

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN 512^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 9 ET 10 DÉCEMBRE 2015

Avis du Comité économique et social européen sur la «Simplification de la PAC»

(avis exploratoire)

(2016/C 071/02)

Rapporteur: M. Seamus BOLAND

Le 2 septembre 2015, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le thème:

«Simplification de la PAC»

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 novembre 2015.

Lors de sa 512^e session plénière des 9 et 10 décembre 2015 (séance du 9 décembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 196 voix pour, 9 voix contre et 26 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE prend acte du fait que la Commission européenne considère comme prioritaire la simplification approfondie de la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) et qu'elle a déjà proposé et continuera de proposer de simplifier certains de ses actes, afin de rendre la législation de l'Union européenne plus aisément compréhensible et applicable sur le terrain.

1.2. Le CESE estime que le processus de simplification devra notamment viser une plus grande transparence, une plus grande sécurité juridique et la réduction des lourdeurs administratives et des coûts connexes inutiles que doivent supporter les agriculteurs, les autres bénéficiaires, les organisations de producteurs et les administrations nationales.

1.3. Il convient de mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, les simplifications apportées au système, lesquelles doivent en particulier faciliter la vie aux agriculteurs. Il est essentiel d'accompagner ces simplifications de mesures de soutien fondées sur l'information et l'éducation.

1.4. Le CESE reconnaît que la Commission a déployé des efforts en vue de simplifier la mise en œuvre de la nouvelle PAC et qu'elle a pris en considération les notifications et les décisions des États membres. Dans le cadre de l'approche suivie actuellement, il est difficile de rendre la PAC plus simple pour les agriculteurs sans compromettre la rigueur nécessaire pour satisfaire aux exigences. À l'inverse, ces exigences ne sont pas toujours cohérentes et justifiées, pour ce qui est d'être traduisibles en véritables biens publics et en avantages pour l'environnement.

1.5. Les inspections et les éventuelles amendes qui en découlent doivent être proportionnelles aux montants reçus par le bénéficiaire et aux raisons de la non-conformité, mais aussi être fonction de sa bonne volonté à prendre des mesures correctives. Les cas manifestes de fraude délibérée doivent être traités suivant les procédures normalement utilisées. Le CESE recommande d'atténuer la disproportion qui existe au niveau de la réduction des aides, d'importantes réductions étant appliquées même dans le cas d'infractions mineures.

1.6. Pour ce qui concerne l'application des mesures de verdissement, il convient de prendre en considération les facteurs imprévus tels que les conditions météorologiques, la sécheresse ou d'autres événements du même ordre qui rendent les mesures impossibles à appliquer.

1.7. Lorsqu'une problématique donnée, par exemple celle des prairies permanentes, a fait l'objet de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, il importe que les règles instaurées pour respecter l'arrêt adopté soient conçues de sorte à alléger la réglementation plutôt que l'alourdir.

1.8. La procédure législative actuelle (règlement du Conseil accompagné d'actes délégués et d'actes d'exécution) est extrêmement complexe et difficile à comprendre pour les citoyens. Il conviendrait en conséquence de réaliser une étude sur les moyens de simplifier ce système.

1.9. Une fois que le régime de paiement forfaitaire aura été mis en œuvre dans le cadre du système de paiements directs, il conviendra de réviser le système complexe des droits au paiement.

1.10. Les prairies temporaires devraient conserver le statut de terres arables, indépendamment de la durée pendant laquelle elles sont utilisées comme prairie.

1.11. Le fait d'être considéré comme «agriculteur actif», dans la définition actuelle, ne doit pas être un désavantage pour un agriculteur, et cette qualification devrait être fondée sur le fait que les terres éligibles sont utilisées par l'agriculteur concerné à des fins agricoles.

1.12. Le CESE convient que simplifier la PAC constitue un projet ambitieux eu égard, en particulier, à la nature complexe des politiques de l'agriculture et du développement rural. Cette simplification doit être compatible avec les grands objectifs stratégiques que sont notamment:

- la préservation de l'environnement,
- la sécurité alimentaire,
- la disponibilité alimentaire,
- la cohésion,
- la protection des intérêts financiers de l'Union,
- la promotion de l'inclusion sociale, de la réduction de la pauvreté et du développement économique.

1.13. Les États membres devraient veiller à ce que la méthodologie guidant les actions adoptées en matière de taux d'erreur soit conçue de sorte à garantir une application équitable.

1.14. Il est nécessaire d'étudier et d'introduire immédiatement des mesures visant à faciliter l'accès des jeunes exploitants agricoles au régime des jeunes agriculteurs. Il y a lieu de soutenir l'accès des jeunes à l'agriculture.

1.15. Le CESE recommande qu'une règle soit établie pour limiter l'augmentation de la charge administrative. Il pourrait, par exemple, s'agir d'une règle permettant la suppression d'un règlement existant lorsqu'un nouveau règlement est proposé.

2. Observations générales sur la politique agricole commune

2.1. Le budget de la PAC, qui s'élève à 408 milliards d'EUR pour la période 2014-2020, représente 38 % du budget total de l'Union européenne. Le premier pilier, avec 313 milliards d'EUR, représente 77 % des dépenses totales au titre de la PAC. Les paiements directs, qui s'élèvent à 294 milliards d'EUR, représentent 94 % des dépenses au titre du premier pilier.

2.2. Le présent avis prend note d'autres d'avis élaborés par le CESE ⁽¹⁾.

2.3. La dernière réforme importante de la PAC, qui a été achevée en 2013, a été approuvée dans le cadre du processus de codécision. Cela signifie que le Parlement européen y a participé en tant que colégislateur, à égalité avec les ministres de l'agriculture, dont le nombre était passé de 15 à 28 depuis la précédente réforme importante, datant de 2003.

2.4. Il convient de noter que, lors d'une précédente réforme de la PAC, une proposition de la Commission sur le règlement relatif aux paiements directs a fait état d'une évaluation montrant que les charges administratives avaient augmenté de 15 à 20 %. Dans le même temps, il a été procédé à des coupes budgétaires.

2.5. Une série d'amendements a déjà été introduite les années précédentes, lesquels ne font pas toujours une distinction claire entre simplification de la PAC et suppression de mesures de la PAC. En voici des exemples:

- une organisation commune de marché (OCM) unique a remplacé les 21 OCM qui existaient précédemment. Sa création a permis d'abroger 86 actes du Conseil et de remplacer un ensemble de plus de 1 080 articles juridiques par un corpus d'environ 350 articles,
- le «bilan de santé» de la PAC de 2009 a consisté à poursuivre le découplage et à abolir plusieurs régimes, tels que les paiements pour les cultures énergétiques et le blé dur, ainsi que le régime d'écoulement de la crème, du beurre et du beurre concentré,
- s'agissant des importations, les exigences relatives aux certificats ont été ramenées de 500 à 65, et il n'en reste que 43 pour les exportations,
- la Commission a abrogé des normes de commercialisation spécifiques pour 26 types de fruits et légumes, ce qui permet aux opérateurs de ne plus devoir faire face à des coûts de mise en conformité et aux autorités nationales de ne plus procéder à des vérifications, et réduit en outre le gaspillage de produits,
- les agriculteurs ne sont plus tenus de garder les terres à leur disposition pendant dix mois pour pouvoir bénéficier de paiements directs. Ils gagnent donc de la souplesse dans la gestion de leur exploitation et dans leur capacité de réaction à l'évolution du marché.

2.6. Selon les données de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, le pourcentage de ressources réservé à chaque priorité de la politique de développement rural est le suivant:

- assistance technique et transfert de connaissances: 3 %,
- renforcement de la viabilité des exploitations agricoles: 20 %,
- écosystèmes: 43 %,
- promotion de l'organisation de la chaîne alimentaire: 10 %,
- promotion de l'utilisation efficace des ressources: 9 %,
- promotion de l'inclusion sociale: 15 %.

3. Contexte

3.1. Le présent avis exploratoire fait suite, d'une part, à la visite du commissaire Phil Hogan à la session plénière du CESE de juillet 2015, au cours de laquelle il a déclaré que sa principale priorité était de simplifier davantage la PAC et, d'autre part, à la lettre adressée ultérieurement au Comité par Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne, dans laquelle il invite le Comité à proposer un avis exploratoire sur le thème de la simplification de la PAC.

3.2. De l'avis du commissaire, simplifier la PAC garantira que la complexité croissante de celle-ci et l'augmentation de la charge administrative qu'elle a imposée aux agriculteurs, aux autres bénéficiaires et aux autorités de gestion seront moins lourdes, et qu'aucun de ses objectifs premiers ne sera perdu de vue.

⁽¹⁾ Modalités d'application de la réforme de la PAC (rapport d'information), NAT/664; Les programmes de développement rural (JO C 13 du 15.1.2016, p. 89); La PAC à l'horizon 2020 (JO C 191 du 29.6.2012, p. 116).

3.3. La Commission européenne achève actuellement son évaluation de toutes les contributions sur la base de trois principes directeurs, à savoir que les actions adoptées devraient:

- respecter les mesures définies dans le cadre de la réforme de 2013,
- se concentrer sur les avantages que peuvent tirer les agriculteurs et les autres bénéficiaires;
- ne pas mettre en péril la saine gestion financière des dépenses de la PAC.

3.4. Il est évident qu'aucun processus de simplification ne saurait devenir une menace pour l'emploi dans le secteur.

3.5. Grâce au pilier du développement rural, la PAC remplit une fonction essentielle en ce qui concerne l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique. Elle profite ainsi à l'ensemble de la population des zones rurales. Le CESE se félicite expressément des priorités énoncées à l'article 5, paragraphe 6, points a) à c), du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾: faciliter la création d'emplois, promouvoir le développement local et améliorer l'accessibilité, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication. En conséquence, la simplification de la PAC doit s'accompagner de mesures qui garantissent que les fonds correspondants sont mis à disposition de manière aisée et sans entraves bureaucratiques.

3.6. La Commission a entamé un processus qui comprend l'examen détaillé de toute la législation relative à la PAC en vue de cerner les domaines où des ajustements et des améliorations sont réalisables. Elle a déjà reçu des contributions d'États membres, de membres du Parlement européen et d'organisations agricoles de l'ensemble de l'Union européenne. Il convient de noter que, à la date où nous écrivons, le volume de ces propositions dépasse 1 500 pages. Sur la base de l'examen de cette documentation, il ressort qu'elles peuvent être classées en deux catégories principales:

- réduction de la bureaucratie pour les agriculteurs,
- mesures de protection conçues pour atteindre les «objectifs d'écologisation».

3.7. Le CESE prend note de la liste prioritaire de mesures de simplification dressée par le Conseil «Agriculture» et la présidence. Cette liste pourrait constituer la base de propositions avancées par la Commission.

3.8. La Commission précise que chaque État membre a une latitude considérable pour choisir sa propre méthodologie concernant l'administration et le suivi de la PAC et qu'une interprétation raisonnable peut permettre une simplification. Toutefois, les États membres devraient chercher à améliorer le processus de simplification, en échangeant leurs meilleures pratiques.

4. Approches en matière de simplification

4.1. Il est généralement admis qu'une simplification est indispensable pour que la mise en œuvre de la PAC ne soit jamais plus complexe que nécessaire.

4.2. La Commission a l'intention d'introduire des propositions concernant les surfaces d'intérêt écologique (SIE) d'une exploitation individuelle, les SIE adjacentes, la compensation des SIE en cas de déclaration inexacte, et le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA).

4.3. Elle entend réexaminer le potentiel de simplification que revêtent les paiements directs (notamment ceux qui sont liés au verdissement), le développement rural, les régimes pour les fruits et légumes et la politique de qualité.

4.4. Elle présente également un train de mesures qui couvre certains volets des paiements directs comme les régimes des jeunes agriculteurs, le soutien couplé et le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). Ces changements devraient être applicables si possible à compter de l'année de demande 2016, ou au plus tard à partir de l'année de demande 2017.

4.5. Les règles appliquées pour définir une prairie comme permanente posent des problèmes s'agissant de la classification des prairies temporaires en tant que terres arables ou prairies permanentes. Il devrait être possible de maintenir le statut de prairie temporaire (classée comme terre arable) même lorsque l'agriculteur décide d'utiliser continuellement le terrain concerné comme prairie sur une durée de cinq ans ou plus. Cela éviterait que des agriculteurs labourent des terres uniquement pour qu'elles ne soient pas reclassées en tant que prairies permanentes. Les superficies concernées pourraient ainsi être utilisées plus durablement comme prairies, ce qui serait avantageux sur le plan écologique.

⁽²⁾ JO L 347 du 20.12.2013.

4.6. Pour ce qui concerne les mesures de marché, la Commission mène un programme de simplification ambitieux, s'agissant de définir les nouveaux actes délégués ou actes d'exécution, de sorte à aligner la réglementation émanant de la Commission sur le nouveau règlement du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM»). L'objectif n'est pas seulement de réduire radicalement le nombre et la complexité de ces règles, mais aussi de garantir une véritable simplification pour les agriculteurs et autres acteurs du secteur.

4.7. La Commission a récemment procédé à deux changements opportuns dans la réglementation actuelle, en adoptant:

- un règlement d'application qui reporte, pour l'année de demande 2015, la date finale de dépôt des demandes d'aide pour les paiements directs et les aides au titre de certaines mesures de développement rural au 15 juin 2015, ce qui a donné aux agriculteurs et aux autorités nationales davantage de temps pour préparer leur dossier,
- un règlement délégué modifiant les règles applicables aux paiements directs, qui apporte davantage de flexibilité quant aux conditions d'éligibilité à respecter pour un soutien couplé facultatif concernant les animaux, ce qui répond à une demande formulée par de nombreux États membres, membres du Parlement européen et parties prenantes.

4.8. La Commission a l'intention d'avancer une série de propositions concernant des modifications qui peuvent être apportées dans le cadre des lignes directrices actuelles. En voici des exemples:

- les cultures pures de légumineuses (par exemple la luzerne) ne devraient pas être, par définition, considérées comme des prairies permanentes après cinq ans,
- la période pour déclarer des terres en jachère en tant que SIE et celle où les agriculteurs sont soumis à des engagements agroenvironnementaux ne seront pas prises en compte dans le calcul de la période de cinq ans concernant les prairies permanentes,
- la Commission avancera un certain nombre de propositions concernant les paiements directs,
- la Commission prévoit de proposer un second train de mesures conçu pour couvrir les éléments ne ressortissant pas au verdissement, par exemple le régime des jeunes agriculteurs, le soutien couplé facultatif et certains aspects du SIGC. Ces changements devraient être applicables si possible à compter de l'année de demande 2016, ou au plus tard à partir de l'année suivante,
- comme elle l'a promis en avril 2014, la Commission procédera à une nouvelle révision des règles d'écologisation en 2016, soit à l'issue de leur première année d'application. L'objectif est de présenter un nouveau train de mesures en 2016, afin que celles-ci soient applicables dès l'année suivante (année de demande 2017),
- la Commission étudiera les possibilités de simplification de la politique de développement rural: programmation et approbation des programmes de développement régionaux (PDR), double financement, vérifications, options de coûts simplifiés et obligations en matière de rapports.

5. Problèmes liés à la simplification

5.1. Le verdissement des paiements directs est désormais un élément central des réformes de la politique agricole commune. Les agriculteurs, tout en apprenant à s'adapter à ces modifications, craignent encore que des mesures spécifiques ne soient pas suffisamment souples pour faire face à des situations inattendues, causées par les conditions météorologiques ou des fluctuations des prix du marché.

5.2. Il est entendu qu'il sera procédé à des inspections inopinées. Or, ces inspections sont considérées comme de nature à engendrer chez les agriculteurs, au mieux, de graves inconvénients, et au pire, une détresse psychologique importante. Il apparaît clairement que l'équité exige qu'un préavis raisonnable soit donné à l'agriculteur avant que l'inspection ait lieu.

5.3. Étant donné que les amendes qui seront prélevées en cas de non-respect des règles seront inhabituellement élevées, les agriculteurs redoutent de ne pas recevoir d'aide, notamment sous la forme d'informations appropriées. À cet égard, il convient que les États membres fournissent des informations adéquates aux agriculteurs les plus touchés par les changements, avec une attention particulière pour ceux qui sont défavorisés sur le plan social et économique.

5.4. Le cadre réglementaire actuel n'est pas satisfaisant pour ce qui est de la définition de l'«agriculteur actif» et nécessitera un travail administratif complexe supplémentaire. De ce fait, il existe un risque que des exploitants participant à la production agricole soient exclus de cette définition et que, à l'inverse, d'autres qui n'y participent pas soient pris en compte.

5.5. Les agriculteurs sont encore en train de se familiariser avec le verdissement, lequel se trouve dans sa première année d'application, et avec les trois pratiques agricoles qu'il comprend. Pour être admissibles à des aides, les agriculteurs doivent satisfaire aux trois volets de la réforme: diversification des cultures, maintien de prairies permanentes et affectation de 5 % des terres aux SIE.

5.6. Il est inacceptable que, souvent, les agriculteurs soient tenus pour responsables d'erreurs commises au niveau des instances officielles. C'est d'autant plus valable dans le cas des agriculteurs à faible revenu qui dépendent des aides et se retrouvent dans une situation où leur subsistance est compromise.

5.7. La question de la «proportionnalité des sanctions» est un thème récurrent pour la plupart des associations professionnelles européennes.

5.8. Les agriculteurs disposant de moins de 15 hectares ou qui reçoivent moins de 10 000 EUR de paiements estiment que la vérification du respect des règles devrait être fondée sur un système de contrôle souple, des inspections approfondies ne devant être réalisées que s'il existe des premiers indices de non-respect grave des obligations.

5.9. Il conviendra de résoudre les problèmes concernant les prairies permanentes, qui ont été soulevés à la suite de la décision rendue par la Cour de justice de l'Union européenne en 2014. L'affaire en question a mis en avant de nombreux cas litigieux de bandes tampons (terres arables), prairies arables, retrait de terres arables de la production et terres arables dépendant de mesures agroenvironnementales, pour lesquels les agriculteurs craignaient de voir le terrain concerné transformé en prairie permanente du fait de la clause des cinq ans.

5.10. Là où les organisations agricoles voient un besoin de simplification, de flexibilité et de proportionnalité, les groupes environnementaux voient de véritables risques. Du point de vue du CESE, ce fait est révélateur de la difficulté à concilier les objectifs d'amélioration de la qualité de l'environnement avec ceux de production de denrées alimentaires sur des exploitations familiales.

5.11. Concernant les dispositions horizontales, l'intensité des contrôles devrait reposer sur une approche plus proportionnelle et fondée sur les risques, en tenant compte des risques et des montants en jeu, du rapport coût/efficacité ainsi que des objectifs poursuivis et des résultats escomptés.

5.12. Il conviendrait d'éviter les contrôles multiples. En cas de non-respect des règles, surtout pour ce qui concerne les infractions mineures, les réductions de paiements et les pénalités administratives devraient être proportionnelles à la faute. En outre:

- le calcul de ces amendes devrait être simplifié,
- le régime de contrôle et de sanctions applicable à la conditionnalité devrait également être révisé dans le sens de la proportionnalité,
- il conviendrait d'étudier la possibilité d'autoriser des paiements, y compris des paiements anticipés, une fois les contrôles administratifs achevés,
- la méthodologie pour le calcul des taux d'erreurs devrait être harmonisée,
- il conviendrait de favoriser des taux de tolérance plus élevés pour les infractions mineures faciles à corriger.

5.13. Il convient que l'accent porte sur les mesures les plus urgentes, comme l'amélioration des notes explicatives, la fourniture d'une assistance technique et la facilitation de la coopération et de l'échange de bonnes pratiques entre administrations.

5.14. Les jeunes exploitants agricoles éprouvent des difficultés à accéder au régime des jeunes agriculteurs. Les obstacles qui en empêchent sans raison l'accès sont de nature à dissuader les jeunes de s'engager dans l'agriculture et doivent être éliminés. Il y a lieu de soutenir l'accès des jeunes à l'agriculture.

5.15. Toute modification apportée au cadre juridique actuel devra être adoptée suffisamment en avance pour que les agriculteurs puissent planifier correctement la période d'ensemencement. Plus précisément, il conviendra que les amendements ayant une incidence sur les demandes pour l'année 2017 soient publiés à l'été 2016.

Bruxelles, le 9 décembre 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

ANNEXE

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

Nouveau paragraphe après le paragraphe 1.5

Ajouter un nouveau paragraphe et modifier la numérotation en conséquence:

Le CESE recommande vivement de ne procéder aux inspections dans les exploitations qu'après avoir donné à l'agriculteur un préavis raisonnable, d'au moins quatorze jours.

Exposé des motifs

Les agriculteurs qui sont contrôlés sans en être avertis au préalable, souvent lors des périodes les plus chargées de l'année, mettent en péril leur santé et leur sécurité et s'exposent au stress de devoir interrompre des travaux importants, tels qu'un vêlage, une récolte, etc.

Résultat du vote

Voix pour: 84

Voix contre: 104

Abstentions 35

Nouveau paragraphe avant le paragraphe 1.6

Ajouter un nouveau paragraphe et modifier la numérotation en conséquence:

Il conviendrait de pratiquer une tolérance plus élevée envers les infractions mineures, dès lors qu'elles présentent un faible niveau de non-conformité et qu'on peut y remédier facilement.

Exposé des motifs

Certaines infractions sont par nature très minimes, faciles à corriger et, dans de nombreux cas, n'ont pas d'incidence sur l'ensemble de la production de l'exploitation.

Résultat du vote

Voix pour: 75

Voix contre: 116

Abstentions 40
