

Avis du Comité économique et social européen sur «Une redéfinition possible de la politique agricole commune»**(avis exploratoire)**

(2017/C 288/02)

Rapporteur: **John BRYAN**

Consultation	Commission, 10 février 2017
Base juridique	Article 302 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne Avis exploratoire
Décision du Bureau	21 février 2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	17 mai 2017
Adoption en session plénière	1 ^{er} juin 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	229/4/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime que la politique agricole commune (PAC) est une politique essentielle de l'Union qui doit offrir aux citoyens européens et au secteur agricole une véritable stratégie commune et qui a permis de réaliser les principaux objectifs en la matière énoncés dans le traité de Rome. Si le présent avis exploratoire a pour thème une redéfinition de la PAC, le CESE insiste pour que l'on fasse évoluer cette politique avec prudence et de manière naturelle, dans l'intérêt des parties concernées. Le développement ultérieur de la PAC doit être abordé de manière positive et son budget doit être en adéquation avec les exigences actuelles et émergentes à l'égard de l'économie agricole ainsi que des critères sociaux et environnementaux.

1.2. Une PAC redéfinie doit permettre de relever les nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée, notamment les engagements pris par l'Union dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies, les engagements en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre de la 21^e Conférence des parties (COP 21) ainsi que les accords commerciaux bilatéraux et la volatilité du marché.

1.3. La PAC doit soutenir résolument le modèle agricole européen, caractérisé par des exploitations familiales traditionnelles, des coopératives et des entreprises agricoles, ainsi que corriger les fortes inégalités de revenus aussi bien entre les zones rurales et urbaines qu'au sein de l'agriculture, avec la participation des organisations du secteur.

1.4. En assurant un approvisionnement durable en denrées alimentaires sûres et de haute qualité pour plus de 500 millions de citoyens européens, et en générant des exportations pour une valeur de 131 milliards d'EUR, qui représentent 7,5 % des exportations totales de l'Union, le budget de la PAC, qui équivaut à 38 % du budget total de l'UE, doit trouver un équilibre en offrant un rapport coûts-avantages correct. Le financement futur doit être suffisant pour faire face aux exigences financières supplémentaires résultant de la sortie du Royaume-Uni de l'Union, à la pression sur les revenus agricoles et à la hausse de la demande de biens publics.

1.5. Le CESE est favorable au maintien de la structure à deux piliers de la PAC. Les paiements directs du premier pilier doivent soutenir les revenus des agriculteurs, les mesures de gestion du marché et l'augmentation de la fourniture de biens publics. Les paiements au titre du développement rural relevant du deuxième pilier devraient être axés sur des programmes économiques, environnementaux et sociaux, lesquels sont fondés sur les orientations définies dans le cadre de Cork 2.0 pour soutenir les régions et les secteurs vulnérables, et ils devraient garantir une approche ciblée de la fourniture de biens publics.

1.6. La précieuse contribution qu'apporte l'agriculture à l'environnement est sous-estimée. Les puits de carbone dans les prairies, les forêts, les tourbières et les haies doivent être comptabilisés, protégés et renforcés grâce aux paiements au titre des premier et second piliers de la PAC.

1.7. Des programmes énergiques ciblés, axés sur les jeunes agriculteurs, tout particulièrement les femmes, et sur les départs à la retraite, doivent être mis en œuvre pour s'attaquer au problème majeur que constitue le renouvellement des générations. En outre, des programmes visant à renforcer de façon plus générale le rôle des femmes dans l'agriculture devraient être adoptés.

1.8. La simplification devrait être une composante essentielle d'une PAC redéfinie, qui prévoirait le recours à la technologie moderne pour simplifier et réduire la charge bureaucratique sans cesse croissante pesant sur les agriculteurs. Il y a lieu d'apporter des modifications au processus d'audit et d'inspection en prévoyant notamment une période de régularisation après le contrôle, un système de «carton jaune», des exigences réduites en matière de conditionnalité et une plus grande tolérance, c'est-à-dire en mettant l'accent, de manière générale, sur la simplification et une meilleure mise en œuvre des paiements.

1.9. Une PAC redéfinie devrait maintenir le principe de la préférence communautaire et de la souveraineté alimentaire répartie de façon équilibrée sur les territoires, donnant la priorité aux denrées alimentaires de l'Union pour les citoyens de l'Union. Il convient de souligner le potentiel de l'agriculture dans tout accord commercial bilatéral ou multilatéral et éviter que le secteur soit sacrifié pour obtenir des avantages dans d'autres domaines. Toutes les denrées alimentaires importées dans l'Union doivent respecter pleinement — sans négliger le principe de conformité — les normes européennes en matière sanitaire et phytosanitaire, de conditions de travail et de protection de l'environnement.

1.10. La position de l'agriculteur dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire doit être renforcée. Les recommandations positives du groupe de travail sur les marchés agricoles de l'UE devraient être adoptées et mises en œuvre. Il est capital de promouvoir davantage, et plus vigoureusement aux niveaux sectoriel et régional, la coopération entre les producteurs et les coopératives et organisations de producteurs existantes, en particulier celles de petite taille. Il y a lieu de mettre tout particulièrement l'accent sur les secteurs et les régions où la coopération est faible.

1.11. Un premier et un second pilier solides sont tous deux essentiels dans une PAC redéfinie, de manière à ce que des programmes de développement rural souples soient disponibles dans tous les États membres, y compris les zones soumises à des contraintes naturelles, et concentrés sur les régions et les secteurs vulnérables.

1.12. Le montant des aides directes versées aux agriculteurs dans les différents États membres de l'UE doit être harmonisé davantage, afin de créer des conditions de concurrence équitables pour les agriculteurs dans tous les États membres et d'assurer un développement rural équilibré dans l'ensemble de l'UE.

2. Introduction

2.1. L'agriculture est plus intégrée dans l'UE que n'importe quel autre secteur économique. C'est le seul grand secteur doté d'une politique commune financée par le budget de l'UE. Le secteur agricole et agroalimentaire est un employeur extrêmement important de l'économie européenne, avec 11 millions d'agriculteurs, 22 millions d'ouvriers agricoles et 22 millions d'emplois connexes dans la transformation des produits alimentaires, le commerce alimentaire de détail et les services⁽¹⁾. Nombre de ces emplois se situent dans les régions rurales plus pauvres. L'agriculture contribue à l'activité économique dans l'ensemble des États membres et des régions. Dans l'UE, au cours des dix dernières années, la valeur des exportations de produits agroalimentaires et de boissons a augmenté en moyenne de 8 % par an, atteignant 131 milliards d'EUR en 2016⁽²⁾.

2.2. La PAC est une politique essentielle de l'Union, qui assure, à des prix abordables, un approvisionnement durable de denrées alimentaires sûres et de qualité à 500 millions de citoyens européens. Elle doit également a) garantir un niveau de revenu raisonnable aux agriculteurs de l'Union et b) susciter le développement social, environnemental et économique des zones rurales. Les agriculteurs et les sylviculteurs gèrent plus de 82 % de la superficie terrestre de l'Union⁽³⁾ et représentent ainsi une pièce maîtresse d'une économie agricole durable visant à assurer de multiples fonctions.

⁽¹⁾ Commission européenne, *EU agricultural spending focused on results* (Des dépenses agricoles de l'UE axées sur les résultats), septembre 2015.

⁽²⁾ Commission européenne, Feuille d'information statistique sur le commerce agro-alimentaire — Commerce hors UE-28.

⁽³⁾ Eurostat, Occupation des sols, utilisation des sols et paysages, 2016.

2.3. Dotée d'un budget de 59 milliards d'EUR, la PAC apporte une aide vitale aux agriculteurs et à leurs entreprises par l'intermédiaire de paiements directs, de mesures de soutien du marché et de programmes de développement rural. Il convient de noter que l'aide apportée par la PAC est liée à la fourniture de biens publics ainsi qu'au respect des normes européennes plus élevées. Ces paiements directs dans le cadre du premier pilier sont en effet liés aux mesures de conditionnalité et aux exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la santé animale et phytosanitaire et du bien-être des animaux, ainsi que des contrôles environnementaux, et ils sont essentiels pour aider les agriculteurs à stabiliser les revenus et à faire face à la volatilité du marché. À l'heure actuelle, 30 % des paiements directs sont liés à des exigences d'écologisation portant principalement sur la qualité des sols, la biodiversité et la séquestration du carbone; néanmoins, il continue de se poser des problèmes écologiques et sociaux qu'il y a lieu de résoudre. Les mesures de marché, bien que sensiblement érodées depuis la dernière réforme de la PAC, jouent toujours un rôle important, en particulier en temps de crise du marché. De nouvelles mesures s'imposent pour s'attaquer à la volatilité. Le programme de développement rural cofinancé constitue, dans le cadre du deuxième pilier, un fonds essentiel pour le financement des programmes économiques, environnementaux et sociaux qui sont mis en œuvre tant au niveau des exploitations individuelles que dans les zones rurales.

2.4. Au cours des six dernières décennies, en dépit de ses imperfections, la PAC a abondamment profité aux citoyens, aux producteurs, aux consommateurs, aux contribuables et à la société européenne au sens large. Toutefois, l'on relève dans certaines zones des problèmes liés à la biodiversité, à l'environnement et au paysage, auxquels il convient de faire face. Elle a fait la preuve de sa flexibilité et de sa capacité à s'adapter à la demande du moment. La structure unique de la PAC, avec son premier et son second piliers, lui a permis de changer d'orientation et de se concentrer sur des objectifs différents tout en conservant sa mission générale de promotion du modèle agricole européen et de l'agriculture familiale.

2.5. Les indemnités compensatoires versées dans le cadre de la PAC ont fait l'objet d'un changement spectaculaire au fil des ans: initialement surtout destinées à soutenir le marché et les prix, elles sont devenues aujourd'hui des aides découplées avec une forte composante environnementale. Le deuxième pilier a été créé afin de soutenir les régions et les secteurs vulnérables. Il garantit qu'un développement rural intelligent et durable soit placé au centre de la politique agricole de l'UE. L'agriculture doit s'inscrire dans une politique de développement rural intégré.

2.6. L'agriculture et l'exploitation agricole, dans le cadre d'une PAC positivement redéfinie, modernisée et simplifiée, ont un rôle essentiel à jouer pour atteindre les objectifs européens en matière de durabilité, d'environnement et de nature, ainsi que de compétitivité, d'investissement, de croissance et de création d'emplois.

2.7. Une PAC redéfinie doit conserver les aspects positifs de la stratégie actuelle et prévoir de nouvelles mesures pour faire face aux nouveaux enjeux, notamment la demande de la société relative à la fourniture de biens publics, les engagements pris par l'Union dans le cadre des ODD des Nations unies, les engagements en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre de la COP 21, les accords commerciaux bilatéraux et la volatilité du marché. Une PAC redéfinie doit aussi trouver le juste équilibre entre les besoins des consommateurs, des contribuables et des producteurs.

2.8. Dans le cadre d'une PAC redéfinie, l'Union doit continuer à soutenir résolument le modèle agricole européen et les exploitations agricoles familiales durables, par opposition au modèle de production agricole industrielle développé dans d'autres régions du monde telles que le Mercosur, les États-Unis et l'Océanie. Une attention toute particulière doit être accordée aux petites et moyennes exploitations. En matière de sécurité alimentaire, les agriculteurs européens exercent leur activité conformément au principe de précaution, ce qui représente un handicap concurrentiel en ce qui concerne le commerce mondial de produits agricoles et de denrées alimentaires de base par rapport aux agriculteurs d'Amérique du Nord et du Sud, d'Océanie et d'autres régions, qui utilisent des substances interdites dans l'Union européenne, comme les hormones et les bêta-agonistes.

2.9. Le modèle agricole européen est un contrat social entre la société et les agriculteurs de l'UE, selon lequel ces derniers produisent durablement des aliments et d'autres biens publics de qualité, tout en veillant à la protection de l'environnement et à la gestion du paysage. En retour, la PAC devrait offrir un soutien visant à préserver aussi bien les exploitations familiales, les coopératives et les entreprises usant de modèles d'agriculture durable que les zones rurales. Ce modèle a apporté à la société européenne des biens d'une valeur immense dans la mesure où il lui a fourni des aliments variés, sains, sûrs, abordables et de grande qualité, en contribuant à l'équilibre territorial, à la conservation des zones rurales ainsi qu'à la protection de l'environnement et du paysage.

2.10. En outre, l'Union doit intensifier ses efforts afin que la PAC et les avantages qui y sont associés soient correctement compris et soutenus par les agriculteurs et les citoyens européens.

3. Défis devant être relevés par l'agriculture et la PAC

Revenu agricole

3.1. La PAC profite à l'Europe et aux citoyens de l'Union depuis plus de 60 ans et procure des avantages substantiels au secteur de l'agriculture ainsi qu'un bon rapport qualité-prix aux contribuables. Toutefois, dans de nombreux pays de l'Union, l'on constate une inégalité croissante des revenus entre zones rurales et zones urbaines, ainsi qu'au sein du secteur agricole. Dans la plupart des États membres, les revenus agricoles sont insuffisants et sensiblement inférieurs à la moyenne nationale ou régionale. Les prix agricoles n'ont pas progressé au même rythme que l'inflation, et les prix des intrants tels que les engrais et l'énergie ont augmenté. Ces dernières années, la volatilité des prix a entraîné des problèmes sur le plan des revenus agricoles.

Investissements dans les zones rurales

3.2. La politique actuelle de développement rural, caractérisée par un large éventail d'instruments flexibles, a montré qu'elle était essentielle pour soutenir les zones rurales, en particulier les régions soumises à des contraintes naturelles. Le solide plan de développement rural élaboré dans le cadre de la déclaration de Cork 2.0, intitulée *Pour une vie meilleure en milieu rural*, doit être une priorité essentielle de la PAC redéfinie. Investir dans la vitalité et la viabilité des zones rurales, améliorer la création d'emplois dans les régions isolées et économiquement vulnérables, et soutenir la diversification de l'agriculture figurent parmi les principaux défis d'une redéfinition de la PAC ⁽⁴⁾.

Budget

3.3. En pourcentage du budget de l'UE, les dépenses au titre de la PAC sont passées de 65-75 % dans les années 1980 à 38 % actuellement. L'agriculture est pourtant censée apporter une contribution de plus en plus significative à la réalisation des objectifs de l'Union dans le cadre de la COP 21 et des ODD, en plus de fournir des denrées alimentaires de grande qualité à des prix abordables. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne représente un défi majeur pour le financement futur de la PAC.

Sécurité alimentaire

3.4. La population mondiale devant passer, selon les prévisions, de 7 à 9,5 milliards d'individus d'ici 2050, il est urgent d'accroître sensiblement la production alimentaire mondiale dans les années à venir. L'un des principaux ODD fixés par les Nations unies vise à réduire drastiquement la prévalence de la sous-alimentation qui, selon des études réalisées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), touche à l'heure actuelle une personne sur sept dans le monde. De toute évidence, la production alimentaire mondiale devra augmenter de manière durable si l'on veut répondre à cette demande croissante de nourriture et aider à éradiquer la faim. L'Union européenne et une PAC redéfinie ont un rôle fondamental à jouer, de façon responsable, en tant que moteurs de la production de denrées alimentaires dans le monde. La PAC doit faire preuve de responsabilité aussi sur le plan des exportations et continuer d'encourager les pays en développement à améliorer leur production intérieure.

Défis environnementaux

3.5. L'agriculture européenne et la PAC sont au cœur des engagements de l'Union en faveur des objectifs de développement durable des Nations unies et des objectifs ambitieux de l'Union dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat (COP 21). Depuis 1990, les émissions de dioxyde de carbone du secteur agricole de l'UE ont baissé de 23 % et la concentration de nitrates dans les cours d'eau a diminué de 17,7 % depuis 1992 ⁽⁵⁾. Bien que des progrès importants aient été effectués dans le cadre de la PAC en matière d'environnement, d'autres défis devront être relevés lors de la redéfinition de la PAC afin que l'agriculture puisse progresser encore et jouer le rôle crucial qui est le sien pour aider l'Europe à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la COP 21 et les ODD.

Services écosystémiques

3.6. Le secteur agricole fournit des services écosystémiques vitaux, et contribue à la gestion des habitats, à la préservation de la biodiversité, aux normes du bien-être animal, à la sauvegarde des paysages ayant une valeur esthétique et à la protection du sol et de l'eau. Il faut également reconnaître que le secteur agricole devrait apporter une contribution plus importante pour ce qui concerne la biodiversité, l'environnement et le paysage. Une quantité significative de denrées alimentaires de l'UE est produite en utilisant de l'eau naturelle, qui sinon serait gaspillée. De même, une part importante de l'agriculture de l'UE est consacrée aux prairies, à la sylviculture et aux tourbières, qui sont autant de précieux puits de carbone. Tous ces éléments écosystémiques vitaux de l'agriculture doivent être pris en compte et encouragés dans une PAC redéfinie.

⁽⁴⁾ Avis sur le thème «De la déclaration de Cork 2.0 aux actions concrètes» (avis non encore publié au Journal officiel).

⁽⁵⁾ Phil Hogan, commissaire — Travailler pour les agriculteurs européens, 2016.

Rapport qualité-prix de l'alimentation

3.7. Grâce à la PAC, les citoyens européens bénéficient d'une sécurité alimentaire élevée et de denrées alimentaires sûres, abondantes et de qualité à des prix abordables. La part de revenus que consacrent les citoyens de l'Union européenne aux dépenses alimentaires est passée de 50 % pendant les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale à 10 % aujourd'hui, en dépit de la forte augmentation des coûts de production. Une PAC redéfinie doit veiller à ce que les consommateurs continuent à avoir accès à des aliments abordables, sûrs et de qualité, dont la production obéit aux normes européennes en vigueur.

Renouvellement des générations

3.8. La majorité des agriculteurs étant âgés de plus de 55 ans, attirer des jeunes vers l'agriculture constitue un défi de taille, et le secteur agricole connaît des difficultés en matière de renouvellement des générations. L'accès au financement et à la terre, les faibles revenus, de même que le transfert de connaissances et l'accès à l'éducation, posent de réels problèmes pratiques aux jeunes. En outre, les faibles revenus agricoles ne permettent pas aux agriculteurs d'épargner pour leur retraite. Dans certaines régions, l'abandon de terres est en augmentation, ce qui entraîne des conséquences patentes sur le plan social et environnemental, en particulier dans les zones isolées. Toute redéfinition de la PAC devra être très attentive aux aspects essentiels que sont le renouvellement des générations, et notamment les jeunes agriculteurs, les nouveaux entrants et les travailleurs agricoles qualifiés, tout particulièrement ceux qui exercent déjà leur métier dans une exploitation, ainsi que la facilitation des départs à la retraite.

Femmes et agriculture

3.9. Les femmes jouent un rôle très important dans le secteur agricole: elles effectuent un travail considérable sur les exploitations et assument une part croissante de la charge administrative. Dans bien des cas, les femmes sont sous-représentées en ce qui concerne le statut de propriétaire des exploitations. Les femmes apportent également une contribution très importante à la viabilité de l'exploitation agricole grâce aux revenus qu'elles perçoivent au dehors dans le cadre d'un travail salarié ou en qualité d'entrepreneuse indépendante. Dans les cas où les deux conjoints travaillent à plein temps dans l'exploitation, cette contribution devrait être mise en lumière et valorisée dans la propriété de l'exploitation.

Migration

3.10. L'agriculture et le secteur agroalimentaire jouent un rôle important pour intégrer les immigrants dans la main-d'œuvre ainsi que pour aider les groupes défavorisés dans le cadre de programmes sociaux.

Simplification

3.11. La modernisation et la simplification revêtent une importance capitale s'agissant de redéfinir la PAC pour l'avenir. Les réformes précédentes ont relevé la nécessité de simplification, mais dans la pratique, la réalité est que la PAC est devenue beaucoup plus compliquée et bureaucratique au niveau des exploitations. C'est particulièrement vrai pour ce qui est du processus d'inspection et d'audit et de l'application des exigences d'admissibilité et de conditionnalité conformément aux exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) et aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Commerce et mondialisation

3.12. Le CESE reconnaît les avantages significatifs et les emplois que procurent les échanges et les exportations de produits agricoles. Néanmoins, le problème que posent la mondialisation et les accords commerciaux pourrait nuire gravement à l'agriculture et mettre en danger le niveau élevé de l'Union en matière de sécurité alimentaire et de normes de qualité. Il est essentiel de trouver un juste équilibre entre l'ouverture de nouveaux marchés et de débouchés, d'une part, et la protection des secteurs et des zones sensibles ainsi que des normes de l'Union européenne, d'autre part. En outre, le principe de la préférence communautaire et de la souveraineté alimentaire doit maintenir un équilibre territorial⁽⁶⁾.

Volatilité des prix et renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire

3.13. Il existe un grand déséquilibre des forces, au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, entre les gros distributeurs et transformateurs et l'agriculteur, ce qui se traduit par une pression à la baisse sur les prix pratiqués, qui sont souvent inférieurs aux coûts de production. La position de l'agriculteur dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire doit être renforcée grâce à des coopératives de commercialisation qui fonctionnent bien. Il convient d'élaborer un cadre juridique

⁽⁶⁾ Avis sur «Le rôle de l'agriculture dans les négociations commerciales multilatérales, bilatérales et régionales à la lumière de la réunion ministérielle de l'OMC à Nairobi» (JO C 173 du 31.5.2017, p. 20).

européen pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales au sein des filières agroalimentaires et de distribution. En outre, en raison de la baisse du soutien aux marchés de l'UE et d'une plus grande exposition aux marchés mondiaux et à la crise géopolitique, à l'image de l'embargo russe, la volatilité des prix et des revenus pose un problème de taille aux agriculteurs européens. Il y a lieu de saluer et d'encourager les travaux en la matière effectués par le groupe de travail sur les marchés agricoles. Les pratiques commerciales déloyales et les ventes à perte doivent être combattues.

Développement territorial équilibré

3.14. L'agriculture et la sylviculture revêtent une importance fondamentale pour le développement économique et social des zones rurales. Elles jouent également un rôle crucial dans d'autres secteurs économiques et services connexes tels que le tourisme, l'emploi ou les activités culturelles. Une PAC redéfinie et dotée d'un second pilier fort est essentielle pour faire face aux défis du développement rural dans les campagnes et pour maintenir une agriculture et une exploitation agricole vigoureuses dans toutes les régions de l'Union. L'objectif doit être de faire en sorte que le plus grand nombre possible d'agriculteurs demeurent en activité.

4. Propositions pour le développement ultérieur, la modernisation et la simplification de la PAC

4.1. Une PAC redéfinie, soutenant résolument le modèle agricole européen, doit conserver les principaux objectifs énoncés dans la politique agricole commune prévue par le traité de Rome en 1957. De nouveaux objectifs comprenant les engagements pris dans le cadre des ODD et de la COP 21 devrait être intégrés. L'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fixe les objectifs spécifiques de la PAC:

- 1) accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant (...) un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre;
- 2) assurer un niveau de vie équitable à la population agricole;
- 3) stabiliser les marchés;
- 4) garantir la sécurité des approvisionnements;
- 5) assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

4.2. Une PAC redéfinie devra également prendre en compte les défis cruciaux que sont la protection de l'environnement, l'atténuation du changement climatique et la préservation de la biodiversité.

4.3. La meilleure manière de parvenir à la réalisation de ces objectifs essentiels est, d'une part, le maintien de la structure actuelle du modèle à deux piliers de la PAC — le premier pilier étant fondé sur les paiements directs aux agriculteurs actifs et soutenu par des mesures de gestion du marché, et le second, fondé sur les mesures en faveur du développement rural — et d'autre part, la prise en considération des nouvelles exigences concernant la fourniture des biens publics. Les paiements directs du premier pilier sont essentiels à l'égard du soutien aux revenus agricoles et de la protection contre la volatilité. Ils sont liés aux mesures de conditionnalité en matière de sécurité alimentaire, de normes relatives à la santé animale et phytosanitaire, au bien-être des animaux et aux contrôles environnementaux. Les mesures du second pilier de la PAC prévoient des programmes de soutien complémentaires essentiels dans les domaines économique, environnemental et social.

4.4. Le budget de la PAC après 2020 doit être suffisant pour faire face aux exigences financières supplémentaires résultant de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, aux pressions sur les revenus agricoles et à la hausse de la demande de biens publics.

4.5. Pour ce qui est du modèle de paiement de base, il est proposé que les pays ayant adopté un modèle autre que le régime de paiement forfaitaire, mieux adapté à leur situation, soient autorisés à le conserver après 2020. Pour certains pays, le modèle de paiement forfaitaire ne reflète pas les différences en ce qui concerne le niveau d'investissement, l'activité agricole et la fourniture de biens publics.

4.6. Le montant des aides directes versées aux agriculteurs dans les différents États membres de l'Union européenne doit être harmonisé davantage, afin de prendre en compte les différentes situations et de créer ainsi des conditions de concurrence équitables pour les agriculteurs dans tous les États membres et d'assurer un développement rural équilibré dans l'ensemble de l'Union.

4.7. Les paiements directs ne devraient être versés qu'aux agriculteurs actifs, qui fournissent des biens et services publics.

4.8. Pour soutenir et préserver, dans le cadre d'une PAC remodelée, des paiements directs substantiels aux agriculteurs au titre du premier pilier, il conviendrait que tout exploitant agricole actif mène ses activités selon un programme annuel ou pluriannuel qui soit axé sur l'environnement, le changement climatique et la biodiversité et puisse comporter un «navigateur carbone» et un plan de gestion des nutriments. Ledit programme devrait couvrir la fourniture mesurable de biens publics et offrir une plus grande souplesse aux agriculteurs. La mesurabilité doit reposer sur des critères objectifs et normalisés à l'échelle de l'Union.

4.9. Les paiements directs au titre du premier pilier devraient être plafonnés à un niveau équitable et raisonnable pour les agriculteurs individuels (par exemple, à un niveau équivalant à un revenu comparable pour un travailleur qualifié). Il conviendrait de pouvoir procéder à des ajustements et de tenir compte des partenariats, des coopératives et des entreprises, ainsi que du nombre de salariés nécessitant une assurance.

4.10. Les paiements directs couplés devraient être axés sur les secteurs et les régions vulnérables. Ils devraient à la fois prévenir l'abandon des terres et protéger la biodiversité, principalement en maintenant l'élevage de bétail et en protégeant les secteurs en déclin.

4.11. Dans la structure actuelle de la PAC, 30 % des paiements directs au titre du premier pilier sont conditionnés au «verdissement», et 70 % au respect des quinze exigences réglementaires en matière de gestion et des cinq bonnes conditions agricoles et environnementales pour pouvoir être octroyés. Afin de faciliter une véritable simplification de la PAC, il serait préférable de conditionner l'ensemble des paiements du premier pilier à la fourniture de biens publics. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'évaluer correctement l'écologisation et les exigences réglementaires en matière de gestion pour maintenir les mesures qui sont les plus efficaces et les plus aisément réalisables, et aussi d'introduire de nouveaux objectifs concernant notamment le changement climatique et la nécessité d'augmenter la séquestration du carbone dans le sol.

4.12. Ces programmes de conditionnalité comportant des ERMG permettraient d'obtenir des résultats quantifiables en matière de protection de l'environnement, d'atténuation du changement climatique et de préservation de la biodiversité, sur la base de la mise en œuvre de l'actuelle conditionnalité concernée.

4.13. Une PAC redéfinie devrait englober la notion d'agriculture intelligente, qui permet à la fois d'améliorer le rendement des exploitations et d'apporter des avantages sur le plan de l'environnement. L'agriculture intelligente impliquerait le recours au transfert de connaissances et à la technologie afin de soutenir l'agriculture de précision dans le but de réduire la consommation d'eau, d'énergie, d'engrais industriels et d'autres intrants tels que les pesticides, et tout particulièrement les fongicides et les insecticides.

4.14. Les mesures de marché, y compris les systèmes d'intervention et les aides au stockage privé, devraient être maintenues. Il est essentiel que les volumes de déclenchement pour ces soutiens soient fixés à des niveaux réalistes afin d'apporter une aide aux revenus utile aux producteurs lorsque c'est nécessaire.

4.15. La protection la plus efficace contre la volatilité des revenus est le système sûr et adéquat de paiements directs et d'instruments de gestion du marché relevant du premier pilier. Toutefois, en période de volatilité extrême des prix, d'autres outils sont nécessaires et devraient être pris en considération, y compris des dispositifs visant à réduire la production. La possibilité d'utiliser des fonds du deuxième pilier pour des mesures telles que les régimes d'assurance volontaire devrait être favorisée.

4.16. Depuis 140 ans, les coopératives de producteurs ont clairement démontré qu'elles résistaient mieux aux turbulences sur les marchés agricoles et qu'elles contribuaient à prévenir les délocalisations des productions alimentaires. Par conséquent, il est capital de promouvoir davantage et plus vigoureusement aux niveaux sectoriel et régional la coopération entre les producteurs et les coopératives et organisations de producteurs, en particulier celles de petite taille. Il y a lieu de mettre tout particulièrement l'accent sur les secteurs et les régions où la coopération est faible.

4.17. Des avancées sont nécessaires concernant les éléments clés recensés par le groupe de travail sur les marchés agricoles de l'UE afin d'améliorer notamment la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement, la transparence, l'obligation de communication des prix, les mesures de gestion des risques, la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et d'autres questions. Les réglementations dans ces domaines doivent être adoptées et pleinement intégrées dans une PAC redéfinie. Il est proposé d'adopter une réglementation plus stricte visant à interdire les pratiques commerciales déloyales et la vente à perte, et de rendre obligatoire la notification des prix au niveau des producteurs, des transformateurs et des détaillants. En outre, il y a lieu de renforcer la position des agriculteurs en soutenant la création d'organisations de producteurs puissantes.

4.18. La préservation de l'efficacité et du bon fonctionnement du marché unique de l'Union doivent être au cœur de la redéfinition de la PAC. Les récentes tendances à la renationalisation au sein du marché unique sont une source de vive préoccupation et débouchent sur une divergence accrue des prix et des marchés. En outre, il est essentiel de mettre en place, là où elle n'existe pas, une réglementation d'étiquetage obligatoire de l'origine des produits agricoles et alimentaires, laquelle est nécessaire pour éviter les pratiques trompeuses et permettre aux consommateurs de faire des choix en connaissance de cause, de manière précisément à ne pas compromettre ni entraver la libre circulation des marchandises dans le marché unique de l'Union.

4.19. La sortie du Royaume-Uni de l'Union constitue une menace considérable pour l'UE et aura une incidence importante sur la PAC et le marché unique. Tout déficit budgétaire de la PAC découlant du retrait de ce pays de l'UE devra être compensé en totalité par les États membres. En outre, il est indispensable de maintenir, entre l'UE et le Royaume-Uni, les échanges en franchise de droits pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, ainsi que les normes équivalentes en matière de santé animale, de bien-être des animaux et d'environnement, de même que l'application du tarif extérieur commun pour les importations tant vers l'Union européenne que vers le Royaume-Uni.

4.20. L'un des objectifs fondamentaux de la PAC doit être la préférence communautaire, donnant la priorité aux denrées alimentaires de l'UE pour les citoyens de l'UE. Un principe essentiel de cette politique doit être le maintien et la préservation des normes de l'UE en matière de traçabilité, de sécurité alimentaire, de contrôle vétérinaire et phytosanitaire et de protection de l'environnement, ainsi que le plein respect de l'indication géographique protégée (IGP). Dans toutes les négociations de politique commerciale, il est essentiel pour les consommateurs de l'Union que cette dernière exige que toutes les denrées alimentaires importées répondent aux mêmes normes. En outre, dans toute future négociation commerciale, il est primordial que l'UE maintienne des dispositifs forts et appropriés de protection tarifaire pour les secteurs sensibles et les zones vulnérables.

4.21. Le renouvellement des générations doit être un élément décisif de toute redéfinition de la PAC. Il est proposé de poursuivre l'augmentation actuelle des paiements au titre du premier pilier de la PAC versés aux jeunes agriculteurs âgés de moins de 40 ans. Il est également proposé que la règle des cinq ans soit réexaminée afin de supprimer les rigidités conduisant à refuser aux jeunes agriculteurs l'accès à des niveaux de paiement plus élevés. En outre, il est proposé d'appliquer des taux de paiement accrus pour les jeunes agriculteurs dans le cadre des mesures du programme de développement rural. Les niveaux de paiement pour l'octroi d'aides structurelles dans le cadre de programmes pour les jeunes agriculteurs devraient être portés à 70 %. Il y a lieu également de permettre un soutien équivalent pour les jeunes agriculteurs et les professionnels débutants dans les partenariats, les coopératives et les entreprises. Une réserve nationale efficace permettant aux jeunes agriculteurs et aux nouveaux entrants un accès continu aux aides est très importante. La possibilité de mettre en œuvre un programme effectif de départ à la retraite devrait être prévue dans le cadre du deuxième pilier. Les États membres devraient avoir la possibilité de prévoir des mesures supplémentaires en faveur des jeunes agriculteurs, et en particulier les femmes. Il est essentiel d'insister fortement sur l'éducation et l'amélioration des compétences. Afin de renforcer la position des femmes dans l'agriculture, des mesures d'incitation analogues à celles offertes aux jeunes agriculteurs devraient être mises à leur disposition afin de leur garantir une réelle égalité en ce qui concerne l'accès à la terre, au crédit, aux formations et à un statut.

4.22. L'on pourrait introduire une simplification positive du régime de la conditionnalité (BCAE et ERMG) pour les agriculteurs en abandonnant l'approche d'audit et d'inspection et en recourant davantage à la technologie. Un système basé sur une liste de contrôle reprenant les points positifs et négatifs pour la mise en conformité devrait être adopté. Les demandeurs qui remplissent les principales exigences critiques et accumulent un seuil de points percevraient les aides sans aucune sanction. Cela supposerait une extension de l'approche dite du «carton jaune» nouvellement mise en place. Le nombre d'obligations de conditionnalité et d'ERMG devrait être réduit grâce à la suppression de certaines ERMG qui ne sont plus appropriées ou pertinentes. Un bon exemple serait de supprimer l'obligation de vérifier l'identification des animaux dans les exploitations et de procéder aux contrôles en recourant à la technologie, dans les points de vente tels que les abattoirs, les lieux de rassemblement et les marchés au bétail.

4.23. Le régime d'inspection sur la base des exigences en matière de conditionnalité devrait également prévoir un droit de rectification dans le cadre d'une approche de régularisation, limitée dans le temps, sans pénalité. Il y a lieu d'adopter une démarche mieux proportionnée et plus équitable en ce qui concerne les sanctions et les tolérances. La simplification ne doit pas conduire à revoir les ambitions à la baisse, et surtout pas dans le domaine de la protection de l'environnement (écologisation) ni dans celui des normes sanitaires et phytosanitaires.

4.24. Les inspections ne devraient pas suspendre les paiements; il est proposé de prévoir une politique d'application des sanctions au cours de l'année suivante pour tous les critères d'admissibilité et de conditionnalité (ERMG).

4.25. Un deuxième pilier renforcé et plus efficace, répondant aux exigences économiques, environnementales et sociales des régions, est d'une importance cruciale dans une PAC redéfinie mettant l'accent sur la viabilité et la vitalité des zones rurales, ainsi que sur la création d'emplois dans ces dernières. Il y a lieu de prendre en compte à cet égard les objectifs fixés dans le cadre de la déclaration de Cork 2.0. En outre, il importe que les États membres cofinancent correctement toutes les mesures de la politique de développement rural, y compris les paiements destinés aux zones soumises à des contraintes naturelles.

4.26. Compte tenu du nouveau défi que représente le respect des engagements pris par l'Europe dans le cadre des ODD des Nations unies et de la COP 21, il est nécessaire d'élargir, de cibler et de financer davantage de mesures environnementales au titre du second pilier de la PAC. Pour ce faire, tout en respectant la dotation budgétaire actuelle au titre du second pilier, il est important de veiller à ce que la répartition future du budget entre les États membres soit à la hauteur de ces ambitions.

4.27. L'augmentation du nombre de mesures et de paiements au titre du second pilier de la PAC dans le domaine de l'environnement, du changement climatique et de la biodiversité pourrait être axée sur la fourniture de meilleurs services écosystémiques par les agriculteurs, sur la base des éléments suivants:

1. paiements destinés à améliorer la gestion des puits de carbone dans les sols des prairies, des forêts et des tourbières;
2. amélioration de la gestion des prairies permanentes afin d'améliorer les puits de carbone;
3. paiements en faveur de la conversion d'une partie des terres cultivées en prairies;
4. possibilité de mise en jachère et utilisation minimale des sols;
5. possibilité de réduire le nombre de têtes de bétail dans les prairies, tout en maintenant un nombre de têtes de bétail minimal;
6. paiement en faveur de la création d'habitats et de corridors naturels;
7. marges tampon autour des masses d'eau;
8. gestion des fossés et des haies;
9. évaluation de l'«efficacité carbone»;
10. paiement en faveur de la préservation des tourbières;
11. protection de l'esthétique des paysages et des sites archéologiques;
12. paiement en faveur des mesures relatives au bien-être animal;
13. augmentation des paiements dans les zones Natura 2000 et au titre des dommages causés par des animaux sauvages;
14. mesures visant à réduire la désertification dans les zones sèches;
15. agroécologie et production biologique;
16. paiements en faveur de l'augmentation de la teneur des sols en matière organique, de la limitation de l'érosion des sols et de la rétention des eaux dans le paysage.

4.28. Les paiements au titre du système des zones soumises à des contraintes naturelles sont indispensables aux agriculteurs dans les régions plus pauvres et plus isolées de l'UE.

4.29. La disponibilité de financements à faible coût est essentielle pour stimuler la croissance dans le secteur de l'agriculture, et en particulier pour aider les jeunes agriculteurs qui sont indispensables au renouvellement des générations.

4.30. Une PAC redéfinie devrait être complémentaire d'une politique alimentaire globale et rapprocher tout à la fois une agriculture durable, un développement territorial équilibré, des régimes alimentaires sains, l'emploi et le commerce. L'on ne saurait trop insister sur l'importance d'une alimentation saine pour les consommateurs et les avantages qui en découlent pour la société en ce qui concerne la qualité de vie, un mode de vie sain, la lutte contre l'obésité et la réduction des dépenses de santé. Il est nécessaire de déployer davantage de ressources et de programmes afin de relayer ce message auprès des consommateurs, ainsi que des programmes visant à éradiquer le gaspillage alimentaire et à encourager le recyclage.

4.31. Pour atteindre l'objectif de l'UE consistant à porter l'utilisation des énergies renouvelables à un minimum de 27 % d'ici 2030, il y a lieu d'adopter des mesures visant à garantir la stabilité et la sécurité juridique. Il convient de prévoir des paiements destinés à soutenir les investissements dans l'énergie solaire, la biomasse et l'énergie éolienne ainsi que les programmes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie.

4.32. Pour préserver la compétitivité, il est primordial que le secteur agricole dispose des connaissances les plus récentes en matière de recherche et d'innovation, et que ces dernières soient disponibles au niveau des exploitations. Le transfert efficace des connaissances, l'éducation, les bonnes pratiques et les programmes et services de conseil et de vulgarisation doivent être accessibles et soutenus.

4.33. Eu égard à l'utilisation croissante de la technologie dans le secteur de l'agriculture, en particulier dans le cadre de l'agriculture intelligente et pour contribuer à la simplification, la couverture en haut débit est essentielle pour toutes les zones rurales.

4.34. Il est également très important de veiller à la protection des données personnelles et de la vie privée des agriculteurs dans cette nouvelle économie agricole intelligente, basée sur un recours accru à la technologie. En outre, il est crucial que les agriculteurs conservent l'entière propriété de toutes les données relatives à leur exploitation.

4.35. L'économie circulaire peut jouer un rôle majeur dans la réduction des déchets dans tous les secteurs. Les modèles traditionnels d'agriculture sont l'incarnation même de l'économie circulaire «zéro déchet», efficace dans l'utilisation des ressources. Le secteur agricole a un rôle positif à jouer dans le secteur de la réutilisation et du recyclage, y compris en ce qui concerne une gestion économe des sols, de l'eau et de l'air.

4.36. Il convient de prévoir une période de transition raisonnable, à compter de 2020, pour introduire une nouvelle PAC, redéfinie, afin de prendre en compte en particulier les questions budgétaires liées au retrait du Royaume-Uni de l'Union et à d'autres décisions politiques ⁽⁷⁾.

Bruxelles, le 1^{er} juin 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Avis sur «Les facteurs qui influencent la PAC après 2020», JO C 75 du 10.3.2017, p. 21.