

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs»

(COM(2003) 698 final — 2003/0278 (CNS))

(2004/C 110/20)

Le 1^{er} décembre 2003, conformément à l'article 37, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 février 2004 (rapporteur: M. Fernando MORALEDA QUILEZ, corapporteurs: M. Christos FAKAS, M. Adalbert KIENLE et M^{me} Maria Luísa SANTIAGO).

Lors de sa 406^{ème} session plénière des 25 et 26 février 2004 (séance du 26 février 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant avec 58 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction

1.1 Le 26 juin 2003, à Luxembourg, les ministres européens de l'agriculture ont adopté une réforme fondamentale de la PAC en laissant aux États membres une marge de manœuvre pour sa mise en oeuvre pendant la période 2005 à 2007. L'accord incluait également une déclaration commune du Conseil et de la Commission pour certaines productions pour lesquelles les mêmes principes et normes étaient maintenus ainsi que le même horizon budgétaire à long terme (2013) et le cadre financier actuel (statu quo).

1.2 La Commission précise dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement à l'examen que depuis 1992, la politique agricole commune (PAC) fait l'objet d'un processus de réforme fondamentale qui a pour objectif le passage d'une politique de soutien des prix et de la production à une autre plus globale de soutien aux revenus des agriculteurs. Relevant de cette tendance, on peut citer l'adoption du règlement (CE) n° 1782/2003, établissant les dispositions communes applicables aux régimes d'aide directe dans le cadre de la politique agricole commune et instaurant certains régimes d'aide aux agriculteurs.

1.3 Le découplage de l'aide directe au producteur et l'introduction d'un régime de paiement unique constituent des éléments essentiels du processus de réforme de la politique agricole commune. À la suite du processus de réforme engagée, la Commission propose l'intégration des régimes d'aide actuels pour le coton, l'huile d'olive, les olives de table, le tabac et le houblon dans le règlement mentionné.

2. Observations générales

2.1 Le CESE tient à rappeler que la politique agricole commune a pour finalité la réalisation des objectifs énoncés dans le traité instituant la Communauté européenne et en particulier, la stabilisation des marchés, l'accroissement de la productivité, la garantie de niveaux de vie équitables pour les agriculteurs, une augmentation de leurs revenus, objectifs dont la réalisation serait sérieusement compromise si les propositions formulées par la Commission pour les secteurs en question venaient à être appliquées, dès lors que la proposition de

réforme ne garantit ni la production de ces cultures pas plus qu'elle ne prend en considération les producteurs situés dans les zones défavorisées ou qu'elle n'augmente la compétitivité et respecte l'environnement.

2.2 Les travaux préparatoires pour la réforme de juin ont consisté dans certains cas à évaluer l'impact qu'aurait pour les exploitations et les territoires l'application de l'un ou l'autre modèle. Ainsi, le Parlement européen, au cours de l'audition de septembre dernier sur le thème de «L'évolution des revenus des exploitations agricoles de l'Union européenne» a recommandé pour les futures réformes d'accorder une plus grande attention à l'analyse et à l'évaluation de leurs conséquences. Le CESE tient à rappeler que cet aspect n'a pas été pris en considération et il recommande de veiller à ce que cette situation ne se reproduise plus à l'avenir.

2.3 Selon le CESE, le découplage des aides dans les secteurs envisagés, sous les formes proposées, provoquerait toute une série de problèmes et d'inconvénients, dont certains peuvent être soulignés: l'aide historique par exploitation prévue est calculée en prenant pour référence une période antérieure et n'élimine par conséquent pas les déséquilibres territoriaux et sociaux existants actuellement, voire risque de les accroître; elle serait tout particulièrement préjudiciable à l'intégration des jeunes agriculteurs; elle aurait des effets négatifs sur les terres en fermage et compromettrait le maintien de la production dans certaines zones et régions.

2.4 Les productions agricoles envisagées dans la proposition s'appuient sur un large tissu social, tant du point de vue de la production que de la transformation et de l'élaboration. Aussi, s'agit-il de cultures à caractère éminemment «social» en raison de l'emploi qu'elles créent, s'agissant d'activités à forte intensité de main-d'œuvre et qui sont prédominantes dans certaines régions de l'Union européenne. Le CESE estime que les répercussions sociales et en termes d'emplois que pourraient avoir les réformes proposées seraient particulièrement graves et que leur gravité serait accentuée du fait que ces cultures sont situées dans des zones enregistrant des taux de chômage élevés.

2.5 En effet, la majorité des secteurs concernés par la proposition de la Commission sont situés dans des régions méditerranéennes, qualifiées de régions moins développées, de zones défavorisées du fait de leur dépeuplement ou de zones de montagne. Pour cette raison, le CESE estime que la Commission devrait prendre en considération les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2002, dans lesquelles il est souligné qu'il faut défendre les intérêts des producteurs des régions défavorisées de l'UE actuelle à 15.

2.6 La Commission entend renforcer le deuxième pilier de la PAC, c'est-à-dire le développement rural, au prix d'une réaffectation des fonds destinés aux secteurs concernés à des mesures envisagées dans le règlement (CE) n° 1257/1999 sur le développement rural. Toutefois, le CESE estime que le vrai moteur du développement rural dans les régions concernées est le maintien de l'activité socio-économique actuelle sur la base des productions existantes. Aussi considère-t-il qu'il est prioritaire, dans le cadre des réformes actuelles, de garantir et de renforcer la polyvalence, au sens le plus large du terme, suivant en cela en définitive les conclusions des Conseils de Luxembourg (1997) et de Berlin (1999).

2.7 Avec les nouvelles considérations d'ordre environnemental récemment approuvées en ce qui concerne les aides directes, tant pour ce qui a trait à la conditionnalité du point de vue environnemental qu'au respect des bonnes pratiques agraires compatibles avec la conservation des ressources naturelles, l'on garantit une gestion soutenable des terres occupées par les cultures en question.

2.8 De plus, compte tenu de la décision du Conseil européen de Göteborg d'ajouter à la stratégie de Lisbonne (stratégie pour la réforme économique et sociale) une dimension environnementale, le CESE estime que la stratégie de développement durable dans l'UE doit préserver l'équilibre entre la croissance économique, le bien-être, la justice sociale et la protection de l'environnement, aspects qui doivent être pris en considération dans la proposition de la Commission afin de maintenir le tissu social et économique et de garantir la conservation des ressources naturelles dans les régions où sont situées ces cultures mentionnées dans le document à l'examen.

2.9 Le CESE est d'avis que si les superficies cultivées devaient être réduites dans les secteurs considérés, il en résulterait de graves conséquences pour les autres secteurs agricoles qui pourraient cultiver sur ces superficies, dès lors que les cultures seraient dans leur grande majorité contingentées, ce qui entraînerait de nouvelles distorsions de concurrence et des répercussions de nature économique, sociale voire environnementale.

2.10 Le CESE estime qu'il est nécessaire de réaliser une série d'analyses spécifiques par secteurs et régions sur les éventuels effets des différents niveaux de découplage des aides (effets sur le marché, le territoire, l'emploi, l'environnement, etc.), à titre d'étape préalable, avant d'arrêter des décisions de modification des mécanismes actuels. Plus particulièrement, une évaluation d'impact territorial des mesures proposées revêt une importance vitale. Selon le CESE, le découplage total des aides risque de provoquer une réduction des productions mentionnées dans les zones déjà défavorisées, entraînant des effets négatifs indésirables du point de vue de l'environnement, parmi lesquels l'on peut détacher l'accélération de la désertification dans des zones agricoles fragiles et qui connaissent des processus d'érosion croissante.

2.11 Lorsqu'elle prend des références historiques tant en termes de superficies que de quantités produites, la Commission ne doit pas oublier la réalité productive des différents secteurs, d'où la nécessité de prendre en considération les différentes données qui sont à la base des statistiques des dernières années.

2.12 Compte tenu des prescriptions du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil établissant des dispositions communes applicables aux régimes d'aides directes dans le cadre de la politique agricole commune, le CESE estime, en ce qui concerne la possibilité offerte aux États membres de fixer la date d'entrée en vigueur du nouveau régime d'aides entre 2005 et 2007, que cette faculté doit être assouplie par rapport aux autres secteurs dans lesquels s'appliquent des dispositions similaires.

2.13 Le CESE rappelle qu'au vu de l'échec de la conférence ministérielle de Cancún, l'on a du mal à comprendre que la Commission maintienne les mêmes principes que ceux qui ont présidé au démarrage des négociations sans en tirer, comme il serait logique de le faire, les conclusions qui s'imposent quant à l'opportunité de la stratégie suivie par l'Union européenne.

2.14 Enfin, le CESE fait valoir la nécessité de prévoir pour les décisions adoptées en juin le même traitement que pour les secteurs actuellement concernés par les réformes, afin de laisser aux États membres la marge de manœuvre nécessaire pour l'application de celles-ci.

COTON

3. Description succincte de la proposition

3.1 La Commission propose, comme on sait, que sur les dépenses du Feoga consacrées au coton, la part qui était destinée au soutien des producteurs pendant la période de référence 2000-2002 soit affectée au financement de deux mesures destinées à soutenir le revenu des producteurs, à savoir le régime de paiement unique par exploitation et un nouveau soutien à la production, accordé sous la forme d'une aide à la surface. L'enveloppe globale disponible, pour les deux dispositifs, s'élève à 695,8 millions d'euros et se répartit comme suit: 504,4 millions d'euros pour la Grèce, 190,8 pour l'Espagne et 0,565 pour le Portugal.

3.2 Il est proposé que, pour chaque État membre, 60 % de ces dépenses de soutien aux producteurs soient transférées au régime d'aide unique par exploitation, qui prendra la forme de nouveaux droits et sera accordée à son bénéficiaire, qu'il pratique ou non la culture du coton. Un montant total de 417,3 millions d'euros sera versé dans ce dispositif d'aide unique, soit 302,4 pour la Grèce, 114,5 pour l'Espagne et 0,365 pour le Portugal.

3.3 Quant aux 40 % restants des dépenses de soutien, à savoir 202 millions d'euros pour la Grèce, 76,3 pour l'Espagne et 0,2 pour le Portugal, ou un total de 278,5 millions d'euros, la Commission propose que les États membres les conservent en tant qu'enveloppes budgétaires nationales destinées à octroyer aux producteurs la nouvelle aide fondée sur la surface (aide à l'hectare de coton) dans les zones adaptées à cette culture, afin qu'elle ne soit pas délaissée. La nouvelle aide à la surface est assortie d'une limite de superficie éligible de 425.350 hectares, se décomposant en 340.000 hectares pour la Grèce (soit une diminution de 11 % des surfaces admissibles pour la période de référence), 85.000 hectares pour l'Espagne (soit une diminution de 5 %) et 360 hectares pour le Portugal.

3.4 Enfin, la Commission propose de faire glisser des ressources se montant à 102,9 millions d'euros (82,68 pour la Grèce, 20,13 pour l'Espagne et 0,12 pour le Portugal) vers le deuxième pilier, pour des mesures de restructuration du secteur s'inscrivant dans le cadre du développement rural.

4. Introduction

4.1 Le secteur cotonnier n'est pas régi par une organisation commune de marché mais par les protocoles 4 et 14 qui sont annexés aux actes d'adhésion de la Grèce, pour le premier, et de l'Espagne, dans le cas du second. Ils ont servi de base à l'instauration d'un régime visant:

- à soutenir la production de coton dans les régions où elle est importante pour l'économie agricole,
- à assurer un revenu équitable aux producteurs concernés,
- à stabiliser le marché par l'amélioration des infrastructures au niveau de l'offre et de la mise en marché du produit.

4.2 Avec l'accord de Luxembourg sur la réforme de la PAC, conclu le 26 juin 2003, l'agriculture européenne s'est engagée sur la voie du découplage entre les aides et la production. Ce compromis comportait aussi une déclaration commune du Conseil et de la Commission (paragraphe 2.5) ⁽¹⁾ concernant le deuxième paquet de propositions que cette dernière devait lancer à propos des produits méditerranéens (tabac, coton, huile d'olive),

- suivant des principes et des règles identiques,
- dans le même horizon à long terme (2013),
- dans les limites du cadre budgétaire en vigueur (statu quo).

4.3 Le CESE considère que le respect intégral de l'accord constitue un impératif absolu et exhorte la Commission à faire preuve de la souplesse voulue dans la phase de négociation au Conseil, ainsi qu'à rectifier les fortes déviations qui affectent sa proposition, pour ce qui est des modalités comme du calendrier de mise en oeuvre de la réforme. Les revendications du CESE n'ajoutent mais ne retranchent rien non plus aux décisions arrêtées le 26 juin 2003 à l'unanimité pour les autres secteurs de la PAC.

5. Observations générales

5.1 Le coton constitue un domaine d'activité d'une grande portée économique et sociale pour certaines régions de l'UE. Il occupe quelque 300.000 personnes dans le secteur primaire et plus de 100.000 dans le secondaire. En 2002, il a assuré 9 % de la production agricole totale de la Grèce et 1,5 % de celle de l'Espagne, ce pourcentage grimpa à 4 % dans le cas de l'Andalousie.

5.2 Le nombre d'exploitations atteint le chiffre de 71.600 en Grèce et de 10.000 en Espagne, avec cette différence que leur taille moyenne est nettement plus modeste dans le premier pays que dans le second, puisqu'elles y couvrent respectivement 4,9 et 9 hectares.

5.3 Le CESE ne partage pas l'analyse de la Commission, pas plus qu'il ne la suit lorsqu'elle estime que les superficies cultivées ne régresseront pas. En Grèce, elles n'ont cessé de reculer au cours de ces dernières années, passant de 440.000 hectares en 1995 à 380.000 hectares aujourd'hui. Il en a été de même en Espagne, où les surfaces consacrées à la culture du coton

sont aujourd'hui de 90.000 hectares, contre 135.000 en 1988. En conséquence, le CESE juge que la proposition de diminuer les surfaces pouvant prétendre aux aides est dépourvue de toute justification et de tout fondement, surtout si elle doit s'effectuer à des taux différents pour chaque pays (11 % en Grèce et 5 % en Espagne).

5.4 Sur la scène internationale, l'UE ne joue qu'un rôle modeste comme productrice de coton, puisqu'elle ne compte que pour quelque 1,5 % des superficies cultivées et environ 2,5 % de la production cotonnière mondiale, qui est assurée principalement par la Chine (22,6 %), les États-Unis (20,1 %), l'Inde (13,1 %) et le Pakistan (9 %).

5.5 Avec ses importations de 708.000 tonnes et ses exportations de 227.000 tonnes de coton égrené, l'UE constitue le premier importateur net sur le plan mondial. On notera que les deux tiers des quantités importées proviennent de pays en développement et sont exemptées de droits. Il convient également de souligner que le coton européen est exporté sans subventions à l'exportation. Le CESE ne partage pas le point de vue de la Commission et n'arrive pas à concevoir comment le commerce mondial pourrait souffrir de distorsions alors que l'UE importe du coton en franchise de droits et dans de proportions tellement importantes et n'en exporte qu'en très petites quantités, sans aides pour ce faire.

5.6 Le CESE rappelle que lors de la Conférence ministérielle de Cancún, le régime d'aides au coton européen a été injustement attaqué, sans nul doute en raison de la stratégie d'alignement sur les États-Unis suivie par l'UE. Le CESE estime dès lors totalement injustifiée et infondée, dans le cas de l'UE, toute l'agitation produite par l'initiative que quatre États africains (le Burkina Faso, le Bénin, le Mali et le Tchad) ont lancée dans le cadre des négociations de l'OMC à Cancún en vue d'une suppression des aides au coton. Il ne se trouvera aucun interlocuteur sérieux pour prétendre que quiconque puisse peser sur les prix internationaux en n'assurant que 2,5 % de la production mondiale.

5.7 Le coton constitue la principale fibre textile de provenance naturelle qui devra gagner continuellement du terrain par rapport à celles d'origine synthétique. Même si une marge de progression existe encore dans ce domaine, celui qui est produit dans l'UE présente une bonne qualité, dans la mesure où l'industrie textile européenne a besoin d'une excellente matière première pour affronter la concurrence internationale. Sur ce point, le CESE endosse toutes les propositions formulées par la Commission en faveur de nouvelles améliorations qualitatives.

5.8 Le 22 mai 2001, le Conseil a adopté le règlement n° 1051/2001, qui a revu le régime de l'aide en faveur du coton. Le nouveau dispositif a fonctionné de manière satisfaisante, du point de vue de la productivité des exploitations comme de la limitation des superficies cultivées et de la réduction des nuisances environnementales. Le CESE ne voit pas pourquoi deux ans plus tard, la Commission propose un système totalement différent, sans avoir eu au moins connaissance des résultats produits par la mise en oeuvre de la réforme de 2001. Il fait également remarquer que la Commission n'a pas assorti sa proposition d'une étude d'impact comme elle l'avait fait pour les secteurs réformés en juin 2003 et pour celui du tabac.

⁽¹⁾ Réforme de la PAC, compromis de la présidence (en accord avec la Commission).

6. Observations particulières

6.1 La Commission propose un redéploiement de ressources de 102,9 millions d'euros du premier vers le second pilier. En substance, elle pénalise doublement les producteurs de coton, qui contribuent déjà au développement rural par le biais du règlement horizontal et de la modulation des aides (qui seront réduites de 3 % en 2005, de 4 % en 2006 et de 5 % en 2007 et au-delà, lorsque le paiement unique dépasse un montant annuel de plus de 5.000 euros). Pareille disposition ne se retrouve dans aucun autre secteur que celui du tabac et du coton. Le CESE y voit une entorse à l'accord de Luxembourg et invite la Commission à revoir sa position.

6.2 Le CESE est d'avis qu'indépendamment des mesures horizontales obligatoires qui sont prévues pour protéger l'environnement, les programmes environnementaux complémentaires que les États membres pourront mettre en oeuvre stimulent l'effort de contrôle de la production ainsi que la protection du milieu. Dans la détermination des superficies éligibles aux aides, il faudra également prendre en compte, à côté des autres critères à appliquer, les caractéristiques socio-économiques des productions concernées.

6.3 Le CESE juge inacceptable la clause de révision spécifique, concernant les seuls produits méditerranéens. Il demande dès lors la suppression de l'article 155 bis, relatif à des propositions législatives à présenter avant le 31 décembre 2009, et propose en lieu et place que ces productions soient incluses dans le champ d'application des dispositions de l'article 64, paragraphe 3, du règlement horizontal (n° 1782/2003), qui prévoit la présentation d'un rapport d'évaluation.

7. Conclusions

7.1 Le coton cultivé dans l'Union européenne ne peut détenir une position concurrentielle sur le marché mondial, étant donné que ses coûts de production sont nettement plus élevés que ceux des autres pays concurrents. On se doit de signaler que les autres pays producteurs développés (essentiellement les États-Unis) apportent à leur coton des subventions dont l'ampleur atteint plusieurs fois celles de l'UE, tandis que dans les États en développement, les frais de production sont très faibles à cause du dumping social.

7.2 Le CESE estime que le principe de l'ouverture commerciale totale et celui du découplage des aides et de la production ne peuvent être recommandés dans le cas d'un secteur comme le coton qui est affecté par des fluctuations d'une telle ampleur pour ce qui est de l'évolution des prix internationaux et par un contraste aussi marqué entre ceux appliqués à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

7.3 Dans l'hypothèse où, en dépit des observations que l'on vient de formuler, la Commission persiste dans sa volonté d'inscrire également le secteur du coton dans la démarche du découplage, le CESE réclamera alors une application sans faille de l'accord de Luxembourg du 26 juin 2003, tant pour ce qui touche aux modalités de sa mise en oeuvre que pour son calendrier d'application.

7.4 De l'avis du CESE, tous les rebondissements qui, dans le domaine du coton, ont émaillé les tractations de l'OMC à Cancun ne sauraient fournir le cadre approprié dans lequel la négociation concernant cette culture pourra se dérouler au sein

du Conseil des ministres. Avec 1,5 % de la superficie plantée en cotonniers à travers le monde et 2,5 % de la production cotonnière planétaire, l'UE joue un rôle des plus effacés sur la scène internationale dans ce secteur et n'influe absolument pas sur les prix internationaux. Le CESE estime que de telles approches n'aident absolument pas les pays en développement mais n'aboutissent qu'à battre en brèche et invalider le modèle agricole européen. Il juge dès lors que le coton ne peut être traité comme un secteur à traiter en tant que tel dans les négociations de l'OMC mais doit être inclus dans le chapitre de ces tractations relatif à l'agriculture.

HUILE D'OLIVE

8. Introduction

8.1 La première Organisation commune du marché de l'huile d'olive, établie en 1966 par le règlement n° 136/66/CEE, a fonctionné pendant 31 ans et elle a eu un impact très positif sur la modernisation de la culture des olives ainsi que sur le secteur de la transformation et de la commercialisation de ce produit.

8.2 En 1998, le régime d'intervention à été remplacé par un mécanisme de stockage privé, les aides à la consommation ont été supprimées et les restitutions à l'exportation ont été fixées à zéro.

8.3 L'aide à la production, octroyée à tous les producteurs sur la base des quantités d'huile d'olive produites et de l'équivalent en olives de table, est de 1.322,5 d'euros par tonne, cette valeur étant corrigée toutes les fois que les États membres dépassent leur QNG.

8.4 Le secteur de l'olive ne fait pas partie du paquet de la réforme, approuvé au Conseil de Luxembourg, mais ce même Conseil a invité la Commission à présenter dans le courant 2003 une proposition de réforme de l'OCM de l'huile d'olive fondée sur les principes de la nouvelle PAC.

9. La proposition de la Commission

9.1 La Commission propose:

- que les aides attribuées au secteur soient indépendantes de la production effective d'huile d'olive et d'olives de table de chaque oléiculteur;
- que l'attribution de l'aide n'oblige pas à la cueillette des olives ni à la production de l'huile d'olive ou d'olives de table;
- que le paiement des aides ne dépende que du respect des normes de bonnes pratiques agricoles.

9.2 Cependant, dans la crainte que le découplage total de l'aide provoque des problèmes tels que l'abandon de cette culture dans certaines zones productrices traditionnelles, conduise à une dégradation de la couverture du sol et du paysage et qu'il ait des impacts sociaux négatifs, la Commission a établi deux types d'aide:

- une aide directe aux agriculteurs, découplée, égale à 60 % de la moyenne des paiements effectués pendant la période de trois ans 2000 à 2002;

— une aide à l'hectare liée au maintien des oliveraies présentant un intérêt environnemental et social dûment reconnu, égale 40 %, qui sera exprimée en nombre d'olive SIG-ha. Il appartiendra aux États membres de la gérer en fonction de catégories éligibles (jusqu'à un maximum de cinq catégories) qu'ils établiront selon des critères environnementaux et sociaux, y compris en tenant compte des aspects liés au paysage et aux traditions.

9.3 Craignant que le nouveau système d'aide puisse altérer l'équilibre fragile du marché de l'huile d'olive, la Commission limite l'accès au régime de paiement unique aux seules superficies oléicoles qui existaient déjà avant le premier mai 1998 ainsi qu'aux nouvelles plantations prévues dans le cadre des programmes approuvés par la Commission.

9.4 La nouvelle législation proposée entrera en vigueur à l'expiration du règlement 136/66/CEE et à l'issue d'une campagne de commercialisation intermédiaire de 8 mois en 2004 (1/11/2004-30/6/2005).

9.5 Les mesures actuelles de stockage privé de l'huile d'olive devront être maintenues et il faudra renforcer les mesures actuelles visant à une augmentation de la qualité.

10. Observations générales

10.1 Le CESE juge très positive l'affirmation de la Commission selon laquelle le secteur de l'huile d'olive est un élément clé du modèle agricole de l'Union européenne ainsi que la référence au fait que même si les restitutions à l'exportation ont été fixées zéro depuis 1998, les exportations d'huile d'olive de l'Union européenne ont doublé ces dix dernières années.

10.2 L'effort de développement réalisé dans le secteur en faveur de la qualité et de l'organisation du marché ainsi que de l'extension des marchés existants et de la conquête de nouveaux, conjugué à la reconnaissance des propriétés de l'huile d'olive dans la prévention des maladies, notamment cardio-vasculaires, a considérablement pesé dans l'augmentation progressive de la consommation mondiale de ce produit.

10.3 Le CESE rappelle que le rôle des oliveraies dans la création de l'emploi, dans la lutte contre la désertification et dans la protection de la biodiversité a également été largement mis en lumière dans certains de ses avis antérieurs, notamment en ces termes: «Le CESE fait valoir que l'olivieraie est la superficie boisée productive la plus méridionale de l'UE, et qu'elle joue un rôle social et environnemental important dans des régions où il est difficile, voire impossible, de la remplacer par d'autres cultures; de plus, elle permet le maintien et la fixation de la population rurale»⁽²⁾.

10.4 En ce qui concerne la réforme actuelle de la Politique agricole commune également, le CESE a averti la Commission à plusieurs reprises, dans son avis d'initiative sur «l'avenir de la PAC»⁽³⁾ comme dans ses avis relatifs à la «révision à mi-parcours de la PAC»⁽⁴⁾ et la «révision de la PAC 2003»⁽⁵⁾, qu'un découplage total des aides pourrait entraîner dans certaines régions et pour certaines cultures un abandon de la production avec de graves conséquences pour l'emploi et le tissu social des zones rurales environnantes.

10.5 Ce risque élevé et évident est contraire à l'objectif principal de toute réforme d'une OCM, à savoir maintenir une production et le tissu social qu'elle soutient, en particulier lorsque cette production se trouve dans des régions parmi les plus défavorisées de l'Union et qu'il s'agit d'une culture fortement dépendante du facteur main-d'œuvre (qui peut atteindre 90 % des postes de travail du secteur agricole).

10.6 Le CESE constate avec satisfaction que la Commission a pris cette crainte en considération et a jugé plus prudent de proposer pour certains des secteurs couverts par la proposition approuvée au Conseil de Luxembourg, le découplage partiel des aides, avec la possibilité pour chaque État membre de fixer le pourcentage découplé des aides.

10.7 Le Comité est surpris de constater que ce critère n'a pas été adopté dans la proposition de règlement à l'examen.

10.8 L'attribution d'une aide additionnelle de 40 % à l'olivieraie, totalement découplée de la production, va certainement entraîner, en particulier dans les zones de très faible productivité et/ou de coûts de production très élevés, l'abandon technique inévitable de cette culture.

10.9 En effet, ces zones dépendent d'un ensemble complexe de multiples facteurs qui entraînent pour cette culture des charges considérables supplémentaires de nature à encourager l'abandon éventuel de cette activité économique.

10.10 Parallèlement, un tel scénario impliquera la fermeture d'unités de transformation qui sont associées à cette culture, du fait de l'absence de matières premières, conduisant à un abandon forcé des exploitations qui présentaient encore une certaine compétitivité productive.

10.11 Le CESE invite la Commission à atteindre les buts assignés dans la refonte du règlement 136/66 par le règlement 1938/98, qui a donné lieu à une période transitoire, dont l'objectif était de donner du temps à la Commission pour obtenir des données précises sur la réalité de la production oléicole dans l'Union européenne et pouvoir ainsi concevoir un nouveau système basé sur des arguments solides, s'appuyant sur la réalité productive du secteur et les données statistiques des dernières années.

11. Observations particulières

11.1 Le CESE attire l'attention sur le fait qu'à l'article 155A, Titre IV — A Transferts financiers A, il est prévu que la Commission présente au Conseil, d'ici le 31 décembre 2009, un rapport sur l'exécution du règlement à l'examen accompagné, le cas échéant, de propositions législatives.

11.2 Le CESE juge inacceptable la clause de révision spécifique applicable uniquement aux produits méditerranéens et réclame sa suppression. Il propose à la place que ce secteur soit inclus dans le champ d'application de l'article 64, paragraphe 3, du règlement horizontal (n°1782/2003), qui prévoit la présentation d'un rapport d'évaluation.

⁽²⁾ JO C 221 du 7 août 2001.

⁽³⁾ JO C 125 du 27 mai 2002.

⁽⁴⁾ JO C 85 du 8 avril 2003.

⁽⁵⁾ JO C 208 du 3 septembre 2003.

11.3 L'on ne comprend pas que dans un secteur productif aussi sensible, qui n'a d'importance que pour les pays méditerranéens, et exclusivement pour ceux-ci, il ne soit pas permis aux États membres d'utiliser, en ce qui concerne les 40 % d'aide destinée à la protection de la valeur environnementale et sociale, un système semblable à celui qui est prévu aux articles 66-67-68 de la section 2 du chapitre V du Règlement 1782/2003 du 29 septembre 2003 (grandes cultures, ovins et caprins et bovins), en fonction duquel chaque État membre pourra décider du pourcentage d'aide couplée qu'il souhaite.

11.4 En effet, le découplage total de la production peut impliquer, en particulier dans les zones de faible productivité, un risque réel d'abandon de la culture avec de graves conséquences du point de vue de l'emploi local et de l'industrie environnante ainsi qu'en termes d'occupation du territoire. Par ailleurs, nous estimons qu'il est nécessaire d'appliquer le principe de subsidiarité pour ce qui est des aides additionnelles de manière à ce que ces aides soient distribuées selon des critères définis par chaque État membre, tant en ce qui concerne la quantité que le système d'aide. En tout état de cause, cette aide doit assurer:

- la pérennité de l'activité productive des oliveraies et de l'industrie annexe, en garantissant, par les contrôles voulus, la transparence du marché et la traçabilité du produit,
- le maintien des oliveraies à faible rendement, qui jouent un rôle primordial du point de vue socio-économique et environnemental.

11.5 Pour cette raison, le CESE insiste pour que, comme dans le règlement 1728/2003 du 29 septembre 2003, la possibilité soit donnée aux États membres de décider du pourcentage d'aide couplée à la production et de la campagne pendant laquelle doit s'appliquer le paiement unique.

11.6 Le CESE est d'avis que les dispositions du Conseil, notamment ce qui concerne l'éligibilité des superficies de nouvelles plantations autorisées par le Conseil en 1998 ainsi que la dotation y relative, devraient être envisagées.

11.7 Le CESE estime que les fonds de l'OCM actuelle correspondant aux mesures que l'on entend supprimer, comme les restitutions à l'exportation, les aides à l'utilisation d'huile d'olive dans les conserves et au financement des agences de contrôle doivent demeurer dans l'enveloppe financière du secteur attribuée à chaque État membre.

TABAC

12. Résumé des propositions de la Commission

12.1 La proposition de règlement à l'examen prévoit le découplage total des aides suivant le schéma déjà exposé dans la communication de la Commission du mois de septembre dernier⁽⁶⁾. L'on envisage pour le secteur du tabac un découplage graduel en trois phases.

⁽⁶⁾ COM(2003) 554 final.

12.2 De même, l'on prévoit la création d'une enveloppe destinée à la restructuration du secteur du tabac, composée d'un pourcentage retenu de la prime actuelle, qui sera gérée dans le cadre des mesures de développement rural, avec pour mission fondamentale la reconversion des régions productrices de tabac.

12.3 De même, la proposition de Règlement prévoit une révision de la réforme actuellement proposée pour l'an 2009.

13. Introduction

13.1 Le CESE tient à signaler:

- Que le tabac est une plante annuelle dont la culture a des répercussions sociales très importantes dans toute l'Europe. Même la Commission possède des études où l'importance sociale et culturelle de cette culture, qui étaye, dans les zones productrices, un réseau important de services, est reconnue. En Europe 453.887⁽⁷⁾ postes de travail sont directement liés à la production du tabac et il faut rappeler que 80 % du tabac européen se cultive dans des régions classées dans la catégorie de l'objectif 1.
- L'importance de la main-d'œuvre dans la culture du tabac est reconnue par la Commission elle-même, qui précise que cette culture fait partie des cultures à plus forte intensité de main-d'œuvre de la Communauté⁽⁸⁾. En moyenne, l'agriculteur européen a besoin de 2.200 heures de travail annuel pour cultiver un ha alors qu'un agriculteur dont la culture fait partie du groupe des cultures générales ne doit investir que 147 heures pour cultiver un ha de sa production. En outre, pour la majorité des variétés, la main-d'œuvre représentée entre 50 % et 70 % des coûts de production.

13.2 Le CESE estime qu'il faut rappeler la capacité de ce secteur à générer de l'emploi féminin dans la phase de transformation. Étant donné que cette culture est localisée à 80 % dans des régions défavorisées, le maintien de ces postes de travail fait que ces zones productrices sont plus dynamiques que celles de toute autre culture.

14. Observations

14.1 Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises ces dernières années en la matière. Dans son avis le plus récent (CES 190/2002)⁽⁹⁾, il soulignait déjà la nécessité de réaliser une étude sur le secteur dans laquelle la Commission évaluerait ses décisions compte tenu du fait que cette culture a une grande incidence régionale pour certaines zones défavorisées et constitue une source d'emplois. Aujourd'hui, l'on a réformé la PAC en découplant les aides de la production et nous attendons des études qui dissocient totalement la culture de l'habitude de fumer.

⁽⁷⁾ Livre blanc du tabac UNITAB.

⁽⁸⁾ COM(96) 554 — Rapport de la Commission au Conseil sur l'OCM dans le secteur du tabac brut.

⁽⁹⁾ JO C 94 du 18.4.2002, p 14 — 17.

14.2 Le document de la Commission base la proposition relative au tabac sur une autre communication, celle qui concerne le développement durable présenté au Conseil européen de Göteborg de juin 2001⁽¹⁰⁾, le CESE rappelle qu'après la consultation juridique d'un certain État membre producteur, l'absence de décision quant à l'avenir du tabac au cours du sommet précité a été confirmée. En effet, le rapport des services juridiques du Conseil est précis lorsqu'il affirme qu'en définitive la Commission cherche à ce que le Conseil accepte, à travers le considérant 5 (élimination des aides au tabac), une mesure qui bien qu'elle ait été incluse et proposée dans sa communication au Conseil européen, celui-ci ne l'a non seulement pas acceptée mais l'a également expressément exclue⁽¹¹⁾.

14.3 Pour le CESE, la réforme de la PAC, décidée le 26 juin 2003 à Luxembourg, est l'un des éléments que la Commission a pris en considération au moment d'envisager la réforme de l'OCM actuelle du tabac. Les objectifs fondamentaux de la réforme repris dans l'exposé des motifs de la communication de septembre 2003 sont partiellement inaccomplis.

14.4 De même, concernant le tabac et la santé, le rapport d'évaluation et l'étude d'impact reconnaissent que l'OCM n'a aucune influence sur les chiffres du tabagisme. Actuellement, il n'existe pas de relations entre production et consommation; cette dernière dépend davantage des modes que de la culture du tabac. Il faut savoir que 20 % de la consommation européenne concerne la production communautaire, en liaison avec un système de soutien à la production de tabac brut.

14.5 Dans l'Accord-cadre pour le contrôle du tabagisme, approuvé à l'unanimité le 21 mai 2003 par les 192 membres de l'OMS, l'on a explicitement évité de se prononcer sur les subventions à la culture du tabac et exclu toute référence à celles-ci dans la rédaction finale de son article 17.

14.6 Le CESE reconnaît toutefois que l'opinion fait l'amalgame entre production et consommation et qu'il ne peut par conséquent manquer de faire valoir la nécessité urgente d'étendre et de renforcer les campagnes contre le tabagisme, en particulier celles qui sont destinées aux plus jeunes et à ceux qui sont le plus exposés au risque de dépendance.

14.7 Le CESE a constaté la faible utilisation des ressources du Fonds communautaire du tabac. En conséquence, il recommande vivement que les recettes fiscales considérables qui proviennent de ce produit soient utilisées au financement de programmes plus ambitieux de lutte contre le tabagisme.

14.8 Le CESE reconnaît que la disparition de la production communautaire de tabac pourrait signifier la disparition du tabac comportant le moins de résidus phytosanitaires au monde et produit de la manière la plus durable (du point de vue environnemental).

14.9 Sans une protection extérieure qualifiée ou sans une qualité particulière de la production, il sera difficile de rivaliser

avec les producteurs des pays tiers qui pratiquent le plus souvent le dumping social, à savoir qu'ils exploitent une main-d'œuvre composée de femmes et d'enfants. Une étude de l'OMS⁽¹²⁾ révèle qu'actuellement en Inde, 325.000 mineurs travaillent dans le secteur, dont 50 % sont âgés de moins de 7 ans; au Brésil, le nombre de mineurs travaillant dans le secteur s'élève à 520.000, dont 32 % n'ont pas 14 ans. L'on sait que de telles situations existent aussi dans d'autres pays comme la Chine, l'Indonésie, le Zimbabwe, l'Argentine, etc., qui sont les principaux pays producteurs de tabac.

14.10 Pour le CESE, la survie du secteur de la transformation primaire en Europe est directement liée au maintien de la culture du tabac dans la Communauté. Compte tenu des coûts très élevés de transport du tabac brut, un premier transformateur ne peut survivre en transformant du tabac importé. Si cette culture disparaît, l'on commencera à importer du tabac transformé, avec les conséquences évidentes sur ce secteur industriel et l'emploi qui lui est associé qui en découleront.

14.11 De plus, il n'existe pas d'alternative agricole économiquement viable pour cette culture, qui soit capable actuellement de générer seule les mêmes postes de travail et par conséquent de fixer la population en milieu rural comme le fait actuellement la culture du tabac. L'on ne peut à l'heure actuelle rechercher des alternatives à cette culture quand les autres cultures sont contingentées (à savoir qu'elles font l'objet de quotas de production et de pénalités en cas de dépassement de ceux-ci) et quand l'on propose une réforme sans avoir réalisé une étude rigoureuse sur le secteur. Cela témoigne clairement d'une volonté de réduire le budget consacré au secteur, tandis que les États membres continueront à prélever des impôts même si le tabac est importé des pays tiers.

14.12 Selon le CESE, il s'agit d'une proposition qui s'inscrit dans le cadre des politiques de développement durable et de santé derrière lesquelles se cache néanmoins une bonne dose de confusion car la consommation de tabac (par ailleurs source importante de recettes fiscales pour les États membres de la Communauté: 63.000 millions d'euros) ne peut ni ne doit être combattue à court terme en provoquant une crise grave dans les régions des cultivateurs européens, installés pour la plupart dans des zones rurales très défavorisées et qui ne reçoivent du budget communautaire que 955 millions d'euros.

14.13 Avant d'approuver le découplage total des aides, la Commission devrait présenter des mesures pour remédier aux conséquences que cela aura dans le secteur. Le CESE regrette qu'à l'heure actuelle, il ne soit proposé aucune autre solution que le changement de production.

14.14 À cet égard, le CESE souligne les bénéfices environnementaux du processus de culture du tabac en Europe, et la Commission elle-même reconnaît le risque que présente l'abandon de cette culture dans des régions montagneuses, qui représentent 30 % des régions de production du tabac. De même, selon des informations fournies par des experts du secteur⁽¹³⁾, le tabac en Europe est quatre fois moins polluant que d'autres productions végétales.

⁽¹⁰⁾ COM(2001) 264 final.

⁽¹¹⁾ Rapport des services juridiques du Conseil (2002) concernant la communication de la Commission sur le développement durable et les conclusions du Conseil européen de Göteborg au regard des considérants 5 et 6 de la proposition de règlement sur le tabac (traduction libre).

⁽¹²⁾ OMS-OIT.

⁽¹³⁾ Régime applicable aux secteurs du tabac. Évaluation élargie d'impact SEC(2003) 1023.

14.15 L'étude d'impact ⁽¹⁴⁾ reconnaît que 81 % de la production mondiale de tabac est situé dans les pays en développement, lesquels consomment 71 % des cigarettes. Il faut également savoir que l'OCM du tabac n'a pas d'influence sur les prix mondiaux, que les mécanismes d'intervention et les restitutions à l'exportation ont disparu depuis une décennie et que la protection aux frontières est très faible.

14.16 Le CESE estime que la contribution de l'OCM du tabac au développement durable des régions productrices est très importante, dès lors qu'elle conjugue développement économique et respect de l'environnement et conditions de travail dignes, tout cela, essentiellement, pour la grande majorité, dans des régions défavorisées relevant de l'objectif 1.

14.17 De même, le CESE souligne la préoccupation croissante de la société européenne pour la qualité des produits, qui englobe les méthodes de production et les conditions de travail dans lesquelles ils sont produits.

15. Conclusions

15.1 Le CESE signale le manque de cohérence dans la proposition de la Commission et les graves répercussions qu'elle aura dans les régions productrices ainsi que sur les revenus des producteurs de tabac.

15.2 Le CESE estime que d'après les études réalisées au sein du secteur du tabac, la proposition de la Commission ne prévoit aucune mesure pour remédier aux conséquences que le découplage total aura dans le secteur. C'est pour cela que le CESE estime que la Commission devrait proposer toutes les autres solutions possibles pour garantir l'avenir des agriculteurs et celui des régions concernées.

15.3 Le CESE estime que l'on a progressé quant au fait qu'il faut dissocier la culture du tabac en Europe et l'habitude de fumer. Toutefois, il reconnaît que l'opinion publique continue à faire l'amalgame.

15.4 Le CESE demande à la Commission d'envisager dans la réforme du tabac un système de découplage, qui tienne compte de l'importance sociale de la culture, en laissant une grande souplesse aux États membres, de manière à prendre en considération les différentes réalités productives.

15.5 Le CESE juge positif pour la réforme de l'OCM du tabac que la structure du secteur continue à être gérée comme à l'heure actuelle par des groupements de producteurs qui ont apporté un caractère fonctionnel et opérationnel à celui-ci.

15.6 Le CESE estime qu'il est sain que puisse exister à l'intérieur du secteur une mobilité en termes de transferts entre agriculteurs pour promouvoir une plus grande viabilité et compétitivité des exploitations à l'avenir et que puisse être confirmée l'option du rachat des quotas.

15.7 De même, le CESE réclame le maintien de la totalité du budget dans la sous-rubrique 1 a), laissant à l'État membre le choix d'utiliser un pourcentage pour le développement rural.

15.8 Étant donné l'importance écologique et sociale particulière de la culture du tabac dans les régions, il y a lieu d'établir une définition spécifique des exigences requises en ce qui

concerne le maintien des sols dans un bon état agricole et écologique. Il convient également de prévoir des critères minimaux de garantie de l'emploi et de permettre l'acceptation de ces aides.

HOUBLON

16. Introduction

16.1 Le houblon constitue une matière première indispensable au brassage de la bière. Cette plante (*humulus lupulus*) est une vivace grimpante, qui se cultive sur de coûteuses structures palissées. C'est elle qui confère à la bière son arôme, son amertume et ses vertus de conservation.

16.2 Le 30 septembre 2003, la Commission européenne a présenté un rapport (COM(2003) 571) sur l'évolution du secteur du houblon.

16.2.1 Dans ce document très complet, elle donne un excellent aperçu du secteur houblonnier et des réglementations qui régissent son organisation commune de marché.

16.3 L'évaluation qu'elle y effectue de ladite organisation aboutit à des conclusions positives.

16.3.1 Grâce à cette organisation, l'Union a réussi à accompagner positivement les adaptations considérables que le marché du houblon a connues ces dernières années. Les producteurs communautaires ont su préserver leur première place sur le marché mondial. Des mesures spéciales ont permis de mieux faire concorder l'offre et la demande. C'est l'exploitation familiale spécialisée, d'une superficie moyenne de 7,8 hectares, qui caractérise la culture houblonnière dans les huit États membres de l'UE qui la pratiquent. En face, du côté de la demande, c'est-à-dire des brasseries, elle se trouve confrontée à une forte concentration.

16.3.2 L'actuelle organisation commune du marché du houblon sert également de base à la mise en oeuvre du dispositif global de certification du produit, qui comporte notamment une garantie d'origine exhaustive pour chaque lot et un régime global d'assurance-qualité et de contrats.

16.4 Le fonctionnement de ce régime repose sur les groupements de producteurs, qui, de l'avis même de la Commission européenne, constituent la «cheville ouvrière» de l'organisation commune de marché du houblon. Ils assument effectivement une mission essentielle dans le régime global d'assurance-qualité et de contrats, avec sa certification globale du produit et sa garantie d'origine exhaustive pour chaque lot. La même appréciation s'applique en ce qui concerne le lancement et l'exécution de projets en matière de qualité, de culture, de recherche, de mesures phytosanitaires, de commercialisation et de techniques de production.

16.5 Depuis des années, les dépenses pour le secteur houblonnier ont pu être contenues à un niveau stable, qui se situe aux alentours de 13 millions d'euros l'an.

⁽¹⁴⁾ Voir note en bas de page n° 9.

17. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

17.1 Jusqu'à présent, les cultures permanentes, telles que le houblon ou l'olivier, étaient exclues du champ d'application du règlement n° 1782/2003. Les modifications qu'il est proposé d'y apporter auraient pour effet que ce règlement général sur les soutiens directs couvrirait dorénavant aussi ceux qui sont octroyés pour le houblon au titre du règlement n° 1696/71 portant organisation commune de marché de cette culture.

17.2 La proposition de la Commission consiste à inclure intégralement la prime pour le houblon dans le régime de paiement unique, son montant restant fixé à 480 euros l'hectare.

17.3 La Commission préconise toutefois que les États membres aient la faculté, s'ils le souhaitent, de coupler à la production de houblon jusqu'à 25 % de la part du plafond national.

18. Observations

18.1 Le CESE estime que la Commission agit de manière logique et cohérente lorsque dans le fil des «résolutions de Luxembourg» arrêtées le 26 juin 2003 pour la réforme de la politique agricole commune, elle entend incorporer dorénavant les aides directes pour le houblon dans le règlement général sur le soutien direct et les maintenir à leur niveau actuel. En toute hypothèse, il y a lieu d'apporter la garantie qu'en matière de production houblonnière, l'UE, avec ses nouveaux États membres, pourra conserver la tête au niveau mondial.

18.2 Le CESE reprend à son compte les conclusions du Conseil de Luxembourg et les arguments formulés par la Commission pour faciliter l'application d'un découplage partiel dans les secteurs présentant un risque particulier d'abandon de la production ou de déséquilibre. Le Comité serait dès lors favorable à ce qu'une certaine proportion des soutiens directs soit couplée à la production de houblon dans tous les États membres où elle se pratique.

18.2.1 De l'avis du CESE, le pourcentage de couplage partiel dans le secteur du houblon devrait être porté de 25 %, tel que prévu initialement par la Commission, à 40 %, de manière à prendre dûment en considération le travail indispensable effectué par les groupements. Par ailleurs, il conviendrait que les surfaces de houblonnières qui ont été arrachées dans le cadre du programme spécial entrent en ligne de compte pour le calcul du montant de référence.

18.2.2 Pour ce qui est de la possibilité laissée aux États membres de choisir entre un schéma de mise en oeuvre au niveau des exploitations (articles 51 à 57) ou des régions (article 58 et suivants), le CESE fait observer que si un pays optait pour cette dernière solution, les aides actuellement accordées pour le houblon «fondraient» de manière appréciable et seraient redistribuées au profit d'autres utilisations des terres concernées.

Bruxelles, le 26 février 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH
