

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Audition, conjointe avec la commission des affaires européennes, de M. Dacian Ciolos, commissaire européen en charge de l'agriculture et du développement rural, sur l'avenir de la PAC. 2

Mercredi
25 mai 2011
Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 72

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Serge Poignant**
Président
et
de M. Pierre Lequiller
*Président de la
commission des affaires
européennes*



La commission a auditionné **M. Dacian Ciolos**, commissaire européen en charge de l'agriculture et du développement rural, sur l'avenir de la PAC, conjointement avec la commission des affaires européennes.

M. Serge Poignant, Président de la Commission des affaires économiques. Monsieur le commissaire, le Bureau de notre Commission vous a rencontré à Bruxelles en décembre 2010, et nous avons beaucoup apprécié votre disponibilité. Je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui.

Je précise qu'à votre demande, cette audition n'est pas ouverte à la presse.

Avant de laisser la parole à mes collègues, je poserai deux questions.

Tout d'abord, quel est, selon vous, le budget optimal pour assurer l'efficacité de la politique agricole commune ?

Par ailleurs, face à la volatilité des prix des matières premières – qui fait d'ailleurs l'objet d'une mission confiée à M. François Loos et, pour les questions agricoles, à Mme Catherine Vautrin –, le stockage pourrait-il concourir à la régulation que la France souhaite voir mettre en œuvre ?

M. Pierre Lequiller, Président de la Commission des affaires européennes. Monsieur le commissaire, soyez le bienvenu. Nous vous entendrons avec beaucoup d'intérêt sur les perspectives financières de la PAC, sur les propositions législatives, dont l'examen a été reporté à l'automne, ainsi que sur les accords de libre-échange que la Commission européenne prépare avec les pays du Mercosur, et qui auront un impact très lourd sur l'agriculture européenne.

M. Dacian Cioloș, commissaire européen en charge de l'agriculture et du développement rural. Je suis moi aussi très heureux de cette rencontre, qui fait suite aux contacts que j'ai déjà eus avec certains d'entre vous, notamment à Strasbourg.

Les propositions législatives que la Commission européenne s'apprête à formuler cet automne, suivront les grandes orientations de la communication qu'elle a publiée à la fin de l'année dernière. La présentation de ces propositions n'a pas été à proprement parler « reportée » à l'automne, car il semble naturel qu'elle n'intervienne qu'après la présentation, prévue pour juin, des perspectives financières. Le paquet législatif devrait donc être présenté en octobre.

Cette réforme de la PAC sera la plus profonde depuis l'élargissement de l'Union européenne de 15 à 27 États membres. Elle doit refléter la diversité de l'agriculture européenne, afin que la politique agricole commune reste crédible. S'il était possible, dans une Union européenne à 15, de procéder, en fonction des spécificités de certains États membres, par ajustements et adaptations à la marge d'un modèle agricole dominant, il n'est plus possible de le faire dans une Europe à 27. Il faut prendre en compte d'emblée la diversité de nos agricultures en vue de la mettre en valeur autour d'objectifs communs.

L'architecture proposée consiste à maintenir deux piliers, en évitant que l'un soit essentiel tandis que l'autre, annexe, se limiterait à des mesures destinées à apaiser les mécontentements et à permettre un compromis. Il faut parvenir à répondre au besoin d'unité dans la diversité. Le premier pilier doit se fonder sur une approche communautaire et traiter

d'une manière unitaire, sur l'ensemble du territoire européen, du revenu des agriculteurs et de leurs pratiques agricoles. Il doit comporter les trois objectifs fixés pour la PAC : la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles et la contribution de l'agriculture à la gestion des territoires ruraux. Le second pilier doit reposer sur une programmation pluriannuelle et prévoir la possibilité de prendre en compte les spécificités régionales et nationales, tout en visant des priorités communes au niveau européen.

La nouvelle politique agricole commune doit tenir compte à la fois des tâches qui lui sont assignées par le Traité sur l'Union européenne et des priorités actuelles de l'Union, fixées par la Commission et entérinées par le Conseil et par le Parlement européen dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Les deux piliers devront être complémentaires. Le premier comprend les paiements directs aux agriculteurs afin de soutenir leur revenu de base, conformément au traité. Du fait de l'augmentation des coûts de production, le revenu des agriculteurs a augmenté moins vite que les prix alimentaires, et ces paiements sont nécessaires tant que le problème de la répartition de la valeur ajoutée sur la chaîne alimentaire n'aura pas été réglé.

Cependant, ce soutien aux agriculteurs, financé par le contribuable, doit aussi correspondre aux attentes de la société européenne quant à l'agriculture. Les pratiques agricoles doivent concilier la production agricole marchande avec une bonne gestion des territoires et des ressources naturelles. Il s'agit donc qu'une partie des paiements directs attribués aux agriculteurs incite ces derniers à adopter des pratiques agricoles bénéfiques pour la bonne gestion des ressources naturelles – c'est le « verdissement de la PAC » –, avec si possible des mesures applicables uniformément sur l'ensemble du territoire européen et qui soient d'une application simple et peu coûteuse, tout en ayant un impact clair et mesurable.

Le premier pilier doit également prendre en compte le niveau de revenu des agriculteurs des zones défavorisées et inciter les jeunes à s'installer et à rester dans l'agriculture, parallèlement aux mesures spécifiquement destinées à l'installation que comporte le deuxième pilier.

Un autre élément, dont la France devrait pouvoir bénéficier, consiste en un schéma de paiement simple pour les petites exploitations – je n'entends pas ici celles qui bénéficient d'une aide sociale, mais celles qui sont insérées sur le marché et ont une taille suffisante pour permettre une telle simplification des aides directes.

La gestion des marchés reposera sur une combinaison d'instruments. Le système d'intervention sera maintenu. Ce filet de sécurité doit pouvoir être mobilisé plus rapidement et d'une manière plus flexible et plus adaptée à la situation spécifique des différents secteurs pour prévenir des situations de crise. Les systèmes de stockage privé et d'intervention sur le marché doivent être combinés avec un renforcement du rôle des organisations professionnelles et interprofessionnelles. Des instruments seront prévus dans le deuxième pilier pour favoriser la constitution des organisations de producteurs et pour soutenir financièrement certaines actions gérées par celles-ci, afin de renforcer leur rôle au sein de la PAC. Ils seront également combinés avec un instrument de gestion de la volatilité des revenus, système assuranciel multirisques et/ou de fonds mutuel auquel les agriculteurs peuvent contribuer dans les périodes où les prix sont favorables, et qui puisse compenser leurs pertes de revenu en cas de réduction des marges. La Commission pourra contribuer à ce fonds.

Il n'est pas envisagé à ce stade de débattre d'éléments spécifiques à tel ou tel secteur. Ces éléments feront l'objet d'une révision entre 2012 et 2014.

Le deuxième pilier fonctionnera selon une programmation pluriannuelle et prévoit une flexibilité permettant de prendre en compte les spécificités locales, en vue de mieux mettre en valeur les liens entre l'agriculture d'un côté, la recherche et l'innovation de l'autre, afin de développer un concept d'« agriculture de connaissance ». La PAC doit faire davantage pour que les résultats de la recherche appliquée puissent se retrouver rapidement dans la pratique. Nous envisageons un paquet de mesures comprenant la formation, le conseil technique et économique, l'innovation et la recherche, ainsi que la constitution d'un réseau de connaissances et de bonnes pratiques européennes en matière de politique de recherche.

Une autre dimension du deuxième pilier est le renforcement, pour l'ensemble des secteurs, des organisations professionnelles et interprofessionnelles de producteurs, qui n'existent actuellement que pour certains secteurs, comme celui des fruits et légumes ou, dans le cadre des propositions du paquet lait, pour le secteur laitier.

Un paquet de mesures vise plus spécifiquement les liens de l'agriculture avec les territoires, permettant de mettre en place, dans le cadre du programme « développement rural », des sous-programmes destinés aux zones de montagne et des mesures pour les marchés locaux et les circuits courts pour la mise en valeur des petites exploitations.

Pour ce qui concerne la dimension rurale, la diversification de l'activité économique en milieu rural, y compris non agricole, sera encouragée. À cet effet, nous souhaitons renforcer et mieux définir le programme LEADER et le rendre plus flexible, afin qu'il puisse continuer à être lié à une problématique locale spécifique.

M. Michel Raison. Nous convenons tous que le budget doit être maintenu, mais tout dépend de la manière dont l'argent est employé en faveur de l'agriculture et des agriculteurs européens.

Comment peut-on utiliser efficacement une partie du budget pour mieux réguler les marchés ? Les intégristes du marché n'ont pas toujours raison. Dans le domaine agricole, où les fluctuations de prix peuvent être plus importantes que dans d'autres domaines, ces fluctuations ne sont bonnes ni pour le consommateur ni pour le transformateur, et encore moins pour le producteur. Nous devons faire preuve d'une véritable volonté de mieux réguler.

Pour ce qui est de la répartition des actions entre le premier et le deuxième pilier, la Commission européenne considère-t-elle que le « verdissement » de la PAC doit figurer dans le premier pilier, ou qu'une discussion est possible pour l'inscrire dans le deuxième ?

Les Français sont très attachés aux compensations de handicaps. Compte tenu des prix mondiaux, il est indispensable d'aider les zones souffrant de handicaps. C'est notamment le cas des zones de montagne, mais elles ne sont pas les seules concernées. Peut-on expliquer que certaines zones défavorisées soient prises en compte au titre du premier pilier, et d'autres, comme les zones de montagne, au titre du deuxième ? Comment envisagez-vous de compenser les handicaps ?

J'espère, enfin, que la simplification annoncée sera réelle : plus on est simple, plus on est compréhensible et efficace.

M. Hervé Gaymard. Je fais miennes les questions de M. Raison.

Par ailleurs, Monsieur Cioloş, vous êtes le premier commissaire à engager une réforme non seulement dans une Europe à 27, mais aussi dans le cadre de la nouvelle procédure introduite par le changement constitutionnel. Quelle est votre appréciation de cette nouvelle forme de négociation, qui fait intervenir le Parlement européen en sus de la Commission et du Conseil ?

M. Jean Gaubert. Pouvez-vous nous en dire plus sur les perspectives budgétaires ?

L'abandon des références historiques, la convergence progressive et le soutien à l'agriculture durable sont des objectifs auxquels nous souscrivons.

Nous approuvons également que le premier pilier concerne les cadres économiques du marché européen et le second, l'innovation, les handicaps naturels et d'autres questions, comme l'installation des agriculteurs.

Pour ce qui concerne le type d'aides prévu dans le cadre du premier pilier, notre groupe souhaiterait un système permettant à chaque petite exploitation active de bénéficier d'une prime simple, puis d'un système dégressif corrigé par l'emploi – facteur très différent d'une région à l'autre.

Par ailleurs, il serait intéressant de mieux connaître le détail de l'allocation des sommes à chacun des piliers – ainsi, le « verdissement » de la PAC disposera-t-il, dans le premier pilier, des moyens nécessaires à sa mise en œuvre ?

En matière de gestion des marchés, il nous faut être plus réactifs. Il nous a semblé, au cours des dernières années, que, pour des raisons purement politiciennes, les interventions étaient souvent trop tardives, et coûtaient finalement plus cher que si elles avaient été engagées en temps utile.

Enfin, bien que cela ne relève pas tout à fait de la PAC, les accords avec les pays du Mercosur risquent d'avoir des conséquences très négatives pour certaines régions françaises, notamment de piémont, qui risquent de voir disparaître leur agriculture.

Mme Anny Poursinoff. Quelle serait la participation de la nouvelle PAC à la lutte contre le réchauffement climatique ?

M. Jean Dionis du Séjour. Une question de procédure, tout d'abord. Vous pouvez compter sur notre discrétion pour préserver la confidentialité de nos échanges. Twitter n'en est pas moins un outil permettant de rendre compte.

Je tiens ensuite à vous féliciter, monsieur le commissaire, pour votre maîtrise du français.

J'en viens à mes trois questions. Tout d'abord, avez-vous déjà procédé à des simulations permettant de voir quel serait le solde net alloué à chaque pays après la réforme de la PAC ? Avant cette réforme, la France était bénéficiaire nette, à hauteur de 9 milliards d'euros. En matière budgétaire, il est temps de parler vrai.

Par ailleurs, nous avons eu en France un débat – qui se poursuivra lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale – sur les distorsions de concurrence en matière de coût du travail agricole dans l'Union européenne. Les accords germano-polonais sur la main-d'œuvre nous semblent être la quintessence des distorsions en la matière.

Comment jugez-vous cette situation qui pèse lourdement sur le travail agricole ? Le Premier ministre a du reste annoncé pour novembre des mesures à ce sujet, lesquelles devront bien évidemment être eurocompatibles.

Enfin, l'une des clauses de la communication que vous avez diffusée à la mi-2010 a suscité un grand intérêt dans le Sud-Ouest : « pour prendre en compte les problèmes spécifiques de certaines régions où se pratiquent certaines formes particulières d'agriculture considérées comme très importantes », comme le pruneau d'Agen, qui génère 11 000 emplois dans un département, « un soutien couplé facultatif pourrait être octroyé dans des limites bien définies ». La réforme de la PAC prévoit-elle toujours cette mesure ?

Mme Frédérique Massat. Malgré les sécheresses que connaissent plusieurs régions d'Europe et malgré le « verdissement » de la PAC, il ne semble pas que la problématique de l'eau et de la sécheresse ait été véritablement prise en compte dans le projet de réforme. Pouvez-vous nous éclairer à ce propos ?

Pour ce qui concerne l'agriculture de montagne, le paquet qualité applicable aux produits agricoles que propose la Commission ne prévoit pas de mesures de labellisation des produits de l'agriculture de montagne. Une évolution est-elle possible sur ce dossier ?

Enfin, peut-on envisager une reconnaissance des circuits courts par la Commission européenne ?

Mme Catherine Vautrin. Face à la variation des cours, l'un des outils ne pourrait-il consister à augmenter la capacité de stockage ?

Par ailleurs, dans l'objectif du maintien d'un équilibre territorial en zone rurale, quelle est la position de la Commission sur la culture de la luzerne, propre à permettre un « verdissement » ?

Enfin, pour ce qui concerne les droits de plantation de vignobles, je tiens à réaffirmer l'attachement de la France à la qualité de la production et à la protection de l'image de ses produits.

Mme Catherine Quéré. Comme je vous l'ai déjà demandé à Strasbourg lors de la rencontre que nous avons eue avec vous, je souhaiterais savoir où en est le dossier de la libéralisation des droits de plantation viticole – projet sur lequel la France est très mobilisée.

Pouvez-vous inscrire ce projet dans les négociations de la PAC, afin de donner une légitimité pérenne au régime des droits de plantation ? Est-il exact qu'il ne reste plus que quatre pays à convaincre pour obtenir une minorité de blocage ?

M. Philippe Armand Martin. Un article relatif au vin ne devrait-il pas figurer dans le règlement de la PAC pour revenir sur la libéralisation des droits de plantation ? Une telle décision ne coûterait rien, et le terrain semble préparé au Conseil européen, car 14 États sont favorables à cette idée. Un amendement doit être voté dans les prochains jours en commission de l'agriculture du Parlement européen. Une action rapide est nécessaire, car les jeunes viticulteurs sont très inquiets, et le monde de la viticulture n'investit plus.

Mme Annick Le Loch. Le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), remis en cause par la Cour de justice européenne à la demande de l'Allemagne, apporte à

13 millions de citoyens une aide alimentaire indispensable. Sera-t-il rapidement réformé et rétabli ?

Que va faire, par ailleurs, la Commission européenne dans le domaine du gaspillage alimentaire, que vous avez évoqué récemment ?

M. Francis Saint-Léger. L'aide aux handicaps prévue au titre du premier pilier pourra-t-elle être activée indépendamment de la mise en œuvre des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), prévue au second pilier ? Quelles contraintes naturelles prendra-t-elle en compte ? Pour ce qui est des handicaps naturels en zone de montagne, est-il envisageable, dans le second pilier, de combiner ICHN et prime herbagère agro-environnementale (PHAE) ? Peut-on au moins concevoir une synergie entre des instruments tels que l'ICHN et les mesures destinées à l'installation et à la modernisation ? Enfin, envisagez-vous de réviser la délimitation des zones à handicaps naturels ?

Mme Pascale Got. La PAC envisage-t-elle de poser des outils juridiques et réglementaires pour assurer la transparence des informations sur les stocks et permettre une régulation évitant la spéculation ?

Des orientations sont-elles prévues pour la sylviculture ?

Enfin, il semble que nous soyons tous d'accord ici pour demander la suppression des droits de plantation.

M. Jean-Pierre Nicolas. La Commission européenne promet une aide face à la sécheresse et il semble déjà acquis que 80 % de la prime de vache allaitante seront versés avec deux mois d'avance. Cependant, si la sécheresse continue de s'aggraver, il faudra envisager d'autres aides complémentaires. Qu'en pensez-vous ?

Quelle est, selon vous, la taille des petites exploitations concernées par la simplification de l'aide directe ?

Enfin, pouvez-vous préciser la définition du concept d'« agriculture de connaissance » ? La recherche en fait-elle partie et comment peut-elle être appréciée ?

M. William Dumas. Des mesures sont-elles prévues pour encourager l'agrotourisme et le développement de secteurs économiques en lien avec l'agriculture et créateurs d'emplois non délocalisables et respectueux de l'environnement ?

Les agriculteurs du Midi de la France, dont je suis élu, souffrent de la concurrence directe avec leurs homologues espagnols et italiens, qui utilisent des produits phytosanitaires interdits en France. Comptez-vous harmoniser la réglementation relative aux produits phytosanitaires ?

M. Jean Auclair. Ma question concerne plus particulièrement les éleveurs du bassin allaitant. Pouvez-vous nous confirmer que les références historiques seront supprimées ?

Par ailleurs, êtes-vous favorable au découplage total ? Dans cette hypothèse, seriez-vous favorable à une prime à l'hectare fixée en fonction de la productivité de l'exploitation et de sa situation géographique ?

Enfin, n'oubliez pas que, dans le bassin allaitant, les éleveurs croulent déjà sous les normes environnementales.

M. Jean Grellier. Historiquement, la coopération agricole s'est construite pour défendre les intérêts des producteurs. Or, les concentrations et les regroupements dans le secteur coopératif, voire leur absorption par certains secteurs industriels, privent souvent les producteurs d'un contrôle direct, notamment sur la répartition de la valeur ajoutée – des exemples existent déjà dans les filières de la viande et du lait.

Quel rôle peut jouer de nouveau la coopération agricole et comment peut-elle se construire, dans l'intérêt des producteurs, pour leur en assurer un véritable contrôle ? À cette fin, la dimension territoriale ne doit-elle pas être privilégiée ?

M. René-Paul Victoria. Que prévoit la nouvelle PAC pour les régions ultrapériphériques ? D'autre part, compte tenu de la taille de nos départements, la notion de « marchés courts » s'applique-t-elle au marché intérieur de chaque territoire ?

Mme Corinne Erhel. Comptez-vous réformer le règlement du PEAD, qui permet un lien accru entre PAC, agriculteurs et citoyens ? Si oui, selon quelles orientations ?

M. Claude Gatignol. Chaque année, les autorisations de produits phytosanitaires indispensables à la production de légumes et de fruits donnent lieu à des discussions sans fin, malgré le constat de l'innocuité des molécules utilisées. La Commission européenne peut-elle s'engager à ne pas attendre les dernières heures pour accorder les dérogations nécessaires à l'utilisation de produits qui sont impatiemment attendues par les organisations professionnelles et les producteurs ? La mise en culture d'un hectare de carottes revient à 15 000 euros, et l'autorisation de la molécule attendue est souvent la condition de cette mise en culture.

Mme Marie-Lou Marcel. Que se passerait-il en cas de déclassement des zones défavorisées, par exemple dans la région Midi-Pyrénées où elles représentent 66 % des surfaces agricoles ? Votre position est-elle de maintenir ces zones en incluant des critères tels que la pente ?

Par ailleurs, la nouvelle PAC renforcera-t-elle le développement des produits de qualité – la région Midi-Pyrénées est également une des plus « labellisées » de France – en améliorant la prise en compte des contraintes des producteurs, en soutenant les groupements et en finançant les actions collectives ?

J'appelle enfin votre attention sur les tensions qui entourent la mise en œuvre de la directive européenne sur l'eau. En particulier, la réalisation des réserves de substitution se heurte à des problèmes de délai et de financement.

M. Jean-Marie Morisset. Au sein du « premier pilier », les États membres auront-ils la possibilité d'attribuer une aide supplémentaire aux agriculteurs des zones défavorisées ?

Est-il envisagé de redéfinir les critères de reconnaissance de ces zones ?

Prévoit-on une période de transition entre la fin des références historiques et l'application de la nouvelle PAC ? Quelle pourrait en être la durée ?

Les exigences actuelles des zones « Natura 2000 » seront-elles intégrées dans l'attribution des aides complémentaires ?

M. François Brottes. Je vous remercie pour la qualité de l'écoute dont vous faites preuve à chacune de nos rencontres.

Existe-t-il, au niveau européen, un observatoire capable de déterminer à quelles étapes sont réalisées les marges entre le moment de la production et le moment de la consommation ? C'est un sujet de préoccupation en France ; qu'en est-il dans d'autres pays ?

Par ailleurs, l'état des négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) influera-t-il sur les décisions que vous prendrez au sujet de la nouvelle PAC ?

M. Gérard Voisin. L'esca fait des ravages, notamment en Bourgogne. Pour lutter contre cette maladie du cep, les viticulteurs utilisaient des produits qui sont désormais interdits en France. Quelle solution leur proposer, sachant que la recherche en France et en Europe ne réussit pas à éradiquer l'épidémie ?

M. Dacian Cioloș. Je ne peux malheureusement répondre aux questions relatives aux produits phytosanitaires, qui ne sont pas de mon ressort. Tout ce qui concerne la sécurité alimentaire, les maladies animales et végétales, la gestion phytosanitaire, les OGM, relève du commissaire à la santé et à la politique des consommateurs, M. John Dalli, et, pour certains sujets, du commissaire à l'environnement.

Cela dit, la PAC peut fournir un cadre de financement à des programmes de recherche appliquée à l'agriculture.

En matière de perspectives budgétaires, la politique agricole commune à venir doit être ambitieuse : d'un côté, les contraintes qui pèsent sur les agriculteurs sont de plus en plus importantes ; de l'autre, malgré l'augmentation des prix agro-alimentaires, les revenus des agriculteurs baissent. C'est sur cette base que je construis la proposition de réforme. Mais j'appartiens aussi à un collège, la Commission européenne, qui doit faire face à un dilemme : tout en refusant de verser un centime de plus, voire en réclamant des coupes dans le budget global de l'Union, les États membres lui demandent de faire plus pour la recherche, les transports, l'énergie, les migrations, la politique extérieure, etc. La Commission devra donc jouer entre le maintien des priorités – notamment celles qui sont prévues par les traités, et dont la PAC fait partie – et la nécessité de dégager des marges pour démarrer la communautarisation de certaines politiques dont nous avons besoin au niveau européen pour relancer la croissance.

En tout état de cause, je plaide pour un maintien du budget, mais cela dépendra de la façon dont la Commission parviendra à réaliser certaines compensations. La PAC ne paiera certainement pas tout le prix, mais elle devra contribuer, à côté d'autres politiques, à la relance de certains objectifs complémentaires. Nous élaborerons le projet de contribution de la PAC en fonction du positionnement des États membres à ce sujet. La proposition législative sera en rapport avec le niveau d'ambition du budget.

Je reste optimiste : je suis persuadé que le budget alloué sera à la hauteur de la place que la PAC occupe et occupera parmi les politiques communautaires. Peut-on, pour autant,

maintenir ce budget tout en faisant baisser le budget global et en finançant d'autres politiques ? Si vous avez une solution, je suis preneur !

Une autre série de questions portait sur la répartition entre le premier et le deuxième pilier des mesures de verdissement et du soutien aux zones défavorisées et aux zones de montagne. Comme je l'ai dit, le premier pilier aura une dimension européenne claire, avec des mesures s'appliquant de la même manière dans l'ensemble de l'Union, tandis que le deuxième pilier assurera aux États et aux régions une flexibilité leur permettant de prendre des mesures spécifiques pour atteindre des objectifs communautaires.

S'agissant du verdissement, il s'agit de montrer que l'agriculture européenne dans son ensemble est en mesure d'appliquer des pratiques agricoles favorisant la bonne gestion des ressources naturelles. C'est pourquoi nous intégrerons cet aspect au premier pilier, en proposant qu'une partie des aides soit liée à des pratiques simples, telles que la rotation et la diversification des cultures dans une exploitation, le maintien de pâturages permanents, ou encore le maintien de petits reliefs, de bandes enherbées, etc., qui ne sont pas actuellement éligibles. Applicables sur tout le territoire européen, ces dispositions ne sont pas difficiles à contrôler et elles peuvent avoir un impact positif et mesurable sur la bonne gestion des ressources naturelles.

Ces incitations devraient mettre fin au discours erroné selon lequel l'agriculture européenne est polluante et ne se soucie pas d'environnement. Leur intégration au premier pilier vise à créer un effet de masse et à instituer des règles communes afin d'éviter les distorsions et d'améliorer la visibilité au niveau européen.

Ces mesures seront complétées par des mesures agro-environnementales supplémentaires, financées au titre du deuxième pilier et élaborées en fonction de la spécificité des zones. Les États membres ou les régions pourront les choisir et les proposer aux agriculteurs qui, s'ils les appliquent, recevront un paiement supplémentaire. Il y a donc complémentarité entre une approche globale et une approche spécifique.

Il en va de même pour les zones défavorisées. Après que l'on aura abandonné les critères historiques, nous proposons au titre du premier pilier une redéfinition des paiements directs fondée sur des régions homogènes, tout en donnant la possibilité aux États membres d'accorder d'emblée un complément de paiement – par exemple 5 ou 10 % – aux exploitations situées dans ces zones. Au titre du deuxième pilier, nous maintenons le paiement de compensations spécifiques que les États membres pourront verser à des régions ciblées – zones de montagne, autres zones défavorisées.

La décision de redéfinir les critères des zones défavorisées a été prise avant que je n'entre en fonction. Elle fait suite à une demande expresse de la Cour des comptes européenne, qui avait dénoncé l'hétérogénéité des paiements et le risque de distorsion que comportaient les critères existants, trop spécifiques et non mesurables au niveau européen. Soit la Commission cessait les paiements, soit elle définissait des critères objectifs applicables à l'ensemble de l'Union. Elle a donc choisi ces critères biophysiques, mesurables sur le terrain et reposant sur des données chiffrées. Pour en ajuster la définition et pour éviter de trop grandes différences entre la situation actuelle et la situation ultérieure, les États membres ont réalisé des simulations. Nous leur laissons également la possibilité de classer 10 % de leur surface agricole en zone défavorisée sur la base de critères spécifiques. La France ne me semble pas être le pays le plus pénalisé par ce dispositif. En revanche, des problèmes se posent pour d'autres États membres.

Le schéma de paiement prévu pour les petites exploitations s'inscrit dans un cadre général de simplification des règles, des procédures et des principes. Il concernera 20 à 25 % des exploitations européennes, qui représentent 4 à 5 % de la surface agricole de l'Union. Les contrôles et les obligations seront réduits au minimum. Il en résultera une simplification tant pour les agriculteurs que pour les administrations.

Pour ce qui est des normes, j'ai défendu devant mes collègues de la Commission la position suivante : le verdissement doit apporter une valeur ajoutée européenne à des pratiques agricoles bénéfiques à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles, mais nous devons simplifier les règles relatives à l'éco-conditionnalité et au bien-être animal, qui coûtent plus cher qu'elles n'apportent à la société. Il ne s'agit pas de ne pas respecter la législation européenne, qui prévoit certaines obligations pour les agriculteurs comme pour d'autres secteurs économiques, mais certaines dispositions sont d'application malaisée, font apparaître un taux d'erreur élevé dans les contrôles et n'apportent pas une grande valeur ajoutée.

Nous proposerons également la simplification de certaines mesures applicables au titre du deuxième pilier. Mais, entre ces propositions de la Commission et ce qui se retrouvera sur le terrain, il faut compter avec les interventions du Conseil, du Parlement et enfin de l'État membre, qui définira les conditions de mise en œuvre. J'espère que cette chaîne ne donnera lieu à aucune complication.

Cela me conduit à la question de M. Gaymard relative au processus de codécision entre la Commission et le Parlement. Après un an d'expérience et de travail en commun, je suis plutôt confiant. Sans doute la codécision allongera-t-elle le processus de décision, mais elle donnera aussi plus de consistance à la réforme. Alors que l'approche du Conseil est tributaire des intérêts des États membres, qui essaient chacun de « gratter » quelque chose en fonction de l'intérêt national – ce qui est légitime –, celle du Parlement dépendra davantage du positionnement politique des groupes. On peut donc espérer que l'intérêt territorial national se combinera avec l'intérêt social des représentants des différentes catégories de l'électorat au sujet du rôle de la PAC. Cette politique, jusqu'à présent très mal comprise par le citoyen de base, devrait gagner en légitimité. Malgré le prix à payer, à savoir le délai de 18 mois entre la proposition législative et la fin de la procédure, je suis optimiste.

Par ailleurs, je ne crois pas que le premier pilier doive simplement être consacré à l'économie et au marché, tandis que le deuxième ne concernerait que le niveau local. L'appui aux organisations de producteurs, aux systèmes assurantiels et aux fonds mutuels agricoles, à l'organisation des marchés locaux et au développement des circuits courts, qui est prévu dans le deuxième pilier, aura un impact économique, de même que le soutien direct aux zones défavorisées et aux zones de montagne. La différenciation, j'y insiste, s'établit entre une approche globale et une approche locale, pour atteindre des objectifs européens dans les deux cas.

L'idée d'une dégressivité prenant en compte l'emploi, Monsieur Gaubert, correspond à peu près à ce que nous envisageons actuellement.

Il est en revanche difficile de déterminer comment le « verdissement » se répartira dans le budget. Je ne pourrai proposer un certain pourcentage qu'en m'appuyant sur une étude d'impact en cours de réalisation. Mon intention est que la part de budget allouée au verdissement soit assez importante pour être incitative, mais qu'elle ne crée pas un

déséquilibre avec la part consacrée au soutien aux revenus des agriculteurs. Cela dit, les mesures de verdissement ne devraient pas être si difficiles à appliquer.

S'agissant de l'intervention sur les marchés, nous souhaitons étendre la liste des secteurs pour lesquels le stockage privé pourra s'appliquer. Nous entendons aussi permettre une intervention du stockage privé limitée à une région où apparaîtrait un déséquilibre. Nous étudions enfin la façon dont nous pourrions déclencher certaines mesures d'intervention fondées non seulement sur la variation de prix, mais aussi sur la variation de la marge revenant à l'agriculteur, laquelle peut être liée aux coûts de production, et non pas aux prix. Il faut être flexible et éviter de lancer des mesures trop tard ou trop tôt pour des raisons politiciennes.

S'agissant des relations commerciales, un accord agricole avec le Mercosur ne doit pas être « ambitieux » mais « équilibré ». Il faut non seulement examiner ce qui est supportable pour l'agriculture européenne, mais aussi adopter une approche offensive lorsqu'il existe un potentiel : après tout, l'agroalimentaire est un des premiers secteurs exportateurs de l'économie européenne. Quoi qu'il en soit, un accord n'est pas imminent et la proposition que la Commission mettra sur la table en matière agricole se fondera sur une étude d'impact. Je veillerai à ce que l'accord éventuel évite la mise en place de compensations, car cela signifierait que la PAC paierait pour d'autres secteurs de l'économie européenne. Je m'oppose à l'idée d'une ouverture sans limites au motif que l'on puisse accorder des compensations aux agriculteurs. Mieux vaut être prudent et ne pas faire plus que l'on ne peut.

La contribution de la PAC à la lutte contre le réchauffement climatique, Madame Poursinoff, passe par les mesures de « verdissement » en faveur des pâturages permanents, de la rotation et de la diversification des cultures. Nous tentons d'élaborer des indicateurs pour mesurer leur effet sur la fixation du carbone et sur la réduction des émissions.

En outre, le deuxième pilier comportera des mesures agro-environnementales touchant à l'investissement et à l'innovation. La réduction de l'impact sur le réchauffement climatique sera déterminante pour fixer le niveau des aides. Ce sera le cas, par exemple, des aides à l'achat de matériel agricole.

Il est un peu tôt, Monsieur Dionis du Séjour, pour vous indiquer quel sera le solde de la nouvelle PAC pour la France, puisque j'ignore les perspectives budgétaires. Quant aux distorsions de concurrence que vous évoquez, le commissaire László Andor vous dira mieux que moi qu'il n'existe pas de politique européenne en matière de droit du travail : la législation est toujours du ressort des États membres et la marge de la Commission est très réduite.

M. Jean Dionis du Séjour. C'est important de le souligner !

M. Dacian Cioloș. La Commission – notamment Michel Barnier et László Andor – réfléchit à des propositions pour « communautariser » ces questions autant que possible, mais cela n'est pas imminent.

Les paiements directs, vous le savez, sont de façon générale découplés. Nous nous efforcerons d'utiliser toute notre marge de manœuvre en matière de paiements couplés pour des régions et des secteurs bien particuliers, lorsque le besoin sera dûment justifié par l'État membre. Je suis bien conscient du caractère très spécifique de certaines situations.

Le paquet « Qualité », Madame Massat, a été remis au Conseil et au Parlement. Il ne comprend pas le label « montagne » car j'ai introduit cette idée sans qu'il nous soit laissé le temps de mener l'étude d'impact qui doit accompagner toute proposition de la Commission. Mais je serai favorable à toute initiative du Conseil ou du Parlement en ce sens, comme je serai favorable à une initiative concernant les circuits courts. Dans le cas contraire, la Commission reviendra avec une proposition fondée sur une étude d'impact.

La question du stockage pour gérer la volatilité des prix, Madame Vautrin, ne peut être abordée au seul niveau européen puisque le marché mondial est ouvert. Il est inutile de mettre en place un système pour l'Union si l'Ukraine ou la Russie décident d'agir de manière unilatérale. Le G20, qui se tient actuellement sous présidence française constitue une opportunité mais je crains que l'idée ne reçoive pas un grand appui.

Le soutien à la rotation et à la diversification des cultures permettra de développer la culture de la luzerne et, plus généralement, des protéinagineux et des oléagineux. Cela dit, on ne peut revenir sur les décisions consécutives au bilan de santé de la PAC en 2008, s'agissant des paiements couplés.

De même, tout le monde se tourne aujourd'hui vers la Commission à propos des droits de plantation dans le secteur viticole, alors que c'est le Conseil qui a décidé leur suppression en 2008. En tant que commissaire, je dois inscrire mon action dans le cadre d'un règlement du Conseil. En outre, je ne souhaite pas que la réforme globale de la PAC soit l'occasion de rouvrir des dossiers sectoriels.

Le rapport que la Commission doit remettre en 2012 au Conseil et au Parlement sur la mise en œuvre et l'impact de la réforme du secteur vitivinicole n'est pas censé aborder la question des droits de plantation, mais je suis prêt à examiner dans ce cadre si des éléments nouveaux justifient une nouvelle analyse. Quoi qu'il en soit, nous devons agir avec réalisme et prendre en compte la situation du marché actuel. Quel serait le rôle des droits de plantation dans le nouveau marché ? Je ne suis pas contre la discussion pour peu qu'on la mène dans un certain cadre. Les États membres ayant déjà rendu leur décision, il faut revenir avec des propositions constructives.

Concernant l'aide alimentaire aux plus démunis, la Commission a proposé une réforme au Conseil et au Parlement. Il existe à l'évidence, parmi les États membres, une minorité de blocage qui, contrairement au Parlement, souhaite mettre fin à ce soutien. Je souhaite pour ma part le maintenir et je suis embarrassé par la décision de la Cour de justice des communautés européennes. Comment appliquer cette mesure sans disposer de stocks publics ? L'intervention sur les marchés, utilisée comme filet de sécurité, n'est plus systématique, si bien que nous risquons de ne pouvoir agir faute de stocks. Nous nous efforçons de trouver une solution intermédiaire qui ne se heurterait pas à la minorité de blocage du Conseil.

J'envisage par ailleurs de développer, au sein de la Commission, un instrument plus performant de collecte et de publication des données relatives aux stocks, aux marchés, à la production, aux revenus des producteurs et aux marges, afin que les opérateurs, y compris les agriculteurs, puissent être informés. J'espère que la réunion des ministres de l'agriculture du G20 permettra également d'avancer dans cette voie.

La Commission est prête à anticiper le versement des paiements pour aider les agriculteurs à faire face à la sécheresse, mais la législation européenne actuelle ne prévoit

aucune aide complémentaire. La France dispose encore d'une certaine marge pour utiliser les aides d'État. Nous nous efforcerons de traiter les demandes avec célérité.

La définition de la « petite exploitation » variera sans doute d'un État membre à l'autre. Nous essaierons de fixer des principes au niveau européen, à charge pour les États d'apporter une définition plus précise au niveau national.

En matière de recherche et d'« agriculture de la connaissance », nous souhaitons favoriser la connexion entre les agriculteurs et les instituts de recherche appliquée ou fondamentale, ainsi que le financement des transferts de la recherche vers la pratique. Nous voulons également qu'un financement spécifique permette d'élargir le conseil et la formation agricoles à ces thèmes. Enfin, je travaille avec ma collègue en charge de la recherche, Máire Geoghegan-Quinn, à la création, au niveau national et au niveau européen, d'un réseau de bonnes pratiques favorisant le partage des fruits de la recherche et de l'innovation, et qui combinerait les moyens de la politique européenne de recherche et ceux de la PAC.

Les mesures concernant l'agrotourisme, Monsieur Dumas, se retrouveront dans le deuxième pilier, comme toutes les mesures relatives à la diversification. Une marge assez large sera laissée aux États membres pour les définir en fonction des spécificités locales.

Pour les éleveurs allaitants, Monsieur Auclair, la possibilité d'un couplage de la prime sera maintenue dans les secteurs où cela se justifie. En matière de normes environnementales, nous œuvrons à une simplification et à une clarification.

S'agissant du secteur coopératif, la marge d'intervention communautaire est réduite. En effet, une coopérative fonctionne sur la base de son statut, lequel est décidé par les membres de la coopérative, dans le cadre des législations nationales. Ce que je peux dire, c'est que la Commission soutiendra, au sein de la PAC, toute forme d'initiative pour une action collective.

La nouvelle PAC ne se traduira pas par un bouleversement de la politique spécifique à l'égard des régions ultrapériphériques (POSEI). S'agissant des circuits courts, elles bénéficieront, comme les autres régions d'Europe, des mesures de mise en valeur des produits locaux que nous proposerons dans le paquet « Qualité », ainsi que des mesures spécifiques de soutien financier inscrites au deuxième pilier. Ce matin même, j'ai eu une discussion très intéressante à ce sujet à l'assemblée permanente des chambres d'agriculture. Le développement de filières territoriales à circuit court s'intègre parfaitement aux propositions que nous ferons.

Les États ont jusqu'en 2012 pour transposer la directive sur l'eau. Nous verrons alors de quelle manière les instruments de soutien et d'incitation de la PAC pourront contribuer aux mesures prévues par ce texte. Le règlement comportera sans doute une possibilité d'ajustement en fonction de la manière dont la directive sera transférée.

Après l'abandon des références historiques, la mise en place du nouveau schéma de paiement comportera une période de transition assez longue pour que les agriculteurs et les régions puissent s'adapter. Sa durée sera fixée au cours du processus décisionnel avec le Conseil et le Parlement.

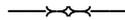
Monsieur Morisset, non seulement les États membres pourront apporter des aides complémentaires aux zones « Natura 2000 », mais il est également prévu que les exploitations

qui y sont implantées et qui en respectent certains principes bénéficient automatiquement de la reconnaissance de verdissement, de même que les exploitations certifiées « agriculture biologique ».

Vous aurez remarqué, Monsieur Brottes, que je n'ai pas une fois évoqué l'OMC dans mes propos sur la PAC. Nous menons la réforme de la PAC pour les Européens et avec les Européens, je n'ai pas l'intention de l'aligner en quoi que ce soit sur l'OMC. Nous verrons cela après.

Au sujet d'un éventuel observatoire européen des marges, nous essayons de développer des instruments de collecte de l'information et de statistique pour mener cette analyse au sein de la Commission. Le succès de cette démarche dépendra de la coopération des opérateurs du secteur et des pays membres.

Le Président Serge Poignant. Le Président Lequiller et moi-même vous remercions vivement pour cet échange très dense et pour la clarté de vos propos. Nous vous félicitons et vous encourageons à soutenir nos positions.



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 25 mai 2011 à 16 h 45

Présents. - M. Jean Auclair, M. François Brottes, M. Jean Dionis du Séjour, M. William Dumas, Mme Corinne Erhel, M. Claude Gatignol, M. Jean Gaubert, Mme Pascale Got, M. Jean Grellier, Mme Annick Le Loch, M. Jean-Louis Léonard, Mme Marie-Lou Marcel, M. Philippe Armand Martin, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Marie Morisset, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Serge Poignant, M. Jean Proriol, M. Michel Raison, M. Francis Saint-Léger, M. Alfred Trassy-Paillogues, Mme Catherine Vautrin, M. René-Paul Victoria

Excusés. - M. Jean-Pierre Decool, M. Daniel Fasquelle, M. Henri Jibrayel, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Jean-Marc Lefranc, M. Jacques Le Guen, M. Jean-Claude Lenoir, Mme Josette Pons, M. Lionel Tardy

Assistaient également à la réunion. - Mme Monique Boulestin, Mme Marie-Louise Fort, M. Jean-Claude Fruteau, M. Hervé Gaymard, M. Guy Geoffroy, M. Régis Juanico, M. Pierre Lequiller, Mme Anny Poursinoff, Mme Catherine Quéré, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Gérard Voisin