

Avis du Comité des régions sur:

- la «**Proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant des régimes de soutien aux producteurs de certaines cultures**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et abrogeant le règlement (CE) n° 2826/2000**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché des céréales**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché du riz**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil portant organisation commune du marché des fourrages séchés pour les campagnes de commercialisation de 2004/2005 à 2007/2008**»,
- la «**Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1255/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers**», et
- la «**Proposition de règlement du Conseil établissant un prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers**»

(2003/C 256/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le paquet de propositions de règlements de la Commission «Une perspective à long terme pour une agriculture durable» (COM(2003) 23 final — 2003/0006 (CNS) 2003/0007 (CNS) — 2003/0008 (CNS) — 2003/0009 (CNS) — 2003/0010 (CNS) — 2003/0011 (CNS) 2003/0012 (CNS));

vu la décision du Conseil en date du 10 février 2003 de le consulter à ce sujet conformément de l'article 265, 1^{er} alinéa, du traité établissant la Communauté européenne;

vu la décision de son Président en date du 22 octobre 2002 de charger la commission du développement durable de préparer un avis en la matière;

vu son avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen Révision à mi-parcours de la politique agricole commune (CdR 188/2002 fin) (1);

vu son avis sur les propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune (CdR 273/98 fin) (2);

vu le projet d'avis (CdR 66/2003 rév. 2) adopté le 12 juin 2003 par sa commission du développement durable (rapporteur: M. Robert Savy, Président du conseil régional du Limousin (F-PSE)),

a adopté à l'unanimité le présent avis lors de sa 50^e session plénière des 2 et 3 juillet 2003 (séance du 2 juillet).

(1) JO C 73 du 26.3.2003, p. 25.

(2) JO C 93 du 6.4.1999, p. 1.

POINT DE VUE ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES RÉGIONS

1. Préambule

1.1. Depuis l'avis rendu le 20 novembre 2002 par le Comité des régions sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la «révision à mi-parcours de la politique agricole commune», plusieurs événements sont venus préciser le contenu, le contexte et les modalités de financement de la réforme de la politique agricole commune:

- les décisions prises lors du Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 plafonnant les dépenses liées au soutien des marchés dans une Europe élargie et rappelant l'importance des régions défavorisées ainsi que le caractère multifonctionnel de l'agriculture. Ces décisions fixent pour la période 2007-2013 le cadre budgétaire pour les dépenses liées aux marchés et les paiements directs. Elles assurent un maintien de la politique agricole commune et donnent une visibilité à moyen terme qui doit permettre aux agriculteurs d'adapter progressivement leurs pratiques de gestion et à la Commission de mettre en place dans le temps ces nouvelles orientations. Elles ouvrent la voie à l'élargissement de l'Union européenne;
- la présentation le 16 décembre 2002 des propositions de l'Union européenne relatives aux négociations agricoles au sein de l'OMC. Elles prévoient notamment une réduction de 36 % des droits de douanes à l'importation, l'abaissement de 45 % des subventions à l'exportation et une diminution de 55 % du soutien interne à l'agriculture. Des dispositions spécifiques sont envisagées pour améliorer la situation des pays en voie de développement.

1.2. L'adoption par la Commission, le 21 janvier 2003 des propositions de règlement concernant la révision à mi-parcours de la politique agricole commune doit s'apprécier dans ce contexte. En effet, les négociations agricoles dans le cadre de l'OMC comme le débat plus général sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 sous-tendent certaines des propositions de la Commission.

Par rapport aux propositions faites au mois de juillet, deux modifications importantes sont introduites, une réforme de l'organisation commune du marché laitier et des modalités nouvelles concernant le fonctionnement de la modulation dynamique. Le découplage reste néanmoins l'élément central de la réforme de la politique agricole commune.

Le Comité des régions entend rendre son avis sur les éléments clés des propositions de la Commission, le découplage, la modulation dynamique et le développement rural à partir des

questions et critiques formulées lors de l'avis rendu sur la communication de la Commission du mois de juillet 2002.

2. Le découplage

Le Comité des régions s'est prononcé favorablement sur le principe du découplage des aides et sur la création d'une aide au revenu. Cette aide unique peut permettre de simplifier la mise en œuvre administrative de la PAC et de renforcer le rôle des marchés dans l'orientation des productions agricoles.

Le Comité des régions a cependant mis en évidence les risques du mode de découplage proposé, qui pourrait confirmer les disparités régionales, fausser les conditions de concurrence entre producteurs ou entre régions et conduire à la déstabilisation de certaines productions.

Le CdR craint aussi que des aides complètement découplées ne risquent de céder, à la longue, aux pressions qui s'exerceraient en faveur de leur diminution ou de leur abolition.

Des évaluations ex ante ont été sollicitées pour analyser précisément ces risques.

La Commission a diffusé des études d'impact pour évaluer les incidences de ses propositions. Ces études ont une entrée essentiellement macroéconomique. Elles évaluent les perspectives de production et de prix par produit mais ne répondent pas aux différentes interrogations soulevées par le Comité des régions:

2.1. L'impact territorial des mesures n'est pas évalué. Le découplage total des aides risque de conduire à une réduction des productions dans les zones défavorisées ou périphériques et à une accélération de la désertification des zones agricoles fragiles. Un attachement au territoire des productions fragiles ou à faible rentabilité doit être imaginé, des axes et des moyens de développement doivent être clairement identifiés pour permettre un développement équilibré du territoire.

Il convient donc de saisir l'occasion de la réforme de l'action communautaire pour rechercher au-delà de nouveaux dispositifs de compensation des handicaps naturels affectant le plus les exploitations agricoles (déclivité, altitude, conditions climatiques particulières), les moyens de favoriser la gestion de grands espaces (fauchage des pentes, entretien du territoire) et plus généralement leur développement économique.

2.2. Le principe retenu d'une définition de l'aide au revenu par exploitation établie par rapport à la période de référence 2000, 2001, 2002 ne résout pas le risque de distorsion de concurrence entre producteurs, entre productions ou entre régions. Dans son avis sur la révision à mi-mandat de la PAC, le CdR a déjà souligné le fait que la proposition de la Commission ferait persister la situation actuelle où les agriculteurs ayant les récoltes les plus importantes reçoivent davantage en aides par hectare que ceux qui produisent moins; c'est pourquoi le Comité invite la Commission à étendre la période de référence au moins aux années civiles 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002. De ces années, les deux pour lesquelles le montant global des aides est le plus bas devront être retirées de la période de référence utilisée pour chaque agriculteur. Ce principe, proposé par la Commission européenne gèle les avantages acquis en faveur des régions les plus intensives et des productions les plus soutenues. Des risques importants de déstabilisation de la production et des marchés existent pour les productions ne bénéficiant pas d'aides directes dans la PAC actuelle (porc, volaille, fruits et légumes). Ces productions pourraient devenir attractives et rentables pour les producteurs et les régions bénéficiant de références historiques aux dépens des bassins de production traditionnels.

La définition d'une aide à l'hectare moyenne par grande famille de production (grande culture, élevage traditionnel, viande blanche, fruits et légumes), calculée par bassin de production ne pourrait-elle pas être imaginée pour éviter ce risque majeur de distorsion de concurrence et de déstabilisation des marchés? Le projet de règlement établissant les règles communes pour les régimes de soutien prévoit (Titre III — Chapitre V) la possibilité de mise en œuvre et le calcul des aides moyennes par hectare à l'échelon régional. Cette disposition, si elle est utilisée, doit l'être sur l'ensemble du territoire européen. Elle ne règle toutefois pas les risques de distorsion de concurrence entre les productions.

2.3. Le risque de déstabilisation des marchés et de mise en difficulté économique des petites exploitations traditionnelles les plus fragiles par l'abandon des outils de maîtrise de production n'est pas non plus traité. Les outils de maîtrise ont pourtant fait leurs preuves dans les crises successives qui ont frappé la production bovine ou pour résoudre le problème d'excédent laitier à faible coût depuis 1983. On peut noter une certaine incohérence de gestion entre les productions. On note par exemple le maintien d'un outil de maîtrise pour les grandes cultures plus strict qu'auparavant (gel des terres à 10 % excluant les cultures industrielles), une augmentation des quotas laitiers alors que les stocks européens de beurre et de poudre de lait sont en augmentation (sans même l'indication de priorités en faveur des jeunes agriculteurs et des exploitations des zones de montagne), une mise en place de superficies maximales garanties (SMG) limitant les potentialités de développement pour les protéagineux ou pour les cultures énergétiques et un abandon total des outils de maîtrise et d'orientation pour les productions bovine ou ovine.

2.4. Les conséquences du découplage tel qu'il est proposé sur l'évolution du prix des terres et sur le marché foncier n'ont pas non plus été évaluées alors que les risques de course à l'agrandissement, de disparition des petites exploitations et d'inflation sur les terres les plus primées existent. Dans le même temps, les terres les moins primées et les moins fertiles pourraient être abandonnées. Cela aura un impact sur l'installation des jeunes agriculteurs, qui doit pourtant rester une priorité.

2.5. En conséquence, le Comité des régions continue de s'interroger sur la pertinence des modalités de calcul de l'aide au revenu par rapport aux objectifs de la PAC. En effet, les propositions faites dans le projet de règlements ne nous semblent pas répondre aux objectifs:

- d'une meilleure répartition des aides entre les agriculteurs, les territoires, les modes d'agriculture les plus respectueux de l'environnement, les agricultures des zones fragiles;
- du maintien du revenu des agriculteurs par les risques de déstabilisation du marché engendré par le découplage total des aides. L'adaptabilité de l'agriculture aux opportunités du marché recherchée par la Commission est liée aux décisions d'investissement des agriculteurs. Ces décisions seront conditionnées à la stabilité des marchés agricoles, les agriculteurs n'investissant que s'ils bénéficient d'une vision à moyen terme de leur évolution. Les productions ne sont pas égales à cet égard. Si les productions végétales ne demandent que peu d'investissements spécifiques les productions animales nécessitent au contraire de lourds équipements spécifiques. Une attention particulière doit donc être apportée aux instruments de stabilisation de ces marchés;
- préservation du modèle agricole européen et de la qualité des productions d'élevage. Aucune attention particulière n'est en effet accordée à la production de protéines végétales via la culture traditionnelle de plantes fourragères, ce qui ouvre de nouvelles possibilités pour l'importation de soja et de maïs en provenance de pays où la culture d'espèces génétiquement modifiées est largement répandue;
- transfert de l'aide d'une génération à l'autre.

Le Comité des régions maintient un avis favorable au principe général du découplage des aides, le système actuel ayant perdu toute justification:

- les décisions de production sont prises par rapport aux aides et non par rapport aux marchés;

- la répartition des aides est fortement inégalitaire entre productions et territoires.

Toutefois, il considère que dans l'état actuel des études et de la connaissance des marchés, il ne peut être mis en place sans être complété par des mécanismes de maîtrise de production ou des mécanismes d'assurance revenu à définir.

3. L'écoconditionnalité des aides

3.1. Le Comité des régions approuve la conditionnalité des aides au respect des normes réglementaires européennes dans les domaines de l'environnement, de la sécurité alimentaire (qui est du reste mentionnée dans l'exposé des motifs mais non reprise à l'article 4 de la proposition de règlement), de la santé, du bien-être des animaux et de la sécurité sur le lieu de travail. Il partage la conviction de la Commission selon laquelle la conditionnalité des aides constitue le complément nécessaire du découplage.

Il est également favorable aux mesures visant à l'inclusion dans le règlement (CE) n° 1257/1999⁽¹⁾ «développement rural» d'aides transitoires et d'aides aux investissements destinées à faciliter l'adaptation des agriculteurs à ces normes.

3.2. Toutefois le Comité des régions s'inquiète de la mise en application de cette écoconditionnalité. L'article 3 du projet de règlement «établissant des règles communes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune» prévoit que «tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion visées à l'annexe III ...». Ce système repose sur la généralisation des audits en exploitation. Son application va demander du temps, ce qui ne semble pas compatible avec le caractère immédiatement contraignant des dispositions figurant dans le projet de règlement. Il conviendrait donc de prévoir des dispositions transitoires pour permettre aux agriculteurs de respecter l'ensemble des critères d'écoconditionnalité. Le système devrait être conçu dans un premier temps comme un outil de développement au service de l'amélioration des pratiques plus que comme un outil de sanction. D'autre part, le report de la modulation de 2003 à 2006 soulève la question des financements réellement mobilisables pour conduire cette action dès 2004. Il ne faut pas que parallèlement à la modulation, les agriculteurs soient tenus de déboursier davantage pour ces éventuels audits en exploitation.

3.3. Dans son précédent avis, le Comité des régions s'inquiétait de la difficulté de concilier le respect des normes environnementales croissantes au sein de l'Europe et une amélioration de la compétitivité de l'agriculture européenne dans un contexte de libéralisation des échanges. La proposition de la Commission dans le cadre du volet agricole des négociations de

l'OMC ne permet pas de lever cette inquiétude. La Commission propose une réduction globale de 36 % des droits de douane sur les importations agricoles mais ne définit pas de critères de qualité ou de condition de production pour les produits importés. Dans ce contexte les contraintes imposées aux seuls producteurs européens risquent d'avoir des conséquences négatives sur la compétitivité de l'agriculture en Europe et un effet limité sur la qualité des produits accessibles aux consommateurs européens.

4. Gel obligatoire des terres et productions non alimentaires

Les propositions de la Commission prévoient un gel environnemental des terres à long terme représentant 10 % de la surface des exploitations ainsi que l'introduction d'un soutien aux cultures énergétiques (crédit carbone).

Ces propositions qui viennent compléter le système global des paiements directs appellent deux remarques:

- il existe de réelles potentialités de développement de nouvelles productions et d'emploi en milieu rural dans le secteur des cultures à vocation non alimentaire. Les cultures énergétiques n'en constituent qu'une partie;
- les cultures à vocation non alimentaire sont aujourd'hui conduites pour leur majorité sur les surfaces réservées à la jachère. Cette possibilité a permis l'essor des cultures destinées à la production de biocarburants dans les bassins céréaliers. Le projet de règlement actuellement défini supprime cette possibilité de cultures sur les jachères et semble limiter les perspectives de développement d'une véritable politique énergétique à partir de la biomasse au niveau européen. Le protocole de Kyoto, l'évolution de la politique nucléaire au sein de l'UE et le contexte international tendu sur le marché du pétrole militent pourtant pour une redéfinition profonde de la politique énergétique européenne.

5. La modulation dynamique

5.1. Le Comité des régions s'était félicité dans son avis de la mise en place d'un système de modulation dynamique assorti d'un plafonnement et d'une franchise. Ce système présentait l'avantage de réduire le caractère inégalitaire de la PAC, de soutenir l'emploi en milieu rural et de permettre le renforcement du pilier «développement rural». Sans remettre en cause le principe du plafonnement, il s'était interrogé cependant sur l'opportunité d'appliquer un plafond uniforme de 300 000 EUR.

⁽¹⁾ JO L 160 du 26.6.1999, p. 80.

La proposition de règlement au Conseil «établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant des régimes de soutien en faveur des producteurs de certaines cultures» de la Commission, dans son chapitre 2 «dégressivité et modulation», introduit deux modifications importantes par rapport aux orientations contenues dans sa communication sur la révision à mi-parcours de la PAC du 10 juillet 2002:

- le plafonnement est supprimé;
- la contribution des exploitations est modulée en fonction du montant des aides perçues, les exploitations touchant moins de 5 000 EUR n'étant pas concernées par ce système.

Seuls 6 % des crédits récupérés en appliquant le système de modulation dynamique seront transférés vers le second pilier.

Le Comité des régions regrette que le principe-même du plafonnement soit abandonné en raison notamment de sa portée symbolique. Le soutien dont la politique agricole commune bénéficie dans l'opinion publique, est souvent affaibli par la mise en évidence du niveau élevé de soutiens financiers dont bénéficient certains propriétaires.

5.2. Il approuve néanmoins globalement le système proposé par la Commission dans la mesure où:

- il prévoit de faire varier l'intensité des réductions d'aides en fonction des paiements directs dont bénéficient les exploitations;
- il maintient le principe d'une réduction importante des paiements directs qui pourrait atteindre 19 % pour les exploitations en 2013 contribuant ainsi à l'atténuation des distorsions de concurrence liées aux modalités de calcul des aides découplées.

5.3. Cependant, le Comité des régions regrette que les réductions d'aides résultant de l'application du système de modulation dynamique ne bénéficient que pour une part seulement (6 %) à des mesures relevant de la programmation en matière de développement rural. Les propositions de la Commission sont en retrait sur ce point par rapport aux dispositions contenues dans sa communication du mois de juillet 2002 et qui, pour le Comité des régions étaient de nature à consolider et renforcer le développement rural comme deuxième pilier de la PAC.

Il est à noter ici qu'en raison peut-être de l'insuffisance des nouvelles ressources allouées, aucune disposition ne prévoit la mise en place d'une politique globale en faveur des jeunes agriculteurs.

Enfin, la répartition de ces crédits se fait sur la base de critères nationaux, superficie agricole, emploi agricole et produit intérieur brut (PIB) par habitant en parité de pouvoir d'achat. Cette approche laisse de côté les modalités de répartition et de gestion de ces enveloppes au niveau régional. Le Comité des

régions prend acte de la difficulté de revoir l'architecture des programmes de développement rural pour l'actuel période de programmation (2000-2006). Il invite cependant la Commission à faire à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours de ceux-ci un bilan des modalités de gestion de ces programmes pour déterminer quels sont les systèmes les plus efficaces.

6. Le développement rural

6.1. La proposition présentée par la Commission de règlement du Conseil «modifiant le règlement (CE) n° 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA et abrogeant le règlement (CE) n° 2826/2000» reprend les principales dispositions contenues dans la communication de la Commission du mois de juillet 2002.

En conséquence, le Comité des régions rappelle donc qu'il approuve globalement l'élargissement des mesures d'accompagnement prévues par le règlement (CE) n° 1257/1999 au respect des normes, aux systèmes de conseil agricole, aux agriculteurs qui en matière de bien-être animal s'engagent à aller au-delà du minimum réglementaire, à la participation et la promotion de régimes de qualité nationaux et communautaires.

6.2. Il attire l'attention cependant sur:

- le caractère contraignant de certaines normes, notamment en matière de bien être animal, qui peuvent remettre en cause des productions traditionnelles de qualité. Les aides visant le respect des normes ne peuvent être la seule réponse. L'impact de la législation communautaire sur ce type de production qui n'affecte pas significativement les échanges intracommunautaires doit être mesuré de manière plus fine afin de prévoir des modalités d'application proportionnées aux buts recherchés;
- la conception trop restrictive du développement rural, envisagé par la Commission comme prolongement de l'activité agricole. Le Comité des régions prend acte du fait que les mesures d'accompagnement proposées valent pour la période de programmation 2000-2006 et ne préjugent pas d'un prochain débat autour de la refonte de la politique de développement rural. Dans cette perspective, il souhaite tout particulièrement que la question de l'articulation politique régionale et politique de développement rural soit abordée dès aujourd'hui dans la perspective de la publication à la fin 2003 du 3^e rapport sur la cohésion.

7. Mise en œuvre de la réforme de la Politique agricole commune

La mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune est intimement liée à l'avancement des discussions concernant le volet agricole à l'OMC et la préparation des perspectives financières du budget de l'Union européenne pour la période 2007-2013.

7.1. Réforme de la PAC et Organisation mondiale du commerce

Le Comité des régions s'interroge sur l'articulation entre les propositions de réforme de Politique agricole commune présentées par la Commission et ses positions dans la négociation sur le volet agricole au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

Il attire en effet l'attention sur le risque de voir les résultats de la négociation menée dans le cadre de l'OMC remettre en cause l'équilibre global de la réforme de la politique agricole commune notamment sur les points suivants:

- la protection des indications géographiques protégées et plus généralement des régimes communautaires et nationaux visant à améliorer la qualité et la sécurité alimentaire y compris les dispositions visant à informer les consommateurs;
- l'application de normes contraignantes visant la protection de l'environnement, le bien-être des animaux, la sécurité alimentaire et la santé y compris aux produits importés sur le marché communautaire.

En outre, le CdR est d'avis qu'il convient de ne prendre aucune décision d'importance concernant la réforme de la PAC avant la conclusion des négociations de l'OMC.

7.2. Les perspectives financières (2007-2013)

Le Comité des régions s'inquiète de la manière dont se prépare la discussion sur les perspectives financières du budget de

l'Union européenne pour la période 2007-2013. Il redoute en effet, qu'à l'heure des choix, le développement rural comme d'ailleurs la politique régionale hors objectif 1, soit considéré comme variable d'ajustement. En effet, les États sont d'ores et déjà d'accord pour maintenir les financements au titre du premier pilier en termes réels au plafond atteint pour l'année 2006. De même, un consensus se dégage pour qu'au titre de la politique régionale, l'essentiel des financements aille aux régions éligibles après 2006 à l'objectif 1. Ainsi, ces deux montants étant fixés au départ, l'ajustement se ferait sur les crédits développement rural et/ou ceux de la politique régionale hors objectif 1 en fonction du plafond global de dépenses retenues par les États.

Le Comité des régions sera vigilant pour que la consolidation et le renforcement du développement se fasse dans des conditions financières qui permettent de mener une politique crédible.

7.3. Le calendrier de mise en œuvre

La réforme de la Politique agricole commune sera mise en place de manière échelonnée. Elle devra intégrer au fur et à mesure non seulement les décisions prises dans le cadre de l'OMC mais aussi les premiers résultats des mesures introduites lors de la révision à mi-parcours sur les marchés, les revenus des agriculteurs et les territoires ruraux.

Le Comité des régions souhaite que le calendrier de mise en œuvre soit adaptable pour réagir non seulement aux événements extérieurs mais aussi aux difficultés de mise en œuvre et aux indications du système de suivi et d'évaluation en continu de l'impact, notamment territorial, de la réforme. La mise en place d'un tel système de suivi apparaît d'autant plus indispensable que le Comité des régions a souligné les risques que présentent certaines dispositions de cette réforme.

Bruxelles, le 2 juillet 2003.

Le Président
du Comité des régions
Albert BORE