

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//

##Mercredi 28 avril 2010## - Présidence de M. Jean Bizet, président –

@@Agriculture et pêche@@

**&&Audition de M. Dacian Ciolos,
commissaire à l'agriculture et au développement rural&&**

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.

– Monsieur le commissaire, vous êtes particulièrement attendu. Les agriculteurs doutent de leur avenir et s'inquiètent. Si l'Europe doit être ouverte au monde, elle ne doit pas être offerte. Au temps de la volatilité des prix et de l'instantanéité, l'Union européenne doit disposer d'outils de négociation réactifs. Nous croyons que l'agriculture sera au cœur de la modernité du XXI^e siècle et que la politique agricole commune (PAC), qui a été un élément fédérateur de la construction européenne, restera demain indispensable.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. – Nous sommes à un moment charnière pour l'agriculture européenne et la PAC, à la fois entre deux réformes, le bilan de santé et le débat prochain sur le projet de loi de modernisation agricole, et entre deux exigences, de court terme, pour passer la crise, et de long terme, pour assurer la pérennité de la PAC.

Je rappelle que vous connaissez parfaitement la France et l'agriculture, notamment l'agronomie, étant diplômé, en ce domaine, de plusieurs universités françaises.

Cette réunion est en commun avec la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Dacian Ciolos. – Pendant cette période que vous évoquez, j'ai compris l'attachement français à l'Europe. J'espère que la France continuera de soutenir le projet européen de façon aussi intense que par le passé. Ma présence parmi vous est aussi une conséquence du traité de Lisbonne qui implique la coopération et les échanges entre les institutions communautaires et les parlements nationaux.

Cette mission me conduit aujourd'hui chez vous, comme je l'ai fait hier au Danemark, et comme je le ferai demain dans d'autres pays de l'Union.

Plusieurs autres secteurs ont subi les effets négatifs de la crise mondiale. Pourtant, quand la crise agricole affecte l'alimentation, les territoires, elle devient alors plus visible que lorsqu'elle atteint les autres biens de consommation et justifie d'autant une politique agricole et notamment une politique agricole communautaire.

Pour reprendre la distinction entre court et long terme, il existe aujourd'hui des mécanismes d'intervention sur le marché qui, de plus en plus, jouent le rôle de filet de sécurité, et dont nous devons nous assurer qu'ils donnent des résultats. Les perspectives sont liées à la réforme de la PAC. Il faut deux ou trois ans pour préparer une réforme d'envergure. Cela avait été le cas pour la réforme en 2003 ; cela sera le cas cette fois encore afin de repenser la PAC à l'horizon 2020 et au-delà. D'autant plus qu'il faut prendre en compte la nouvelle situation de l'Europe des Vingt-sept.

Avec les derniers élargissements de 2004-2007, l'Europe a renforcé sa capacité agricole, mais aussi sa diversité agricole. Il n'y a pas une agriculture européenne, mais des agricultures et même des territoires agricoles européens.

Au-delà de la diversité des territoires, il y a aussi une multiplication des objectifs. La sécurité alimentaire est l'élément-clé de la PAC et ce point est d'ailleurs renforcé par le traité de Lisbonne, mais le contribuable citoyen est lui aussi impliqué dans les enjeux de la PAC. Il y a la question budgétaire, la question environnementale, les conséquences de l'activité agricole sur l'activité économique des territoires, sans oublier les préoccupations sur le changement climatique. L'agriculture peut et doit donner sa contribution. Elle l'a fait et est même l'un des secteurs qui a déjà le plus contribué à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (de l'ordre de - 20 % depuis 1995 contre - 8 % pour les autres secteurs). Mais elle doit continuer à le faire. L'agriculture doit faire partie du projet UE 2020 de relance d'une croissance durable, intelligente et inclusive. Le processus d'innovation s'applique à l'agriculture.

Quelques détails de calendrier. Le débat sur la PAC intéresse la société tout entière et est préparé par un grand débat public. La Commission fera une synthèse de ce débat public en juillet 2010, préalable à des premières orientations sur la PAC de l'après 2013 attendues pour novembre 2010. En juin 2011, la Commission préparera un paquet législatif. Le processus de décision aboutira fin 2012.

M. Gérard César. – Les lois nationales doivent accompagner l'évolution du cadre communautaire. Encore faut-il disposer de marges de manœuvre qui ne soient pas entravées par le droit européen. Pensez-vous que le système d'assurance contre les risques et les aléas agricoles pourra être développé ? Concernant la viticulture, que pensez-vous de l'abandon du régime des droits de plantation ? Je rappelle à ce propos que la Chancelière allemande s'est prononcée pour leur maintien jusqu'en 2018.

Mme Bernadette Bourzai. – La répartition inégalitaire des aides de la PAC est une des critiques qui lui sont faites. Il y a notamment un régime très différencié entre les aides directes attribuées aux nouveaux États membres et celles attribuées aux quinze anciens États membres. Ce sujet a d'ailleurs été évoqué dans un rapport récent de la commission de l'agriculture du Parlement européen (le rapport « Lyon »). Comment améliorer ce point ?

Les agriculteurs français considèrent parfois que les conditions de concurrence avec les autres États membres seraient parfois déloyales dans la mesure où les règles environnementales et sociales ne seraient pas respectées de la même façon partout en Europe. Un État n'a aucun moyen de vérifier ces allégations. Seule la Commission est en mesure de le faire. Comment peut-elle s'assurer que les normes environnementales et sociales sont respectées partout en Europe ?

Le découplage total des aides directes présente de nombreux risques pour les zones montagneuses et les zones d'élevage. Que pensez-vous du maintien du couplage dans ces régions ?

Mme Odette Herviaux. – J'apprécie votre esprit d'ouverture. Vous avez raison de rappeler que les réformes prennent et doivent prendre du temps. Mais ce temps institutionnel peut aussi s'avérer inadapté. L'expérience de la réforme de 2003 a montré que certaines décisions sont déjà obsolètes. Les outils de régulation ne sont pas dépassés, mais, aujourd'hui, sont utilisés uniquement en période de crise. Avec la volatilité des prix, il faut penser la régulation comme un dispositif applicable en continu.

Concernant le secteur laitier, la préparation de la nouvelle loi agricole ne devrait-elle pas être accompagnée d'un assouplissement des règles de concurrence ? Peut-on garder l'idée d'un prix plancher d'accompagnement ?

L'agriculture roumaine est un bon exemple de la diversité agricole européenne. Quel est l'avenir des petites structures, qui reflètent aussi d'une certaine façon, des choix humains et culturels ?

M. Jacques Blanc. – Vous êtes un espoir pour nous. Je vous ai entendu au Comité des Régions et votre présentation aujourd'hui confirme cette impression. Quel est votre avis sur l'avenir du développement rural et sur l'articulation entre le premier et le deuxième piliers de la PAC ? Le développement rural est particulièrement important en zone de montagne, et j'espère que ces zones seront confortées dans leur double spécificité, économique et environnementale. La poursuite de la cohésion territoriale, devenue un objectif de l'Union, supposerait une approche spécifique, adaptée à ces régions.

M. Dacian Ciolos. – Pour les aléas climatiques, le système assuranciel a déjà été discuté lors du bilan de santé. On peut envisager un système mixte fondé sur un filet de sécurité, adapté aux situations de crise, et sur des fonds assuranciers, utiles à la stabilité des revenus. Car il faut distinguer les crises occasionnelles et la volatilité des prix, qui peut être tout aussi dévastatrice, mais qui appelle une gestion spécifique. Pour les prix agricoles payés aux producteurs, il faut renforcer la capacité de négociation des agriculteurs, en renonçant au régime des prix administrés qui a montré son inefficacité et son coût. Il faut aujourd'hui trouver d'autres instruments.

Je rappelle que l'abandon des droits de plantation en viticulture résulte d'une décision du Conseil et qu'il ne paraît pas souhaitable de revenir sur cette

décision. En revanche, en application du principe de subsidiarité, on peut parfaitement imaginer de prolonger le système de droits pour certaines appellations ou pour certains terroirs.

La répartition inégalitaire des aides sera abordée avec la question des droits de paiement unique (DPU). Les DPU doivent correspondre aux objectifs de la PAC et aux attentes de la société. L'uniformité est inapplicable, mais il faut aussi renoncer aux références historiques, qui ne sont plus justifiables.

Le maintien du couplage existe encore pour certaines productions. Il y a un vrai clivage entre États membres sur ce sujet car certains États considèrent que le couplage est distorsif. Mais il faut aussi être conscient que le couplage peut être nécessaire au maintien d'une activité agricole qui, au-delà de l'intérêt économique, présente aussi un intérêt territorial et social.

La régulation publique est utile. Il y a une urgence pour le secteur du lait. Les conclusions du groupe de haut niveau sont attendues pour la mi-juin et la Commission présentera un paquet législatif d'ici la fin de l'année.

M. Bizet a raison de relever que l'évolution de la PAC suppose probablement une évolution du droit de la concurrence. La négociation des prix se fait entre parties inégales, entre des acheteurs concentrés et des producteurs éclatés, aussi inégaux que l'éléphant et la souris. Il faut certainement redonner du poids aux producteurs dans les négociations de prix. Cette question est très débattue, notamment au sein du groupe de haut niveau sur le lait.

Concernant la petite agriculture, je suis convaincu que la diversité est une richesse et que la petite agriculture peut être compétitive, et peut dégager des revenus

sur un territoire, à condition de cibler son offre en travaillant sur les productions de qualité, les marchés locaux, les circuits courts. Je peux même dire que ce sont les petites exploitations qui sont les mieux placées et qui ont le plus de potentiel sur ces créneaux.

L'agriculture a évidemment un rôle décisif dans la cohésion sociale et territoriale. Dans bien des régions, quelle autre activité peut créer de l'emploi et faire vivre un territoire ?

M. Marcel Deneux. – Tout ce que vous dites me convient, mais ne parvient pas à m'ôter toute inquiétude. Comment résister aux pressions internationales, politiques et même idéologiques ? Beaucoup de réformes de la PAC ont été inspirées d'une sorte de pensée économique unique, répandue à l'OCDE, mais inadaptée à l'agriculture.

M. Robert Navarro. – Le budget de la PAC paraît compromis. Une solution pour garder le même niveau d'aide serait d'augmenter, voire de doubler le budget communautaire, ce qui permettrait de faire baisser la part de la PAC au sein de ce dernier.

M. Roland Courteau. – Le 23 mars dernier, le Parlement européen a adopté le rapport Scotta sur l'étiquetage de produits alimentaires afin de garantir que les consommateurs seront informés de la qualité des aliments. Or, on ne peut garantir la qualité si on libéralise les droits de plantation. Il y a une incohérence qu'il faut lever, sauf à s'engager délibérément dans une nouvelle crise vinicole. Par ailleurs, les actions de promotion sont-elles bien ciblées ? Toujours dans le secteur vitivinicole, ne communique-t-on pas trop à destination des pays tiers alors que les consommateurs sont d'abord européens ?

M. Martial Bourquin. – Les propos sont rassurants, la régulation par exemple est un concept intéressant qui peut prendre le relais de la PAC et être un bon intermédiaire entre une économie ouverte et une économie administrée, mais ces annonces devront être suivies par des actes. Le risque est de ne considérer la régulation que comme un outil de gestion de temps de crise alors qu'elle doit être aussi un outil de prévention. Ceux qui ont choisi d'être compétitifs et qui ont investi doivent avoir des revenus, or, aujourd'hui, ce sont les premiers pénalisés !

M. Gérard Le Cam. – La question des prix agricoles renvoie à la question du partage équitable de la valeur ajoutée et des moyens. La réforme de la PAC ne peut être envisagée sans examen des conditions de concurrence.

Par ailleurs, la fin des quotas laitiers a été une catastrophe environnementale, car bien souvent l'élevage laitier à l'herbe a été remplacé par des cultures qui polluent bien davantage.

M. Gérard Bailly. – Il y a aujourd'hui plus d'un suicide d'agriculteur par jour. Il y a une urgence à aider cette population en grande souffrance. La situation est connue, mais il semble que l'administration ne s'en soucie guère. En cas de dépassement de quota, les pénalités tombent à peine quinze jours plus tard ! Est-ce bien le moment de montrer une sorte d'exemplarité dans la rigueur, quand tant d'agriculteurs souffrent ?

M. Benoît Huré. – La PAC souffre d'un manque de pédagogie. On ne comprend pas l'articulation entre l'argent public, relativement abondant, et les prix dérisoires.

M. Jacques Muller. – La PAC trouve ses racines dans l’après-guerre : il fallait des intrants, de la productivité et de la spécialisation. Le nouveau contexte n’impose-t-il pas une autre approche, par filière, plus intégrée ?

M. Jean Boyer. – La diversité est certainement un atout, mais peut être aussi un handicap, quand diversité se transforme en disparité. Comment lutter contre les disparités sociales ?

M. Paul Raoult. – Il faut anticiper de nouvelles tensions géopolitiques mondiales dues à la pression démographique. Quelle sera la place de l’alimentation dans ce contexte ? Les productions alimentaires peuvent-elles entrer en concurrence avec les productions à valorisation énergétique ?

M. Yannick Botrel. – Les normes environnementales sont-elles vraiment respectées partout en Europe ?

M. Pierre Bernard-Reymond. – Quelle est votre stratégie à l’égard des négociations de l’Organisation mondiale du commerce ?

Mme Esther Sittler. – Quelle est la stratégie européenne concernant le soutien aux exportations ? Les performances européennes sont incontestables, mais les soutiens sont fragiles. La position européenne doit être comparée à la stratégie américaine beaucoup plus globale qui soutient l’agriculture tous azimuts.

M. Dacian Ciolos. – Face à l’ampleur et la diversité des questions, il me faut d’abord souligner que je suis conscient que je ne peux pas être le commissaire à l’agriculture qui va sauver à lui seul l’agriculture européenne. Mon rôle sera d’être un médiateur entre positions divergentes, entre intérêts divergents de tous les États membres, et de donner de la cohérence à des discours fragmentés. Je rappelle aussi

que la Commission n'a qu'un rôle de proposition et que la réforme de la PAC sera décidée, in fine, par le Conseil et le Parlement européen. La crédibilité de la proposition de la Commission dépend de la cohérence qui se dégagera. Il ne s'agit pas de dégager une synthèse minimale, mais plutôt de faire en sorte que chacun retrouve dans le texte de la Commission ses propositions ou les propositions qui lui tiennent le plus à cœur.

La PAC n'a pas besoin d'être défendue, elle a surtout besoin d'être expliquée, afin qu'on puisse l'engager sur un horizon de 10 ou 20 ans.

Je n'ai pas abordé la question du budget. Le budget doit découler des objectifs et non pas le contraire. J'espère que le Conseil et le Parlement européen auront la sagesse de doter budgétairement la PAC de façon adaptée, cohérente avec les objectifs qui auront été fixés au préalable.

Plus que pour tout autre secteur, il y a un lien entre viticulture et politique de qualité. Je répète que la décision d'abandonner les droits de plantation ne peut être remise en cause, mais que les États peuvent garder une marge d'appréciation pour certains types de vins et pour certaines régions afin de ne pas déstabiliser le marché.

La politique promotionnelle est un excellent outil parce qu'elle accompagne toujours la politique de qualité. Elle peut être menée tant à l'intérieur de l'Union européenne que sur les marchés internationaux.

L'Union européenne reste la première exportatrice de produits alimentaires au monde, et doit le rester. Il n'est bien sûr pas crédible de proposer de retirer les questions agricoles des négociations de l'Organisation mondiale du commerce. La PAC doit être défendue, mais ne doit pas nuire aux politiques

agricoles menées par les pays en émergence. La présence de l'agriculture européenne dans le monde doit être affirmée sur la base d'objectifs donnés par le citoyen.

Il y a des différences avec certaines agricultures des États tiers. Cette différence est prise en compte par la PAC. C'est précisément l'objet des aides directes qui sont justifiées par le fait que l'Union européenne impose des normes que certains concurrents n'appliquent pas.

L'idée de flexibilité des aides en fonction des prix est tentante, car, lorsque les prix sont élevés, pourquoi conserver les aides directes ? Mais combien d'États accepteraient un budget agricole variable ? Il faut toujours distinguer l'instrument parfait, imaginé, et son application concrète qui, elle, se révèle manifestement imparfaite. La condition des aides directes réside dans leur acceptation par l'opinion publique.

La PAC a pour objectif la sécurité alimentaire, pas la sécurité énergétique. Il n'existe pas d'instrument financier de la PAC qui stimule la production de biocarburants. C'est une conversion qui relève du choix de l'exploitant.

M. Jean-Paul Emorine. – Je vous remercie de ces propos très rassurants. Nos deux commissions ont décidé de créer un groupe de travail commun sur la réforme de la PAC.