reposant sur des critères objectifs et acceptés par la société.

1.10 Les paiements aux agriculteurs ne peuvent plus se justifier par des décisions ou des droits hérités du passé, ils devraient rétribuer leurs prestations en faveur de la société – qu'il convient de définir précisément –, qui sont nécessaires au maintien du modèle agricole européen et dont les prix du marché ne tiennent pas compte. Il convient ainsi de lier ces paiements à la réalisation d'objectifs.

1.11 On ne peut pas justifier un paiement unique à la surface dans toute l'Europe, en raison, entre autres, des grandes différences structurelles et climatiques, des fortes divergences des revenus moyens nationaux et régionaux, de la forte divergence des coûts des intrants et des coûts de production et de la disparité des prestations que fournissent les différentes exploitations et types d'exploitation pour maintenir le modèle agricole européen. Il convient au contraire de trouver des solutions adaptées aux conditions spécifiques des régions ou des types d'exploitations.

1.12 Il convient de poursuivre le renforcement des programmes de développement rural, mais également de les optimiser. Le Comité s'oppose clairement au transfert de ces tâches vers la politique structurelle et/ou régionale générale. Le Comité est également d'avis que les mesures relevant de l'actuel FEADER devraient avoir un rapport évident avec l'agriculture; la construction de routes et le câblage pour réseaux à large bande n'en font donc pas partie.

2. Définition des tâches

2.1 La Commission européenne présentera en 2010 une communication relative à la conception future de ses priorités politiques et du cadre budgétaire après 2014. Cette communication exposera aussi les orientations des politiques communautaires, comme la PAC et les Fonds structurels.

2.2 L'objet de cet avis d'initiative est de formuler **des idées et des réflexions de fond** de la société civile organisée au sujet de l'orientation et de la conception futures de la PAC. Il s'agit ainsi de transmettre des arguments et des recommandations à la Commission pour l'élaboration de la communication.

3. Situation de départ: le «modèle agricole européen» – référence en matière de politique agricole – est menacé

3.1 Les attentes de la société vis-à-vis de l'agriculture ont fortement évolué. Depuis longtemps, il ne s'agit plus seulement de s'efforcer d'atteindre les objectifs fixés par l'article 33 du traité CE, qui ont été repris tels quels dans le nouveau traité de Lisbonne, par exemple en augmentant la productivité pour produire des biens alimentaires en quantité suffisante et à des prix raisonnables.

3.2 De nouvelles exigences ont vu le jour, parmi lesquelles il convient de citer la protection de la biodiversité, le maintien du paysage de cultures sur l'ensemble du territoire, le développement de l'espace rural assorti d'efforts visant à maintenir les emplois existants et à en créer de nouveaux, la définition de produits régionaux en tant que biens culturels, etc. L'agriculture doit en outre faire face aux conséquences du changement climatique et contribuer par ailleurs au stockage du dioxyde de carbone.

3.3 La crise alimentaire mondiale, mais aussi la situation problématique sur les marchés de l'énergie mettent de plus en plus clairement en évidence d'autres fonctions particulièrement importantes d'une agriculture locale, c'est-à-dire ancrée au niveau régional, comme la garantie de la sécurité ou de la souveraineté alimentaire ainsi que de la fourniture d'énergie.

3.4 La sécurité alimentaire doit être un droit fondamental pour tous les hommes. Même s'il n'apparaît pas nécessaire d'atteindre un niveau de 100 % d'autosuffisance alimentaire, l'objectif devrait être de parvenir au niveau le plus élevé possible (et disposer ainsi de la souveraineté alimentaire).

3.5 L'agriculture comporte souvent une dimension culturelle et des éléments d'identité régionale, les produits alimentaires pouvant symboliser l'histoire des pays et des régions ainsi que leur spécificité. S'il est théoriquement possible d'importer de tels produits alimentaires, les paysages de cultures, la biodiversité et cette dimension culturelle ne peuvent cependant être préservés que par une exploitation active et paysanne des terres; ce ne sont pas des biens que l'on peut acquérir à l'importation. La valeur des produits alimentaires se mesure dès lors tout à fait différemment de celle, par exemple, des produits industriels, pour lesquels le site de production est fixé principalement en fonction des coûts.

3.6 Le débat sur l'économie durable s'est ainsi étendu à l'agriculture. Quand celle-ci s'articule de manière cohérente autour d'objectifs de développement durable, on parle, au niveau politique, de «modèle agricole européen».

3.7 C'est dans la préservation et le développement du «modèle agricole européen», c'est-à-dire d'une agriculture paysanne⁽¹⁾ multifonctionnelle au sein de l'Union, dont le revenu serait comparable au revenu moyen national ou régional, que le CESE voit la clé du maintien d'une production de denrées alimentaires sur une vaste partie du territoire, satisfaisant aux critères de quantité, de qualité et de différenciation régionale, qui respecte la nature, protège et entretienne l'espace européen, sauvegarde la diversité et la différenciation des produits et favorise l'entretien de paysages de cultures et d'espaces ruraux européens divers et variés.

3.8 Le Comité souligne qu'il existe déjà de nos jours, en Europe également, des différences considérables entre une agriculture axée sur la multifonctionnalité et une agriculture qui doit/devrait s'orienter avant tout sur des marchés globalisés et libéralisés.

3.9 Il constate avec beaucoup d'inquiétude que le fossé entre les grandes déclarations sur le modèle agricole européen et/ou la multifonctionnalité, et la réalité quotidienne des exploitations agricoles, continue à se creuser.

3.10 Cela tient entre autres au fait que les agriculteurs, qui ne se voient pas conférer un simple rôle productif mais un «rôle multifonctionnel» dans l'espace rural, doivent accomplir des tâches qui commencent par leur coûter de l'argent sans rien leur rapporter, parce que les prix des produits agricoles, orientés en fonction du marché, ne tiennent pas compte de leurs prestations dans le domaine de la multifonctionnalité.

3.11 De nos jours, les exploitations sont dès lors obligées de participer à toutes les évolutions possibles et imaginables de la productivité pour assurer leur survie économique. De manière insidieuse, l'Union européenne s'éloigne ainsi progressivement du modèle agricole européen et l'on observe une tendance à l'industrialisation de l'agriculture. D'un côté, l'on voit apparaître des formes d'exploitation qui vont dans le sens d'une «américanisation de l'agriculture européenne» alors que de l'autre, de nombreuses exploitations pouvant contribuer de manière importante au maintien d'une agriculture multifonctionnelle doivent mettre la clé sous la porte.

⁽¹⁾ L'expression «agriculture paysanne» ne définit pas la taille de l'exploitation mais plutôt le mode d'exploitation des agriculteurs et comment ceux-ci conçoivent leurs activités: organisées en cycles entrelacés et complémentaires aussi proches de l'exploitation que possible, orientées vers la préservation d'emplois qualifiés et variés, liées aux communes et aux régions, responsables de la nature et des animaux et tournées vers les générations futures.

3.12 Ces processus se sont mis en place dans les différentes branches d'exploitation et à des degrés très divers selon les régions. Une dynamique intense s'est mise en place ces dernières années et de véritables ruptures structurelles se produisent parfois; ainsi, pour la seule année 2008, 20 % de l'ensemble des exploitations porcines ont dû arrêter leur activité en Basse-Saxe, alors que le nombre de porcs engrangés est resté exactement le même.

3.13 Il est difficile de dire où ce processus s'arrêtera. Depuis longtemps déjà, on ne peut plus exclure la possibilité que l'Europe voie disparaître des secteurs de production entiers, à l'instar de ce qui est survenu dans l'industrie. Un premier exemple pourrait être le secteur avicole, qui est quasiment le seul à être déjà aussi largement «industrialisé». Une des plus grandes entreprises d'Europe, le groupe avicole Doux, a délocalisé plusieurs sites de la France vers le Brésil, où les coûts de production sont inférieurs.

3.14 En d'autres termes, même des évolutions continues de la productivité ne peuvent finalement garantir la survie d'une agriculture européenne sur des marchés mondiaux non réglementés. Elles n'ont jamais été le garant d'une agriculture pratiquée à grande échelle en Europe.

3.15 Le Comité souligne que des productions fortement concentrées accroissent la vulnérabilité de l'agriculture européenne face aux crises.

3.16 Le modèle agricole européen se caractérise par le fait que l'on accepte volontairement de renoncer à augmenter la productivité, ce qui constitue naturellement un handicap concurrentiel. C'est pourtant exactement ce qui est visé du point de vue politique et économique. S'agissant de l'utilisation des OGM, des hormones et des stimulateurs de croissance, de la lutte contre la salmonellose ou de la préservation des paysages, les citoyens européens ont en effet des conceptions différentes de celles qui peuvent avoir cours ailleurs qu'en Europe. Une chose est claire: ces attentes en matière de production, plus élevées que dans certains autres pays, engendrent des coûts que l'on ne peut faire supporter aux seuls agriculteurs!

3.16.1 À cet égard, il est de la plus haute importance de renforcer les mécanismes de contrôle aux frontières par le biais de protocoles de garantie sanitaire qui permettent de vérifier les conditions de traçabilité et de sécurité, ainsi que la non-utilisation de produits prohibés dans l'UE, en appliquant les mêmes exigences aux produits communautaires qu'aux produits importés.

3.17 Les responsables politiques européens se voient ainsi confrontés à la tâche de maintenir une agriculture qui ne peut suivre l'évolution de la productivité mais qui doit néanmoins garantir un revenu suffisant aux exploitants.

3.18 Le modèle agricole européen ne peut être obtenu aux conditions et aux prix du marché mondial. L'on ne peut pas prétendre à une agriculture

— qui soit en mesure de produire dans les conditions (souvent faussées) du marché mondial, dans toutes les régions européennes;

— qui réponde en même temps à toutes les exigences en matière de production (qualité, sécurité, préservation des ressources naturelles, respect du bien-être des animaux, etc.), tout en gardant la maîtrise des coûts européens;

— et qui assure en outre un marché du travail moderne proposant des salaires attrayants, se caractérisant par un niveau d'emploi et de sécurité élevé ainsi qu'un haut niveau de formation et de qualifications professionnelles.

3.19 Le modèle agricole européen étant ainsi plus que jamais menacé par les évolutions actuelles, il doit être soutenu et encouragé par une politique agricole commune forte.

4. Déterminer l'orientation de la politique agricole à partir de 2014: où la PAC doit-elle mener?

4.1 Bien que, dans son histoire, la politique agricole commune ait partiellement fait l'objet à plusieurs reprises de modifications et réformes fondamentales, un nouveau débat visant à la réformer – après 2000, 2003, 2008 – se tient derechef. Cela laisse entendre que jusqu'à présent, les questions sociétales en lien avec la PAC n'ont pas toutes obtenu une réponse satisfaisante. C'est pourquoi la politique agricole commune fait à intervalles réguliers l'objet de critiques acerbes, lorsqu'elle n'est pas, dans une certaine mesure, remise en question. De l'avis du CESE, si l'on prend au sérieux le modèle agricole européen, une orientation radicale de l'agriculture vers le marché s'exclut d'elle-même.

4.2. Les parties concernées doivent non seulement se positionner dans ce débat de société, mais également passer à l'offensive. C'est ainsi qu'il sera possible d'expliquer clairement à la société les raisons pour lesquelles l'agriculture joue véritablement un rôle particulier. L'agriculture et l'élevage, pratiqués de manière durable au sens du modèle agricole européen, constituent la base de l'alimentation de notre société et sont un secteur stratégique pour garantir une gestion et un aménagement du territoire adéquats, la préservation des paysages, le respect de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

4.3. Le CESE considère qu'il est absolument indispensable de réunir tout d'abord un consensus social sur ce que doit être l'agriculture européenne de l'avenir, et donc le modèle politique européen. Pour résumer: la PAC souhaite-t-elle défendre et développer le «modèle agricole européen» ou bien veut-elle essentiellement rendre un petit nombre d'exploitations, toujours plus spécialisées, concentrées géographiquement et optimisées, aptes à participer à une course aux prix les plus bas de plus en plus acharnée au niveau mondial?

4.4 Pour le CESE, la réponse est claire: il ne suffit pas de viser simplement une augmentation de la compétitivité en vue de servir le marché mondial. La PAC d'après 2013 ne doit pas conduire à une production uniquement axée sur les performances économiques, spécialisée et concentrée au niveau régional, et visant à casser les prix, mais bien à un modèle agricole européen, fondé sur des principes de souveraineté alimentaire, de durabilité et répondant aux nécessités réelles des agriculteurs et des consommateurs.

4.5 Le modèle agricole européen ne peut survivre que si la compétitivité de l'agriculture multifonctionnelle est renforcée par rapport à une production agricole orientée vers les performances économiques. C'est ce qui doit devenir la mission essentielle de la PAC, et les instruments agropolitiques doivent être axés sur cet aspect, ce qui entraînera des changements considérables dans la structure des aides financières. Poursuivre la suppression des instruments de gestion serait aller à l'encontre de cette exigence.

4.6. Le CESE appelle la Commission, le Conseil et le Parlement européen à décrire tout d'abord avec la plus grande clarté l'objectif de la PAC, puis à présenter l'ensemble des instruments nécessaires et à faire connaître les besoins financiers, avant de régler la question du financement. Le CESE estime qu'il serait erroné de fixer en premier lieu une enveloppe financière pour un domaine d'action, puis de la répartir entre les différentes mesures et entre les États membres.

4.7 Le CESE souligne la nécessité de tenir compte, dans les réflexions sur l'orientation de la PAC après 2013, du fait qu'un sixième de tous les emplois en Europe est directement ou indirectement lié à la production agricole. La PAC est dès lors importante aussi pour garantir l'emploi dans l'UE, en particulier dans les zones rurales. La disparition de la production agricole proprement dite entraînerait une suppression des emplois dans les secteurs situés en amont et en aval – jusque dans l'industrie alimentaire! En outre, l'agriculture gère près de 80 % du territoire de l'Union européenne et joue un rôle essentiel dans l'utilisation durable des ressources, la conservation des habitats naturels, la biodiversité, etc. Elle est également appelée à jouer un rôle croissant dans la lutte contre le changement climatique.

5. Un paquet diversifié de mesures de politique agricole

5.1 Le marché est fondé sur des prix, et très rarement sur des valeurs. Les prix obtenus par les agriculteurs sont de plus en plus calculés en fonction des conditions de production et des coûts de revient les plus avantageux au niveau mondial. En revanche, le «modèle agricole européen» est beaucoup plus axé sur les valeurs dont les prix du marché mondial ne tiennent pas compte.

5.2 Le traité fait de la «stabilisation des marchés» un des objectifs de la PAC. Il importe que les marchés soient stables. Le CESE estime dès lors qu'il importera à l'avenir aussi d'utiliser les instruments de marché afin de stabiliser les prix et d'éviter que ces derniers ne connaissent de trop fortes fluctuations. Pourtant, les mesures de régulation des marchés et/ou de garantie des prix à la production ont été réduites à un minimum et les marchés agricoles de l'UE comptent parmi les plus ouverts par rapport aux pays tiers. Cette situation est à l'origine de la majorité des problèmes, qui ne peuvent être résolus sur le long terme uniquement au moyen de paiements de transfert.

5.3 La politique agricole ne consiste donc pas seulement à répartir des aides financières. Les agriculteurs attendent à juste titre de percevoir un revenu juste de la vente de leurs produits sur le marché et de la rémunération des prestations en faveur de la société qu'ils fournissent dans le cadre du modèle agricole européen.

5.4 Si la société veut défendre le modèle agricole européen, elle doit apporter son soutien par l'intermédiaire de la politique agricole. L'agriculture devra alors admettre que la société estime naturel que le soutien qu'elle accorde permette de combler également ses attentes en matière d'agriculture multifonctionnelle.

5.5 Échanges commerciaux, marchés et organisations de marché

Volatilité / stabilité des marchés

5.5.1 Pour ce qui est des marchés et des prix, il convient de considérer et de résoudre au minimum trois problèmes différents:

- la volatilité toujours plus élevée des marchés, pour des prix à la production orientés à la baisse;
- des secteurs de la transformation et de la commercialisation toujours plus puissants sur le marché par rapport aux producteurs;
- des problèmes évidents à la production et à la commercialisation des produits locaux, régionaux et de qualité; il est à cet égard nécessaire de disposer d'une réglementation spécifique de l'agriculture, orientée vers les marchés locaux et régionaux.

5.5.2 Le fait d'avoir renoncé dans une large mesure à des instruments efficaces de stabilisation des marchés a alimenté la spéculation et la volatilité de ces marchés, ce qui va à l'encontre des traités sur l'UE, tant actuels qu'anciens.

5.5.3 L'importante fluctuation des prix a tendance à réduire la part des producteurs dans la chaîne de valeur et à accroître les marges de commercialisation.

5.5.4 Les années écoulées ont clairement montré que les consommateurs n'en profitent guère non plus: le recul de 40 % du prix de la betterave sucrière a été à peine répercuté sur les prix à la consommation, ce qui vaut également pour la chute des prix du lait et des céréales.

5.5.5 L'expérience acquise montre qu'il est économiquement plus avantageux de pratiquer des interventions régulatrices – avec les mesures appropriées et au moment opportun – que de réparer les dommages ultérieurement.

5.5.6 La crise du lait montre clairement qu'il est impossible de réduire au minimum les interventions visant à réguler le marché et/ou le volume de production sans compromettre les normes élevées de production et/ou la multifonctionnalité qu'attend la population.

5.5.7 L'expiration du régime des quotas laitiers est associée au risque que de nombreux producteurs de lait abandonnent leur activité, surtout dans les régions défavorisées, ce qui revient souvent à abandonner l'exploitation des terres. Il est certainement vrai que les volumes de lait consommés par exemple en Estonie peuvent être produits dans d'autres régions d'Europe plus productives à un coût inférieur à celui du lait produit dans ce pays. Néanmoins, une telle délocalisation de la production pour des motifs économiques est diamétralement contraire aux objectifs du modèle agricole européen; le CESE se prononce pour une politique agricole qui permette une exploitation généralisée des terres, fondée sur le principe de la souveraineté alimentaire. Il importe d'insister sur le fait que cela ne pourra pas se réaliser au seul moyen de transferts financiers, et qu'il faut par conséquent réguler les marchés et la production.

5.5.8 La stabilisation des marchés et, dans ce cadre, la mise en place d'un «filet de sécurité», doit ainsi représenter l'une des composantes essentielles de la réforme de la PAC.

5.5.9 C'est pourquoi le CESE défend la position suivante:

- les quelques mesures de stabilisation des marchés encore disponibles doivent non seulement rester garanties et être appliquées lorsque le marché l'exige, mais il convient aussi de développer et d'introduire de nouvelles mesures de stabilisation des marchés conformes aux règles de l'OMC;
- compte tenu des impondérables toujours plus nombreux qui surviennent sur les marchés agricoles internationaux, il y a lieu de prévoir des dispositifs stratégiques de prévention des crises en matière de produits agricoles, basés sur le stockage;
- il convient en outre de se demander comment agir sur les marchés, pour les stabiliser, en s'appuyant sur les organisations de producteurs et/ou les accords interprofessionnels.

Problèmes au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire

5.5.10 Il existe un déséquilibre des positions de négociation en matière de fixation des prix. Les agriculteurs évoquent des pratiques contractuelles inéquitables découlant du poids excessif des grossistes en alimentation dans les négociations.

5.5.11 À l'heure actuelle, en ce qui concerne la question décisive des parts détenues par les différents acteurs dans la chaîne de valeur, c'est le marché, et lui seul, qui en décide – en parfaite application de la doctrine économique libérale. Cette situation est totalement insatisfaisante, notamment pour les exploitants agricoles, qui sont fréquemment confrontés à une chute continue des prix à la production, même si leurs coûts unitaires augmentent, et sont souvent amenés à réagir par des mesures qui vont à l'encontre des objectifs du modèle agricole européen.

5.5.12 Étant donné que, dans les 27 pays de l'Union, 15 chaînes de distribution contrôlent déjà à elles seules 77 % du marché alimentaire, le CESE estime qu'il est nécessaire, comme c'est le cas actuellement aux États-Unis, de vérifier si le droit de la concurrence est suffisant pour empêcher que des structures dominent le marché et qu'y règnent des pratiques contractuelles douteuses. Il importe que l'ensemble des parties concernées soient associées à cette vérification. Cette analyse devrait conduire à une modification de la réglementation communautaire de la concurrence pour le secteur agroalimentaire de telle sorte qu'elle tienne compte de la spécificité de ce secteur et soit adaptée à celle des pays concurrents sur les marchés mondiaux, conformément aux conclusions du groupe à haut niveau sur le lait.

5.5.13 Le CESE demande à la Commission de s'efforcer d'accroître la transparence de la formation des prix et de proposer des solutions permettant d'éviter des répercussions de prix dites «asymétriques»⁽²⁾.

Commercialisation des produits locaux, régionaux, spécialisés et de qualité

5.5.14 Les grandes chaînes d'approvisionnement alimentaire et les centres de transformation exigent des matières premières à bas prix, de forme toujours plus régulière et quasi-normalisées. Il n'y a guère de place pour la diversité régionale et la spécificité des produits.

⁽²⁾ Lorsque les prix à la production augmentent, les prix à la consommation augmentent très vite, lorsque les prix à la production baissent, les prix à la consommation ne baissent que très lentement.

5.5.15 Il est donc précisément très important, pour le maintien du modèle agricole européen, de produire et de commercialiser des produits de qualité ayant une dimension régionale et reflétant la diversité des zones rurales dans l'UE; cette tâche mérite donc d'être soutenue beaucoup plus vigoureusement. Raccourcir les filières de distribution et fournir aux agriculteurs ou aux groupements de producteurs un accès direct au consommateur peut favoriser l'accroissement de la compétitivité de structures d'exploitation qui sont justement plus petites et exigent plus de main-d'œuvre.

5.5.16 Il convient de tenir compte, dans une mesure beaucoup plus large que par le passé, des indications géographiques et des différences de techniques de production. Il est nécessaire de les considérer comme un «droit de propriété intellectuelle» et de les protéger. Ces informations peuvent constituer le lien entre les produits agricoles et les régions, ce qui revient à dire que les produits ont non seulement une origine «sûre» mais qu'ils présentent aussi des caractéristiques qualitatives qui se sont cristallisées au fil du temps. Il est important de définir clairement ce que l'on entend par produits régionaux.

5.5.17 L'étiquetage des produits fait actuellement très souvent l'objet de pratiques trompeuses et douteuses. À l'avenir, il ne devrait plus être autorisé, par exemple:

- que des emballages pour le lait montrent des vaches qui broutent dans un pré lorsque le lait provient d'animaux qui n'ont plus accès aux pâturages. Il convient en lieu et place d'encourager la différenciation sur le marché (par des programmes de production de lait provenant de vaches élevées dans les prés ou nourries à l'herbe, en allant jusqu'aux stratégies régionales de commercialisation par des producteurs ou de petites coopératives);
- que la publicité se fonde sur des indications régionales, alors que les produits ont une tout autre origine.

5.5.18 Il importe d'accroître et de contrôler la transparence du marché et d'améliorer les informations destinées aux consommateurs (telles que le marquage de l'origine). Pour mieux faire connaître la réglementation que doivent respecter les agriculteurs européens, il y a lieu de lancer des campagnes visant à informer les consommateurs sur les systèmes de production européens. Il convient en outre d'attacher une importance particulière au système d'étiquetage. À cet égard, le CESE estime qu'il faudrait tenir compte des recommandations formulées dans l'avis relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires⁽³⁾.

5.5.19 À l'avenir, l'argent des contribuables devrait avant tout servir à renforcer les produits et les marchés régionaux.

5.6 Les instruments de financement de la PAC

La situation actuelle

5.6.1 Actuellement, le système d'aides à l'agriculture de l'UE n'est pas uniforme: dans l'UE à 15, le régime de paiement unique repose sur un modèle historique et il évolue, le cas échéant vers un régime de paiement unique à la surface. Dans les 12 nouveaux États membres, un régime de paiement unique à la surface a été directement appliqué, et le montant des paiements y est inférieur à celui de l'UE-15.

⁽³⁾ JO C 77 du 31.03.2009, p. 81.

5.6.2 De ce fait, les agriculteurs profitent de manière extrêmement disparate du système actuel de paiements. D'une part, cette situation est souvent considérée comme injuste, et d'autre part, le contribuable peine à comprendre ce système.

5.6.3 Une tâche essentielle de la prochaine réforme sera de créer un système unifié, reposant sur des critères objectifs et accepté par la société.

5.6.4 Les aides directes du 1^{er} pilier se justifiaient à l'origine par la réduction des prix garantis opérée en 1992. Elles ont été accordées jusqu'en 2003 en tant que paiements compensatoires, avant que le «découplage» ne soit introduit par les décisions de Luxembourg. Étant donné, cependant, que la plupart des États membres ont opté pour le «modèle historique de paiement unique», il existe encore et toujours des divergences considérables entre les agriculteurs du point de vue des bénéfices qu'ils retirent du système actuel. À cause du découplage, ils n'exercent plus aucune influence directe sur les modalités de production.

5.6.5 Les aides directes (= paiements à la surface) du 2^e pilier ont pour but de rémunérer les agriculteurs pour certaines prestations supplémentaires en faveur de la société, qui vont au-delà des exigences réglementaires et qui ne sont pas reflétées dans le prix du marché, et de les encourager à maintenir une production dans les zones défavorisées, comme le requiert la société.

5.6.6 Les aides directes du 1^{er} pilier sont actuellement financées à 100 % par le budget de l'UE, alors que celles du 2^e pilier doivent être, par contre, cofinancées par les États membres. Ces deux mécanismes de financement exercent chacun dans de nombreux États membres une influence sur «l'attrait» des programmes. Le CESE demande à la Commission de veiller, lors de la planification des programmes, à ce que des taux de cofinancements différents ne conduisent pas les États membres à privilégier ou au contraire à négliger certaines parties de ces programmes.

5.6.7 Outre les paiements directs, des moyens sont affectés au développement rural (3^e axe du 2^e pilier), au titre des aides à l'investissement destinées aux exploitations (1^{er} axe du 2^e pilier) ainsi que du programme LEADER.

5.6.8 En raison de l'instabilité et de la volatilité des marchés, entre autres, le transfert direct des fonds est devenu parfois très important pour le revenu des exploitants. Sans les transferts financiers, la mutation structurelle de l'agriculture serait nettement plus radicale, même s'il faut constater que les différentes exploitations ne profitent qu'à des degrés très divers de l'instrument le plus important actuellement, à savoir les paiements directs du 1^{er} pilier.

Les futurs systèmes de paiement

5.6.9 Le CESE maintient la position qu'il a défendue jusqu'ici au sujet des aides directes du 1^{er} pilier. Il a toujours souligné que les paiements directs fonctionnels «ont un rôle important, mais [qu']ils ne peuvent constituer qu'un revenu complémentaire»⁽⁴⁾. Les revenus des agriculteurs doivent provenir des recettes du marché et des prestations en faveur de la société qui ne sont pas rémunérées par le marché.

5.6.10 La rémunération des prestations, qui est nécessaire mais n'a jusqu'à présent pas encore été accordée, suppose l'obtention d'un consensus sur le type de prestations fournies par les agriculteurs, individuellement ou collectivement. Il s'agit d'un aspect important pour la fixation de principes clairs relatifs à l'octroi futur des paiements directs. Il est indispensable que ces derniers se fondent sur des critères objectifs, qu'ils soient «couplés» à quelque chose, pour pouvoir également acceptés par la société.

5.6.11 La situation devrait être fondamentalement la suivante:

- seuls les agriculteurs en activité, les associations d'entretien des paysages ou les autres institutions qui entretiennent les paysages culturels, peuvent bénéficier des paiements directs au titre du 1^{er} ou du 2^e pilier;
- les paiements directs au titre du 1^{er} ou du 2^e pilier tiennent compte de l'emploi présent et généré dans chaque exploitation;
- les paiements directs au titre du 1^{er} ou du 2^e pilier rétribuent les prestations des agriculteurs en faveur de la société, qui sont nécessaires au maintien du modèle agricole européen. Le revenu des agriculteurs devrait provenir principalement des prix d'un marché régulé où les coûts de production soient reconnus;
- en raison de la grande diversité des conditions agroclimatiques dans l'UE, les paiements directs au titre du 1^{er} ou du 2^e pilier devraient également contenir des composantes qui permettraient de compenser, à l'échelle supranationale, les coûts induits par ces facteurs agroclimatiques pour les agriculteurs⁽⁵⁾.

5.6.12 Il convient donc de décider quels paiements directs (et de quel montant) doivent être accordés pour quelle prestation concrète. Les exploitations et/ou les sites de production qui ne fournissent pas ou ne veulent pas fournir ce type de prestations, et qui ne contribuent donc pas à la réalisation du modèle agricole européen, ne doivent pas du tout bénéficier de ces paiements à l'avenir.

5.6.13 Les paiements directs, qui servent au règlement des prestations d'utilité publique qui n'ont pas cours sur le marché (par exemple, services environnementaux concrets et bien définis), ne doivent pas prêter à controverse. Le CESE considère comme impératif non seulement de développer des programmes en la matière, mais également de les rendre plus attrayants et flexibles. Il est donc essentiel de réintroduire les «composantes incitatives». Il serait aussi important de pouvoir réagir de manière plus souple en fonction des différentes activités des agriculteurs. Les programmes devraient être beaucoup plus axés sur les résultats et moins sur les mesures.

5.6.14 De nombreuses mesures nouvelles relèveront ultérieurement de cette catégorie, comme par exemple les méthodes agricoles qui contribuent à la lutte contre le changement climatique ou à la capture du carbone dans le sol; l'exploitation herbagère en fait indéniablement partie.

⁽⁴⁾ JO C 368 du 20.12.99, p. 76-86, cf. paragraphe 7.6.1.

⁽⁵⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 35.

5.6.15 De même, les paiements directs servant à compenser des difficultés naturelles permanentes et immuables, ainsi que les paiements effectués pour compenser des restrictions d'utilisation imposées par des normes, par exemple dans le domaine de la protection de la nature, sont plus que justifiés. Dans de nombreuses zones protégées, il importe de pratiquer un type d'activité agricole déterminé afin de maintenir le caractère de ces zones. Le CESE estime peu réaliste de vouloir interdire les paiements au motif que le règlement sur les zones protégées constitue un cadre de référence auquel les agriculteurs doivent se conformer.

5.6.16 En ce qui concerne les aides directes, la politique agricole doit être centrée, à l'avenir, sur un système de paiements directs fonctionnels et donc différenciés, correspondant à une prestation concrète en faveur de la société. L'indemnité compensatoire en fait indéniablement partie.

5.7 Un paiement unique à la surface pour compenser les handicaps concurrentiels?

5.7.1 Il a été proposé, dans le cadre du débat, de transformer les paiements directs actuels du 1^{er} pilier en un paiement unique à la surface à l'échelle de l'UE, qui serait accordé au motif que l'agriculture européenne, qui doit respecter des normes de production plus strictes, se retrouve dans une situation concurrentielle défavorable par rapport aux producteurs de pays tiers.

5.7.2 Le CESE partage sans réserve l'avis selon lequel il convient d'envisager une compensation de ce type pour palier les handicaps concurrentiels. En effet, les normes sociales et environnementales, qui sont essentielles dans le modèle agricole européen, sont considérées dans les accords commerciaux comme des barrières non tarifaires au commerce, ce qui est tout à fait inacceptable. Il est urgent et indispensable de réformer le système de l'OMC à cet égard, car un système commercial mondial dépourvu de normes sociales et écologiques est inacceptable.

5.7.3 Il convient, afin de palier les handicaps concurrentiels, de savoir dans quels secteurs de production les normes européennes se différencient concrètement de celles des principaux concurrents et quels sont les handicaps, en matière de coûts, qui en résultent de manière probante pour les exploitations individuelles/les différents types d'exploitation/les diverses formes de production.

5.7.4 Les conditions et donc les coûts de production sont extrêmement disparates en Europe: l'on observe non seulement des différences structurelles et (agro)climatiques importantes, mais le prix des intrants et le coût de la vie divergent également au plus haut point selon les régions. De même, les désavantages concurrentiels en matière de coûts, qui découlent des économies d'échelles au sein de chaque État membre, de chaque région et entre les types d'exploitation, sont eux aussi fortement disparates.

5.7.5 Comme l'on peut aisément le comprendre, les handicaps de production démontrables, par exemple, que connaissent les exploitations d'élevage ne peuvent être éliminés par un paiement unique à la surface, dont profiteraient aussi les exploitations ne pratiquant pas l'élevage.

5.7.6 Il en découle que la question de la compensation des désavantages compétitifs ne se résoudra pas au moyen d'un paiement unique à la surface identique dans toute l'Europe,

mais elle devrait être réglée en tenant compte des spécificités de chaque région, de leurs conditions agroclimatiques ainsi que des types d'exploitation.

5.8 Un paiement unique à la surface pour le transfert de revenus?

5.8.1 Il est indéniable que les quelque 50 milliards d'euros accordés chaque année à l'agriculture européenne sur le budget agricole de l'UE sont, dans l'intervalle, indispensables pour la survie de nombreuses exploitations.

5.8.2 Les prix agricoles payés actuellement sont donc non seulement trop faibles pour maintenir le modèle agricole européen, mais ils mettent également en péril l'intégralité du secteur agricole européen.

5.8.3 C'est la raison pour laquelle a été évoquée la possibilité d'accorder à tous les agriculteurs une sorte de «prime de base et de garantie de subsistance», sous forme d'un paiement européen unique à la surface.

5.8.4 La situation en matière de revenus se présente de manière extrêmement différente selon les types d'exploitation et les régions. Les disparités mentionnées au paragraphe 5.7.4. jouent à cet égard un rôle décisif. Il en résulte qu'il convient d'adopter une approche très différenciée du problème des revenus. Ce problème ne peut pas non plus être résolu grâce à un paiement européen unique à la surface, dont par exemple les vastes exploitations et/ou les exploitations fonctionnant avec peu de main-d'œuvre profiteraient de manière disproportionnée.

5.8.5 Au lieu d'envisager un paiement unique à la surface, il conviendrait, le cas échéant, de concevoir un paiement qui serait versé par tête/travailleur, mais dont il conviendrait de plafonner le montant. Dans le cas de cette approche également, le calcul de la prime devrait prendre en compte les différences exposées au paragraphe 5.7.4. En outre, un système de primes de ce type devrait aussi tenir compte du fait que le niveau de revenus des exploitations est déterminé par les prix pour les producteurs et les coûts à la production et que ceux-ci sont soumis à des fluctuations de plus en plus importantes. Un système qui cherche à se justifier par le niveau de revenus doit être en mesure de réagir de manière suffisamment souple à des variations de prix de plus en plus marquées.

Périodes de transition

5.9 Un système européen de paiements unifiés, qu'il ne faut pas confondre avec un paiement européen unique à la surface et qui ne reposera plus sur des droits à paiement historiques, mais sur des prestations concrètes et actuelles qui restent à définir, conduira à modifier considérablement les flux financiers entre les États membres, mais également entre les exploitations. D'un point de vue financier, il y aura donc des gagnants et des perdants. Le Comité préconise de traiter cette question avec tact et de prévoir, le cas échéant, des périodes transitoires. Il convient de concevoir ces dernières de manière à ce que le nouveau système soit opérationnel à mi-parcours ou au plus tard à la fin de la prochaine perspective financière.

5.10 L'avenir du 2^e pilier

5.10.1 De nombreux citoyens ont l'impression que les dommages imputables en premier lieu aux mauvaises conditions-cadres de la politique peuvent être compensés par des éléments du 2^e pilier.

5.10.2 Il convient de faire comprendre aux citoyens que les mesures qui seront proposées au titre du 2^e pilier de la PAC viendront compléter les paiements directs fonctionnels et serviront, de manière encore plus ciblée, à maintenir, garantir et mettre en œuvre le modèle agricole européen. Ce système presuppose d'optimiser l'éventail de mesures.

5.10.3 Ce qui précède ne vaut pas seulement pour le 2^e axe du 2^e pilier. Les aides à l'investissement destinées aux exploitations agricoles doivent aussi être davantage axées sur le «développement durable». Pour le CESE, il ne fait aucun doute qu'il existe en Europe des besoins en investissements considérables, non seulement pour optimiser les exploitations agricoles du point de vue du développement durable, mais également pour

réaménager partiellement notre paysage de cultures qui, dans le passé, avait été modifié pour répondre à des exigences parfois exclusivement axées sur les techniques de production (voir par exemple le régime des eaux / la directive-cadre sur l'eau).

5.10.4 Le CESE se prononce en faveur du renforcement et de l'optimisation de l'éventail des tâches actuellement proposées au titre du 3^e axe du 2^e pilier. Il s'oppose clairement au transfert de ces tâches vers la politique structurelle et/ou régionale générale. Le Comité est également d'avis que les mesures relevant de l'actuel FEADER devraient avoir un rapport évident avec l'agriculture; la construction de routes et le câblage pour réseaux à large bande n'en font donc pas partie.

Bruxelles, le 18 mars 2010.

*Le Président
du Comité économique et social européen*

Mario SEPI