

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.11.2010
COM(2010) 665 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
concernant l'application du système de conseil agricole défini aux articles 12 et 13 du
règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Cadre de l'UE applicable au SCA	4
2.1.	Cadre juridique.....	4
2.2.	Aide en faveur du SCA au titre des fonds de développement rural pour la période 2007 - 2013	4
3.	Mise en œuvre du SCA par les États membres	5
3.1.	État d'avancement des SCA des États membres	5
3.2.	Financement du SCA	6
3.3.	Évaluation du SCA.....	6
4.	Améliorations futures à apporter au SCA	7
4.1.	Clarification du SCA et des services de conseil agricole.....	7
4.2.	Champ d'application du SCA	7
4.3.	Clarification du rôle des conseillers du SCA vis-à-vis d'autres acteurs dans le domaine de la conditionnalité	8
4.4.	Promotion du SCA	9
4.5.	Gestion du SCA.....	11
5.	Conclusion.....	12

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant l'application du système de conseil agricole (SCA) défini aux articles 12 et 13 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil

1. INTRODUCTION

Les États membres sont tenus d'établir, à l'intention des agriculteurs, un système de conseil en matière de gestion des terres et des exploitations, ci-après dénommé «le système de conseil agricole (SCA)». Ce système constitue un élément essentiel de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003 et sa mise en place devait être effective en 2007 au plus tard¹. Le SCA a pour objectif de contribuer à sensibiliser davantage les agriculteurs aux rapports existant entre, d'une part, les flux de matières et les processus agricoles, et, d'autre part, les normes relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux. Il a été mis en place en même temps que le système de la conditionnalité, qui prévoit que le versement intégral de l'aide au titre de la PAC est subordonné au respect, par les agriculteurs, de certaines exigences en matière d'environnement, de sécurité des aliments, ainsi que de santé et de bien-être des animaux. Deux mesures relatives à la politique de développement rural ont été élaborées afin d'aider, d'une part, les États membres à mettre en place des services de conseil agricole et, d'autre part, les agriculteurs à s'en servir. En effet, le SCA est avant tout un instrument destiné à aider les agriculteurs à se conformer à ces exigences et à éviter ainsi les sanctions financières appliquées au titre de la conditionnalité.

Conformément à l'article 12, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, la Commission doit soumettre au Conseil un rapport sur l'application du système de conseil agricole, accompagné si nécessaire de propositions appropriées. Tel est l'objectif du présent rapport, à savoir d'informer le Parlement européen et le Conseil de l'état d'avancement de la mise en œuvre du SCA et de proposer d'éventuelles améliorations. Ce rapport se fonde essentiellement sur les réponses apportées par les États membres à un questionnaire et sur une étude d'évaluation réalisée pour le compte de la Commission². Le SCA a aussi été largement débattu avec les États membres à l'occasion de cinq ateliers SCA organisés par la Commission au cours de la période 2006-2010. Parmi les thèmes abordés figurent le contenu, les structures, les modalités et les instruments relatifs aux services nationaux de conseil.

Le système devait être mis en place pour le 1^{er} janvier 2007 au plus tard. Compte tenu de la durée de la période de démarrage (de 2007 à 2009) et de la complexité des informations requises, il est impossible à l'heure actuelle de fournir une analyse détaillée des capacités dont disposent les systèmes nationaux de conseil agricole ou des services qu'ils fournissent aux agriculteurs. Par conséquent, l'objectif du présent rapport n'est pas de présenter un panorama complet, mais d'alimenter un débat au sein du Conseil et du Parlement européen dans le courant de 2010 – 2011.

¹ Articles 13 à 16 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil.

² http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fas/index_en.htm.

2. CADRE DE L'UE APPLICABLE AU SCA

2.1. Cadre juridique

Chaque État membre est légalement tenu de mettre en place un SCA national dispensant des conseils aux agriculteurs. Le SCA doit couvrir au minimum les exigences réglementaires en matière de gestion et «les bonnes conditions agricoles et environnementales» (BCAE) visées aux articles 4 à 6 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil. Le domaine de conseil ne se limite toutefois pas aux normes en matière de conditionnalité, les États membres peuvent décider d'inclure d'autres domaines. Chaque SCA national peut être géré soit par une ou plusieurs autorités désignées, soit par des organismes privés. Depuis le bilan de santé de la PAC en 2008, chaque État membre est libre de déterminer (sur la base de critères objectifs) les catégories d'agriculteurs qui bénéficieront d'un accès prioritaire au SCA, sans qu'aucun autre critère ne soit défini à l'échelle de l'UE.

Les agriculteurs ont recours au SCA sur la base du volontariat et demeurent responsables des actions qu'ils entreprennent en fonction des conseils reçus. À cet égard, le SCA ne modifie en rien l'obligation qui leur incombe de respecter les exigences juridiques et leur responsabilité en la matière. Dans le cadre juridique de l'UE, il est toutefois reconnu que les agriculteurs demandant conseil sont susceptibles d'être mieux informés des procédures à appliquer pour se conformer aux exigences réglementaires. Lors de la sélection des exploitations à inspecter, les États membres peuvent donc considérer que ces agriculteurs présentent un risque moins élevé.

Le principal objectif du SCA consiste à mieux sensibiliser les agriculteurs aux exigences imposées par la législation de l'UE. Il convient dès lors d'établir une nette distinction entre les conseils et les inspections réalisées dans le cadre de la conditionnalité ou pour garantir le respect de la législation sectorielle. À cet égard, les États membres doivent s'assurer que les opérateurs du SCA ne communiquent aucune information ou donnée personnelle ou individuelle obtenues dans le cadre de leur activité de conseil à des personnes autres que l'agriculteur assumant la gestion de l'exploitation concernée. Il existe une seule exception à cette règle, à savoir les cas où les opérateurs du SCA constatent une irrégularité ou une infraction pour laquelle la législation communautaire ou nationale prévoit l'obligation d'en informer une autorité publique, notamment s'il y a infraction pénale.

2.2. Aide en faveur du SCA au titre des fonds de développement rural pour la période 2007 - 2013

Le SCA, tel que défini dans le premier pilier de la PAC, peut être financé au titre du second pilier au moyen de deux mesures³.

La première vise à cofinancer l'utilisation des services de conseil agricole par les agriculteurs. L'objectif est de permettre aux agriculteurs de faire face aux dépenses résultant de l'utilisation de services de conseil dans le but d'améliorer le niveau global des résultats de leur exploitation. Ces services de conseil doivent porter au minimum sur les exigences réglementaires en matière de gestion, sur les BCAE et sur les normes de sécurité du travail fondées sur la législation de l'UE. Cette aide est limitée à 80 % des coûts admissibles par service de conseil et peut aller jusqu'à un montant maximal de 1 500 EUR. Les autorités et les organismes sélectionnés pour

³ Articles 24 et 25, et considérants 18 et 19 du règlement (CE) n° 1698/2005.

fournir des services de conseil doivent disposer de ressources appropriées (à savoir notamment un personnel qualifié, des équipements administratifs et techniques, une expérience et compétence éprouvée en matière de conseil) afin de dispenser des conseils relatifs aux règles de la conditionnalité et aux normes de sécurité du travail. La Commission a élaboré des lignes directrices sur les conditions permettant d'octroyer une aide et de privilégier certains groupes cibles, ainsi que sur la fréquence du conseil, le recours aux organismes de conseil publics ou non et la coordination et le contrôle de ceux-ci.

La deuxième permet de cofinancer la mise en place des services de conseil agricole. Afin de contribuer aux coûts de mise en place de ces systèmes, les États membres peuvent octroyer une aide dégressive sur une période maximale de cinq ans.

3. MISE EN ŒUVRE DU SCA PAR LES ÉTATS MEMBRES

En janvier 2009, en vue de la préparation du présent rapport, la Commission a envoyé un questionnaire structuré concernant l'organisation et la mise en place des SCA dans les États membres. Celui-ci comportait, entre autres, des questions sur les dispositions juridiques, sur les organismes responsables de la coordination, de la certification et du contrôle, sur les groupes d'agriculteurs prioritaires, sur l'organisation géographique, sur le nombre et le type des organismes de conseil ainsi que sur leur domaine de spécialisation, sur le nombre d'agriculteurs concernés, sur les méthodes utilisées, sur le financement, etc. Les États membres étaient également invités à répondre à un certain nombre de questions ouvertes concernant les problèmes rencontrés par les agriculteurs et leurs suggestions quant au futur cadre du SCA. Les réponses au questionnaire ont fourni des données sur la mise en œuvre pour 2008. Un résumé de ces données et de l'étude d'évaluation du SCA commandée par la Commission en 2009 est proposé ci-après.

3.1. État d'avancement des SCA des États membres

Dans la plupart des États membres, le SCA n'est devenu pleinement opérationnel qu'en 2008. Les travaux préparatoires à sa mise en place (adoption de la législation, publication des appels d'offres, sélection des organismes de conseil, etc.) ont été réalisés en 2007. Dans environ 50 % des États membres, le SCA est mis en place en tant que service spécifique, complémentaire des services de vulgarisation existants. Dans d'autres, le SCA est étroitement associé aux services de vulgarisation existants.

En général (dans 24 États membres), le SCA est coordonné et supervisé par des organismes publics. Les organismes de conseil sont sélectionnés par voie d'appels d'offres (14 États membres) et par des organismes de sélection privés (5 États membres) ou publics (5 États membres). La plupart des États membres ont fixé un seuil de qualifications minimales pour les conseillers, qui correspond au niveau universitaire (licence ou maîtrise).

Dans 14 États membres, le SCA concerne exclusivement la conditionnalité, alors que dans les autres, le conseil porte sur des questions plus générales telles que la compétitivité des exploitations, l'incidence environnementale des pratiques agricoles et l'aide en faveur de la mise en œuvre de mesures de développement rural (par exemple, les engagements agroenvironnementaux).

Les deux approches les plus largement adoptées sont le conseil individuel au sein de l'exploitation (dans tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni/Angleterre) et le conseil en petits groupes de discussion au sein de l'exploitation, ce dernier complétant souvent le premier. Dans différents États

membres, la fourniture du conseil fait appel à l'utilisation d'outils informatiques et de listes de contrôle. Dans 22 États membres, le premier contact entre les agriculteurs et le SCA est établi par l'intermédiaire de lignes d'assistance téléphonique.

À ce jour, la priorité est rarement accordée aux groupements d'agriculteurs en dehors du cadre de l'obligation initiale qui consiste à privilégier les agriculteurs bénéficiant de paiements directs d'un montant supérieur à 15 000 EUR. Certains États membres ont indiqué avoir éprouvé des difficultés à atteindre les petites exploitations. Dans l'ensemble de l'UE, le nombre d'agriculteurs recevant des conseils dans le cadre du SCA est resté relativement faible (environ 5 % des agriculteurs bénéficiant de paiements directs ont reçu des conseils individuels en 2008). Les grandes exploitations, déjà familiarisées avec les services de conseil existants, sont les principaux bénéficiaires du SCA.

3.2. Financement du SCA

Les agriculteurs disposent d'un accès gratuit au conseil individuel au sein de l'exploitation (5 États membres), participent aux coûts de ce service (contribution allant de 20 % à 50 % du coût total), ou en supportent la totalité (2 États membres).

La mesure d'aide en faveur de l'utilisation des services de conseil par les agriculteurs est appliquée dans 20 États membres et concerne 1 123 000 agriculteurs. Le budget total pour la période 2007-2013 s'élève à 870,5 millions EUR (soit 0,6 % du total des dépenses publiques en matière de développement rural). Pour les deux premières années, 1,3 % de ces fonds ont été engagés, au profit de 12 250 agriculteurs.

La mesure en faveur de la mise en place de services de gestion, de remplacement et de conseil est appliquée dans sept États membres et quatre d'entre eux (ES, MT, PT, IT) privilégient clairement le SCA. Le budget pour la période 2007-2013 s'élève à 172,9 millions d'euros (soit 0,1 % du total des dépenses publiques en matière de développement rural). 2 % de ces fonds ont été engagés au cours des deux premières années.

3.3. Évaluation du SCA

Selon les conclusions du rapport d'évaluation du SCA, dans l'ensemble, ce système a réellement contribué à sensibiliser davantage les agriculteurs aux liens existant entre, d'une part, les flux de matières et les processus agricoles, et, d'autre part, les normes relatives à l'environnement, à la sécurité des aliments, à la santé et au bien-être des animaux. Les conseils individuels prodigués à l'aide de listes de contrôle sont jugés particulièrement efficaces, en raison du caractère très structuré et très personnalisé de ce mode opératoire. Dans certains États membres, la mise en place du SCA a constitué une bonne occasion de repenser et d'améliorer dans leur globalité leurs systèmes de conseil et d'information dans le secteur agricole.

Le SCA aide les agriculteurs à respecter les règles de la conditionnalité, principale raison qui les a encouragés à y avoir recours. Le soutien reçu dans le cadre du SCA a également aidé les agriculteurs à renforcer leurs compétences en matière de gestion financière (comptabilité) et à améliorer la tenue de leurs livres de compte au regard des obligations liées à la conditionnalité.

Dans l'ensemble, l'efficacité du SCA est cependant restée limitée, étant donné que peu d'agriculteurs ont sollicité le service de conseil proposé. Selon les évaluateurs, il est possible d'améliorer la situation, étant donné que davantage d'agriculteurs (jusqu'à 20 % de ceux qui reçoivent des paiements directs) ont bénéficié du SCA dans les États membres où sa mise en œuvre a débuté en 2005. Dans certains cas, la

nécessité de préfinancer le conseil pourrait avoir découragé certains agriculteurs de tirer parti du SCA.

Les évaluateurs estiment que la possibilité pour les agriculteurs de l'UE d'accéder au conseil sur la base du volontariat est une condition essentielle au fonctionnement du SCA, étant donné que le fait de suivre un conseil constitue par nature une démarche volontaire, ce qui n'est pas le cas des systèmes obligatoires de contrôle et de certification. À ce jour, le SCA n'a guère contribué à améliorer la manière dont les agriculteurs de l'UE perçoivent la PAC. Ces derniers conçoivent souvent le SCA comme un système portant exclusivement sur la conditionnalité et sur le système d'inspection des exploitations y afférent, ce qui explique qu'ils le considèrent sous un jour négatif. Pourtant, dans certains cas, le SCA a réussi à faire naître entre agriculteurs et conseillers une relation fondée sur la confiance et l'efficacité. Le rapport d'évaluation recommande de maintenir le caractère volontaire du SCA, ainsi que la souplesse globale de son architecture.

4. AMELIORATIONS FUTURES A APPORTER AU SCA

Sur la base tant de l'expérience acquise au cours de ses premières années de mise en œuvre que de l'étude d'évaluation, la Commission propose les améliorations énoncées ci-après. Ces propositions peuvent se traduire par des lignes directrices (recommandations) destinées aux États membres ou nécessiter une modification de la législation de l'UE en vigueur.

4.1. Clarification du SCA et des services de conseil agricole

- 1) Il convient de clarifier la signification des termes «système de conseil agricole» et «services de conseil agricole». Le «système de conseil agricole» englobe l'organisation générale et les différents acteurs publics et/ou privés qui fournissent des «services de conseil agricole» à un agriculteur dans un État membre [article 12 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil]. L'existence d'un SCA national garantit à chaque agriculteur la possibilité de solliciter et de recevoir des conseils concernant au minimum les exigences de base en matière de conditionnalité dans le domaine de l'environnement, de la santé publique, de la santé des animaux et des plantes, et du bien-être des animaux, comme en ce qui concerne le maintien des terres en bon état agricole et environnemental. Il est important de faire une distinction aussi nette que possible entre le conseil (résultat d'un système de conseil agricole) et la simple fourniture d'informations aux agriculteurs. Les «services de conseil agricole» doivent comporter un examen de la situation particulière de l'agriculteur et ne pas se limiter à la communication d'informations générales. L'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009 impose déjà de fournir des informations sur les règles afférentes à la conditionnalité.
- 2) Le SCA est conçu pour aider non seulement les agriculteurs bénéficiant de paiements au titre de la PAC mais aussi tous les agriculteurs de l'Union européenne, y compris (entre autres) les agriculteurs spécialisés dans l'élevage porcin nécessitant des informations à propos de la directive sur les nitrates.

4.2. Champ d'application du SCA

- 3) Il convient que les règles de la conditionnalité et les autres obligations que les bénéficiaires sont tenus de respecter relèvent du champ d'application minimal fondamental du SCA et de ses objectifs, tant pour le premier que pour le deuxième pilier. Il convient que ces règles fassent l'objet de conseils adéquats

dans le cadre du SCA. Le SCA doit avant tout aider les agriculteurs à respecter ces règles.

- 4) Il convient que les éléments obligatoires qui doivent être abordés par le SCA, au titre du premier et du deuxième pilier, comprennent les exigences minimales pour l'utilisation d'engrais et d'autres produits phytosanitaires. Ces exigences s'inscrivent dans le cadre de la conditionnalité applicable aux agriculteurs bénéficiant de paiements agroenvironnementaux.
- 5) Orienté prioritairement sur les règles de la conditionnalité, le SCA couvre déjà de nombreuses pratiques liées au changement climatique (pratiques réduisant l'incidence de l'agriculture sur le climat et permettant aux exploitations de s'adapter à des conditions climatiques changeantes et plus variables⁴). Les normes BCAE en vigueur sont essentielles pour maintenir le carbone organique des sols agricoles et pour garantir une utilisation durable de ceux-ci. Toutefois, il peut être intéressant d'inclure dans le cadre du SCA des mesures spécifiquement ciblées sur le changement climatique, par exemple en sélectionnant les bonnes pratiques et en menant des actions de promotion spécifiques dans les exploitations, ce qui peut comprendre des actions de conseil en matière de technologie. Un des moyens de garantir que les États membres développent de telles capacités pourrait consister à intégrer dans un texte juridique une disposition spécifique mettant en évidence cette nécessité. Les conseillers peuvent se révéler très utiles pour résumer les bonnes pratiques et pour mieux les faire connaître aux agriculteurs. Une liste résumant les bonnes pratiques pourrait être établie à l'échelle de l'UE. On pourrait imposer aux conseillers de suivre une formation spécifique ciblée sur la compréhension et la diffusion des pratiques agricoles importantes associées au changement climatique.

4.3. Clarification du rôle des conseillers du SCA vis-à-vis d'autres acteurs dans le domaine de la conditionnalité

- 6) Il convient de rappeler aux États membres la distinction de sens commun existant entre contrôle (vérifications et inspections) et conseil. Une séparation nette doit être établie entre le conseil et le contrôle. Dans tous les cas, l'agriculteur reste responsable de ses actes.
- 7) Il est important de maintenir la règle en vigueur selon laquelle les conseillers ne doivent en aucun cas communiquer aux inspecteurs des données individuelles recueillies lors de la visite d'exploitations. Même s'ils le faisaient de manière anonyme, il s'agirait d'une violation de la confidentialité. En outre, il est souvent contre-productif de fournir aux conseillers des données collectées lors d'inspections chez un agriculteur, car cela peut détruire la relation de confiance nécessaire entre l'agriculteur et le conseiller. Il est établi que les États membres n'ont pas toujours parfaitement compris ces principes.

⁴

Par exemple, la norme relative à la protection des pâturages permanents, la norme de rotation des cultures et les cultures dérobées, la norme de couverture minimale des sols, la réduction du labour conformément à la norme de la gestion minimale de la terre, les normes relatives à la gestion des résidus de culture, les normes relatives au maintien de la teneur des sols en matières organiques et les exigences relevant de la directive sur les nitrates en ce qui concerne l'épandage et le stockage du fumier. Toutes ces exigences fixent des limites pour les pratiques, au niveau des exploitations, qui ont des répercussions sur les émissions de gaz à effet de serre. En privilégiant les règles de la conditionnalité, le SCA couvre ces exigences.

- 8) La fourniture aux conseillers de données agrégées recueillies lors d'inspections d'exploitations pourrait être utile, mais ne doit pas devenir obligatoire. Si le conseiller en fait la demande afin de mieux orienter le conseil, l'organisme d'inspection peut communiquer des données agrégées concernant, entre autres, les types de non-respect les plus fréquents.
- 9) Les conseillers du SCA ne devraient pas limiter leurs efforts à aider les agriculteurs à remplir les obligations pratiques qui leur incombent au titre de la conditionnalité, mais également expliquer les objectifs de ces obligations et les politiques sous-jacentes, ainsi que la manière dont ils contribuent à l'agriculture durable. Un agriculteur comprenant la raison d'être d'obligations spécifiques sera plus enclin à les respecter.
- 10) De nouveaux domaines de conseil font leur apparition et l'agriculteur aura besoin d'aide sur un large éventail de questions, allant des affaires économiques aux questions écologiques, en passant par la conservation de la nature. Les conseillers du SCA ne pourront pas répondre à toutes les questions, mais ils doivent être bien informés et en mesure d'agir en «généralistes», en orientant les agriculteurs vers des spécialistes, si nécessaire. Par exemple, lorsqu'un agriculteur doit (ré)orienter sa production et souhaite obtenir des conseils concernant les marchés agricoles, le conseiller du SCA doit être en mesure de le mettre en relation avec des services spécialisés en la matière ou de l'orienter vers des sources d'informations appropriées, telles que des données de production. Il conviendrait d'adopter une approche similaire pour l'agriculture biologique. À titre d'exemple, les agriculteurs peuvent avoir besoin de conseils sur les modalités de la transition vers une production biologique ou sur les débouchés commerciaux et les meilleures pratiques agricoles (voir aussi la proposition figurant au point 19). Les organismes de coordination du SCA doivent jouer un rôle important en aidant les conseillers du réseau, par exemple en leur fournissant les coordonnées de spécialistes et en précisant leur domaine de spécialisation.

4.4. Promotion du SCA

- 11) Il convient de clarifier le champ d'application de la mesure relative à l'utilisation des services de conseil agricole, défini à l'article 24 du règlement (CE) n° 1698/2005. Il y a lieu de préciser qu'un agriculteur n'est pas tenu de solliciter des conseils sur chacune des règles de conditionnalité pour pouvoir bénéficier d'une aide en faveur de l'utilisation d'un service de conseil agricole⁵. Cela devrait alléger les charges administratives nées de cette mesure qui pèsent sur les agriculteurs et les administrations, ainsi que les coûts supportés par les agriculteurs. L'agriculteur, n'étant plus tenu d'attendre que tous les domaines de la conditionnalité soient couverts, pourra introduire plus rapidement la demande de remboursement des coûts afférents aux conseils qui sont à sa charge. Les organismes de coordination et les conseillers du SCA doivent toutefois continuer à prêter l'attention nécessaire aux obligations qui

⁵

Dans le cadre du processus de simplification de 2009, la question de savoir si les conseils cofinancés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) doivent couvrir tous les domaines de la conditionnalité et toutes les normes de sécurité du travail, comme le prévoit l'article 24 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, a été débattue. Dans le cadre du processus d'alignement de septembre 2010, la Commission a l'intention de modifier le règlement (CE) n° 1698/2005 du conseil afin d'assouplir cette mesure.

constituent le fondement du SCA, car les agriculteurs sollicitant un conseil ne réalisent peut-être pas toujours qu'ils ont surtout besoin de conseils sur la conditionnalité.

- 12) Parallèlement, l'obligation de couvrir les normes de sécurité du travail conformément à la mesure relevant du deuxième pilier sur l'utilisation du SCA doit être souple et ne doit concerner que les éléments pertinents.
- 13) La fréquence de mise en œuvre de la mesure relative à l'utilisation des services de conseil agricole ne doit pas être déterminée à l'avance. Les États membres ont, à ce jour, programmé deux à trois services de conseil pour la période de développement rural 2007-2013. Il convient de préciser qu'un agriculteur peut solliciter davantage de services (par exemple, au moins une fois par an). La possibilité de demander des conseils plus fréquemment, conjuguée à la souplesse du champ d'application obligatoire pour chaque service de conseil, comme cela est indiqué dans la proposition figurant au point 11, permettra de mieux cibler la mesure et de la rendre plus attrayante. Le coût de chaque service de conseil sera moins élevé, car la prestation se limitera à fournir un conseil ciblé au moment où l'agriculteur en exprime un réel besoin.
- 14) Depuis 2003, le champ d'application de la conditionnalité s'est élargi. Les coûts ont également augmenté et, aujourd'hui plus qu'en 2003, on s'attend à ce que les conseils du SCA ne se limitent pas à la conditionnalité, compte tenu des nouveaux défis qui sont apparus tels que le changement climatique, la problématique de l'eau, la nécessité de préserver la biodiversité, etc.⁶. Les États membres demandent à l'UE d'augmenter l'enveloppe budgétaire affectée au conseil agricole. Les propositions figurant aux points 11 et 13 devraient avoir pour effet de répondre à cette demande accrue. Les agriculteurs pourront solliciter plus fréquemment des conseils ciblés, portant de surcroît sur un éventail plus large de sujets, en respectant le montant maximal de l'aide en faveur d'un service de conseil agricole, qui est fixé à 1 500 EUR⁷.
- 15) La Commission tient à souligner que le SCA revêt aussi de l'importance pour les petits agriculteurs. Actuellement, ce groupe ne bénéficie pas de manière adéquate des services du SCA, alors que les petits agriculteurs sont au moins tout aussi importants à prendre en considération compte tenu de la nécessité de se conformer aux obligations et de l'éventualité que celles-ci ne leur soient pas familières. Les mesures proposées dans le présent document visent également à résoudre ce problème. Les États membres doivent toutefois se montrer proactifs et réfléchir à la manière d'aller au-devant des agriculteurs qui ne réalisent pas qu'ils ont besoin de conseils.
- 16) Les États membres devraient mener davantage d'actions de promotion du SCA, par exemple en joignant une liste des organismes de conseil lors de l'envoi des

⁶ Une des actions envisagées dans le livre blanc de 2009 intitulé «Adaptation au changement climatique» [COM(2009) 147] consiste à «examiner la capacité du système de conseil agricole à renforcer la formation et les connaissances en matière de nouvelles technologies facilitant l'adaptation et à encourager l'adoption de celles-ci.» De plus amples détails sont disponibles dans le document de travail des services de la DG Agriculture de la Commission, qui accompagne le livre blanc intitulé «Adaptation au changement climatique: le défi pour l'agriculture et les zones rurales européennes» [SEC(2009) 417].

⁷ Article 24 et annexe I du règlement (CE) n° 1698/2005.

formulaire de candidature aux agriculteurs ou en permettant aux inspecteurs agricoles de fournir cette liste aux agriculteurs en cas d'infraction.

- 17) Afin de faire en sorte de mieux sensibiliser les agriculteurs au SCA, il conviendrait que l'article 4 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil comprenne une disposition imposant aux États membres de fournir la liste des conseillers du SCA aux agriculteurs.

4.5. Gestion du SCA

- 18) En matière de formation, la Commission recommande vivement que les organismes de coordination du SCA organisent pour chaque conseiller une session de base et des sessions régulières de suivi, portant au minimum sur l'ensemble des questions relatives à la conditionnalité. Cette formation devrait aborder aussi bien les obligations réelles des agriculteurs que les politiques sous-jacentes. Une formation est surtout nécessaire dans le domaine des nouvelles actions visant, entre autres, à faire face au changement climatique.
- 19) Il conviendrait que les États membres créent des synergies entre différents instruments, tels que le conseil, la formation, l'information, les services de vulgarisation et la recherche, en veillant à la fois à respecter les caractéristiques de tous ces instruments et à les intégrer d'une manière cohérente. Par ailleurs, les informations provenant des conseillers concernant la mise en œuvre pratique des règles de la conditionnalité peuvent être particulièrement utiles pour les autorités chargées de la gestion du SCA et de la conditionnalité. C'est pourquoi il est important que les acteurs du domaine de la conditionnalité, tels que les conseillers, les organismes de coordination du SCA et les autorités de gestion de la conditionnalité, partagent leurs connaissances concernant la mise en œuvre pratique des règles de la conditionnalité. Ils pourraient, notamment, organiser régulièrement des réunions d'échanges d'informations (une ou deux fois par an).
- 20) Afin de garantir la cohérence entre les piliers, les modalités d'application relevant du second pilier concernant les qualifications requises pour les conseillers du SCA pourraient être étendues aux règles applicables au SCA relevant du premier pilier⁸.
- 21) Il est rappelé aux États membres que la Commission, sans vouloir imposer une charge administrative supplémentaire, estime qu'il est essentiel d'évaluer le SCA et d'en assurer le suivi, particulièrement en vue des discussions sur l'avenir du SCA et de l'élaboration de mesures relatives au service de conseil agricole dans le cadre de la PAC de l'après 2013. Ces évaluations ne doivent conduire ni à des échanges superflus de données concernant les fichiers d'exploitations individuelles, ni à des charges administratives excessives. Il est toutefois primordial de garantir l'efficacité du SCA en évaluant la quantité et la qualité des conseils dispensés (y compris, par exemple, en ce qui concerne leur utilité et le niveau de satisfaction de l'agriculteur).

⁸ Conformément à l'article 15 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission, les modalités d'application relevant du second pilier précisent que les services de conseil agricole cofinancés «*doivent disposer des ressources appropriées sous la forme de personnel qualifié*». Selon les lignes directrices relatives à cette mesure, les qualifications du personnel peuvent être déterminées par un niveau minimum d'instruction ou d'études. La mesure relevant du second pilier relative à l'utilisation des services de conseil agricole s'applique dans vingt États membres.

5. CONCLUSION

À la lumière de l'évaluation figurant dans le présent rapport, la Commission estime que le SCA constitue un instrument essentiel à la réussite de la mise en œuvre de la PAC. Les efforts réalisés par les agriculteurs pour respecter les exigences de la législation de l'UE en matière d'environnement, de sécurité des aliments et de santé et de bien-être des animaux sont encouragés. En les aidant à respecter ces règles de la «conditionnalité», le SCA permet aux agriculteurs d'éviter de perdre des paiements liés à la PAC. Un agriculteur bénéficiant de conseils est mieux à même de comprendre ses obligations en matière de conditionnalité et sera ainsi plus susceptible de les respecter.

Dans de nombreux États membres, les services de conseils ne sont certes pas une nouveauté, mais ils ont peut-être été mis en place de façon fragmentaire. En imposant à chaque État membre la mise en place d'un SCA, le législateur a adopté une approche globale plus stratégique. Les efforts réalisés dans les États membres illustrent le rôle important que peuvent jouer ce système et les organismes de coordination du SCA en aidant les agriculteurs à comprendre les règles de l'UE et à les mettre en œuvre.

La phase de démarrage a exigé des efforts considérables, surtout de la part des États membres dans lesquels les services de conseil étaient auparavant peu nombreux, voire inexistants. Pour d'autres États membres, la mise en place d'un SCA a consisté davantage à coordonner des services existants de manière à mettre en place un point de contact unique permettant aux agriculteurs d'obtenir des conseils sur des questions pratiques.

Par ailleurs, avec l'émergence de nouveaux défis, les attentes en matière de services de conseil ont été revues à la hausse depuis 2003. Le SCA doit par conséquent s'approprier et couvrir des questions qui ne se limitent pas aux exigences de la législation en matière de conditionnalité.

La Commission recommande dès lors aux États membres:

- de maintenir au SCA un large champ d'application, mais en respectant les règles qui en délimitent le champ d'application minimum fondamental;
- de souligner le rôle de «généralistes» des conseillers du SCA, qui orientent les agriculteurs vers des spécialistes, si nécessaire;
- d'utiliser les données agrégées recueillies lors des inspections d'exploitations afin de mieux orienter le conseil, en tenant compte de toute l'importance qu'il y a à respecter la confidentialité des données liées aux conseils. Le conseiller du SCA doit agir en tant que «généraliste», en établissant un lien entre tous les aspects de l'agriculture dans une approche globale. Il doit expliquer aux agriculteurs non seulement les exigences de l'UE, mais aussi les objectifs de celles-ci et les politiques sous-jacentes;
- de promouvoir le SCA à l'aide de mesures spécifiques, et notamment de saisir les bonnes occasions pour fournir la liste des conseillers aux agriculteurs et veiller à ce que les petites exploitations en bénéficient aussi;
- d'améliorer la gestion du SCA et de veiller à ce que les connaissances soient partagées entre les acteurs du domaine de la conditionnalité. Il conviendrait que les organismes de coordination du SCA renforcent les synergies existant entre divers instruments, tels que le conseil, la formation, l'information, les services d'extension et la recherche. Il est primordial d'évaluer le SCA et d'en assurer le suivi.

La Commission estime, par ailleurs, que les actions ci-après sont nécessaires.

- Clarifier les termes «SCA» et «services de conseil agricole», faire une nette distinction entre le conseil et la simple fourniture d'informations détaillées et s'assurer que tous les agriculteurs de l'UE bénéficient du SCA.
- Intégrer dans le champ d'application minimum du SCA les exigences minimales applicables à l'utilisation d'engrais et d'autres produits phytosanitaires prévues dans la législation nationale et souligner la nécessité d'une action spécifique en matière de changement climatique.
- Préciser le rôle des conseillers du SCA vis-à-vis des autres acteurs du domaine de la conditionnalité, en recommandant que soit établie une séparation très nette entre le conseil et les inspections des exploitations.
- Promouvoir le SCA en prévoyant une certaine souplesse au niveau du contenu et de la fréquence de mise en œuvre de la mesure relative au conseil, ainsi qu'en imposant aux États membres de fournir la liste des conseillers SCA aux agriculteurs.
- Améliorer la gestion du SCA en exigeant que les conseillers possèdent les qualifications requises et suivent des formations régulières, et que les organismes de coordination du SCA organisent des séminaires de formation.

Ces actions peuvent amener à des modifications législatives du train de mesures de l'après 2013.