



**Comité européen
des régions**

NAT-VI/021

124^e session plénière des 12 et 13 juillet 2017

PROJET D'AVIS

La PAC post 2020

Rapporteur: **Guillaume CROS (FR/PSE)**
Vice-président du conseil régional d'Occitanie

Délai de dépôt des amendements:

le **27 juin 2017, à 15 heures** (heure de Bruxelles). Les amendements doivent être soumis au moyen de l'outil de dépôt en ligne, disponible sur le portail des membres à l'adresse <http://memportal.cor.europa.eu>.

Nombre de signatures requis: 6

Texte de référence

Projet d'avis du Comité européen des régions - La PAC post 2020

LE COMITE EUROPÉEN DES RÉGIONS

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. se félicite de la démarche de la Commission européenne d'associer le Comité européen des régions à l'exercice de prospective concernant la PAC après 2020; et observe que l'agriculture, l'alimentation et les territoires ruraux font face à des défis majeurs, qui rendent essentiel de repenser la PAC;
2. observe que le secteur agricole, qui emploie 22 millions d'agriculteurs et 44 millions de personnes dans le reste de la chaîne agroalimentaire et qui fournit à plus de 500 millions d'Européens des denrées alimentaires de la plus haute qualité à des prix abordables, est le deuxième plus grand secteur d'emploi industriel dans l'UE;
3. appelle à faire de la PAC une politique agricole JUSTE, DURABLE, ET SOLIDAIRE au service des agriculteurs, des territoires, des consommateurs et des citoyens; considère que seule une politique agricole et alimentaire européenne forte et commune peut garantir la sécurité alimentaire européenne et des territoires ruraux dynamiques;
4. est convaincu qu'une PAC rémunérant davantage les agriculteurs par le marché régulé est nécessaire pour faire de l'agriculture un métier attractif et garantir une agriculture européenne sûre et de qualité;
5. reconnaît que les légitimités économique, sociale, environnementale, territoriale et internationale de la PAC conditionnent sa survie. L'agriculture européenne possède d'importantes qualités qui constituent la base de sa compétitivité, à savoir: une capacité d'innovation, une logistique et des infrastructures solides, une grande diversité, des zones agricoles avec des atouts naturels, culturels et historiques importants, des exploitations familiales nombreuses et un esprit d'entreprise très développé. Tous ces points forts offrent un potentiel qu'il convient d'exploiter davantage, par une PAC ciblée afin de renforcer davantage l'agriculture et le monde rural;
6. est convaincu que la réussite de la PAC repose sur l'unité et qu'elle ne devrait pas évoluer à l'avenir vers une renationalisation, tout en espérant un renforcement des régions, conformément au principe de subsidiarité;
7. fait remarquer à la Commission européenne que comme en témoigne notamment l'augmentation de la demande en la matière, le consommateur est de plus en plus soucieux que les aliments et denrées soient produits localement dans le respect de l'environnement, soient de grande qualité et au juste prix et se conforment aux normes de protection animale, présentant une forte valeur tant environnementale que sociale tout en créant de l'emploi et de la valeur ajoutée;

8. relève le manque d'attractivité économique du métier d'agriculteur, qui aggrave une pyramide des âges très défavorable au renouvellement des exploitations¹;
9. constate que la PAC, malgré un budget important, s'accompagne d'une forte diminution de l'emploi agricole (le nombre d'exploitations européennes a chuté de 20 % entre 2007 et 2013);
10. souligne que de nombreuses études ont démontré que la PAC a contribué à concentrer la production agricole dans certaines régions au détriment des autres, à l'encontre de l'objectif européen de cohésion territoriale;
11. estime qu'il est d'une extrême importance d'accorder davantage d'attention à l'agriculture de montagne;
12. rappelle que, malgré les mises en garde de la Cour des comptes de l'UE, la répartition du soutien public reste très inégale entre les exploitations et entre les États membres; constate que l'attribution des paiements directs par hectare et sans plafond a conduit depuis 1992 à une forte concentration des terres agricoles et donc des paiements directs, alors que ceux-ci devraient tenir compte de la diversité des modèles agricoles en Europe et appliquer des compensations afin de maintenir l'agriculture présente sur l'ensemble des territoires;
13. constate qu'un grand nombre d'agriculteurs disposent d'un revenu très faible, inférieur au seuil de pauvreté, que ce état de fait contredit l'objectif du traité de Rome d'«assurer un niveau de vie équitable à la population agricole» (article 39), et qu'il est nécessaire de sécuriser les revenus agricoles (prix, aides directes);
14. remarque que les agriculteurs sont trop souvent obligés de vendre leurs produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production, entraînés dans une spirale baisse des coûts – baisse des prix;
15. soutient les conclusions du groupe de travail de la Commission européenne sur les marchés agricoles de novembre 2016 et invite celle-ci à présenter une proposition législative visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales;
16. estime que la régulation des marchés, comme l'a démontré l'étude du CdR sur le programme de responsabilisation des marchés dans le secteur laitier, est pour beaucoup de secteurs plus efficace et moins coûteuse que le déclenchement de mesures de crises à posteriori et permettrait donc de mieux utiliser le budget de la PAC;
17. considère que des régimes assurantiels de revenu doivent être mis à l'étude dès lors qu'ils peuvent bénéficier plus aux assurances qu'aux agriculteurs et coûteraient chers au contribuable en cas de forte chute des prix, sans s'attaquer à leur volatilité;

¹ Avis du Comité européen des régions «Soutenir les jeunes agriculteurs européens», COR-2016-05034.

18. souligne que l'UE, devenue premier importateur et exportateur alimentaire mondial, a renforcé sa dépendance vis-à-vis des pays tiers et développé une politique commerciale en contradiction avec ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
19. note qu'une part croissante de produits agricoles produits auparavant en Europe sont importés de pays à bas coût de main d'œuvre;
20. fait observer que les coopératives et les organisations de producteurs peuvent jouer un rôle essentiel dans les secteurs agroalimentaires en permettant aux agriculteurs de concentrer l'offre, de réduire les coûts, de fournir un certain nombre de services et de renforcer leur position dans la filière alimentaire;
21. constate que les exportations européennes d'excédents (poudre de lait, poulet, etc.) à des prix inférieurs aux coûts de production européens minorent les capacités productives de pays en développement et favorisent l'émigration de leurs populations, contrairement à l'engagement de l'UE à tenir compte des objectifs de développement durable (ODD) adoptés par les Nations unies en 2015 dans sa «politique de cohérence pour le développement»; observe également que l'Union européenne est le plus grand importateur de denrées alimentaires en provenance des pays en développement et constate que des importations européennes (fruits, légumes, agneau, etc.) à des prix inférieurs aux coûts de production européens minorent les capacités productives dans l'UE;
22. note que les prix agricoles en Europe sont de plus en plus liés au prix du moins disant sur le marché mondial et que les agriculteurs européens sont donc soumis à une concurrence accrue, alors qu'ils doivent respecter des normes environnementales et sanitaires plus strictes;
23. souligne que la valeur ajoutée du travail de production agricole a été largement captée par l'amont et l'aval (agro-industrie, grande distribution);
24. constate que les zones rurales sont en perte de vitesse par rapport aux zones urbaines et que cet écart est d'autant plus inquiétant qu'il continue à se creuser, notamment sous l'effet de l'accélération qu'a connue le développement des grandes villes et des capitales²;
25. regrette la disparition accélérée de la biodiversité agricole et sauvage, mettant en danger la résilience de nos systèmes agricoles et de nos espaces naturels;
26. s'inquiète que l'érosion et la dégradation des sols dues à des pratiques agricoles trop peu durables mettent en péril leur fertilité et que l'artificialisation croissante des sols agricoles fait disparaître des espaces nécessaires à la sécurité alimentaire européenne;
27. constate la pollution agricole de certaines nappes phréatiques et de rivières, ainsi que leur sollicitation parfois trop forte par l'irrigation;

²

«Investissement dans l'emploi et la croissance. La promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE- Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale», Commission européenne, 23 juillet 2014.

28. souligne que le réchauffement climatique a déjà des effets agricoles significatifs, qui renforcent l'urgence de réorienter les modes de production
29. s'inquiète de l'utilisation potentielle des mégadonnées («big data») par des firmes privées risquant de mettre les exploitations agricoles sous tutelle technique et financière;
30. remarque que le Brexit risque d'entraîner une diminution des ressources pour la PAC, ainsi qu'une perte de marchés, et de réduire ainsi le chiffre d'affaires à l'exportation de l'UE vers le Royaume-Uni;
31. rappelle que la part du budget UE consacrée à l'agriculture, bien que fixée à seulement 0,70 % du PIB européen en 2014, est à même d'appuyer une authentique politique européenne commune d'importance stratégique pour la sécurité alimentaire;
32. constate que le coût pour la santé publique de certains régimes alimentaires favorisant l'obésité, le diabète, etc., et de certaines pratiques agricoles (surconsommation d'antibiotiques dans l'élevage industrialisé, maintien sur le marché de certains pesticides dangereux, etc.) est beaucoup plus élevé que le budget de la PAC;

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

33. propose que la future politique agricole européenne après 2020 s'articule autour des objectifs suivants, largement partagés:
 - a) développer une agriculture durable et prospère ancrée dans la diversité des territoires ruraux,
 - b) assurer la sécurité alimentaire de la population vivant sur le territoire européen à des prix équitables,
 - c) fournir une alimentation saine, nutritive, variée, de qualité, issue prioritairement des régions proches des habitants (économie circulaire),
 - d) garantir les conditions d'un revenu juste et suffisamment stable pour les agriculteurs,
 - e) assurer le renouvellement du plus grand nombre possible d'exploitations agricoles, gage de territoires ruraux dynamiques,
 - f) ne pas déstabiliser les économies agricoles des pays tiers,
 - g) orienter tous les modes de production agricole vers des pratiques qui protègent la santé des populations, les sols, l'environnement, notamment aquatique, favorisent la biodiversité, tant sauvage qu'agricole, respectent les normes de protection animale et diminuent le réchauffement climatique, par exemple en réduisant les émissions nocives de gaz à effet de serre,
 - h) répartir plus justement les fonds publics de la PAAC (politique agricole et alimentaire commune) entre les exploitations agricoles et entre les États membres selon des critères objectifs et non discriminatoires, en lien avec leur capacité de contribuer aux objectifs de développement durable de l'UE (y compris en accélérant la convergence des paiements directs entre les États membres),
 - i) appliquer le principe de proportionnalité au système de contrôle auquel sont soumis les agriculteurs,

- j) promouvoir le développement économique, social et environnemental de tous les territoires ruraux;
34. fait valoir que la PAC est complexe et que pour les entrepreneurs individuels, il est donc difficile, voire risqué, de demander des subventions. Une simplification est souhaitable;
 35. souhaite que le budget de la PAC soit maintenu à un niveau suffisant pour les nécessités de l'agriculture européenne;
 36. indique qu'avec des démarches novatrices et un esprit d'entreprise, l'agriculture peut relever bon nombre des défis concernant le climat, l'énergie, la production alimentaire et la biodiversité qui ont été mentionnés plus haut. À cette fin, il est toutefois nécessaire de dégager des moyens financiers plus importants, car la transition progresse lentement et requiert d'investir dans le déploiement des innovations et la prise de risques dans une mesure plus large que le secteur n'est en mesure de le faire actuellement;
 37. demande à la Commission européenne de faire une évaluation précise des résultats de la PAC actuelle par rapport à l'application des objectifs qui lui sont assignés dans les traités européens en matière de revenu agricole et de stabilisation des marchés et de mettre en place des critères d'attribution de la prime de base qui tiennent compte de la valeur du travail;
 38. recommande de lutter contre la volatilité des prix agricoles, de fournir des perspectives de revenu aux agriculteurs par le marché et de rendre les filières alimentaires plus équitables³;
 39. demande de renforcer le soutien apporté à la viticulture pratiquée sur des terrains en pente forte ou de montagne;
 40. demande à l'UE de peser de tout son poids de premier importateur et exportateur mondial de denrées alimentaires pour modifier les règles du commerce international agricole (OMC, 1994) dans le sens de relations commerciales plus justes et plus solidaires;
 41. recommande à l'UE de réguler ses marchés agricoles pour prévenir pénuries ou excédents et stabiliser les prix agricoles;
 42. propose d'instaurer une épargne de précaution annuelle, reportée chaque année si elle n'est pas utilisée dans sa totalité⁴;
 43. associe le devoir de ne plus exporter de produits agricoles et alimentaires à des prix inférieurs aux coûts moyens de production européens grâce aux aides publiques versées avec le droit de protéger la production européenne d'importations à trop bas prix ruinant sa capacité de production; demande à la Commission de garantir des conditions d'équité dans les accords commerciaux et partenariats bilatéraux conclus avec les pays tiers;

³ Avis du Comité européen des régions sur «La régulation de la volatilité des prix agricoles», COR-2016-03169.

⁴ Avis COR 2016/03169.

44. demande à l'UE de remplacer les accords bilatéraux de «libre»-échange ou de «partenariat» économique avec des pays tiers par de véritables accords de coopération, dotés de moyens adéquats et donnant la priorité aux agricultures familiales axées en priorité sur les marchés locaux et régionaux et aux circuits courts; demande également à l'UE de tenir dûment compte des intérêts de son secteur agricole dans les accords commerciaux afin de minimiser les risques pour la production européenne;
45. suggère une révision du droit européen de la concurrence permettant à tous les acteurs d'une filière, y compris les consommateurs et les pouvoirs publics, de décider d'une répartition juste de la valeur ajoutée et des marges tout au long de la chaîne de valeur et permettant aux agriculteurs de renforcer leur position sur le marché;
46. sollicite une révision du droit européen de l'attribution des marchés publics dans le secteur de la restauration collective qui inclue une clause de localité de l'approvisionnement en denrées alimentaires et invite les collectivités locales et régionales à échanger davantage leurs bonnes pratiques, dans le but de favoriser une alimentation locale et un marché local pour une production agricole biologique et une transformation artisanale pourvoyeuses d'emplois ruraux;
47. demande que la recherche financée par les budgets européens et la BEI en matière agricole et rurale soit orientée en particulier vers les objectifs suivants:
 - a) l'efficacité durable des procédés de production et des exploitations agricoles,
 - b) les modes de production de qualité et respectueux de l'environnement, l'agro-écologie,
 - c) la restauration de la fertilité des sols agricoles dégradés et de la biodiversité,
 - d) l'innovation sociale dans les territoires ruraux, des services publics locaux aux modes de production agricole, à la transformation artisanale et à la distribution locale des produits agricoles,
 - e) l'innovation technique renforçant l'autonomie et la résilience des exploitations agricoles,
 - f) la gestion durable des forêts,
 - g) les pratiques agricoles de lutte contre le réchauffement climatique,
 - h) le bien-être animal et les solutions durables apportées aux maladies végétales et animales;
48. préconise de passer de paiements directs à l'hectare à des paiements directs à l'hectare plafonnés et modulés par actif agricole - entendu comme un agriculteur ou un salarié travaillant directement sur l'exploitation agricoles, afin:
 - a) de maintenir et développer l'agriculture dans les zones agro-climatiquement défavorisées, notamment les zones de montagne, qui ont des coûts de production plus élevés,
 - b) de soutenir les petites exploitations familiales qui ont souvent un volume de production trop faible pour dégager un revenu agricole suffisant mais sont importantes pour vitaliser les territoires ruraux, en soulignant que le soutien accru aux premiers hectares est d'une importance capitale pour les petites entreprises, en particulier dans le domaine de l'agriculture de montagne,
 - c) de soutenir l'installation de jeunes agriculteurs,

- d) d'appuyer dans toutes les régions le passage in fine à des modes de production plus résilients, plus autonomes, plus économes en intrants, sans pesticides chimiques, sains, diminuant le réchauffement climatique, favorisant la biodiversité, améliorant la qualité de l'eau et respectant le bien-être animal,
 - e) d'entretenir le développement de l'agriculture biologique,
 - f) de renforcer l'agriculture dans les zones à haute valeur environnementale,
 - g) de soutenir le développement de filières territorialisées de qualité à forte valeur ajoutée;
49. préconise un renforcement des mesures environnementales et des aides en faveur des pratiques bénéfiques pour le climat et l'environnement par les moyens suivants:
- a) la rotation obligatoire des cultures, incluant des plantes légumineuses, afin de rendre l'élevage européen moins dépendant des importations de protéines végétales et de diminuer les apports d'engrais azotés, très énergivores et grands producteurs de gaz à effet de serre,
 - b) le maintien de l'interdiction du labour des prairies permanentes, pour favoriser la séquestration de carbone dans le sol et la biodiversité,
 - c) le maintien de zones d'intérêt écologique, sans culture ni utilisation de produits phytosanitaires, pour contribuer à enrayer le déclin de la biodiversité,
 - d) la mise à disposition d'instruments spécifiques permettant de prévenir les risques liés au changement climatique,
 - e) d'autres mesures d'écologisation à l'échelon régional;
50. recommande, afin de respecter les droits des salariés agricoles, de conditionner l'attribution de tout paiement direct au respect des normes sociales en vigueur dans les États membres;
51. demande un rééquilibrage financier du premier vers le second pilier de la PAC, consacré au développement rural; demande une augmentation des budgets consacrés au développement rural et plaide également pour une plus grande subsidiarité afin que les États membres puissent transférer des fonds du premier au second pilier;
52. réaffirme que les États membres et les régions devraient être dotés de davantage de pouvoirs pour légiférer sur les terres agricoles et fixer des restrictions en la matière, notamment en ce qui concerne la lutte contre l'accaparement des terres en Europe et le phénomène de concentration, lesquels limitent les possibilités dont disposent les jeunes agriculteurs de fonder une exploitation agricole⁵;
53. propose que les fonds du second pilier soit prioritairement orientés vers:
- a) le rapprochement des agriculteurs et des consommateurs à travers les circuits courts,
 - b) le soutien des agriculteurs dont les modes de production vont au-delà des normes environnementales, pour une agriculture à haute valeur écologique,
 - c) le soutien au développement des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement, qui préservent les écosystèmes à haute valeur environnementale et encouragent le boisement des terres pour former des puits de carbone,

⁵

Avis du Comité européen des régions «Soutenir les jeunes agriculteurs européens» [COR-2016-05034](#).

- d) le soutien à la promotion de l'innovation et de la recherche en faveur de méthodes de productions et de transformations plus durables,
- e) le soutien à la transmission d'informations et de conseils aux agriculteurs,
- f) le soutien au développement de filière sous signe officiel de qualité,
- g) la transformation artisanale de produits agricoles locaux,
- h) la restauration collective s'approvisionnant en produits biologiques et locaux;

Synergies des Fonds de l'UE en faveur du développement rural

- 54. propose de renforcer le soutien financier de l'UE au développement rural qui s'est réduit de manière significative par rapport à la période de programmation précédente, sans diminuer les fonds disponibles au titre du premier pilier;
- 55. propose de soutenir largement et fermement les investissements visant au maintien des exploitations agricoles familiales, en particulier dans le contexte de la production, de la distribution et de la diversification;
- 56. recommande l'adoption d'un programme rural afin que toutes les politiques européennes contribuent prioritairement à l'innovation et à la collaboration dans le développement des zones rurales conformément aux objectifs de cohésion territoriale⁶;
- 57. propose de simplifier l'intégration des ressources des différents fonds finançant le développement rural pour soutenir:
 - a) l'adaptation des agriculteurs aux marchés (par exemple, services de conseil, services de gestion d'exploitation, formations, etc.),
 - b) les initiatives favorisant les agriculteurs qui créent des coopératives ou des organisations de producteurs,
 - c) les outils de gestion des risques pour lutter contre l'extrême volatilité des prix,
 - d) les investissements pour adapter l'offre à la demande des consommateurs,
 - e) les initiatives locales développant l'emploi rural,
 - f) la formation professionnelle aux métiers des territoires ruraux,
 - g) l'innovation technique et sociale au service d'une économie post-carbone, numérique, circulaire et conviviale,
 - h) la valorisation économique, écologique et de loisir des territoires forestiers,
 - i) la promotion du partenariat et des alliances entre secteur agricole et les gestionnaires des aires protégées,
 - j) la suppression de la fracture rurale en matière de connexion numérique,
 - k) le maintien et le développement de services publics locaux,
 - l) le maintien et le développement de paysages et villages attractifs,
 - m) le tourisme rural,
 - n) le développement de sources locales d'énergie renouvelable à petite échelle;

⁶ Avis du Comité européen des régions «Innovation et modernisation de l'économie rurale», COR201610 [JO C 120, 05.04.2016, p. 10.](#)

58. appelle également de ses vœux l'exploitation du potentiel plus large des zones agricoles et forestières, notamment les zones périurbaines, à des fins économiques, écologiques, climatiques, énergétiques et récréatives, telles que la production locale de denrées alimentaires et d'énergie et le tourisme rural. Il convient dès lors que la PAC ne soit pas uniquement axée sur les exploitants agricoles mais également sur les entrepreneurs qui ne se concentrent plus sur des activités essentiellement agricoles. Actuellement, ces derniers ne peuvent pas bénéficier de l'aide de la PAC, du fait de leurs nouvelles activités ou de leur implantation urbaine. Cette observation vaut en particulier pour les mesures en faveur de l'innovation et la collaboration et pour celles qui sont axées sur les investissements physiques;
59. demande une évaluation rigoureuse des Fonds structurels à travers la mise en œuvre du «test rural», comme recommandé dans la déclaration de Cork 2.0⁷;
60. salue l'initiative de la Commission européenne en faveur de «villages intelligents» et propose d'étendre cette notion à celle de «territoires ruraux intelligents»;
61. insiste sur la nécessité de poursuivre l'harmonisation des règles de fonctionnement des Fonds structurels à travers le cadre stratégique commun, afin de faciliter la programmation et la gestion du développement rural et de favoriser les approches intégrées et territorialisées⁸;
62. propose d'engager un débat sur un rapprochement des différents fonds ayant trait au développement régional non agricole.

Bruxelles, le ...

⁷ Déclaration de Cork 2.0 «Mieux vivre dans les zones rurales», Commission européenne, septembre 2016.

⁸ [JO C 120, 05.04.2016, p. 10.](#)

II. PROCÉDURE

Titre	La PAC post 2020
Référence	
Base juridique	Article 307, quatrième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Base réglementaire	Avis de prospective
Date de la lettre de la Commission européenne	7 février 2017
Date de la décision du Bureau/du président	7 février 2017
Commission compétente	Commission des ressources naturelles
Rapporteur	Guillaume CROS (FR/PSE), vice-président du conseil régional d'Occitanie
Note d'analyse	Février 2017
Examen en commission	1 ^{er} juin 2017
Date de l'adoption en commission	1 ^{er} juin 2017
Résultat du vote en commission (majorité/unanimité)	Majorité
Date de l'adoption en session plénière	Prévue pour la session des 12 et 13 juillet 2017
Avis antérieur du Comité	CdR 65/2012 fin – Avis du Comité des régions sur les «Propositions législatives sur la réforme de la politique agricole commune et de développement rural après 2013» CdR 2799/2015 fin – Avis du Comité européen des régions sur le thème «Innovation et modernisation de l'économie rurale» CdR 3169/2016 fin – Avis du Comité européen des régions sur «La régulation de la volatilité des prix agricoles» CdR 5034/2016 fin - Avis du Comité européen des régions «Soutenir les jeunes agriculteurs européens »
Date de la consultation du réseau de monitoring de la subsidiarité	