

PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir

2011/2051(INI) - 25/05/2011

La commission de l'agriculture et du développement rural a adopté un rapport d'initiative d'Albert DESS (PPE, DE), en réponse à la communication de la Commission intitulée «La PAC à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir».

Tout en se félicitant de la communication de la Commission, les députés reconnaissent la nécessité d'une autre réforme de la PAC pour tenir compte de la nouvelle réalité agricole de l'Union à 27 et du nouveau contexte international de la mondialisation. Ils exigent pour l'avenir **le maintien d'une PAC forte et durable avec une dotation budgétaire à la hauteur des objectifs ambitieux à poursuivre** pour faire face aux nouveaux défis. Ils s'opposent fermement à toute initiative de renationalisation de la PAC.

La commission parlementaire exige que la PAC demeure **structurée autour de deux piliers** : le premier pilier doit rester entièrement financé par le budget de l'Union et sur base annuelle, alors que la programmation pluriannuelle, une approche contractuelle et le cofinancement devraient toujours s'appliquer dans le cadre du second pilier. Les députés demandent que le budget agricole de l'Union prévu pour la prochaine période de programmation financière s'établisse a minima **au même niveau que celui de 2013**.

1) Paiements directs : les députés exigent le maintien d'un premier pilier fort, doté en conséquence et adapté aux nouveaux défis de l'agriculture européenne. Ils demandent une **ventilation équitable des fonds de la PAC**, pour le premier et le deuxième pilier, entre les États membres et entre les agriculteurs d'un même État. Cela implique une sortie progressive des références historiques aujourd'hui dépassées pour les remplacer au terme d'une période de transition par des **aides équitables et donc mieux réparties** entre les pays, les différents secteurs agricoles et les agriculteurs.

Le rapport se prononce dès lors en faveur d'un **régime de paiement unique impliquant une certaine révision de la ventilation** dans l'optique de répartir plus équitablement l'enveloppe affectée aux paiements directs à l'échelle de l'Union. Il propose que chaque État membre reçoive un pourcentage minimal de la moyenne versée au titre des paiements directs au niveau de l'Union et qu'un plafond soit fixé. Pour les paiements directs par exploitation, il préconise de rompre tant avec les valeurs de référence historiques que celles de chaque exploitation, utilisées pour la répartition entre les États membres. Il demande, lors de la prochaine période de programmation, le passage à une prime locale, régionale ou nationale au titre des paiements découplés.

Les députés sont favorables à la mise en place d'un régime d'aide simplifié spécifique pour les **petits agriculteurs** et ils estiment que les paiements directs devraient être exclusivement réservés aux **agriculteurs actifs**.

2) Protection des ressources et aspects environnementaux : les députés estiment que la protection des ressources naturelles devrait être plus étroitement liée à l'octroi des paiements directs. Ils demandent donc l'introduction d'un **régime d'incitation à l'échelle de l'Union** visant à assurer la durabilité agricole et la sécurité alimentaire à long terme par une gestion efficace des ressources rares (eau, énergie, terre) tout en

réduisant les coûts de production à long terme par un moindre recours aux intrants. Ce régime devrait aller de pair avec une simplification du système de conditionnalité pour les bénéficiaires des paiements directs et assurer un équilibre entre performances environnementale et économique.

Le rapport préconise la poursuite de l'écologisation dans tous les États membres à partir d'un **catalogue prioritaire de mesures à la surface et/ou par exploitation financées à 100% par l'Union**. Ces mesures pourraient inclure par exemple: i) le soutien de faibles émissions de carbone et des mesures destinées à limiter ou à capturer les émissions de gaz à effet de serre ; ii) le soutien d'une faible consommation d'énergie et de l'efficacité énergétique ; iii) des techniques d'exploitation de précision ; iii) la rotation et la diversité des cultures.

Les députés demandent que la PAC comporte **des objectifs d'utilisation des énergies renouvelables**, qu'elle promeuve la conservation de la **diversité génétique**, respecte la directive 98/58/CE concernant le **bien-être des animaux** et s'abstienne de financer la production de denrées alimentaires à partir d'animaux clonés ou de leurs descendants. Ils considèrent indispensable, de développer des **systèmes performants d'irrigation**.

3) Conditionnalité et simplification : le rapport note que le système de conditionnalité reste le meilleur moyen d'optimiser l'entretien des écosystèmes de référence par les agriculteurs et de répondre aux nouveaux défis environnementaux en sécurisant l'approvisionnement en biens publics. Il relève toutefois que la mise en œuvre de la conditionnalité a connu divers problèmes touchant à la gestion et à l'acceptation par les agriculteurs.

Les députés estiment que les paiements directs ne sont pas justifiés sans conditions et dès lors qu'un système de conditionnalité qui est, du fait de l'écologisation de la PAC, simplifié et efficace dans la pratique et au niveau administratif en ce qui concerne les contrôles devrait s'appliquer de la même manière à tous les bénéficiaires de paiements directs. La conditionnalité doit être **fondée sur les risques et proportionnée** et doit être respectée et suffisamment appliquée par les autorités nationales et européennes compétentes. Le contrôle de la conditionnalité devrait être davantage lié à des critères d'efficacité et viser à encourager les agriculteurs à obtenir des résultats. De plus, les contrôles devraient davantage associer les agriculteurs eux-mêmes.

4) Instruments de marché, filet de sécurité et gestion des risques : le rapport insiste sur l'importance de pouvoir agir contre une trop grande volatilité des prix et réagir à temps aux crises dues à l'instabilité du marché dans le cadre de la PAC et sur les marchés mondiaux. Il souligne qu'il convient de disposer à l'intérieur de la PAC d'un certain nombre **d'instruments de marché d'usage souples et efficaces remplissant une fonction de filet de sécurité**, fixés à des niveaux convenables, mobilisables en cas de graves perturbations des marchés. Parmi ces instruments de marché, devraient figurer des instruments spécifiques de gestion de l'offre, dont le fonctionnement juste et non discriminatoire peut assurer une gestion efficace du marché et empêcher des crises de surproduction sans que cela ne coûte un seul euro au budget de l'Union.

Les députés demandent un **filet de sécurité à plusieurs niveaux**, généralisé à toutes les filières, et reposant sur une combinaison d'outils tels que des stocks privés et publics, une intervention publique, des instruments pour lutter contre les perturbations des marchés et une clause d'urgence. À cet effet, **le futur budget de l'UE** doit inclure une ligne de réserve budgétaire spécifique pouvant être activée rapidement afin de fournir un outil pour réagir rapidement en cas de graves crises sur les marchés agricoles.

La Commission est invitée à examiner dans quelle mesure il est possible d'étendre pour tous les secteurs de production, le **rôle des groupements de producteurs ou des associations sectorielles** dans la prévention des risques et dans la promotion de la qualité. Cette action menée dans ces domaines devrait prendre particulièrement en compte les produits placés sous des signes de qualité.

5) Chaîne d'approvisionnement alimentaire : le rapport demande que des mesures soient prises pour renforcer les capacités de gestion et le pouvoir de négociation des producteurs primaires et des organisations de producteurs vis-à-vis des autres opérateurs économiques de la chaîne alimentaire (essentiellement les détaillants, les entreprises de transformation et les fournisseurs d'intrants), tout en respectant le bon fonctionnement du marché intérieur.

Les députés réclament **des initiatives législatives** destinées à assurer une transparence accrue des prix des aliments et d'actions visant à lutter contre les pratiques commerciales inégales, permettant ainsi aux agriculteurs de bénéficier de la valeur ajoutée qu'ils méritent. Ils invitent la Commission à renforcer la position des agriculteurs et à favoriser la concurrence loyale. Afin de renforcer le pouvoir de négociation des agriculteurs dans la filière alimentaire, il convient de développer des instruments transparents et efficaces qui permettent de soutenir la gestion, par les agriculteurs, des filières territoriales courtes.

6) Développement rural : le rapport reconnaît l'importance que revêtent les politiques de développement rural telles que définies et financées dans le deuxième pilier et qu'il y a lieu de poursuivre le développement de l'économie rurale, du secteur agroalimentaire et non alimentaire et d'une meilleure qualité de vie dans les zones rurales.

Les députés estiment que les mesures de développement rural doivent relever les défis en matière de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles, de changement climatique, de perte de la biodiversité, d'épuisement des ressources en eau et de perte de la fertilité des sols, et doivent améliorer l'équilibre de la cohésion territoriale et l'emploi. Ces mesures devraient également encourager l'autosuffisance dans la production d'énergies renouvelables dans les exploitations, notamment à partir de déchets agricoles.

Dans ce contexte, le rapport préconise d'accorder une attention particulière au **soutien des jeunes agriculteurs** grâce à des mesures attrayantes telles l'accès aux terres, les subventions et les prêts favorables, en particulier dans le domaine de l'innovation, de la modernisation et du développement des investissements.

Les députés soulignent que la politique de développement rural doit permettre l'exploitation du potentiel naturel et humain des zones rurales, également par une production agricole de qualité, par exemple la vente directe, la promotion des produits, l'approvisionnement des marchés locaux et la diversification ainsi que les débouchés de la biomasse, l'efficacité énergétique, etc.. Il est également nécessaire de disposer d'infrastructures appropriées pour le développement et la diffusion des systèmes de connaissance et d'innovation agricoles, notamment les possibilités d'éducation et de formation, les services de conseil aux exploitations et l'échange des bonnes pratiques.

La commission parlementaire est par conséquent favorable à l'introduction de mesures ciblées, définies par les États membres, dans le deuxième pilier afin de réaliser les objectifs communs de développement rural de l'Union européenne (Stratégie 2020).