



Comité des Régions

NAT-V-003

3^e réunion de la commission
3 mai 2010

PROJET D'AVIS D'INITIATIVE
de la commission des ressources naturelles

"LE FUTUR DE LA PAC APRES 2013"

Rapporteur: **M. René SOUCHON (FR/PSE)**
Président du Conseil régional d'Auvergne

Le présent document sera examiné lors de la réunion de la **commission des ressources naturelles** qui se tiendra le **03 mai 2010, de 11 h à 16 h**. En vue de leur traduction, les amendements doivent être soumis par courrier électronique et parvenir au secrétariat de la commission **au plus tard pour le mercredi 21 avril 2010** (adresse électronique: nat@cor.europa.eu)

DOCUMENT TRANSMIS POUR TRADUCTION: le 9 avril 2010..

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Contexte et enjeux

Alors que les réflexions se développent de toutes parts sur la place et le rôle à venir de l'agriculture en Europe,

1. considère qu'il est de son rôle et de ses priorités d'élaborer un avis d'initiative sur les grands principes et les principales orientations de la politique agricole commune au-delà de 2013,
2. estime nécessaire de définir le contour des principes et orientations souhaitables avant même d'entamer la discussion sur le budget de cette politique.
3. constate que le monde est actuellement confronté à des défis d'une diversité et d'une ampleur considérables: augmentation de la population, gestion de la ressource en eau, épuisement progressif des ressources énergétiques fossiles et minières, appauvrissement des sols et menaces sur la biodiversité, changement climatique, désertification des zones rurales,
4. constate que les défis qui se posent au monde agricole d'aujourd'hui (volatilité des marchés, mondialisation des échanges, pression démographique et concurrence des marchés émergents, multiplication des crises sanitaires, viabilité et modernisation des plus petites exploitations agricoles, enjeux environnementaux, économiques et sociaux liés au maintien de l'activité agricole...) ne sont pas les défis d'hier,
5. considère qu'une refondation de la politique agricole commune est indispensable pour permettre à l'Union européenne de s'adapter, tout en contribuant à réduire l'ampleur et les impacts négatifs des évolutions en cours ou à venir sur les populations européennes et sur les territoires ruraux. Cette refondation doit reposer sur les dix principes et orientations majeures suivants :
 - A. *Une politique agricole qui doit demeurer une politique commune*
6. constate que l'agriculture européenne a pour vocation première la production de biens alimentaires pour la population des États Membres,
7. considère qu'une politique agricole et alimentaire coordonnée au sein de l'Union européenne est plus que jamais nécessaire,
8. estime que toute tentative de renationalisation, même partielle, de la politique agricole commune doit être écartée.

B. Une politique agricole commune qui doit assurer l'indépendance et la sécurité alimentaires des européens

9. considère que l'indépendance et la sécurité alimentaires de l'Union doivent demeurer deux objectifs fondamentaux de la politique agricole commune,
10. souligne l'importance d'assurer une diversité suffisante des productions à l'échelle de l'Union européenne, tout en veillant au maximum à préserver une répartition optimale au sein des régions européennes, en cohérence avec leurs caractéristiques propres,
11. estime en outre que l'objectif d'indépendance alimentaire implique de se pencher sur le cas des productions très déficitaires à l'heure actuelle, en lien notamment avec l'enjeu important que représente l'alimentation animale,
12. exclut l'hypothèse que les productions des agricultures européennes puissent être compétitives avec les productions de n'importe quelle agriculture du monde, compte tenu des écarts de coûts de production, de législations et de développement,
13. estime donc indispensable le maintien de la préférence communautaire.

C. Une politique agricole commune qui doit assurer une stabilité des revenus

14. constate qu'il faut assurer la pérennité des approvisionnements en Europe,
15. considère qu'il est impératif que ceux qui les produisent tirent un revenu de leurs productions,
16. est d'avis que le maintien de l'emploi en agriculture doit être une priorité et qu'il convient conjointement d'éviter les erreurs du passé (stocks considérables, financements du 1er pilier ne permettant plus d'assurer un revenu suffisant aux agriculteurs...),
17. estime donc nécessaire de développer des outils de stabilisation des prix ainsi que des outils de maîtrise des productions,
18. considère que les outils de maîtrise des productions ont pour vocation de limiter les écarts offre-demande trop importants, eux-mêmes facteurs d'effondrement des cours,
19. considère que les outils de stabilisation des prix (interventions de retrait, stockage, garantie par rapport aux aléas climatiques et sanitaires...) ont pour objet de limiter les effets liés à la volatilité des marchés,

20. estime qu'une stabilité des prix agricoles à l'échelle de temps de l'agriculture est fondamentale pour soutenir l'envie de production et le maintien durable des facteurs de production,
 21. invite donc la Commission européenne à formuler dans les meilleurs délais des propositions opérationnelles en termes d'outils de maîtrise des productions et de stabilisation des prix.
- D. Une politique agricole commune qui doit bénéficier à l'ensemble des productions, favoriser le changement des pratiques agricoles, privilégier l'emploi et l'occupation du territoire*
22. constate, en dépit des progrès enregistrés à l'occasion des dernières réformes, que la politique agricole commune se caractérise encore par une très forte inégalité de soutien entre productions et, in fine, entre exploitations et entre territoires,
 23. considère qu'une politique agricole refondée doit abandonner tout traitement inéquitable dans les modalités de soutien aux différentes productions.
 24. constate, par ailleurs, que la politique agricole commune se caractérise depuis de nombreuses années par un soutien à des modes de productions insuffisamment respectueux de l'environnement et des ressources naturelles, malgré la raréfaction des énergies fossiles et des ressources minières, l'accumulation des produits phytosanitaires, la pollution des ressources aquatiques, le risque de baisse de fertilité des sols, ainsi que l'augmentation des risques sanitaires,
 25. estime que les systèmes de production agricoles de l'avenir doivent être plus économes en eau et énergies fossiles, moins consommateurs d'engrais et de produits phytosanitaires, plus diversifiés, et sachant mieux valoriser les complémentarités entre cultures et élevage,
 26. considère que la politique agricole commune de l'après 2013 doit soutenir cette mutation et accompagner les agriculteurs dans leur évolution.
 27. constate également que la politique agricole commune se caractérise depuis plusieurs années par un soutien plus important à l'investissement qu'à l'emploi,
 28. considère que l'agriculture peut être dans l'avenir une source d'emplois substantielle.
 29. constate enfin que la réforme de la PAC a eu des effets territoriaux qui vont à l'encontre du maintien des activités économiques liées à l'agriculture dans les zones les plus fragiles,
 30. considère que la politique agricole commune après 2013 doit rééquilibrer ses soutiens au profit de l'emploi, et du maintien de l'emprise agricole au sein des territoires fragiles,

31. préconise, afin de mettre en œuvre ces orientations majeures, l'abandon des références historiques sur la totalité du territoire européen après 2013,
32. propose que les paiements uniques à l'hectare soient, notamment, très fortement conditionnés à la mise en œuvre de systèmes de production respectueux de l'environnement et des ressources naturelles,
33. propose que les soutiens publics européens prennent en compte l'Emploi dans chaque exploitation agricole.

E. Une politique agricole commune qui doit privilégier les systèmes de production les plus respectueux de l'environnement et des ressources naturelles

34. considère que le respect de l'environnement et des ressources naturelles constitue à l'évidence une orientation majeure de la refondation de la politique agricole commune pour l'après 2013,
35. considère également que, en ce qui concerne le soutien financier, la priorité devrait être donnée aux systèmes de production les plus vertueux dans ce domaine,
36. propose, au-delà des exigences minimales pour l'obtention du premier niveau d'aide tel que décrit au chapitre précédent (§ 4), d'encourager et de valoriser les pratiques et systèmes de production les plus respectueux de l'environnement et des ressources naturelles (agriculture biologique, limitation des intrants, réduction des émissions de gaz à effet de serre, protection de la ressource en eau, préservation de la biodiversité....) au travers d'un paiement spécifique supplémentaire,
37. propose également, dans les zones particulièrement sensibles sur le plan environnemental, de conditionner et d'adapter le niveau des aides de la politique agricole commune à des exigences plus fortes en termes d'éco-conditionnalité.

F. Une politique agricole commune qui doit prendre en compte les handicaps naturels et géographiques (montagnes, îles, zones à faible densité, régions ultrapériphériques)

38. constate que les territoires de montagne, insulaires ou à très faible densité de population, mais également les zones reconnues comme défavorisées, connaissent des conditions de production spécifiques en raison de contraintes permanentes (pente, altitude, climat, isolement, pauvreté des sols),
39. constate que celles-ci rendent l'activité agricole à la fois difficile (faible rentabilité économique) et néanmoins indispensable pour l'équilibre environnemental (lutte contre les risques naturels, protection de la biodiversité, fourniture de paysages ouverts et diversifiés),

40. constate par ailleurs que si les productions agricoles de ces territoires à handicap naturel sont plutôt orientées vers la qualité, les faibles rendements et les surcoûts initiaux nécessitent une attention et un traitement particulier,
 41. propose que ceux-ci se concrétisent à travers un paiement spécifique supplémentaire pour soutenir la production mais également un soutien ciblé à la construction et au maintien de filières dans une approche de proximité, de haute qualité environnementale et de cohésion territoriale;
 42. constate que si les outils et les politiques publiques sont nombreux, la multiplicité des acteurs empêche une véritable cohérence de l'action, indispensable au maintien des agriculteurs dans les territoires ruraux montagnards, insulaires ou nordiques,
 43. considère qu'une stratégie plus intégrée, à un échelon pertinent (exemple des massifs montagneux), pour les régions à handicap naturel permanent, s'avère nécessaire pour valoriser pleinement le potentiel de ces territoires et développer la plus-value de l'intervention européenne.
- G. Une politique agricole commune qui doit se concentrer sur l'agriculture*
44. considère que la politique agricole commune doit d'abord et avant tout se concentrer sur l'agriculture et l'alimentation et qu'elle doit maintenir et renforcer l'agriculture dans toutes les régions de l'Union européenne,
 45. estime que les mesures relatives au développement rural non agricole, bien que fondamentales pour le développement des territoires ruraux, ne devraient pas relever de la politique agricole commune mais plutôt de la politique régionale et de cohésion,
 46. estime en effet essentiel d'assurer la cohérence des interventions de même nature au sein d'un territoire,
 47. se déclare dès lors favorable à un transfert des mesures de l'axe 3 (artisanat, tourisme, services à la population...) et de l'axe 4 (programmes Leader) cofinancées par le FEADER dans le cadre du second pilier de la politique agricole commune, vers la politique régionale et de cohésion (programmes FEDER),
 48. demande que ce transfert soit accompagné du basculement des montants financiers correspondants.

H. Une politique agricole commune qui doit faire évoluer certaines modalités de mise en œuvre

49. considère qu'un soutien efficace aux systèmes de production les plus respectueux de l'environnement et des ressources naturelles et la prise en compte des handicaps naturels et géographiques nécessitent une adaptation des dispositifs et des instruments au niveau régional,
50. estime indispensable de prendre en compte à la fois les spécificités territoriales et les priorités politiques régionales. Ces dernières peuvent, en effet, varier sensiblement d'une région à l'autre,
51. est d'avis qu'une évolution radicale des modalités de mise en œuvre et de gestion de la politique agricole commune s'impose. Celles-ci ne peuvent plus reposer uniquement sur la seule implication des niveaux européen et national, comme c'est encore le cas dans la majorité des États membres,
52. considère que l'implication du niveau régional devient fondamentale même si la fixation d'un cadre européen et national demeure indispensable;
53. s'interroge, par ailleurs, sur l'opportunité de conserver deux piliers au sein de la politique agricole commune,
54. estime en effet que, si l'ensemble de la politique agricole commune est bâtie sur les enjeux agricoles, alimentaires, environnementaux, sociaux et territoriaux évoqués dans cet avis, le maintien de deux piliers séparés peut se révéler moins pertinent,
55. invite donc la Commission européenne à réfléchir à l'opportunité de conserver deux piliers. Ceci implique simultanément une réflexion sur la pertinence d'harmoniser les modalités de financement des actions de la politique agricole commune, notamment en ce qui concerne le maintien du principe de cofinancement pour les mesures des Axes 1 et 2 qui sont aujourd'hui cofinancées par le FEADER dans le cadre du second pilier.

I. Une politique agricole commune qui doit faire évoluer ses modalités de gouvernance

56. considère que les régions ne peuvent plus se contenter du seul statut de cofinancier sans être partie prenante dans le choix d'un certain nombre d'orientations et de modalités de mise en œuvre et de gestion,
57. est d'avis qu'une refondation réussie de la politique agricole commune passe dès lors par la généralisation de l'implication du niveau régional,
58. estime que le niveau régional est aujourd'hui le seul à permettre :

- la mise en place d'une gouvernance plus efficace et réactive
- une orientation des aides en fonction des spécificités agricoles, environnementales et territoriales des régions
- une réorientation efficace de la politique agricole commune au profit des systèmes de production respectueux de l'environnement et des ressources naturelles
- un soutien aux productions agricoles (maraîchage, arboriculture et viticulture) et aux systèmes de production (agriculture biologique) ayant jusqu'ici trop peu bénéficié de la politique agricole commune
- une adaptation au contexte régional des politiques de soutien à l'installation de nouveaux agriculteurs
- le renforcement du lien entre les filières agricoles et les entreprises agroalimentaires
- une meilleure cohérence entre la politique agricole commune et la politique régionale et de cohésion
- un aménagement plus équilibré et durable du territoire européen

59. considère que la mise en place d'un cadre de gouvernance multi-niveaux – européen, national, régional – est une condition indispensable à une refondation réussie de la politique agricole commune après 2013.

J. Une politique agricole commune qui doit être dotée d'un budget à la hauteur des enjeux et défis à relever

60. considère que la refondation de la politique agricole commune après 2013 est indispensable pour permettre à l'Union européenne de faire face aux nombreux défis et enjeux de ce domaine d'activités aux conséquences humaines, sociales, économiques, environnementales et territoriales particulièrement importantes,

61. est d'avis que cette refondation, qui doit notamment se traduire par un soutien public prioritaire à des systèmes de production respectueux de l'environnement et des ressources naturelles, nécessitera des efforts considérables d'adaptation voire de reconversion des agriculteurs et des filières de production dans toutes les régions d'Europe,

62. estime que l'Union européenne doit se donner les moyens de réussir une telle refondation,

63. considère que pour y parvenir, la politique agricole commune doit être dotée, pour la période 2014-2020, d'un budget à la hauteur des enjeux et des défis à relever.

Conclusion

64. souhaite rappeler à la Commission européenne, au Parlement européen et au Conseil de l'Union, que la valeur ajoutée de la future politique agricole commune, comme sa contribution à l'atteinte des objectifs prioritaires de la stratégie UE 2020, seront jugées à l'aune de sa capacité à :

- garantir l'indépendance et la sécurité alimentaires de l'Europe à travers une production agricole saine, diversifiée et de qualité ;
- assurer des revenus stables et suffisants aux agriculteurs et aux filières afin de soutenir le maintien et la création d'emplois durables ;
- contribuer à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de la biodiversité à travers la généralisation de l'éco-conditionnalité et le soutien aux modes de production les plus respectueux de l'environnement et des ressources naturelles ;
- favoriser la cohésion territoriale au sein de l'Union européenne en assurant le maintien des activités agricoles dans toutes les régions d'Europe.

65. considère que seule une politique agricole commune, refondée sur la base d'orientations claires et dotée des moyens financiers nécessaires, peut donner à l'Union européenne une chance de relever les défis majeurs qui l'attendent.

Bruxelles, le ...

III. PROCÉDURE

Titre	Le Futur de la PAC après 2013
Références	
Base juridique	Art. 265, 5e alinéa, du TCE
Base réglementaire	
Date de la saisine du Conseil/ Date de la lettre de la Commission	
Date de la décision de la Présidente/ Bureau	12.03.2010
Commission compétente	Commission des ressources naturelles
Rapporteur	M. René SOUCHON (FR/PSE), Président du Conseil régional d'Auvergne
Note d'analyse	
Examen en commission	03 mai 2010
Date de l'adoption en commission	Prévue le 03 mai 2010
Résultat du vote en commission	
Date de l'adoption en session plénière	
Avis antérieurs du Comité	<ul style="list-style-type: none">- Avis de prospective du Comité des régions "Bilan de santé de la PAC" CdR 197/2007 fin¹- Avis du Comité des régions sur les propositions législatives de la commission sur la PAC suite au bilan de santé CdR 162/2008 fin²- Avis du Comité des régions sur la simplification de la PAC CdR 138/2009 fin³

¹ JO C 105 du 25.4.2008, p. 25.

² JO C 325 du 19.12.2008, p. 28.

³ En attente de publication au JO.