

Décision

du Bundesrat

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir »

COM(2010) 672 final

Lors de sa 878^e session, le 17 décembre 2010, le Bundesrat a pris les positions suivantes conformément aux articles 3 et 5 de l'EUZBLG (loi allemande relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne) :

Concernant l'ensemble des dispositions du texteI. Introduction

1. Le Bundesrat prend acte de la communication de la Commission en date du 18 novembre 2010 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir » (COM(2010) 672 final).
2. Le Bundesrat se félicite que la Commission considère l'économie agricole comme faisant partie intégrante de l'économie et de la société européennes. Tout comme les secteurs économiques situés en aval et en amont avec l'alimentation et la filière bois, l'agriculture et la foresterie apportent une contribution essentielle à la création et à la sauvegarde d'emplois dans les zones rurales ainsi qu'à l'atteinte des objectifs de la « Stratégie Europe 2020 » en vue d'une croissance intelligente, durable et intégrative.

3. Il rappelle que les vastes réformes agricoles menées depuis 1992 ont considérablement modernisé la politique agricole commune (PAC) et ont placé les exploitations agricoles devant de grands défis. Aujourd'hui, la PAC est axée sur les objectifs et les performances, sans occasionner de distorsion des marchés. La poursuite du développement de la PAC doit se concentrer sur sa viabilité et sur son acceptabilité à l'horizon 2020, tout en s'accompagnant d'avantages tangibles pour les consommateurs, les agriculteurs, les zones rurales et l'environnement.

II. Le cadre financier

4. Le Bundesrat se félicite que lors du débat public relatif à l'avenir de la PAC, la grande majorité des intervenants ait estimé que cette politique devrait, à l'avenir, rester une politique forte avec une architecture à deux piliers. Par ailleurs, le Bundesrat se réjouit que la Commission reconnaisse, elle aussi, l'importance de l'agriculture pour une économie européenne durable, tout en restant attachée au modèle à deux piliers de la PAC. Dans ce contexte, le Bundesrat salue également le rapport d'initiative du Parlement européen sur l'avenir de la PAC, et plus particulièrement son exigence d'un financement qui reste approprié, à l'avenir, dans le cadre financier pluriannuel de l'UE.
5. Pour relever les défis de demain, la PAC continuera d'avoir besoin d'un budget agricole approprié – sur la base du montant actuel des fonds. Même dans le cadre d'une réforme du système financier, il est impératif de garantir un financement fiable et approprié des deux piliers de la PAC. Afin de pouvoir venir à bout des défis que poseront à l'avenir la production compétitive de denrées alimentaires de qualité et les matières premières renouvelables, de même que les exigences sociales en matière d'environnement, de climat, de gestion de l'eau et de biodiversité ou encore la préservation des zones rurales vitales, le Bundesrat exige une PAC efficace à deux piliers.
6. Les questions concernant le cadre financier concret de la future politique agricole doivent être réservées aux négociations portant sur le cadre financier pluriannuel, qui sont prévues pour 2011/2012.

III. La voie des réformes engagées

7. À l'instar de la Commission, le Bundesrat estime que le modèle agricole européen et l'orientation vers le marché des réformes de la PAC ont fait leurs preuves. Aujourd'hui, la PAC apporte une contribution décisive, à travers l'UE, à une agriculture équilibrée et respectueuse de l'environnement au niveau territorial. Le soutien est soumis à des critères juridiques stricts en matière de protection des consommateurs, des animaux, de l'environnement, de la nature et du climat. Le Bundesrat fait observer qu'en ce qui concerne la modernisation de la politique agricole, l'Allemagne est plus avancée que tous les autres États membres. D'ici 2013, les paiements directs vont être entièrement découplés pour passer à des paiements égaux, au plan régional, pour les terres arables et les prairies – permettant par là-même d'améliorer durablement les effets de la PAC sur l'environnement.
8. Le Bundesrat partage l'avis de la Commission, qui souligne que la suppression du soutien public pourrait concentrer davantage la production agricole dans les zones favorisées tout en la marginalisant dans les zones moins favorisées. Cette option politique aurait des retombées économiques, sociales et écologiques tout aussi vastes qu'indésirables sur les zones rurales.

IV. Les défis à venir

9. À l'instar de la Commission, le Bundesrat estime que
 - une sécurité alimentaire durable,
 - la protection de l'environnement et du climat, et
 - un développement rural équilibré

comptent parmi les défis à venir les plus importants. Il salue la position de la Commission, selon laquelle ces défis requièrent un secteur agricole à la fois compétitif et dynamique. Par ailleurs, il conviendra également d'accorder une attention particulière à la gestion des conséquences du changement démographique dans les zones rurales de l'Europe.

V. Raisons justifiant une réforme

10. Le Bundesrat souligne que, comme l'indique la Commission, la politique agricole européenne n'a cessé d'évoluer. Cependant, il trouve lui aussi nécessaire de continuer d'adapter la PAC aux défis de demain : à savoir, notamment, la compétitivité et la mondialisation, des marchés de plus en plus volatiles, la sécurité alimentaire, la biodiversité, la gestion de l'eau, les changements climatiques et la protection du climat. Il fait également remarquer que parmi les défis de demain, toute une série nécessitera des stratégies adaptées aux spécificités régionales.
11. Le Bundesrat note que la Commission aspire à une répartition plus juste et plus équilibrée des fonds entre les États membres et les agriculteurs.
12. Tout comme la Commission, le Bundesrat estime que la réforme de la PAC doit s'inscrire dans le contexte de la « Stratégie Europe 2020 » ainsi que dans le contexte d'une croissance écologique, à l'avenir, au sein du secteur agricole et de l'économie rurale. À cet égard, l'agriculture, la foresterie et la chaîne agroalimentaire pourront continuer, à l'avenir, d'apporter une contribution essentielle à la création et à la sauvegarde d'emplois dans les zones rurales et à la préservation d'un environnement de qualité.

VI. Objectifs essentiels de la future PAC

13. Le Bundesrat soutient expressément les principaux objectifs cités pour la future PAC :
 - une production alimentaire viable,
 - une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat, et
 - un développement territorial équilibré.

Il est par ailleurs nécessaire de continuer de développer les conditions-cadres permettant de renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne.

14. Le Bundesrat estime que les nombreuses prestations offertes par l'agriculture multifonctionnelle du modèle agricole européen ne sont pas une évidence. Sans l'existence d'une PAC ciblée et efficace et sans couverture de base en faveur des entreprises agricoles, il serait impossible d'atteindre les objectifs sociaux que poursuit le modèle agricole européen. La PAC devra donc continuer, à l'avenir, d'apporter une contribution essentielle à la protection

des revenus, à la stabilisation des entreprises agricoles et à la rétribution des services d'intérêt général rendus par l'agriculture et non rémunérés par le biais du marché.

VII. Avenir des paiements directs

15. Tout comme la Commission, le Bundesrat estime que les paiements directs contribuent largement à stabiliser les revenus des agriculteurs et à garantir un niveau minimum de biens publics. À cet égard, il souligne que le principe d'une rétribution forfaitaire des biens et services publics de l'agriculture par le biais des paiements directs a globalement fait ses preuves et qu'il conviendrait d'en poursuivre le développement.
16. Le Bundesrat est toutefois critique à l'égard de la répartition plus « équitable » des paiements directs entre les États membres à laquelle aspire la Commission et ce, non seulement parce qu'il faudrait s'attendre à une réduction des sommes allouées à l'agriculture allemande, mais également parce que l'Allemagne est un contributeur net.
17. Le Bundesrat constate que les États membres utilisent encore des systèmes de paiements directs fortement différents les uns des autres. Il exige que la nouvelle période de programmation soit avant tout mise à profit pour procéder aux ajustements et à l'harmonisation nécessaires des systèmes. Le Bundesrat signale expressément qu'en matière de paiements directs, l'Allemagne sera le premier État membre de l'UE à avoir un modèle purement régional, avec des paiements directs entièrement découplés, à compter de 2013. Le Bundesrat exige expressément que tous les États membres continuent de progresser sur la voie menant à des paiements directs entièrement découplés. Il recommande des paiements uniques à la surface dans les régions.
18. Le Bundesrat se félicite que la Commission reconnaisse les différentes conditions économiques et naturelles dans lesquelles les agriculteurs travaillent au sein de la Communauté. L'orientation vers la demande de la valeur ajoutée de l'agriculture ainsi que les coûts de production et le coût de la vie chez les agriculteurs diffèrent sensiblement au sein de l'UE. Pour cette raison, le Bundesrat demande que la plus grande harmonisation – voulue par la Commission – des paiements directs entre les États membres puisse prendre comme point de départ l'actuelle répartition des fonds et qu'elle puisse se faire tout au plus de manière limitée et progressive sur une période relativement longue. Les États membres recevant actuellement de très faibles paiements directs par unité de surface pourraient, en particulier, être privilégiés.

19. Le Bundesrat appuie la proposition visant à orienter plus fortement les paiements futurs, dans tous les États membres, vers le principe de « paiements publics pour les biens publics », tout en les associant plus étroitement et plus concrètement aux prestations désirées par la société.
20. À cet égard, l'actuelle structure à deux piliers de la PAC offre une bonne base de départ. La séparation claire des paiements directs découplés et des paiements directs liés au respect des critères de conditionnalité dans le premier pilier ainsi que des paiements liés à des prestations supplémentaires pour des services spécifiques dans le second pilier tient compte de ce principe et peut continuer d'être développée.
21. Le Bundesrat soutient l'objectif d'une intégration encore plus poussée des mesures environnementales dans la PAC, mais craint, surtout dans le cas de l'option de réforme n° 2, que cela ne s'accompagne d'un surcroît considérable de bureaucratie, sans qu'il n'y ait d'amélioration sensible de l'utilité sociale des paiements. Les esquisses de propositions en vue d'une « écologisation » obligatoire des paiements directs ne sont donc pas convaincantes et créent un fort besoin d'explications supplémentaires.
22. Le Bundesrat note avec de grandes réserves la proposition de la Commission visant à diviser, dans toute l'UE, les paiements directs destinés aux agriculteurs en une composante de base et en composantes supplémentaires (obligatoires et facultatives) ; ses doutes prononcés sont notamment à imputer aux éléments suivants et ils persisteront tant que ces éléments ne seront pas clarifiés :
 - La PAC perdrait en clarté, en intelligibilité et par là-même en force de persuasion parce que la séparation judicieuse entre le premier pilier (condition : exigences réglementaires en matière de gestion, bonnes conditions agricoles et environnementales), d'une part, et les paiements du second pilier (en compensation de services supplémentaires), d'autre part, serait supprimée.
 - Un mélange des deux piliers occasionnerait des difficultés de délimitation et des charges bureaucratiques supplémentaires pour les agriculteurs et les administrations ; or, de l'avis du Bundesrat, il serait impossible de faire comprendre ces difficultés et ces charges aux agriculteurs et au public.
 - En raison des différentes conditions géographiques (également décrites par la Commission) dans lesquelles travaillent les agriculteurs d'une région à une autre à travers l'UE, les mesures harmonisées à l'échelle

européenne en vue d'une « écologisation » obligatoire et standardisée ne sont pas adaptées.

- Toute condition supplémentaire coûteuse pour l'agriculture entamerait sérieusement les nécessaires effets sur les revenus des paiements directs découplés et serait contraire à l'objectif de protection des revenus et de protection contre les risques.

23. Par mesure de précaution, le Bundesrat souligne que les paiements directs devront être financés dans leur totalité, notamment dans le cas d'aides, de paiements ou de soutiens supplémentaires, à partir du budget de l'UE.
24. Concernant la proposition d'introduire un plafonnement des paiements directs, en tenant compte de la contribution des exploitations de grande taille à l'emploi dans les zones rurales, le Bundesrat estime qu'il faudrait vérifier si ce point nécessite une réglementation uniforme à l'échelle européenne ou s'il ne faudrait pas plutôt confier aux États membres le soin d'élaborer des règles en conséquence, y compris pour ce qui est d'une répartition adéquate des fonds au plan interne. L'introduction d'un plafonnement ne devra pas entraîner une redistribution entre les États membres.
25. Pour le Bundesrat, les mesures destinées aux zones de montagne et aux zones défavorisées sont d'une importance capitale. Le Bundesrat se prononce contre la suppression du système d'indemnités compensatoires pour les zones défavorisées dans le second pilier. L'option présentée, qui consisterait en un autre paiement complémentaire dans le premier pilier pour les exploitations en zones défavorisées, laisse un certain nombre de questions en suspens tant au niveau financier qu'au niveau du contenu. Dans la mesure où elle ne laisse transparaître aucun avantage apparent, cette option est rejetée. Le Bundesrat se prononce également contre toute forme de rationalisation de la PAC par le biais d'un cofinancement national de paiements du premier pilier.
26. Le Bundesrat constate que les services d'intérêt général de l'agriculture sont fournis par toutes les exploitations, indépendamment de leur statut juridique et de leur structure agricole. En contradiction avec le modèle allemand des paiements liés aux superficies, la proposition soumise par la Commission, de faire dépendre les paiements de la taille / main d'œuvre de l'exploitation, est rejetée.

27. Le Bundesrat note que la Commission envisage d'orienter le régime de paiement unique de manière plus ciblée vers les « agriculteurs actifs ». Il rappelle que le régime des aides directes aux agriculteurs qui est actuellement en vigueur offre dès à présent des possibilités appropriées aux États membres. Il ne trouve pas nécessaire d'introduire de nouvelles réglementations. Les modifications du cadre juridique ne doivent pas entraîner d'inquiétude ni de nouvelles charges bureaucratiques. Les spécifications du régime de soutien spécifique destiné aux petits exploitants et soumis par la Commission sont totalement dépourvues de clarté et sont donc rejetées.

VIII. Avenir des mesures de marché

28. Le Bundesrat encourage la Commission à rester attachée au principe d'orientation vers le marché de la PAC : la voie de l'orientation vers le marché est une voie sur laquelle il faut rester. Cependant, les instruments du marché doivent comprendre un filet de sécurité, pour amortir les retombées des crises exceptionnelles du marché sur l'agriculture – sans intervenir durablement sur ce même marché. Une telle approche sert également les intérêts des consommateurs.
29. Le Bundesrat soutient l'appel de la Commission à renforcer la position des producteurs agricoles dans la chaîne alimentaire. Du fait d'une volatilité croissante des prix sur les marchés agricoles, il serait souhaitable que dans certains secteurs, les producteurs disposent de plus de transparence et de plus de puissance sur le marché. Toutefois, le Bundesrat rejette tout retour à des systèmes dirigés par l'État.
30. Le Bundesrat estime qu'il convient de maintenir les instruments de marché existants dans le secteur du sucre – notamment en vue d'éviter d'autres érosions des préférences en faveur des pays en développement – au-delà de 2015, puis de vérifier d'ici à 2020 quelles contributions ils pourront apporter pour atteindre les objectifs de la PAC.

IX. Avenir du développement rural

31. Tout comme la Commission, le Bundesrat considère que la promotion du développement des zones rurales est un élément central de la PAC. Pour pouvoir répondre aux exigences d'une politique intégrée en faveur des zones rurales et réussir à relever les défis de demain, il convient de maintenir la structure actuelle du second pilier avec son éventail d'instruments de soutien, tout en renforçant son efficacité et en l'orientant vers un développement rural intégré au niveau régional.
32. Par ailleurs, il conviendrait d'améliorer l'acceptabilité des mesures environnementales agricoles en réintroduisant une composante incitative. Le second pilier devra reposer sur la structure-cible suivante :
- Une économie agroalimentaire, une foresterie et une filière bois compétitives, en particulier via la promotion des innovations et la poursuite de la diversification, notamment en matière de matières premières renouvelables, ainsi que via le renforcement des ressources humaines dans l'agriculture ;
 - sauvegarde et développement des paysages traditionnels, consolidation de la protection de l'environnement, de l'eau, du climat, de la nature, des animaux et des ressources ;
 - Renforcement et sauvegarde du potentiel économique et de l'infrastructure dans le cadre du développement rural en permettant d'utiliser des stratégies de développement et de soutien territorialement différenciées.

Dans ce contexte, il faudra continuer, à l'avenir, d'accorder une attention particulière au changement démographique, à la sauvegarde et à la création d'emplois, à la préservation de la qualité de vie dans les zones rurales par delà le secteur de l'agriculture et à l'impact de la foresterie dans sa contribution contre le réchauffement climatique et en faveur de la biodiversité. Il ne saurait être préjugé de l'issue des expériences découlant de l'approche LEADER.

33. Ne serait-ce que par souci de simplification, le Bundesrat tient une concertation plus étroite entre les Fonds structurels et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour absolument nécessaire (par exemple remboursement de la TVA, mobilisation de ressources privées pour le cofinancement). L'approche politique à adopter est, dans l'ensemble, une approche transsectorielle avec des fonds et des tâches distincts. Dans le

même temps, les États membres et les régions doivent se voir accorder plus de flexibilité dans la mise en œuvre des mesures de soutien du développement rural. Le système de suivi et d'évaluation doit être sensiblement simplifié et rationalisé.

34. La proposition de la Commission de fixer des objectifs quantifiés pour la programmation ne doit pas entraîner d'exigences de suivi, de critères d'évaluation ou de mécanismes de sanction difficilement applicables. Les mécanismes de sanction sont rejetés.

35. Le principe de cofinancement des mesures de soutien du second pilier ayant fait ses preuves, il devra être maintenu. Pour ce qui est des mesures prises dans le domaine des nouveaux défis, les Länder demandent de conserver la part de financement jusqu'à présent supérieure de l'UE.

36. La nouvelle répartition des fonds entre les États membres envisagée par le Commission dans le cadre du second pilier suscite l'inquiétude du Bundesrat. Voilà qui pourra tout au plus s'effectuer dans le plan global de financement du premier et du second piliers de la PAC ainsi que dans le futur budget de l'UE et ce, sachant qu'il faudra éviter les ruptures de système. En raison des situations de départ extrêmement différentes des zones rurales d'une région à l'autre et en raison des objectifs et des mesures qui en découlent, il ne semble guère possible de définir de manière contraignante des critères objectifs pour une répartition des fonds, et ce d'autant plus qu'à côté de la comparaison européenne des zones rurales, ce sont avant tout les différences d'avec les aires urbaines avoisinantes qui sont déterminantes.

37. Le Bundesrat exige que l'application des mesures de gestion des risques reste facultative pour les États membres et qu'elle n'entraîne pas de transfert des fonds entre les États membres. L'introduction de nouveaux systèmes de gestion des risques dans le second pilier sous la forme d'une protection des revenus est rejetée, car cela entraînerait des distorsions de concurrence entre les États membres.

X. Réduction des lourdeurs administratives et poursuite du développement des instruments éprouvés de la PAC

38. En vue de protéger les intérêts financiers de l'UE, l'un des objectifs devra être d'atteindre un pourcentage d'erreurs aussi bas que possible lors de l'utilisation des fonds européens.
39. Dans le même temps, la poursuite du développement de la PAC devra être mise à profit afin de mettre en œuvre des simplifications significatives au niveau de l'exécution administrative, notamment en ce qui concerne la réduction des objets d'essai de conditionnalité, des contrôles sur place et de la procédure administrative. Le Bundesrat prie instamment la Commission d'intensifier ses efforts en la matière, d'aborder concrètement ces questions dans les débats à venir et de soumettre des propositions ambitieuses.
40. Les administrations publiques atteignent d'ores et déjà leurs limites en termes de capacités tandis que les agriculteurs et les demandeurs des zones rurales ploient sous le poids des charges administratives. De ce fait, le Bundesrat compte notamment sur les simplifications suivantes dans le cadre de la poursuite du développement de la PAC :
- Un certain nombre de simplifications devront clairement ressortir, tout d'abord, de la conception de base de la PAC.
 - Il est impératif de disposer de régimes de contrôle réalistes avec un rapport coût-efficacité raisonnable. À cet égard, la réduction des taux de contrôles sur place de même que l'utilisation ou l'introduction de seuils de tolérance jouent un rôle central. Les systèmes administratifs et les systèmes de contrôle incontestablement performants devront bénéficier d'une reconnaissance.
 - Il est nécessaire d'axer plus fortement les critères de conditionnalité sur les piliers de l'agriculture.
41. Le Bundesrat pense que la poursuite ciblée du développement des instruments de la PAC qui ont fait leurs preuves est la voie à prendre pour venir à bout des défis sociaux, économiques et écologiques de l'avenir. Aux yeux du Bundesrat, ni la profonde transformation de l'architecture des piliers de la PAC, ni l'arrêt progressif ou la suppression totale du soutien apporté au marché et aux revenus, tels que les expose la Commission dans une option politique, ne constituent des options de réforme judicieuses.

42. Pour le Bundesrat, il est capital de commencer très tôt avec les étapes nécessaires à la mise en œuvre de modifications éventuelles. Le Bundesrat constate que la langue allemande, qui est une langue de travail importante au sein de l'UE, n'est toujours pas prise suffisamment en compte. Il prie donc instamment le gouvernement fédéral de veiller à ce que les règlements proposés (propositions législatives et documents connexes) soient également soumis en langue allemande pendant la phase de consultation.

XI. Transmission directe à la Commission

43. Le Bundesrat transmet cette prise de position directement à la Commission.