

Avis du Comité économique et social européen sur la

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM unique»)

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD),

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Rapporteuse: **Dilyana SLAVOVA**

Corapporteur: **Franco CHIRIACO**

Le Conseil et le Parlement européen, respectivement le 14 novembre et le 25 octobre 2011, ont décidé, conformément aux articles 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur les

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune»

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement “OCM unique”)»

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)»

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune»

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013»

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs»

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 132 voix pour, 14 voix contre et 21 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

Du changement pour le modèle agricole européen

1.1 Le Comité économique et social européen accueille avec intérêt les propositions législatives présentées par la Commission et note la prise en compte de certaines – mais pas de toutes, loin s'en faut – des observations qu'il avait formulées dans de précédents avis. Notamment, comme l'a répété le Comité à plusieurs reprises, dans ses avis NAT/449 et NAT/481, la future PAC doit être mue par une détermination à défendre le modèle agricole européen, fondé sur les principes de souveraineté alimentaire et de durabilité, et répondant aux nécessités réelles des agriculteurs et des consommateurs.

1.2 Le CESE reconnaît le travail considérable réalisé par la Commission concernant l'avenir de la PAC en vue de proposer un projet profondément européen reposant sur la notion de diversité ouverte. Eu égard aux efforts fournis par la Commission pour construire un nouveau partenariat entre l'Europe et ses agriculteurs, le CESE estime que les propositions, bien qu'axées sur les bonnes priorités, nécessitent encore des ajustements majeurs dans plusieurs domaines.

1.3 La crise financière et économique actuelle et les changements climatiques extrêmes appellent un changement fondamental de l'approche suivie pour combler le fossé existant entre les promesses qui sont faites et la réalité quotidienne de la vie agricole. Les agriculteurs subissent une pression sans cesse croissante des marchés, qui mène à l'abandon de régions entières. Plus que jamais, le modèle agricole européen est indispensable. Le CESE considère qu'il est vital que la PAC 2014-2020 aide à surmonter les obstacles énormes au développement du secteur agricole. Le Comité aurait toutefois apprécié que la Commission s'engage clairement en faveur du modèle agricole européen.

1.4 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait l'intention d'améliorer la compétitivité d'une agriculture européenne orientée vers la multifonctionnalité, conformément au modèle agricole européen, par diverses mesures telles que la recherche et le développement ou le conseil, ainsi que par la rétribution des prestations en faveur de la société, qui actuellement ne sont pas répercutées sur le prix à la consommation. Il considère toutefois que l'action envisagée est loin d'être suffisante pour garantir que la production et l'emploi poursuivent leur croissance et que l'agriculture européenne puisse ainsi

contribuer à combler les besoins alimentaires de la planète, qui augmentent constamment. Il fait observer que la future PAC doit tenir compte du fait qu'un sixième de tous les emplois en Europe sont directement ou indirectement liés à la production agricole, cette proportion étant beaucoup plus élevée dans certains États membres. La PAC devrait dès lors jouer un rôle dans la garantie de l'emploi dans l'UE, en particulier dans les zones rurales, alors qu'actuellement, elle contribue plutôt à la suppression d'emplois. La disparition de la production agricole et forestière dans une région entraîne une suppression des emplois dans les secteurs situés en amont et en aval – jusque dans l'industrie alimentaire et la transformation du bois. La future PAC doit accorder la priorité à l'amélioration des résultats économiques des familles d'agriculteurs et des coopératives afin de les aider à obtenir un meilleur accès au marché pour leurs produits et à parvenir à mieux les commercialiser.

1.5 La nouvelle PAC devrait contribuer à l'amélioration des conditions socioéconomiques, de l'emploi et de la sécurité des travailleurs du secteur agricole en veillant au plein respect des clauses sociales, lois et contrats d'emploi dans le cadre de la répartition des aides. Cette démarche devra s'inscrire dans un contexte qui place les entreprises agricoles et agroalimentaires au cœur du système, de manière à récompenser l'économie réelle, promouvoir la recherche, l'innovation et le renouvellement des générations et favoriser la production alimentaire, en s'appuyant notamment sur la valeur ajoutée des territoires.

1.6 Le CESE réitère son appel au Parlement européen, au Conseil et à la Commission en faveur du maintien d'un budget solide pour la PAC, c'est-à-dire un budget d'ampleur au moins égale à celui de la période budgétaire en cours. Des problèmes particuliers se posent pour l'heure quant à l'évolution du deuxième pilier, car de nombreux États membres semblent se montrer désormais réticents à l'idée d'assurer le cofinancement requis, quand ils n'ont pas cessé d'être en mesure d'y pourvoir. Une telle situation conduira à un affaiblissement inacceptable de la politique en faveur des zones rurales, en ce y compris les mesures environnementales, lesquelles sont financées au titre du deuxième pilier.

1.7 Le CESE considère que l'une des préoccupations premières, tout au long du processus de réforme de la PAC, doit être la simplification des procédures et la **flexibilité** de la mise en œuvre de manière à refléter la diversité des réalités

agricoles dans les États membres et à réduire la bureaucratie pour les agriculteurs et les difficultés pour les organes assurant la gestion des paiements.

Paiements directs

1.8 Le CESE convient qu'il faut délaissier la référence historique en tant que base servant à déterminer l'étendue du soutien aux agriculteurs dans chaque pays ou région. Il estime toutefois qu'un paiement forfaitaire par hectare n'est pas toujours l'instrument d'action le plus efficace, surtout si l'on tient compte de l'argument du soutien des revenus (voir paragraphe 4.3.2). Par conséquent, cette **convergence interne** dans chaque pays ou région devrait permettre une certaine souplesse, une période de transition plus longue et un changement progressif tout au long de la période.

1.9 Le CESE approuve l'effort fourni afin de réduire l'écart entre le niveau des aides reçues par les agriculteurs dans les différents États membres. Les principales caractéristiques de la future PAC en matière de redistribution des ressources financières entre les États membres devraient être l'équilibre, l'équité et le pragmatisme, ainsi que la prise en compte de la diversité agricole de l'UE. En la matière, la structure des coûts et des rendements des activités agricoles dans les différents États membres devra entrer en ligne de compte. Il importe que le processus de redistribution reflète sensiblement les problèmes des agriculteurs, tant des anciens que des nouveaux États membres. C'est pourquoi le CESE recommande de redistribuer les enveloppes affectées aux paiements directs sur la base de critères objectifs et non discriminatoires et de prévoir une **période de transition équilibrée et appropriée pour la convergence équitable prévue, délaissant les principes de référence historique**. L'objectif est de garantir qu'aucun pays ne soit en deçà de 90 % de la moyenne de l'UE à 27 relative aux paiements directs à la fin du cadre financier pour la période de 2014 à 2020.

1.10 Le CESE souscrit à la décision d'introduire un régime d'aide simplifié pour les petits agriculteurs, mais doute que les taux de soutien proposés par la Commission soient suffisants pour permettre aux petites exploitations agricoles de se développer. En même temps, le Comité demande à la Commission de clarifier les exigences auxquelles il convient de répondre pour être considéré comme un «petit agriculteur». Ce régime pourrait être volontaire en fonction des conditions des États membres.

1.11 Le CESE approuve le principe qui sous-tend les propositions de la Commission, à savoir que les paiements de la PAC au titre du premier pilier doivent être destinés aux agriculteurs actifs. Des définitions précises des concepts d'activité agricole, de terres éligibles et d'agriculteurs actifs sont nécessaires, de même que de meilleurs liens entre les paiements et l'activité, afin d'éviter qu'un budget limité ne soit consommé par des terres non exploitées ou que d'autres que des exploitants agricoles n'en bénéficient (sauf s'il s'agit d'une mise en jachère dûment justifiée). Les États membres doivent pouvoir se prononcer sur le caractère nécessaire ou superflu d'une mise en œuvre de ce principe. Il conviendrait par ailleurs de ne pas exclure de la définition de l'agriculteur actif les bénéficiaires de moins de 5 000 euros.

1.12 Le CESE souscrit à l'introduction d'une réduction progressive par le plafonnement des paiements directs, et conformément à ses précédents avis sur la question, invite instamment la Commission à adopter une méthode de mise en œuvre qui tienne compte de la spécificité des exploitations constituées de coopératives et d'associations de producteurs agricoles⁽¹⁾. Les paiements directs inutilisés resteraient dans l'enveloppe de l'État membre afin de soutenir les secteurs agricoles les plus faibles au niveau national au titre du premier pilier ou du deuxième pilier, décision à prendre au niveau des États membres. Le CESE propose que les sommes ainsi transférées ne soient pas soumises au cofinancement.

1.13 Le CESE considère qu'il conviendrait de créer une double entrée au régime de paiement de base sur la base de l'activité agricole existante en 2011 et sur l'occupation de terres éligibles à la date de début en 2014. De l'avis du CESE, le «versement en 2011 d'un droit au paiement au titre du régime de paiement unique» ne constitue pas un critère équitable.

1.14 Le CESE approuve la flexibilité entre les piliers proposée par la Commission. Il est de la plus haute importance que les États membres dont le niveau d'aide directe reste inférieur à 90 % de la moyenne européenne aient la possibilité de transférer également vers leur enveloppe du premier pilier des fonds alloués au développement rural. Cette possibilité devrait également être laissée aux États membres pour lesquels le premier pilier est disproportionnellement réduit ou qui souffrent de handicaps naturels. Le CESE propose que cette option puisse être utilisée à concurrence de 10 %.

1.15 Le CESE n'a cessé de souligner le rôle que les agriculteurs devraient et pourraient jouer sur le plan de la préservation du sol, de la biodiversité, des paysages naturels et de l'environnement, en insistant sur le fait que le contexte actuel les empêche de s'y employer de manière satisfaisante. C'est pourquoi il s'est prononcé (voir l'avis NAT/449) en faveur de «paiements directs fonctionnels»; tout ce qui relève du volet de l'écologisation va exactement dans cette direction. Le CESE invite la Commission à évaluer les conséquences des nouvelles mesures pour que, si celles-ci devaient porter préjudice à l'équilibre économique des exploitations agricoles, il y soit porté remède. Les mesures devraient reposer si possible sur des solutions profitables à la fois à l'environnement et à la croissance. Le CESE refuse d'accepter une situation dans laquelle l'UE augmenterait d'une part les coûts de mise en conformité pour les agriculteurs européens et autoriserait d'autre part, au moyen d'accords commerciaux, des importations à vil prix qui ne sont pas soumises aux mêmes règles.

1.16 La composante écologique du premier pilier est une manière de créer un lien plus fort et plus visible entre les paiements directs et les biens publics environnementaux produits par l'activité agricole. Le CESE est d'avis que ce système doit rester simple et garantir que tous les agriculteurs de l'UE obtiennent des résultats sur le plan environnemental. Il devrait être possible de tenir compte des caractéristiques propres aux zones défavorisées lors de la détermination des paiements. Il convient d'éviter, lors de la mise en œuvre de mesure

⁽¹⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63.

relative aux «surfaces d'intérêt écologique», que des terres agricoles ne soient retirées de la production. Il y aurait lieu que les mesures agro-environnementales déjà mises en œuvre à ce jour soient reconnues dans le cadre de nouvelles exigences environnementales (1^{er} pilier), comme il est prévu de le faire aussi, de manière générale, pour le mode de production biologique de produits agricoles.

1.17 Le CESE se réjouit de la possibilité offerte aux États membres de recourir à un régime volontaire de soutien couplé, de manière à répondre à des situations spécifiques; cependant, dans un souci de flexibilité et de subsidiarité accrues, il propose de supprimer la liste fermée de secteurs et productions auxquels pourra être concédé le soutien couplé et de permettre aux États membres de décider des secteurs et productions éligibles.

Instruments du marché

1.18 Le CESE considère que les propositions de la Commission ne sont pas suffisantes pour relever le défi de la volatilité accrue du marché et des problèmes qu'elle génère. Les propositions législatives à l'examen ne s'inscrivent pas dans la perspective d'une stabilisation des marchés agricoles vers laquelle, en vertu du traité de Lisbonne, la PAC a pour objectif de tendre.

1.19 Le CESE est intimement convaincu que les outils de gestion de l'offre, tout comme d'autres, peuvent être efficaces dans certains secteurs agricoles. Il recommande dès lors de procéder à une analyse approfondie de l'évolution du marché lorsque l'on examinera la possibilité de différer la suppression du système de droits de plantation de la vigne et de maintenir les quotas sucriers pendant une période plus longue.

1.20 Il est essentiel de renforcer la position des agriculteurs et leurs organisations dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire afin qu'ils puissent obtenir de meilleurs revenus de la commercialisation de leurs produits. Le CESE accueille favorablement l'extension de la couverture des produits pour la reconnaissance des organisations de producteurs, de leurs associations et des organisations interprofessionnelles. Compte tenu des différentes structures et traditions existant dans les États membres, les nouvelles réglementations ne devraient avoir qu'un caractère optionnel. Le Comité appuie également les propositions de la Commission pour le secteur du lait, mais recommande que la Commission fournisse une définition claire du terme «organisation de producteurs». Il importe aussi au plus haut point que les règles de concurrence de l'UE soient adaptées pour permettre aux organisations de producteurs et aux coopératives de renforcer leur position sur le marché. Afin de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs au sein des filières de production, le CESE estime également nécessaire de créer des conditions appropriées pour le développement de filières courtes, gérées directement par les agriculteurs.

Développement rural

1.21 Le CESE se réjouit du rapprochement proposé entre la PAC et la stratégie UE 2020 et la stratégie en faveur du développement durable dans le domaine du développement rural, un accent particulier étant mis sur la recherche, l'innovation et la formation. Il conviendrait de prêter une attention particulière à la formation des groupes plus vulnérables (immigrants et travailleurs agricoles sans qualification), des jeunes et des femmes, qui revêt une importance essentielle pour la professionnalisation et le renforcement du secteur agricole. À cette fin, il importe

d'améliorer la qualité, l'accessibilité et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les zones rurales. Les politiques de développement rural doivent être axées en priorité sur l'innovation et la compétitivité des entreprises agricoles dans le respect du modèle agricole européen, afin notamment de soutenir la réalisation d'investissements dans l'exploitation, de promouvoir le renouvellement des générations, d'encourager les actions d'intégration des filières et les projets territoriaux intégrés, d'améliorer les relations entre les exploitations agricoles et les services liés au processus de production, d'encourager les mesures et procédures favorables à la protection de l'environnement et du climat, et de consolider l'emploi agricole grâce à des mesures de promotion et de qualification appropriées.

1.22 Un élément très positif de la proposition de la Commission est l'introduction de partenariats d'innovation européens qui doivent contribuer à l'amélioration des liens entre chercheurs, agriculteurs, sylviculteurs et conseillers, de manière à mettre en place une agriculture et une sylviculture de la connaissance utilisant des services professionnels de vulgarisation agricole. Les recherches ainsi menées doivent également porter sur l'amélioration des activités économiques rurales, et notamment du tourisme, de l'artisanat et d'autres activités susceptibles de créer des emplois dans les zones rurales.

1.23 Le CESE se félicite du remplacement de l'approche par axes par une approche thématique dans les propositions actuelles de politique de développement rural. Il estime que cela laissera aux États membres et aux régions davantage de latitude pour prendre en compte leurs spécificités. Il attire toutefois l'attention sur la nécessité de ne pas négliger complètement des approches importantes du deuxième pilier. Ainsi, le principe selon lequel 25 % des ressources doivent être réservées aux mesures pour l'environnement et la lutte contre le changement climatique est essentiel. Il convient également de prévoir une marge minimale au moins pour l'approche LEADER.

1.24 Il est capital, aux yeux du CESE, que les États membres assurent en temps opportun le cofinancement exigé pour le second pilier. Le Comité n'est pas d'accord avec l'opportunité d'intégrer les actions de gestion du risque au deuxième pilier. Les États membres doivent assurer un cofinancement national suffisant ⁽²⁾.

1.25 Le CESE estime qu'une nouvelle mesure distincte est nécessaire pour mieux faire connaître l'agriculture biologique; le taux de cofinancement de cette mesure devrait être identique à celui proposé pour les régions moins développées (85 %). Le CESE encourage aussi la promotion de la production intégrée et l'agriculture de conservation, en soulignant leur impact environnemental positif.

1.26 Eu égard aux difficultés liées à l'activité agricole dans les régions de montagne et les régions insulaires, le CESE propose que la Commission ne limite pas le taux de cofinancement de 85 % aux régions moins développées mais l'étende aussi aux régions de montagne et aux régions insulaires. Cette possibilité découle implicitement de la philosophie de la proposition mais n'est pas spécifiée directement. La nouvelle délimitation proposée des «autres régions», dans le cadre des zones défavorisées, doit encore être examinée.

⁽²⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 4.2.

1.27 Le CESE rappelle à la Commission, au Parlement et au Conseil que la pénurie d'eau et la sécheresse sont déjà un problème sérieux dans de nombreuses régions européennes et que l'on s'attend à ce que la situation s'aggrave en raison du changement climatique. Il attire l'attention sur l'importance d'une planification intégrée et du développement durable pour traiter les questions liées à l'utilisation et la rareté de l'eau ainsi qu'à la sécheresse, sur la base d'une intégration des politiques sectorielles et de la reconnaissance de l'importance de l'aménagement du territoire dans les zones traditionnellement affectées par la pénurie d'eau et la sécheresse. De même, il conviendrait de tenir compte aussi des coûts supplémentaires qu'occasionne la nécessité de drainer les terres agricoles dans les États membres d'Europe septentrionale.

1.28 Le CESE plaide pour que la future PAC soit équilibrée, prévisible, viable, moins bureaucratique, flexible et transparente afin d'attirer les jeunes générations vers ce secteur.

2. Introduction

2.1 La politique agricole a un rôle essentiel à jouer dans l'UE – pas uniquement parce que les surfaces agricoles et forestières représentent plus de 90 % de l'utilisation des sols et apportent une contribution majeure à l'utilisation durable des ressources et à la conservation des habitats naturels, mais aussi et surtout parce que l'agriculture, grâce à la PAC, peut aider l'Europe à relever des défis d'envergure tels que la crise économique et financière, le changement climatique, la protection de l'environnement et le maintien d'une activité en zone rurale, ou encore la fourniture d'aliments sûrs, à des prix abordables, et de bonne qualité aux consommateurs.

2.2 Les prochaines années seront cruciales pour la pose des fondations d'un secteur agricole et forestier fort, capable de faire face au changement climatique et à la concurrence internationale, tout en répondant aux attentes du public. L'Europe a besoin de ses agriculteurs et de ses sylviculteurs, qui ont besoin du soutien de l'Europe. En outre, dans un contexte de crise économique, la question de l'emploi devient plus cruciale que jamais. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé un nouveau partenariat entre les citoyens européens, les agriculteurs et les sylviculteurs, afin de relever les défis de la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, de l'utilisation durable des ressources naturelles, de la croissance et de l'emploi.

2.3 Dans de précédents avis, le CESE a exprimé son point de vue sur les défis susceptibles de se poser à l'agriculture européenne, les objectifs à définir pour la PAC et la manière de la réformer en conséquence. La communication de la Commission, publiée en 2010, tient compte de la plupart des recommandations présentées dans un avis antérieur du Comité sur le sujet (NAT/449) ⁽³⁾. À la suite de cette communication, d'autres propositions ont été faites dans l'avis NAT/481 ⁽⁴⁾. En outre, le CESE s'est récemment penché sur certaines questions spécifiques au sein de la PAC, comme les défis auxquels sont

confrontés les jeunes agriculteurs ⁽⁵⁾ et les zones à handicaps naturels ⁽⁶⁾. Le CESE souligne que la Commission, lors de l'élaboration de ses propositions, a choisi une approche tout à fait différente de celle proposée par le CESE. Celui-ci avait demandé que les objectifs de la PAC soient d'abord clairement définis avant de désigner les instruments nécessaires à leur réalisation et, en dernier lieu, de décrire les besoins financiers. Il a jugé absurde que l'on commence par fixer un cadre financier pour distribuer ensuite les ressources en dépit du bon sens. C'est pourtant précisément ce qu'a fait la Commission et qui lui pose maintenant problème.

2.4 Le CESE entend souligner l'importance du secteur agricole pour l'emploi. Le secteur agricole et agroalimentaire de l'UE emploie quelque 40 millions de personnes dans les campagnes européennes, dont il constitue l'épine dorsale; il assure l'approvisionnement de 500 millions de consommateurs en nourriture de haute qualité. Pourtant, de manière générale, les revenus des agriculteurs européens représentent seulement la moitié de la rémunération moyenne dans l'UE. Selon les données Eurostat de septembre 2011, la main-d'œuvre agricole totale dans l'UE-27 équivaut à 11,7 millions de travailleurs à temps plein, dont 10,8 millions (92 %) sont des travailleurs permanents. Dans la majorité des États membres, l'agriculture est dans une très vaste mesure une activité relevant avant tout de la sphère familiale; quatre cinquièmes (80 %) des travailleurs agricoles permanents dans l'UE-27 sont des exploitants agricoles ou des membres de leur famille. Les femmes ne représentent qu'un peu plus d'un tiers (34 %) des travailleurs agricoles permanents dans l'UE-27. Parmi les exploitants agricoles de l'UE-27, ceux qui ont moins de 35 ans sont relativement peu nombreux (6 %), tandis qu'une proportion relativement élevée (34 %) est âgée de plus de 65 ans. En outre, les travailleurs saisonniers agricoles représentent une proportion très importante des 30 millions de travailleurs migrants dans l'UE ⁽⁷⁾.

3. Contexte

3.1 Les propositions législatives sont basées sur le cadre budgétaire pour la CAP, défini dans la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020. La proposition a maintenu le budget global disponible pour la PAC au même niveau qu'en 2013 à prix courants, ce qui représente en termes réels une diminution de budget pour la PAC.

3.2 Selon la proposition relative au CFP, une part significative du budget de l'UE devrait continuer à être allouée à l'agriculture, qui est une politique commune d'importance stratégique. Ainsi, à prix courants, il est proposé que la PAC se concentre sur ses activités de base, 317,2 milliards d'euros étant alloués au premier pilier (76 %) et 101,2 milliards d'euros au deuxième pilier (24 %), soit un total de 418,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

3.3 Le CESE fait observer que cette approche budgétaire pour l'agriculture n'a pu s'imposer au sein de la Commission qu'en raison de l'écologisation nécessaire de l'agriculture. Elle doit à présent se traduire dans la politique concrète.

⁽³⁾ CESE, JO C 354 du 28.12.2010.

⁽⁴⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63.

⁽⁵⁾ CESE, JO C 376 du 22.12.2011 pp. 19-24.

⁽⁶⁾ CESE, JO C 255 du 22.9.2010, pp. 87-91.

⁽⁷⁾ Eurostat - Enquête sur la structure des exploitations agricoles.

3.4 Les propositions législatives envisagent de compléter le financement des premier et deuxième piliers par une dotation supplémentaire de 17,1 milliards d'euros, comprenant 5,1 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation, 2,5 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire et 2,8 milliards d'euros pour l'aide alimentaire aux plus démunis relevant d'autres rubriques du CFP, et 3,9 milliards pour une nouvelle réserve de crise destinée au secteur agricole, ce qui porte le budget total à 432,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

4. Observations générales

4.1 Le Comité économique et social européen accueille favorablement les objectifs de la réforme envisagée par la Commission, à savoir renforcer la compétitivité, améliorer la durabilité et accroître l'efficacité.

4.2 Budget de l'UE et ressources financières pour la PAC

4.2.1 Le CESE réitère son appel au Parlement, au Conseil et à la Commission pour le maintien du budget alloué par l'UE à la PAC⁽⁸⁾. Il y va du soutien au modèle agricole européen et des différents services qu'apportent les activités agricoles et forestières à la société, tels que la préservation des communautés et infrastructures rurales viables, le développement régional équilibré et l'emploi dans les zones rurales, l'entretien des paysages traditionnels, le patrimoine et les traditions nationales, la biodiversité, la protection de l'environnement et les normes les plus élevées en matière de bien-être animal et de sécurité alimentaire. Ces services reflètent les préoccupations des consommateurs et des contribuables européens. Étant donné que les agriculteurs et les sylviculteurs européens fournissent ces services multifonctionnels au bénéfice de la société dans son ensemble, et que ces prestations s'accompagnent souvent de coûts supplémentaires qui ne sont pas compensés par le rendement du marché, il est nécessaire et justifié de les récompenser par une intervention publique. Avec la composante écologique, l'on tente de définir ces prestations afin de justifier et de légitimer les nouveaux droits au paiement que l'agriculture peut réclamer à la société.

4.2.2 Les conséquences et impacts de la crise financière et économique sur l'économie européenne et mondiale ainsi que les décisions relatives au nouveau pacte de stabilité mettent tous les budgets publics à l'épreuve. Le CESE le répète, le modèle agricole européen ne saurait fonctionner aux prix et aux conditions du marché et n'est pas non plus gratuit. Par conséquent, une politique qui promeut ce modèle doit être dotée de moyens financiers suffisants. Aussi est-il particulièrement important de justifier avec précision tout instrument qui coûte de l'argent (comme les paiements directs). Toutefois, les propositions actuelles sur le budget de l'Union pour la période 2014-2020⁽⁹⁾ prévoient une nette diminution à prix constants des ressources mises à disposition de la PAC. En effet, quoique la Commission reconnaisse que la politique agricole commune joue un rôle stratégique à la lumière des objectifs de croissance durable de la stratégie Europe 2020, le poids des dépenses de la PAC dans le budget de l'Union passera de 39,2 % en 2014 à 33,3 % en 2020. **Ce choix de la Commission va à l'encontre du souhait formulé par le CESE de garantir au moins à la PAC la part qui lui est réservée dans le budget actuel de l'UE.**

4.3 Paiements directs

4.3.1 Le CESE a déjà par le passé convenu tout comme la Commission qu'il fallait, au sein de chaque État membre, délaissier la période de référence historique en tant que base servant à déterminer l'étendue du soutien aux agriculteurs, dès lors que les différences individuelles significatives s'agissant de l'aide par hectare ne sont plus justifiables⁽¹⁰⁾, d'autant qu'elles génèrent des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

4.3.2 Toutefois, le CESE estime que trois arguments solides permettent de garantir les paiements directs à l'avenir: des prestations assurant la réalisation du modèle agricole européen (par exemple grâce aux mesures d'écologisation), la possibilité de transferts de revenus partiels et la compensation des normes européennes plus élevées. Dans ce contexte, des paiements forfaitaires par hectare ne sont pas l'instrument d'action le plus efficace: en effet, pourquoi un transfert de revenus serait-il multiplié par 1 000 pour une exploitation de 1 000 ha seulement et par 25 pour une exploitation de 25 ha? Le transfert de revenus devrait être lié au nombre d'emplois ou de personnes, et non à la superficie. En outre, les désavantages pour les éleveurs européens ne sauraient être compensés par des primes à l'hectare également perçues par des non-éleveurs. Il convient dès lors d'étudier et d'autoriser au niveau national des modalités de différenciation des paiements sur la base de critères supplémentaires. Par ailleurs, dans certains États membres utilisant toujours le régime de paiement historique, la convergence entre les enveloppes nationales en plus de la convergence interne posera des problèmes. **Dans ces cas de figure, la convergence interne demandera de la souplesse, une période de transition plus longue et un changement progressif tout au long de la période**⁽¹¹⁾.

4.3.3 Une importante tâche de cette réforme est de proposer une voie à suivre vers une répartition plus équitable des enveloppes entre États membres. Le CESE approuve les efforts fournis pour réduire l'écart entre les niveaux d'aides reçues par les agriculteurs dans les différents États membres. Il souhaiterait que l'on procède à une révision des enveloppes pour le développement rural, en se fondant sur des critères plus objectifs afin de mieux cibler les objectifs politiques. Il se félicite de la souplesse des transferts de fonds entre piliers.

4.3.4 Le CESE est préoccupé par les inégalités flagrantes qui caractérisent la répartition des paiements directs entre les anciens et les nouveaux États membres. Il estime en effet qu'il convient de soutenir la compétitivité du secteur agroalimentaire de la même façon dans tous les États membres afin de préserver la cohérence du modèle agricole européen. Dans l'hypothèse d'un réaménagement des paiements directs, il y aura lieu de tenir compte de la structure des coûts et des rendements de l'agriculture dans les États membres.

4.3.5 Le CESE souhaite que de nouvelles distorsions de concurrence soient empêchées, car elles ont des implications sociales pour plusieurs États membres, en particulier les pays baltes. En outre, il faut tenir compte dans ce contexte non seulement des intérêts des agriculteurs, mais aussi des besoins

⁽⁸⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final – *Un budget pour la stratégie Europe 2020*.

⁽¹⁰⁾ CESE, JO C 354 du 28.12.2010, p. 35, paragraphe 5.6.11.

⁽¹¹⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 1.4.

des consommateurs et du public en général. Le CESE recommande une redistribution des paiements directs au titre du premier pilier entre les États membres de telle sorte **qu'aucun pays ne soit en deçà de 90 % de la moyenne de l'UE au terme d'une période budgétaire.**

4.3.6 La composante écologique du premier pilier est une manière de créer un lien plus étroit et plus visible entre les paiements directs et les biens publics environnementaux fournis par les agriculteurs. Elle constitue également une étape importante de la résolution des problèmes de biodiversité découlant de l'activité agricole. Le CESE approuve cette approche, mais émet les recommandations suivantes:

- La Commission s'est efforcée de préserver la simplicité de ce système (trois mesures seulement, pouvant faire l'objet d'une surveillance aisée par satellite). Les règles de mise en œuvre doivent toutefois garantir que ces mesures n'imposent pas de coûts administratifs supplémentaires aux agriculteurs.
- Il importe que les mesures écologiques soient applicables de manière similaire par tous les agriculteurs dans toute l'UE, de manière à optimiser les effets sur l'environnement et à éviter les distorsions entre les agriculteurs de régions différentes. Une certaine flexibilité pourrait toutefois s'avérer nécessaire s'agissant de l'application au niveau national et régional. Des mesures agroenvironnementales, correspondant à la composante écologique, doivent être de manière générale comptabilisées comme telles.
- Le risque de chevauchement entre les mesures d'écologisation et les mesures agroenvironnementales du second pilier suscite des préoccupations⁽¹²⁾. Il convient d'établir une distinction claire entre ces deux types de mesures afin que les agriculteurs qui sont déjà engagés dans des programmes agroenvironnementaux puissent continuer à bénéficier efficacement de cet outil politique, sans subir des pertes de revenus. À cet égard, l'agriculteur engagé dans des mesures qui, ressortissant aux programmes environnementaux, favorisent les objectifs écologiques requis est réputé avoir satisfait aux besoins de l'écologisation. Il y aurait lieu que les mesures agro-environnementales déjà mises en œuvre à ce jour soient reconnues dans le cadre des nouvelles exigences environnementales (1^{er} pilier), comme il est prévu de le faire aussi, pour le mode de production biologique de produits agricoles.

4.3.7 Les mesures d'écologisation doivent être adaptées et mises en œuvre comme suit:

- La proposition visant à consacrer 7 % des terres à des «surfaces d'intérêt écologique» ne serait pas acceptable si une superficie importante de terres arables devait être retirée de la production. Ceci serait notamment contre-productif dans le contexte d'une augmentation de la demande en produits alimentaires. La Commission devrait présenter dès que possible un projet de liste des caractéristiques des «terres à priorité écologique». Ce faisant, elle doit préciser que les caractéristiques concernées sont avant tout celles qui sont importantes pour le maintien ou l'amélioration de la biodiversité, c'est-à-dire les arbres, terrasses, zones ripicoles, prés fleuris existants, etc. Ces éléments devraient être considérés

comme des zones éligibles, y compris dans les pays où les réglementations nationales empêchaient qu'ils soient considérés comme terres agricoles. Une liste appropriée montrerait directement que les craintes fréquemment exprimées quant à la volonté de la Commission de geler complètement 7 % des terres sont infondées. Enfin, il devrait être possible d'intégrer effectivement dans le calcul de ces zones d'intérêt écologique les principales cultures permanentes afin de promouvoir leur valeur environnementale et écologique non négligeable.

- La Commission doit indiquer clairement que la mesure de diversification des cultures ne doit pas pénaliser en particulier les agriculteurs possédant peu de terres arables, les exploitations zootechniques et dépourvues de pâturages et les agriculteurs qui ne peuvent pas diversifier leurs cultures en raison des conditions agroclimatiques et liées aux sols. Dans ces cas, le CESE recommande une certaine flexibilité de mise en œuvre, qui devrait être proposée par les États membres et acceptée par la Commission.

4.3.8 Le CESE constate que la situation de la biodiversité varie fortement non seulement d'un État membre à l'autre mais aussi d'une région à l'autre. À première vue, un pourcentage fixe de 7 % de terres à priorité écologique dans l'ensemble des régions de l'UE semble dès lors plutôt bureaucratique et inapproprié. Toutefois, si les mesures sont choisies de manière à pouvoir prendre en compte toutes les structures existantes des exploitations agricoles qui apportent une contribution positive au développement des espèces, les agriculteurs situés dans des régions riches en structures (avec un niveau élevé de biodiversité) auront beaucoup moins de difficultés d'adaptation et de mise en œuvre que les agriculteurs établis dans des régions «dénudées» (avec une faible biodiversité). C'est exactement pourquoi il s'agit là de l'approche qui convient de la part de la Commission pour promouvoir le modèle agricole européen, que de placer ces mesures au niveau des exploitations (sauf pour celles de petite taille).

4.3.9 Le CESE approuve la proposition de la Commission de conserver la possibilité pour les États membres d'octroyer des indemnités aux agriculteurs des zones de montagne ou d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques dans le cadre des actions relevant du deuxième pilier. En outre, le Comité juge positive la possibilité d'autoriser également les États membres à mettre en œuvre des paiements supplémentaires pour les zones soumises à des contraintes naturelles dans le cadre des paiements directs au titre du premier pilier. Le CESE invite la Commission à garantir des procédures simplifiées qui permettront à tous les bénéficiaires potentiels de tirer parti de ces nouvelles possibilités. Les propositions visant à établir une nouvelle délimitation des zones défavorisées («autres régions») n'apparaissent pas encore suffisamment abouties et nécessitent une révision. Le CESE considère par ailleurs de façon critique les propositions présentées par la Commission en vue de redéfinir les «autres zones à handicaps» au moyen de 8 critères biophysiques et à condition qu'elles représentent au moins 66 % des surfaces agricoles utiles. Ces réglementations aboutiraient, dans leur forme présente, à une aggravation effective injustifiée de la situation dans les régions qui seraient défavorisées par une conjonction de plusieurs facteurs. Le nouveau cadre réglementaire doit être conçu de telle manière que la conjonction de ces facteurs soit prise en compte de manière adéquate.

⁽¹²⁾ Avis, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 3.4.3.

4.3.10 Le CESE est favorable à l'introduction d'un plafonnement des aides qui devra tenir compte de la structure agraire du pays ou de la région considérés. Le CESE convient que le plafonnement des paiements doit s'appliquer de manière flexible, tout en respectant le principe de la subsidiarité. Il y a lieu de se réjouir du système de plafonnement progressif proposé, à condition que la somme ainsi dégagée soit affectée aux secteurs agricoles les plus faibles de chaque pays. Le montant de la réduction évoqué dans la proposition devrait être calculé en déduisant à concurrence de 50 % maximum les salaires effectivement payés et déclarés par l'agriculteur au cours de l'année précédente, y compris les taxes et les cotisations sociales liées à l'emploi. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte de la main-d'œuvre familiale.

4.3.11 Le CESE, bien conscient des difficultés présentées par la définition du concept d'agriculteur actif, propose d'inclure comme exigence la production et la commercialisation de produits agricoles, y compris par la vente directe sur les marchés locaux, et la création de biens et services publics d'utilité sociale⁽¹³⁾. Il convient également de tenir compte de la situation défavorisée de la région et de la nécessité d'une activité agricole à temps partiel afin de maintenir un revenu familial moyen. Le CESE estime qu'une plus grande flexibilité est nécessaire à chaque État membre pour qu'il puisse prendre des décisions sur la définition de ce qu'est un agriculteur actif, afin d'établir qui devrait recevoir des paiements directs. Il faudrait à cet égard tenir compte des surfaces éligibles. Il conviendrait par ailleurs de ne pas exclure de la définition de l'agriculteur actif les bénéficiaires de moins de 5 000 euros.

4.3.12 Le CESE souscrit à la proposition de la Commission de faire figurer l'installation des jeunes agriculteurs parmi les priorités de l'Union en matière de développement rural, notamment au moyen de la mise en œuvre de sous-programmes thématiques dans les programmes de développement rural. Le CESE considère également très positive la proposition d'instituer une aide au revenu des jeunes agriculteurs qui débutent dans l'activité agricole dans le cadre du premier pilier. Le CESE invite la Commission à garantir des procédures simplifiées qui permettront à tous les bénéficiaires potentiels de tirer parti de cette nouvelle possibilité.

4.3.13 En vue de renforcer leur politique de développement rural, les États membres se voient octroyer la possibilité de transférer des fonds de leur enveloppe de paiements directs vers leur enveloppe de développement rural. En même temps, les États membres où le niveau des aides directes reste inférieur à 90 % de la moyenne européenne devraient être autorisés à transférer des fonds de leur enveloppe de développement rural vers leur enveloppe de paiements directs. De tels choix devraient être effectués, dans certaines limites, une seule fois pour toute la période d'application du règlement à l'examen. Le CESE recommande que la Commission porte de 5 à 10 % la flexibilité dont sont assortis les transferts de fonds du deuxième au premier pilier.

4.3.14 Le CESE invite la Commission à revoir l'extension prévue de l'éco-conditionnalité. Inclure dans l'éco-conditionnalité toutes les obligations et restrictions en lien avec les zones Natura 2000 et la directive cadre des eaux risque de créer des inégalités flagrantes et injustifiables parmi les agriculteurs. Si l'on peut inclure dans l'éco-conditionnalité certaines obligations de base, il n'en peut pas être ainsi des obligations découlant pour les agriculteurs des zones de protection des eaux ou d'autres zones de protection spécifiques. Ces obligations devraient faire l'objet d'une indemnisation spécifique dans le deuxième pilier.

4.4 Instruments de marché

4.4.1 La principale proposition en matière de politique de gestion du marché relève à la fois du budget (création de la réserve de crise) et de la gouvernance (la Commission aura davantage de compétences). Il y a peu d'innovation en ce qui concerne les instruments eux-mêmes. L'UE devrait cibler ses recherches économiques sur ce domaine afin de trouver des instruments modernes permettant de lutter contre la volatilité des prix. Ces instruments devraient s'appliquer au marché de l'UE, mais aussi à la régulation des marchés internationaux, ce qui est un défi majeur, comme l'ont souligné les conclusions du G20 de juin 2011.

4.4.2 Le CESE rappelle à la Commission, au Parlement et au Conseil que la volatilité extrême des prix constatée ces dernières années témoigne de la nécessité d'instruments plus efficaces de gestion des marchés. Le CESE est d'avis que les instruments de marché proposés sont insuffisants et plaide pour une meilleure coordination de l'offre et de la demande et un rééquilibrage de la puissance de marché tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Le traité fait de la stabilisation des marchés l'un des objectifs de la PAC. Il importe que les marchés soient stables. C'est la raison pour laquelle le CESE estime que la panoplie d'instruments du marché devrait être beaucoup plus ambitieuse, afin d'éviter d'importantes fluctuations de prix.

4.4.3 La Commission propose de poursuivre l'abandon progressif des outils de gestion de l'offre commencé en 2009. Le CESE estime cependant qu'il serait une erreur de se priver de ces outils. Ces instruments cherchent en effet à assurer une plus grande stabilité des prix et des revenus agricoles, en favorisant une meilleure adaptation de l'offre à la demande. Ils ont dans un grand nombre de cas montré leur efficacité. Il existe une forte diversité d'outils de maîtrise de l'offre: contrôle ex-ante (ex: attribution de droits à produire), contrôle ex-post (ex: destruction de la récolte), contrôle des facteurs de production (ex: droits de plantation), encadrement des droits à prime (ex: plafonds nationaux), etc.

4.4.4 Le CESE recommande de procéder à une analyse en bonne et due forme des conséquences qu'aurait le report de la fin des quotas sucriers, prévue pour 2015. En ce qui concerne les droits de plantation de vignes qui expirent au plus tard en 2018, le CESE approuve la décision de la Commission de créer un groupe à haut niveau (GHN) chargé d'examiner les mesures qui s'imposent dans le secteur vitivinicole et souligne le besoin

⁽¹³⁾ CESE, JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 1.5.

de garder les droits de plantation à partir de 2018 pour mieux gérer le marché. Ce GHN devrait formuler ses recommandations fin 2012.

4.4.5 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 que des efforts sont nécessaires pour équilibrer l'offre commerciale face au pouvoir de marché de la distribution et qu'il est nécessaire 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⁽¹⁴⁾. Cela devrait aboutir à une modification de la réglementation de la concurrence de l'UE 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.

4.4.6 La forte volatilité des prix de ces dernières années a suscité des questions sur la future PAC, en ce qui concerne les bénéfices éventuels d'un nombre accru d'outils de gestion du risque et d'une approche plus globale du fonctionnement de l'ensemble de la chaîne alimentaire.

4.4.7 En vue de renforcer le pouvoir des producteurs de la chaîne alimentaire, la Commission devrait également fournir les instruments et les financements utiles à une meilleure connaissance, plus transparente et actualisée, des marchés et des marges dans tous les secteurs. Le CESE, dans ses avis précédents, a souligné le besoin d'une promotion des contrats écrits, une adaptation des règles de la concurrence, une interdiction des pratiques déloyales et anticoncurrentielles, une amélioration de la capacité de commercialisation des organisations des producteurs et le renforcement des interprofessions⁽¹⁵⁾. Si l'on veut favoriser les initiatives locales et régionales, les marchés agricoles, les circuits de commercialisation courts (y compris pour les cantines, la restauration collective, etc.) et les ventes directes, des efforts beaucoup plus importants doivent être déployés.

4.4.8 Afin de garantir la flexibilité voulue pour répondre aux urgences inattendues, la Commission propose la création d'une réserve pour les crises du secteur agricole dotée d'un budget d'environ 500 millions d'euros. Il conviendrait que la Commission intègre cet instrument dans le cadre financier pluriannuel, clarifie mieux les mécanismes de fonctionnement de ce nouvel outil et spécifie les procédures d'activation des mesures visant à lutter contre les perturbations du marché. Il est indispensable que cet outil soit suffisamment souple pour répondre rapidement et en temps utile.

4.4.9 La Commission promeut le rôle des organisations de producteurs, des organisations d'opérateurs et des organisations commerciales en étendant leurs opérations à tous les produits couverts par l'OCM. Le CESE, qui garde à l'esprit des observations formulées en son temps par la Cour des comptes⁽¹⁶⁾, considère qu'il faut préciser de façon détaillée les orientations de la Commission s'agissant de la reconnaissance de ces organes et des mesures de surveillance de leurs activités. Il y aurait donc

aussi lieu d'examiner dans quelle mesure la liberté de décision des exploitants individuels serait remise en cause par la proposition d'autoriser l'application générale de conventions collectives.

4.4.10 Le CESE souscrit à la proposition de la Commission de recourir à des contrats écrits entre les parties. Les coopératives et structures similaires pourraient toutefois en être exemptées. Selon la Commission, cette démarche n'est nécessaire que pour les produits laitiers, tandis que pour d'autres types de produits, elle pourrait être mise en œuvre par les États membres sur une base optionnelle. Le CESE estime opportun que la Commission étende cette exigence à tous les autres produits agricoles couverts par l'OCM et notamment aux produits périssables.

4.4.11 Le CESE émet des réserves quant à la possibilité de recourir au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) pour aider les agriculteurs qui souffrent des effets des accords commerciaux internationaux. Le CESE rappelle que le FEM doit être principalement utilisé pour apporter une aide aux travailleurs qui perdent leur emploi en raison des modifications majeures de la structure du commerce mondial résultant de la mondialisation, dans les cas où ces licenciements ont des incidences négatives importantes sur l'économie régionale ou locale⁽¹⁷⁾. Afin de garantir un impact maximal à l'action du Fonds, le CESE estime que celui-ci ne devrait pas être utilisé pour soutenir l'agriculture européenne.

4.4.12 Selon les dernières estimations, près de 16,3 % des citoyens de l'UE vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le CESE rappelle la contribution apportée par le programme européen de distribution de nourriture aux démunis, qui permet de distribuer chaque année des dizaines de millions de repas à ceux qui en ont le plus besoin (en 2009, plus de 18 millions de personnes ont bénéficié de ce programme). Le CESE se réjouit que, dans les propositions budgétaires 2014-2020, le programme européen d'aides aux plus démunis soit bien identifié en dehors des premier et deuxième piliers. Il conviendrait toutefois d'en améliorer les modalités de fonctionnement à la lumière des observations de la Cour des comptes européenne⁽¹⁸⁾. Pour le Comité, la solidarité avec les groupes de personnes défavorisées est une des valeurs que l'Union européenne a toujours défendue dans ses diverses politiques et elle doit continuer à le faire.

4.5 Développement rural

4.5.1 De l'avis du CESE, le deuxième pilier est l'instrument clef permettant de garantir la préservation du modèle agricole européen. La gravité de la situation financière dans laquelle se trouvent plusieurs États membres aura pour effet que de nombreuses mesures ne pourront plus être financées, ou seulement insuffisamment, ce qui affaiblira considérablement le modèle. C'est là un problème fondamental qui devra être traité dans le contexte des négociations sur la programmation financière pour la période 2014-2020.

⁽¹⁴⁾ CESE, JO C 354 du 28.12.2010, p. 35.

⁽¹⁵⁾ CESE, JO C 48 du 15.2.2011, p. 145.

⁽¹⁶⁾ Cour des comptes européenne, «*Cultiver le succès? L'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne aux programmes opérationnels en faveur des producteurs de fruits et légumes*», rapport spécial n° 8.

⁽¹⁷⁾ Règlement (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

⁽¹⁸⁾ Cour des comptes européenne, «*L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies: une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés*», rapport spécial n° 6, 2009.

4.5.2 L'abandon du principe appliqué jusqu'ici au deuxième pilier - à savoir l'existence de trois axes (plus LEADER) soutenus par des taux minimum de financement et le passage à six domaines prioritaires - aura principalement pour conséquence une liberté de manœuvre (encore) plus grande pour les États membres. Cependant, le CESE se réjouit de voir qu'à l'avenir, les mesures relatives à la protection de l'environnement et au changement climatique continueront de représenter au moins 25 % de l'enveloppe budgétaire, et propose de réserver également un taux minimum pour LEADER. Concrètement, il y a lieu d'éviter que les États membres ne prennent, par exemple, que des mesures destinées à promouvoir les investissements, et négligent ainsi, toujours à titre d'exemple, de soutenir les mesures agro-environnementales, l'agriculture biologique ou les initiatives ascendantes telles que LEADER.

4.5.3 Afin que l'agriculture soit plus compétitive, la Commission propose de lier la PAC à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi, en mettant l'accent sur la formation, l'innovation et la recherche. Le CESE encourage cette approche.

4.5.4 Le CESE souscrit à l'introduction du partenariat européen d'innovation dans le contexte des politiques de développement rural. Le CESE estime que cet outil servira avant tout à promouvoir et soutenir les activités de recherche conçues pour renforcer la productivité et la durabilité de l'agriculture et de la sylviculture, pour garantir une utilisation efficace des ressources environnementales, pour renforcer la contribution de l'agriculture et de la sylviculture à la lutte contre le changement climatique, pour améliorer la qualité et la sécurité au travail dans l'agriculture et la sylviculture, pour garantir la sécurité et la santé des consommateurs, pour encourager l'expérimentation de techniques agricoles et sylvicoles novatrices, pour améliorer le transport et la logistique des produits alimentaires et pour distinguer les types d'emballage de denrées alimentaires qui sont respectueux de l'environnement. De l'avis du CESE, en améliorant l'efficacité de la recherche et de l'innovation, le partenariat européen d'innovation dans l'agriculture et la sylviculture permettra une synergie et une coopération transfrontalières en Europe entre les différentes instances publiques et privées engagées dans cette voie.

4.5.5 Le CESE accueille très favorablement les propositions concernant les mesures de développement rural et invite la Commission à donner aux États membres la possibilité et la liberté d'établir des mesures spéciales pour les secteurs qui présentent pour eux une importance de premier plan en offrant une alternative à ces régions. Cela est indispensable pour entretenir et préserver la nature, de même que pour déterminer la forme de nos paysages culturels. Le CESE a pris note de ce que la Commission tend à appliquer des critères de sélectivité renforcés pour l'accès à certaines mesures. Il tient à souligner que ces critères de sélectivité ne doivent pas entraver le développement des exploitations ayant déjà atteint un certain niveau de compétitivité.

4.5.6 Le CESE approuve le renforcement des instruments de gestion des risques mis en œuvre dans le cadre de la PAC. Il estime que ces outils devraient contribuer à réduire la fluctuation des revenus et l'instabilité des marchés. La consolidation des produits d'assurance et la création de fonds de placement collectifs devraient aider les agriculteurs à faire face à une volatilité plus forte du marché, à une exposition accrue à de nouvelles maladies animales et végétales ainsi qu'à la fréquence plus élevée des mauvaises conditions climatiques. Le CESE peut

approuver l'intégration de la gestion du risque dans le second pilier mais estime que les États membres doivent régler au préalable la question du cofinancement national.

4.5.7 Le CESE se félicite du maintien de la politique ciblée vers les zones à handicap naturel. Il regrette cependant que ses recommandations faites dans l'avis ⁽¹⁹⁾ sur la communication COM(2009) 161 «Vers un meilleur ciblage de l'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels» n'aient pas été entendues concernant la délimitation de ces zones. Les huit critères biophysiques proposés par la Commission sont insuffisants en vue d'une redéfinition pertinente, légitime et acceptable dans l'ensemble de l'UE.

4.5.8 Le CESE a déjà déclaré que le maintien de la biodiversité est une tâche nécessaire et essentielle qui ne représente pas seulement un engagement éthique et moral, mais qui revêt également une importance stratégique à long terme. Suffisamment de raisons économiques justifient une action plus rapide et plus efficace.

4.5.9 Le CESE souligne le fait que les réexamens de 2012 constituent une occasion unique d'intégrer la rareté de l'eau et les phénomènes extrêmes tels que la sécheresse dans un cadre stratégique commun pour la gestion des ressources hydriques.

4.5.10 Le CESE considère que le deuxième pilier devrait refléter l'immense problème de la sécheresse, de l'érosion des sols et de la désertification dans les régions méridionales et méditerranéennes de l'UE et recommande une mesure spéciale pour traiter cette question. De même, il conviendrait de tenir compte aussi des coûts supplémentaires qu'occasionne la nécessité de drainer les terres agricoles dans les États membres d'Europe septentrionale.

4.5.11 Le CESE plaide auprès de la Commission, du Parlement et du Conseil pour qu'ils envisagent l'adoption d'une stratégie intégrée de l'UE en matière de protéines, afin de préserver l'offre d'aliments pour animaux et de réduire la dépendance vis-à-vis des importations de protéines.

4.5.12 Le gaspillage alimentaire est une question qui gagne de plus en plus d'importance sur le plan de la sécurité de l'approvisionnement alimentaire et de l'efficacité des ressources. Le CESE recommande à la Commission d'étudier les bonnes pratiques suivies en matière de réduction du gaspillage alimentaire dans des pays comme l'Allemagne et de les soutenir par des mesures législatives au niveau de l'UE.

4.5.13 La relocalisation de l'économie sera une question centrale dans les années à venir, et dans le domaine de l'agriculture, la valeur ajoutée devrait être conservée autant que possible dans les territoires. En outre, selon la Cour des comptes européenne, les groupes d'action locale constitués dans le cadre des programmes LEADER n'accordent pas une priorité suffisante à la réalisation des objectifs de leurs propres stratégies locales ⁽²⁰⁾. Il serait dès lors utile que la PAC 2014-2020 prévoie des mesures correctives sous la forme d'un nouvel outil politique qui permettrait d'accompagner l'émergence de projets territorialisés à une échelle plus grande qu'avec l'approche LEADER.

⁽¹⁹⁾ CESE, JO C 255 du 22.9.2010, pp. 87-91.

⁽²⁰⁾ Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 5/2011.

4.5.14 De l'avis du CESE, la PAC doit être un instrument privilégié pour nouer des alliances avec les consommateurs, en favorisant la fourniture d'informations pertinentes sur le mode de production des denrées alimentaires tout au long de leur chaîne de valeur ou de leur cycle de vie. Il convient de veiller à la transparence de la traçabilité pour le consommateur, susceptible d'être le meilleur allié d'une production agricole européenne plus durable et respectueuse de l'environnement, source d'emplois de meilleure qualité.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

ANNEXE I

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

Paragraphe 1.25

Modifier comme suit:

«Le CESE estime qu'une nouvelle mesure distincte est nécessaire pour mieux faire connaître l'agriculture biologique; le taux de cofinancement de cette mesure devrait être identique à celui proposé pour les régions moins développées (85 %). ~~Le CESE encourage aussi la promotion de la production intégrée et l'agriculture de conservation, en soulignant leur impact environnemental positif.~~»

Résultat du vote

Voix pour: 75

Voix contre: 81

Abstentions: 8

Paragraphe 4.3.6

Modifier comme suit:

«La composante écologique du premier pilier est une manière de créer un lien plus étroit et plus visible entre les paiements directs et les biens publics environnementaux fournis par les agriculteurs. Elle constitue également une étape importante de la résolution des problèmes de biodiversité découlant de l'activité agricole. Le CESE approuve cette approche, mais émet les recommandations suivantes:

- La Commission s'est efforcée de préserver la simplicité de ce système (trois mesures seulement, pouvant faire l'objet d'une surveillance aisée par satellite). Les règles de mise en œuvre doivent toutefois garantir que ces mesures n'imposent pas de coûts administratifs supplémentaires aux agriculteurs.
- Il importe que les mesures écologiques soient applicables de manière similaire par tous les agriculteurs dans toute l'UE, de manière à optimiser les effets sur l'environnement et à éviter les distorsions entre les agriculteurs de régions différentes. Une certaine flexibilité pourrait toutefois s'avérer nécessaire s'agissant de l'application au niveau national et régional. ~~Des~~ Les mesures agroenvironnementales, correspondant à la composante écologique, particulièrement favorables à la biodiversité (telles que les bandes fleuries) doivent être de manière générale comptabilisées comme telles également reconnues à l'avenir comme "terres à priorité écologique". La charge supplémentaire encourue de ce fait par les agriculteurs, au-delà de la mise à disposition des terres, (semences, charge de travail, etc.) devrait donner lieu à une compensation distincte au titre du 1^{er} pilier.
- Le risque de chevauchement entre les mesures d'écologisation et les mesures agroenvironnementales du second pilier suscite des préoccupations⁽¹⁾. Il convient d'établir une distinction claire entre ces deux types de mesures afin que les agriculteurs qui sont déjà engagés dans des programmes agroenvironnementaux puissent continuer à bénéficier efficacement de cet outil politique, sans subir des pertes de revenus. À cet égard, l'agriculteur engagé dans des mesures qui, ressortissant aux programmes environnementaux, favorisent les objectifs écologiques requis est réputé avoir satisfait aux besoins de l'écologisation. Il y aurait lieu que les mesures agro environnementales déjà mises en œuvre à ce jour soient reconnues dans le cadre des nouvelles exigences environnementales (1^{er} pilier), comme il est prévu de le faire aussi, pour le mode de production biologique de produits agricoles.»

Résultat du vote

Voix pour: 71

Voix contre: 90

Abstentions: 11

Paragraphe 4.3.7

Modifier:

«Les mesures d'écologisation doivent être adaptées et mises en œuvre comme suit:

- La proposition visant à consacrer 7 % des terres à des "surfaces d'intérêt écologique" ne serait pas acceptable si une superficie importante de terres arables devait être retirée de la production. Ceci serait notamment contre-productif dans le contexte d'une augmentation de la demande en produits alimentaires. La Commission devrait présenter dès que possible un projet de liste des

⁽¹⁾ Avis du CESE sur "L'avenir de la PAC" (JO C 132 du 3.5.2011, p. 63, paragraphe 3.4.3).

caractéristiques des “terres à priorité écologique”. Ce faisant, elle doit préciser que les caractéristiques concernées sont avant tout celles qui sont importantes pour le maintien ou l'amélioration de la biodiversité, c'est-à-dire les arbres, terrasses, ~~zones~~ bandes ripicoles, prés fleuris existants, etc. Ces éléments devraient être considérés comme des zones éligibles, y compris dans les pays où les réglementations nationales empêchaient qu'ils soient considérés comme terres agricoles. Une liste appropriée montrerait directement que les craintes fréquemment exprimées quant à la volonté de la Commission de geler complètement 7 % des terres sont infondées. Enfin, il devrait être possible ~~d'intégrer effectivement dans le calcul de ces zones d'intérêt écologique les principales cultures permanentes afin de promouvoir leur valeur environnementale et écologique non négligeable.~~ que seulement 3,5 % des cultures permanentes soient consacrées à des “surfaces d'intérêt écologique”.

- La Commission doit indiquer clairement que la mesure de diversification des cultures ne doit pas pénaliser en particulier les agriculteurs possédant peu de terres arables, les exploitations zootechniques et dépourvues de pâturages et les agriculteurs qui ne peuvent pas diversifier leurs cultures en raison des conditions agroclimatiques et liées aux sols. Dans ces cas, le CESE recommande une certaine flexibilité de mise en œuvre, qui devrait être proposée par les États membres et acceptée par la Commission.»

Résultat du vote

Voix pour:	64
Voix contre:	88
Abstentions:	14