



**Comité des Régions**

**NAT-V-016**

**9<sup>e</sup> réunion de la commission  
31 janvier 2012**

**DOCUMENT DE TRAVAIL  
de la commission des ressources naturelles**

**"PROPOSITIONS LÉGISLATIVES SUR LA RÉFORME  
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE  
ET DE DÉVELOPPEMENT RURAL APRÈS 2013"**

---

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

---

Ce document sera examiné lors de la réunion de la **commission des ressources naturelles du 31 janvier 2012**.

**DOCUMENT TRANSMIS POUR TRADUCTION: le 3 janvier 2012.**

Textes de référence

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune – COM(2011) 625 final/2

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement "OCM unique") – COM(2011) 626 final/2

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) – COM(2011) 627 final/2

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune – COM(2011) 628 final/2

Proposition de règlement du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles  
COM(2011) 629 final

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013 – COM(2011) 630 final

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs – COM(2011) 631 final

## **I. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

### LE COMITÉ DES RÉGIONS,

1. est favorable aux objectifs fixés par la Commission européenne pour la future politique agricole commune en matière de sécurité alimentaire, de présence d'une agriculture sur l'ensemble des territoires européens, de compétitivité de toutes les agricultures européennes et de simplification de la PAC.
2. regrette néanmoins l'absence de référence aux nombreux défis à relever pour l'agriculture dans les décennies à venir en ce qui concerne la nécessaire augmentation de la production alimentaire mondiale pour répondre au défi démographique, en matière de disponibilité en terres cultivables et d'artificialisation des sols agricoles, en matière de gestion de l'eau et en matière de lutte et de réponse aux défis du changement climatique.
3. considère que les propositions de la Commission sont en retrait par rapport à la communication de la Commission publiée en novembre 2010 et restent trop éloignées d'une réforme en profondeur de la politique agricole commune pourtant indispensable à la préservation de l'agriculture européenne et des territoires ruraux.
4. considère que la politique agricole commune doit avoir vocation à favoriser l'emploi agricole et rural pour apporter une réponse contre le chômage dans l'Union européenne et assurer le dynamisme des territoires ruraux.
5. considère que la politique agricole commune, tel que le prévoit le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, doit permettre un niveau de vie équitable à la population agricole par rapport à l'ensemble de la société. Cet objectif doit s'accompagner de mesures de stabilisation des marchés, pour assurer un prix stable aux producteurs, tout en permettant d'assurer des prix raisonnables pour les consommateurs.
6. considère essentiel le rééquilibrage des aides tel que la Commission le propose, mais juge insuffisant ce rééquilibrage pourtant nécessaire pour transférer de la compétitivité vers les exploitations petites et moyennes et vers les zones soumises à des contraintes naturelles.
7. considère essentiel que la politique agricole commune puisse davantage promouvoir la qualité des productions agricoles, en particulier celles qui sont produites sous signe officiel de qualité. Demande par conséquent à la Commission européenne une meilleure articulation entre politique agricole commune et politique de qualité.

## **II. RÉGULATION DES MARCHÉS**

8. considère que les mesures de régulation des marchés proposées par la Commission sont extrêmement décevantes et marquent un recul incontestable dans l'évolution de la politique

agricole commune. Alors que la stabilisation des marchés est inscrite dans le Traité de Lisbonne, la Commission ne propose aucun mécanisme efficace de maîtrise publique de la production.

9. considère que la Commission fait une erreur stratégique en privilégiant la gestion des crises *a posteriori* au détriment d'une régulation en amont qui permettrait de lutter efficacement et à moindre coût contre la volatilité des prix.
10. demande à la Commission une étude d'impact sur les conséquences de la disparition des quotas et des droits de plantation.
11. demande à la Commission de sauvegarder les mécanismes de préférence communautaire<sup>1</sup> (**ajout d'un article** à la Partie II Titre I Chapitre 1 de la proposition de règlement "OCM unique") et de privilégier les dispositifs d'intervention et de stockage (public et privé), préférables au développement des systèmes assurantiels.
12. considère que pour atteindre l'objectif de sécurité alimentaire fixé par la Commission pour la prochaine politique agricole commune, une réforme du droit de la concurrence est nécessaire à l'échelle européenne pour rééquilibrer le rapport de force en faveur des producteurs au sein de la chaîne alimentaire .
13. considère qu'une révision de la politique commerciale de l'Union européenne est vitale pour le secteur agricole, qui ne doit pas être la monnaie d'échange pour développer l'industrie et les services dans les pays tiers. En particulier, les négociations actuellement en cours entre l'Union européenne et le Mercosur représentent une menace réelle pour les producteurs de viande, de sucre et de fruits et légumes de l'Union européenne. Par conséquent, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, doté de 2,5 milliards d'euros pour répondre aux dérèglements économiques qu'entraîneraient les accords bilatéraux sur le secteur agricole (avec des pertes de revenu pour les producteurs qui pourraient atteindre 7 milliards d'euros d'ici 2020 pour l'accord UE - Mercosur), est inadapté.

### III. PAIEMENTS DIRECTS

14. considère que les autorités locales et régionales ont toute légitimité à participer à la mise en œuvre de la PAC dans le cadre du 1er pilier, dans la mesure où l'implication du niveau régional peut permettre une meilleure orientation des soutiens, en fonction des spécificités sociales, environnementales et territoriales de l'agriculture en assurant une meilleure efficacité dans l'utilisation des fonds.

---

<sup>1</sup> "Le futur de la PAC après 2013", Comité des régions, René Souchon, 2010. CdR 127/2010 fin.

*Convergence*

15. se félicite de l'abandon dans les propositions de la Commission du système des références historiques qui représentait un système inégalitaire et injuste de répartition des soutiens entre agriculteurs.
16. considère néanmoins que la répartition des aides proposée par la Commission reste encore trop inégale et regrette que les échéances pour la convergence totale entre États membres ne soient pas précisées par la Commission, mais repoussées à la prochaine période de programmation ; par conséquent, les différences entre les niveaux d'aides entre les agriculteurs des différents pays de l'Union européenne vont perdurer.
17. souhaite que la convergence des paiements de base à l'intérieur de chaque États membres se réalise de manière progressive mais dans un délai raisonnable, soit cinq ans après la réforme, en 2019, et que la convergence totale à l'échelle européenne soit effective dans un délai de 10 ans après la réforme, soit en 2024 (**article 22 paragraphe 5** de la proposition de règlement "paiements directs").
18. considère qu'à l'intérieur des États membres, la convergence des paiements directs est plus aisée à mettre en œuvre à l'échelle des communautés locales et régionales en raison de la diversité des systèmes agricoles et des potentiels agronomiques.

*Dégressivité et plafonnement*

19. considère que les niveaux retenus pour le plafonnement restent trop élevés et permettraient une redistribution de 1,3 % seulement des paiements de base à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne alors qu'un plafonnement plus strict permettrait de transférer davantage de fonds en faveur de l'installation et des zones défavorisées.
20. demande par conséquent à la Commission d'abaisser les seuils de dégressivité dès 100 000 euros d'aides avec un plafond de 200 000 euros par exploitation, en soustrayant les salaires effectivement versés et déclarés par l'agriculteur et en introduisant un critère de surface maximum par actif, en référence à une surface moyenne régionale (**article 11** de la proposition de règlement "paiements directs").

*Découplage*

21. considère que le maintien du couplage des soutiens pour certaines productions ou certaines régions fragiles est essentiel pour maintenir un niveau de production satisfaisant et souhaite que le recours aux soutiens couplés soit utilisé à hauteur maximale de ce qui est autorisé par le règlement pour les États-membres qui le souhaitent.

22. demande à la Commission de renforcer les dispositifs de couplage dans les zones soumises à des contraintes naturelles et les zones ultrapériphériques, en prenant en compte, en plus des productions déjà citées dans le projet de règlement, les productions agricoles destinées à des filières sous signes officiels de qualité ainsi que les cheptels allaitants et/ou laitiers valorisant les prairies sèches et les estives (**article 38** de la proposition de règlement "paiements directs").

#### *Verdissement*

23. considère que les propositions de la Commission en matière de verdissement vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des milieux naturels et participent à la légitimation des soutiens de la politique agricole commune auprès des citoyens européens.
24. considère néanmoins que la proposition de la Commission nécessite d'être complétée au-delà des trois mesures proposées, afin de replacer l'agronomie au centre des pratiques des agriculteurs.
25. demande à la Commission que les aides pour le verdissement soient mises en œuvre au plus proche des réalités agronomiques, environnementales et socio-économiques locales, en confiant aux autorités locales et régionales l'initiative et la gestion de mesures agro-environnementales ciblées, et en leur donnant la possibilité de mettre en place des contrats de territoires cosignés avec les agriculteurs (**ajout d'un article** au Titre III Chapitre 2 de la proposition de règlement "paiements directs").
26. demande en particulier à la Commission de prévoir la mise en place d'un "plan protéines" à l'échelle européenne grâce au développement des cultures oléo-protéagineuses afin d'assurer une meilleure autonomie en protéines des élevages, réduire l'usage des engrais azotés de synthèse et améliorer la fertilité des sols (**ajout d'un article** au Titre III Chapitre 2 de la proposition de règlement "paiements directs").
27. demande à la Commission d'élargir le verdissement à des mesures complémentaires en matière de protection phytosanitaire, de bonne gestion des sols et de l'eau, pour engager l'agriculture européenne vers des systèmes durables et à Haute Valeur environnementale<sup>2</sup> (**ajout d'un article** au Titre III Chapitre 2 de la proposition de règlement "paiements directs").
28. considère que l'affectation d'un seuil de 7 % des terres agricoles, rendues non productives, en surfaces d'intérêt écologique, peut apparaître élevé dans un certain nombre de situations, demande à la Commission de faire de ce taux un maximum, et souhaite que soit laissée aux autorités locales et régionales la possibilité de fixer ce taux en fonction de leurs spécificités locales (**article 32** de la proposition de règlement "paiements directs").

---

<sup>2</sup> Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001.

29. considère que le développement des mesures de verdissement est indissociable du souci légitime de simplification de la politique agricole commune et que les mesures agro-environnementales doivent être simples et incitatives.
30. demande à la Commission d'inclure les soutiens au verdissement dans le dispositif de régulation et de plafonnement (**article 11** de la proposition de règlement "paiements directs").

*Soutiens en faveur des "Zones soumises à des contraintes naturelles"*

31. considère que l'enveloppe de 5 % des plafonds nationaux proposée par la Commission est insuffisante pour répondre aux enjeux d'aménagement des zones de montagne et défavorisées dans certains États membres, d'autant plus que la Commission rend facultative cette mesure pour les États membres.
32. demande à la Commission que ce dispositif soit rendu obligatoire pour tous les États membres avec un maximum de 10 % du plafond national. Ce dispositif représenterait un 3<sup>e</sup> niveau d'aide à part entière, complémentaire du paiement de base et du soutien au verdissement (**article 35** de la proposition de règlement "paiements directs").
33. souhaite que dans le cadre de la convergence, les crédits supplémentaires nécessaires à ce soutien renforcé puissent provenir en priorité des zones jusqu'ici historiquement les plus favorisées par la politique agricole commune.
34. demande que la définition des zones défavorisées soit étendue à des critères de cohésion territoriale et d'aménagement du territoire pour prendre en compte l'enclavement ou l'accès aux infrastructures, la fragilité des écosystèmes (méditerranéens, littoraux,...), conformément aux précédentes recommandations émises par le Comité des régions<sup>3</sup>.

*Installation*

35. considère que la proposition de la Commission d'une aide spécifique complémentaire aux paiements de base, à destination des jeunes agriculteurs, va dans le bon sens et représente une mesure innovante.
36. demande à la Commission d'étendre la notion de "jeunes agriculteurs" à la notion de "nouvel installé", pour soutenir tous les projets d'installation quel que soit l'âge du bénéficiaire (**article 36** de la proposition de règlement "paiements directs").
37. considère que le défi de la démographie agricole est considérable pour les années à venir étant donné que 7 % seulement des agriculteurs européens ont moins de 35 ans et 32 % ont plus

---

<sup>3</sup> "L'aide aux agriculteurs établis dans les zones à handicap naturels", Comité des régions, Luis Durnwalder, 2010. CdR 314/2009 fin.

de 65 ans<sup>4</sup>, et demande par conséquent à la Commission de faire part de plus de volontarisme dans ce domaine, pour que les terres libérées par les agriculteurs cédant leur exploitation aillent en priorité à l'installation et non à l'agrandissement.

38. demande à la Commission que l'enveloppe de 2 % des aides spécifiques à l'installation soit complétée avec une partie des fonds prélevés sur la dégressivité et le plafonnement des soutiens directs (**article 37** de la proposition de règlement "paiements directs").
39. considère que le problème de l'installation est majoritairement lié à un problème d'accès au foncier ou au crédit bancaire, et demande en conséquence à la Commission d'inciter les États membres à mettre en œuvre des dispositifs de garantie foncière et bancaire (**ajout d'un article** au Titre III Chapitre 4 de la proposition de règlement "paiements directs").

#### *Agriculteurs actifs*

40. considère essentiel la volonté de la Commission de réserver les soutiens aux seuls agriculteurs actifs afin de renforcer la légitimité de la politique agricole commune mais constate que cette définition est insuffisante.
41. demande à la Commission de considérer comme agriculteur actif les personnes qui participent directement à la gestion et aux travaux d'une exploitation et, pour les montants d'aide supérieur à 10 000 euros, les personnes dont les revenus hors agriculture représentent un maximum de 75 % des revenus totaux. Pour les montants de soutiens inférieurs à 10 000 euros par actif, le Comité des régions demande à la Commission de ne tenir compte d'aucun pourcentage, pour préserver les modèles d'exploitations pluriactives (**article 9** de la proposition de règlement "paiements directs").

#### *Régime des petits exploitants agricoles*

42. considère pertinent la proposition de la Commission de reconnaître un statut de petits exploitants agricoles dans la mesure où l'agriculture représente une part très significative de l'emploi rural dans plusieurs pays de l'Union européenne et considère que ce régime participe à la simplification de la politique agricole commune.
43. considère néanmoins que les montants proposés pour les exploitants qui ont opté pour ce régime sont trop faibles et demande à la Commission d'augmenter le seuil minimum de soutien à 1000 euros (**article 49** de la proposition de règlement "paiements directs").

---

4

Eurostat - Enquête sur la structure des exploitations agricoles 2005.

#### IV. DÉVELOPPEMENT RURAL

##### *Principes*

44. considère que le cadre stratégique commun permet une meilleure coordination entre les différents fonds structurels, parmi lesquels le FEADER.
45. considère que la volonté de la Commission d'intégrer le développement rural à la stratégie Europe 2020 représente une opportunité pour un développement harmonieux des zones rurales.
46. considère essentiel de donner aux autorités locales et régionales, en tant que cofinanceurs, un rôle central dans la mise en œuvre du règlement développement rural, considérant qu'une démarche de projet de territoire est plus efficace et plus efficiente dans l'utilisation des fonds européens.
47. constate que les six priorités affichées apparaissent très disparates et que cette nouvelle architecture n'apporte pas de plus-value par rapport à l'architecture en quatre axes de l'actuel règlement.
48. demande par conséquent à la Commission d'établir une stratégie européenne de développement rural, adaptable par chaque Etat-membre dans le cadre des contrats de partenariat, et fondée en priorité sur l'exigence d'un développement territorial équilibré (**article à ajouter** au Titre I Chapitre I de la proposition de règlement "développement rural").
49. considère inapproprié la proposition de la Commission permettant à certains États membres, au titre de la flexibilité, de transférer jusqu'à 5 % du montant attribué au soutien à des mesures relevant du règlement développement rural pour les paiements directs du premier pilier, et demande à la Commission de supprimer cette possibilité pour les États membres concernés, pour lesquels l'accompagnement des zones rurales est essentiel au-delà de la seule production agricole (**article 14** de la proposition de règlement "paiements directs").

##### *Priorités*

50. considère essentiel que le règlement développement rural participe au dynamisme de l'emploi non agricole dans les zones rurales, en particulier dans les États membres où l'évolution structurelle de l'agriculture se traduit par une forte restructuration du secteur agricole, mais s'inquiète de l'évolution du soutien réservé par l'Union européenne pour ces zones rurales, qui ne sont pas citées dans le nouveau règlement FEDER.
51. juge inopportun d'inclure un mécanisme de gestion des risques dans le développement rural et demande en conséquence à la Commission de retirer cette mesure du règlement en privilégiant à la place des mesures de régulation dans le premier pilier (**articles 5 et 37** de la proposition de règlement "développement rural").

52. demande à la Commission de réserver un pourcentage de 15 % à 20 % minimum pour la 6<sup>e</sup> priorité du règlement développement rural, relative à l'intégration sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales, nécessaire à un développement équilibré des territoires et favorisant la cohésion territoriale (**article 5** de la proposition de règlement "développement rural").
53. considère qu'une meilleure articulation entre politique agricole commune et politique de qualité est nécessaire, et demande en conséquence à la Commission que soit créé un sous programme thématique spécifique à ce domaine (**article 8** de la proposition de règlement "développement rural").

#### *Gouvernance*

54. considère que la mise en place d'un cadre de gouvernance multiniveaux – européen, national, régional – est une condition indispensable à une refondation réussie de la Politique Agricole Commune après 2013.
55. s'interroge néanmoins sur la mise en œuvre de ces contrats de partenariat pour lesquels une cosignature est actuellement envisagée uniquement entre les États membres et la Commission, sans référence aux autorités locales et régionales.
56. demande en conséquence à la Commission d'associer les représentants des territoires ruraux dans l'élaboration de ces contrats.
57. considère que la possibilité de mettre en place des sous-programmes pour des zones spécifiques telles que les zones de montagne, ou pour des secteurs spécifiques, est une proposition intéressante mais qui ne pourra apporter de réelles plus-values que si ces sous-programmes sont initiés par les autorités locales et régionales.
58. demande qu'un représentant des autorités locales et régionales siège au Comité pour le développement rural qui assistera la Commission dans les exercices d'adoption d'actes délégués. Plus globalement, demande une révision de la composition des groupes consultatifs de la Direction générale de l'Agriculture et du Développement rural, afin de rendre ces groupes plus représentatifs du monde rural.

#### **V. BUDGET DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE POUR 2014 – 2020**

59. considère qu'un budget stabilisé à hauteur de 435,6 milliards d'euros jusqu'en 2020 donne de la visibilité aux agriculteurs et pérennise à moyen terme la PAC dans sa dimension stratégique.
60. s'inquiète cependant du contexte de crise de la dette publique à l'échelle européenne et de la menace qui pourrait en découler pour le budget de la future politique agricole commune.