

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)»

COM(2010) 537 final — 2010/0266 (COD)

et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs»

COM(2010) 539 final — 2010/0267 (COD)

(2011/C 107/06)

Rapporteur: **M. Gilbert BROS**

Le 11 novembre et le 13 octobre 2010, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément aux articles 42, 43 paragraphe 2 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)»

COM(2010) 537 final — 2010/0266 (COD).

Le 11 novembre et le 19 octobre 2010, le Parlement européen et le Conseil ont respectivement décidé, conformément aux articles 42, 43 paragraphe 2 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs»

COM(2010) 539 final — 2010/0267 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 février 2011.

Lors de sa 469^e session plénière des 16 et 17 février 2011 (séance du 16 février 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 96 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'alignement des règlements 73/2009 (paiements directs) et 1698/2005 (développement rural) au Traité de Lisbonne prévoit de remplacer la procédure de comitologie actuelle par une distinction entre actes délégués et actes d'exécution. Le CESE est attaché aux processus de consultation, des parties prenantes et des États membres, lors de l'élaboration des actes communautaires, et tient à ce qu'ils soient maintenus.

1.2 La ligne de démarcation entre actes délégués et actes d'exécution fait l'objet d'interprétations divergentes entre le Conseil et la Commission. Pour cela, le CESE estime que le choix de la procédure retenue pour chaque acte doit être fait sur la base de critères clairs.

1.3 Le CESE estime que les actes délégués doivent impérativement faire l'objet d'une délégation définie dans le temps. De

plus ils devraient être réservés aux domaines dans lesquels il est nécessaire que des décisions soient prises rapidement.

1.4 Les actes d'exécution devraient concerner les cas où il est souhaitable que la mise en œuvre soit harmonisée entre les États membres. Dans certains domaines cette harmonisation est particulièrement souhaitable afin d'éviter des distorsions de concurrence. Le CESE estime ainsi que les axes relatifs par exemple aux règles particulières d'application des actes du 2^e pilier de la PAC, ou ceux liés à la mise en œuvre des mesures environnementales, devraient être classés en actes d'exécution, contrairement à ce qui est proposé par la Commission.

1.5 Le CESE accueille favorablement le fait que la Commission profite de ces révisions de règlement pour ajouter des mesures de simplification. Cependant, les efforts de simplification concernent principalement l'administration, alors qu'ils devraient surtout pouvoir simplifier l'activité des agriculteurs.

1.6 Le CESE est attaché à ce que les États membres rendent compte régulièrement des avancées en matière de développement rural. Le Comité attire l'attention sur le fait que la réduction du nombre de rapports que les États membres doivent soumettre à la Commission concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans stratégiques risque de diminuer les informations disponibles à ce sujet.

1.7 Le CESE est favorable à la mesure destinée à exonérer les très petits agriculteurs de l'obligation de déclarer toutes les surfaces. Cependant le seuil de 1 hectare pourrait être relevé.

1.8 Concernant le système de conseil agricole, le CESE est favorable à l'assouplissement proposé par la Commission. Celui-ci permettra aux États membres de mettre en place un conseil aux agriculteurs plus adapté, et pas limité uniquement à la conditionnalité.

2. Contexte de l'avis

2.1 Le Traité de Lisbonne, dans ses articles 290 et 291, prévoit de modifier la procédure de décision entre la Commission Européenne, le Conseil et le Parlement Européen en ce qui concerne les règles d'exécution des textes législatifs communautaires.

2.2 Dans les propositions de la Commission portant modification des règlements 73/2009 (paiements directs) et 1698/2005 (développement rural), deux types de modifications sont prévues:

- les modifications liées à l'alignement sur le Traité de Lisbonne,
- des modifications de simplification des règlements existants dans divers domaines.

2.3 Dans les règles actuellement en vigueur, la comitologie s'appuie sur l'ancien article 202 du Traité, selon lequel le Conseil «confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution».

2.4 Actuellement donc, sur la base de la décision 1999/468 du Conseil, dite de comitologie, quatre types de comités sont amenés à se prononcer sur les projets de textes de la Commission:

- les comités consultatifs
- les comités de gestion
- les comités de réglementation
- les comités de réglementation avec contrôle

2.5 Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'ancien article 202 disparaît et, deux types d'actes sont distingués: les actes délégués et les actes d'exécution.

2.6 Les actes délégués (article 290): il s'agit d'une catégorie nouvelle d'actes, «quasi-législatifs» qui complètent ou modifient certains éléments «non essentiels» d'un acte législatif, dont la compétence est conférée par l'autorité législative à la Commission. Aucun acte d'application de cet article n'est prévu: le Traité prévoit en effet que cette délégation prendra la forme, dans chaque texte législatif, d'un mandat de délégation. Si le Parlement européen ou le Conseil formulent des objections à l'égard d'un acte délégué, ce dernier n'entre pas en vigueur.

2.7 Les actes d'exécution (article 291): ce sont des actes adoptés par la Commission, ou par le Conseil dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), pour assurer l'harmonisation de l'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union.

2.8 Ainsi, l'implication des États membres dans les décisions d'exécution est appelée à être profondément modifiée. D'une part, la comitologie classique, avec pouvoir de négociation donné aux États membres, est limitée aux seuls cas où la recherche de l'harmonisation de la mise en œuvre d'un texte entre les États est indispensable. D'autre part, d'autres textes, qui relèvent actuellement des comités (le plus souvent de réglementation), seront traités demain par la seule Commission.

3. Observations générales sur l'implication des articles 290 et 291 sur les deux règlements

3.1 Les propositions de la Commission modifient considérablement les pouvoirs respectifs de la Commission, des États membres et du Parlement européen dans l'exécution des textes européens.

3.2 Le CESE est attaché à la consultation des parties prenantes dans l'élaboration des textes communautaires. Ainsi, dans le cas des actes délégués, il est important que les experts des États membres, même s'ils n'ont pas de pouvoir de décision, soient consultés. Cela permet une meilleure appropriation en amont des règles, et d'éventuelles remontées de problèmes rencontrés.

3.3 De plus, bien que cela n'entre pas dans le champ de l'alignement au Traité de Lisbonne, le CESE rappelle l'importance des instances de consultation avec les parties prenantes de la société civile que sont les groupes consultatifs. Il est indispensable que ces instances d'échange ne soient pas remises en cause, car elles ont un rôle essentiel dans la transmission à la Commission d'expertise et de positions et elles facilitent aussi l'appropriation en amont par les parties prenantes des législations en cours d'élaboration.

3.4 Concernant la durée de la délégation des actes délégués, le CESE estime que celle-ci devrait pouvoir être toujours précisée.

3.5 Le CESE constate que la ligne de démarcation entre actes délégués et actes d'exécution fait l'objet d'interprétations divergentes entre le Conseil et la Commission. Pour cela le CESE estime que le choix de la procédure retenue pour chaque acte doit être fait sur la base de critères clairs. Trois critères sont proposés dans les paragraphes 3.6, 3.7 et 3.8.

3.6 Certains actes nécessitent une harmonisation de leur exécution entre les États membres, les divergences d'application pouvant conduire à des distorsions de concurrence fortement nuisibles au bon fonctionnement du marché unique des produits agricoles. Cette harmonisation de la mise en œuvre est particulièrement souhaitable dans certains domaines. À ce sujet, on peut se demander si par exemple les actes relatifs aux règles particulières d'application des axes du 2^e pilier de la PAC (articles 20 et 36 du règlement 1698/2005), ou des mesures liées, à la mise en œuvre des mesures environnementales (exemple: article 38 du règlement 1698/2005 concernant les règles particulières d'application des paiements pour désavantages liés à l'application de la directive cadre sur l'eau) ne devraient pas être classés en actes d'exécution, contrairement à ce qui est proposé par la Commission.

3.7 D'autres décisions peuvent nécessiter une consultation préalable des États membres, dans un but de bonne compréhension mutuelle. Cela permet aussi à la Commission de bénéficier de l'expertise des États membres. Dans ce cas également le classement en actes d'exécution est justifié.

3.8 Dans certains domaines, il est indispensable que les décisions puissent être prises rapidement, avec réactivité. Dans ces cas, le classement en acte délégué est souhaitable.

4. Observations particulières concernant les propositions de simplification dans la modification du Règlement 1698/2005 (Développement rural)

4.1 La Commission prévoit de réduire le nombre de rapports que les États membres doivent soumettre à la Commission concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans stratégiques. Cette mesure peut constituer une simplification considérable pour les administrations des États membres. Cependant le CESE attire l'attention sur l'importance de maintenir l'obligation pour les États membres de rendre compte régulièrement des avancées dans la mise en œuvre.

4.2 Concernant la facilitation d'une utilisation plus personnalisée des services de conseil, la modification proposée par la Commission constitue a priori une mesure de simplification pertinente, en assouplissant les conditions d'accès à l'aide, et

en précisant que le service de conseil ne doit pas concerner l'ensemble de la conditionnalité obligatoirement. En effet l'un des freins principaux au développement d'un conseil agricole efficace dans l'UE est la limitation à la vérification de l'application de la conditionnalité des aides. Le conseiller agricole est ainsi souvent assimilé par les agriculteurs à un contrôleur.

4.3 Concernant la facilitation du recours aux paiements par les États membres pour créer des zones assurant une continuité «écologique» entre les zones Natura 2000, le Comité estime qu'il conviendrait d'établir clairement le lien entre les mesures spécifiques proposées et les exigences afférentes aux espèces et habitats prioritaires au niveau national et européen.

5. Observations particulières concernant les propositions de simplification dans la modification du Règlement 73/2009 (Paiements Directs)

5.1 Le CESE considère que les efforts de simplification ne devraient pas uniquement concerner l'administration, mais devraient aussi pouvoir simplifier l'activité des agriculteurs.

5.2 La Cour des Comptes européenne a critiqué la politique de conditionnalité des aides dans un rapport spécial publié en 2008. La Cour recommande notamment une simplification du cadre juridique. Le CESE appuie cette recommandation.

5.3 La Commission prévoit de ne pas exiger la déclaration de la totalité des surfaces agricoles de l'exploitation dans le cas des agriculteurs dont l'exploitation compte une superficie totale inférieure à un hectare. Le CESE est favorable à cette mesure de simplification favorable aux très petites exploitations pour lesquelles le coût des contrôles peut être démesuré. Cependant le seuil de un hectare pourrait être revu à la hausse.

5.4 Le CESE estime aussi que les méthodes de contrôles dans les exploitations agricoles devraient prévoir certaines flexibilités. Le moment du contrôle et le temps passé sur l'exploitation par le contrôleur devraient dans certains cas pouvoir être adaptés aux contraintes de l'agriculteur. En particulier, il est inacceptable qu'en raison d'un contrôle fixé à une date inadéquate, l'agriculteur connaisse des pertes financières liées à l'obligation d'être disponible ce jour là.

Bruxelles, le 16 février 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON