

Dacian Cioloș

Membre de la Commission Européenne
chargé de l' Agriculture et du Développement rural

Un nouveau partenariat entre l'Europe et les agriculteurs

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Discours de présentation des propositions législatives sur la
réforme de la politique Agricole Commune au Parlement
européen

Bruxelles, 12 octobre 2011

Mesdames, Messieurs,

Nous franchissons une étape importante pour l'avenir de l'agriculture européenne.

Nous avons eu le débat public que j'ai lancé ici même, le 12 avril 2010 ; les échanges autour de la Communication.

Je vous remercie pour la valeur ajoutée que vous avez apporté pendant cette période, notamment avec votre implication dans le débat public, les rapports Lyon et Dess, mais aussi tous les débats que nous avons eus.

Ce processus a montré qu'une redéfinition de la PAC est nécessaire.

Il faut établir un nouvel équilibre dans le cadre d'un véritable partenariat entre la société, qui offre les ressources financières d'une politique publique, et les agriculteurs, qui font vivre les zones rurales, qui sont au contact des écosystèmes et qui produisent notre nourriture.

Les objectifs clefs de cette réforme sont les suivants :

- Mettre la compétitivité de toutes les agricultures européennes au service de notre sécurité alimentaire.
- Jeter dès maintenant les bases d'une nouvelle compétitivité à long terme, à la fois économique ET écologique.
- Assurer la présence d'une agriculture qui se développe harmonieusement sur l'ensemble des territoires européens.
- Et enfin – un objectif transversal : simplifier la PAC

1) Mettre la compétitivité de toutes les agricultures européennes au service de notre sécurité alimentaire.

Les mesures qui visent à renforcer la compétitivité de l'agriculture européenne doivent prendre en compte les changements du contexte et de l'environnement économique de ces dernières années à travers deux facteurs : les marchés et le revenu des producteurs.

Depuis les années 1990, les préoccupations se sont déplacées de la question de la simple compétitivité internationale de l'agriculture européenne vers la question de l'instabilité des marchés agricoles et de la volatilité des prix et des revenus.

Les risques pour l'agriculture européenne viennent non seulement des aléas météorologiques, du changement climatique, mais en plus, de l'instabilité des marchés et des brusques chutes de prix ou des revenus des producteurs.

S'ajoute le problème récurrent du revenu des producteurs.

Nos réponses:

- Des nouveaux paiements directs

L'efficacité de notre politique actuelle s'est érodée. Les paiements actuels basés sur une multitude de systèmes prenant leur source dans des références historiques ont perdu en efficacité. Ils sont fragilisés par le manque de crédibilité et de lisibilité pour le grand public.

Nous devons changer de paradigme. Les références historiques sont périmées. Je vous propose de mettre en place un modèle renouvelé, avec un soutien mieux ciblé, lié à la surface, avec 2014 pour année de référence.

La surface agricole mise en valeur sera un élément central du nouveau modèle de paiement, avec la prise en compte à la fois de la dimension productive et des biens publics générés sur ces terres.

Cette approche nécessite d'aller vers la convergence car une même base productive, un même niveau de production de biens publics, doit appeler un niveau similaire de soutien.

Alors pourquoi le niveau de convergence a-t-il été limité à 1/3 de la différence entre les paiements les plus bas et 90% de la moyenne européenne pendant la période?

Comme vous le savez, la PAC se réforme en même temps que les décisions sur les perspectives budgétaires. Nous devons prendre en compte nos objectifs, mais également la faisabilité politique d'une décision sur le budget total, y compris celui de la PAC

La politique – plus encore au niveau européen – c'est l'art du possible et des équilibres. Le plus important est d'impulser un mouvement dans la bonne direction, ce que nous faisons : d'une part en franchissant une première étape d'ici 2020 ; d'autre part, en fixant l'objectif d'une équité plus achevée lors des prochaines perspectives financières.

Pour ce qui est des éléments de convergence internes aux Etats membres et aux régions, qui ne dépendent pas d'aspects budgétaires externes, mais qui sont aussi très importants, nous avons fixé un objectif plus rapide. Celle-ci doit être effective pour les aides payées à partir de l'automne 2019 au titre du budget 2020.

- Des soutiens différenciés sur la base de besoins objectifs

La PAC doit contribuer à renforcer la viabilité du secteur agricole dans sa diversité, ce qui nous a amené de travailler sur une différenciation objective des soutiens. C'est pour cela que nous proposons aux Etats membres un mécanisme de soutiens directs évolutif :

- Avec des aides spécifiques pour les jeunes agriculteurs. Jusqu'à 2% des enveloppes nationales des Etats membres pourront être consacrés à un paiement additionnel représentant 25% de la moyenne des droits pour 5 ans, pour un maximum de 25 hectares. Il s'agit là d'une mesure structurelle qui répond au défi démographique. C'est un défi pour TOUS les Etats membres. C'est l'avenir de zones rurales ouvertes qui est en jeu. Et donc ce dispositif doit être obligatoire pour l'ensemble des Etats membres
- Avec des aides couplées. Il faut avoir le courage d'aller contre la mode ou des théories économiques répandues mais dépassées lorsque c'est indispensable pour maintenir des secteurs vulnérables et que c'est objectivement nécessaire. Nous proposons de maintenir ce dispositif, dans ses limites globales actuelles, à condition que chaque utilisation des paiements couplés soit bien justifiée.

- Avec la possibilité pour les Etats membres de cibler jusqu'à 5 % des aides de leur premier pilier vers les soutiens à l'agriculture située dans les zones défavorisées. Cela aussi, c'est un pas vers davantage d'équité et une contribution à la sécurité alimentaire. Dans le même temps, nous maintenons la mesure de développement rural pour les zones défavorisées, avec une augmentation de l'aide maximale portée à 300 €/ha.

C'est ainsi que nous permettrons la mobilisation de tout le capital productif de l'Union européenne. Cela passe non seulement par le recours à toutes nos agricultures, où qu'elles soient, mais aussi par des soutiens aux revenus mieux ciblés sur les agriculteurs et les structures qui en ont véritablement besoin.

Je doute sérieusement que des aéroports ou des golfs aient besoin d'une aide aux revenus agricoles.

C'est pourquoi, nous proposons d'établir une définition des agriculteurs actifs avec des critères précis pour ne pas pénaliser les vrais agriculteurs y compris les agriculteurs à temps partiel. Les agriculteurs actifs seront ceux qui ont une action tangible vis-à-vis de la production agricole, vis-à-vis de la gestion des ressources naturelles. C'est pourquoi nous avons institué un critère selon lequel les aides directes reçues doivent représenter au moins 5 % des recettes non agricoles du demandeur d'aides directes. Nous avons aussi institué une obligation de travail minimal sur les surfaces agricoles car la PAC n'a pas vocation à rémunérer des sofas farmers.

De même, au-delà d'un certain montant d'aides, est-il encore acceptable de parler d'aides de base aux revenus ? Je ne le crois pas non plus.

La Commission propose la dégressivité des aides de base au revenu à partir de 150 000€ ; leur plafonnement à partir de 300 000€. Cela répond à la préoccupation exprimée par le Parlement en juin dans le Rapport Dess quant au risque de "remise en cause de la légitimité des paiements directs" et à la demande claire d'un Européen sur deux.

Ce mécanisme prend en compte la diversité des agricultures et ne pénalisera pas des exploitations qui créent réellement des emplois. La masse salariale sera déduite du seuil de déclenchement de la dégressivité comme du plafonnement.

Cela prend en compte aussi la bonne gestion des ressources naturelles attendue de chaque ferme, qu'elle soit petite ou grande. L'aide "verte" ne sera pas soumise à la dégressivité ou au plafonnement.

2) Jeter les bases d'une nouvelle compétitivité à la fois économique ET écologique.

La PAC doit également être à la hauteur du défi de la durabilité à la fois sur le plan économique et environnemental. Les deux formes de durabilité sont indissociables lorsque l'on parle d'un secteur qui tire son existence et sa performance économique des ressources naturelles et de leur utilisation, qui sont non seulement facteurs de production mais aussi des biens publics.

- Préservation des équilibres naturels

Pendant des années, les agriculteurs ont été poussés sur la voie d'une productivité sans contrainte, sans prise en compte de la réalité des écosystèmes et de la fragilité des ressources naturelles. Ils le payent avec les accusations permanentes d'être des pollueurs. Nous ne pouvons pas perpétuer cette erreur.

Nous devons stimuler les agriculteurs pour qu'ils prennent en compte, dans leur travail quotidien l'élément de compétitivité à long terme, grâce à des pratiques de production agricole durables.

Les pratiques prévues dans le cadre du verdissement – et nous pouvons les améliorer ensemble – sont destinées à intégrer l'objectif de sécurité alimentaire à long terme.

Si une lisière forestière protège le sol contre l'érosion par le vent et l'eau, elle n'est pas une perte pour la sécurité alimentaire. Au contraire: ces quelques hectares non productifs protègent la sécurité alimentaire en préservant plus d'hectares qu'il n'en faut pour constituer cette lisière.

Le soutien à une meilleure gestion des ressources naturelles, c'est une aide liée à quelques pratiques agricoles simples dont les effets positifs ne sont plus à démontrer (la diversification des cultures, le maintien de pâturages permanents, la préservation de réservoirs de biodiversité et d'éléments de paysages).

Nous avons fait ce choix d'un nombre limité de mesures d'application obligatoire partout en Europe parce que d'un côté, ces mesures permettent de lutter contre le changement climatique, la perte de biodiversité et l'érosion des sols de façon simple et efficace ; de l'autre, elles ne mettent ni les agriculteurs, ni les administrations face à une surcharge disproportionnée. Ce sont des mesures applicables sur l'ensemble du territoire européen. Les distorsions entre agriculteurs sont donc évitées.

Avec ce mécanisme, nous plaçons clairement les agriculteurs et les contribuables dans une position gagnant-gagnant.

- Un effort sans précédent pour l'agriculture de la connaissance

En parallèle, nous allons déployer des moyens nouveaux pour la recherche et l'innovation. L'agriculture de demain, c'est l'agriculture de la connaissance. C'est la matérialisation dans la pratique de ce concept qui nous permettra de produire plus avec moins, de concilier les aspects économiques et écologiques et de tirer le secteur agricole à la fois vers davantage de compétitivité et de durabilité. Elle engendrera aussi une meilleure adaptation à la demande des marchés et aux contraintes productives.

Pour cela, j'ai proposé dans les perspectives financières de doubler l'effort de recherche agronomique.

Il ne s'agit pas uniquement de financer du travail de laboratoire. Car si elles ne sortent pas des laboratoires, même les meilleures idées sont inutiles. Il s'agit de développer les technologies les plus pertinentes pour les agriculteurs ; il s'agit également de faciliter les transferts de connaissances, de resserrer les liens de coopération entre la communauté agricole et la communauté scientifique.

Ces objectifs clefs pour jeter les bases d'une véritable agriculture de la connaissance seront au cœur du partenariat pour l'innovation qui permettra de mobiliser les gisements de productivité de l'UE.

- Organisation des filières pour une répartition durable de la valeur ajoutée

A côté des outils de durabilité écologique, de l'innovation et de la recherche, il nous faudra également, dans les prochaines années, plus que jamais, des outils de durabilité économique.

Au sein d'une chaîne alimentaire où le maillon le plus essentiel – la production agricole primaire – est aussi le plus fragile, nous devons rétablir l'équilibre et renforcer la position des agriculteurs.

Il faut assurer une meilleure répartition de la valeur ajoutée.

C'est ce que je vous propose en donnant la possibilité à tous les agriculteurs, dans tous les domaines couverts par l'Annexe 1 du Traité, de s'organiser. C'est une mesure qui ne coûte rien, c'est l'offre d'un cadre juridique adapté à la réalité des filières agricoles, mais qui peut apporter beaucoup aux producteurs agricoles pour un positionnement plus efficace sur le marché.

Dès lors que les professionnels le demandent, la reconnaissance par les Etats membres des organisations de producteurs, des associations d'organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles doit être obligatoire pour l'ensemble des filières.

Je vous propose de clarifier les règles de la concurrence. Rien ne justifie que l'on empêche les organisations de producteurs d'assurer une planification et un ajustement de la production à la demande du marché, en particulier en termes de qualité et de quantité, alors que toutes les grandes entreprises le font.

Cette organisation sera un pas vers davantage de durabilité économique, au côté des autres outils que je vous propose, pour permettre aux agriculteurs d'affronter des crises de plus en plus nombreuses et de plus en plus brutales.

- Outils modernes de gestion des crises pour surmonter les défis économiques

Je propose :

- Une réserve de crise de 3,5 milliards d'euros à utiliser pour des mesures de marché, en cas de crise sur le marché ou perte de confiance de la part des consommateurs à grande échelle.
- Une clause de perturbation exceptionnelle pour parer aux imprévus les plus graves. La Commission doit pouvoir prendre des mesures d'urgence, sans délai en cas de crise : nous avons tous en mémoire la crise E-coli dernièrement ou encore les crises sanitaires majeures de cette dernière décennie. Nous devons être armés pour faire face aux crises dès qu'elles sont là et non pas avec plusieurs mois de retard. Que se soit par l'activation des filets de sécurité qui demeureront, l'intervention ou un stockage privé réellement opérationnel, ou par des mesures exceptionnelles supplémentaires, la chose première est de pouvoir agir rapidement, sans attendre que les crises enflent, sans attendre qu'elles ne mettent à terre le secteur agricole concerné. Efficacité et réactivité, voilà les maîtres mots des outils de gestion de marché que je vous présente.
- Dans le cadre du second pilier, un nouvel outil de gestion des crises, un outil de lutte contre la volatilité, qui aura pour philosophie « aide-toi, et l'Europe t'aidera », autrement dit : souscrivez à des assurances, créez des fonds et la Commission vous soutiendra.

3) Dimension territoriale: assurer la compétitivité de l'agriculture sur l'ensemble des territoires européens

Enfin, nous devons éviter une fracture territoriale entre d'un côté des zones de très forte compétitivité qui mettent en péril la durabilité des écosystèmes et d'un autre côté des zones en voie de désertification.

La PAC doit soutenir la continuité territoriale de l'agriculture et de sa compétitivité. Les programmes de développement rural 2014-2020 joueront un rôle crucial.

- Une gouvernance plus efficace, centrée sur des objectifs

La Commission propose aux Etats membres d'aller vers une nouvelle gouvernance, basée sur des contrats de partenariat entre la Commission et les Etats membres, incluant des fonds structurels et le fonds de développement rural. L'approche "Contrat de Partenariat" inclura, parmi d'autres mécanismes de coordination nationale et avec la Commission, des conditionnalités ex-ante à respecter par les Etats membres avant l'approbation des programmes par la Commission. Elle permettra de faciliter la mise en œuvre des programmes.

C'est important de préciser ici que les règles communes entre le développement rural et les fonds structurels porteront seulement sur les principes généraux et la coordination stratégique nationale, la spécificité de la PAC et les liens solides entre les deux piliers étant pleinement préservés dans le règlement horizontal qui fait parti du paquet présenté aujourd'hui.

Je m'engage à travailler de très près avec les Etats membres dans cette phase préparatoire pour limiter les problèmes, les malentendus et les besoins de modification après l'approbation des programmes.

Un bon travail de préparation nous permettra de développer des stratégies cohérentes, claires, avant l'adoption des programmes pour décliner efficacement et à tous les niveaux, du global au local, la compétitivité de l'agriculture et du monde rural.

Les Etats membres ne seront plus liés à des axes. Ils auront véritablement la possibilité de définir de façon flexible des stratégies de mise en valeur du potentiel local dans le cadre d'objectifs communautaires. Mais les obligations d'appliquer certaines mesures telles que les mesures agroenvironnementales ou les approches LEADER resteront.

Cette gouvernance permettra la modernisation du monde rural par le biais des investissements dans les infrastructures publiques et privées tout en stimulant un secteur agricole dynamique, innovant qui permet aux territoires de se projeter vers d'autres activités non agricoles.

Les Etats membres auront la possibilité d'adopter des sous programmes sectoriels spécifiques, pour aider à la modernisation de secteurs particuliers dans des régions où ces secteurs jouent un rôle important.

- Des mesures plus flexibles et plus pertinentes pour soutenir la compétitivité des zones rurales

Des mesures nouvelles seront au service de la compétitivité et de la croissance des zones rurales autour de 6 priorités : encourager l'innovation ; accroître la compétitivité ; travailler à l'organisation et la gestion des risques ; préserver les écosystèmes ; encourager une utilisation efficace des ressources ; et promouvoir l'inclusion sociale.

Dans ce cadre général, vingt mesures sont prévues, parmi lesquelles :

- Un paquet cohérent pour l'agriculture de la connaissance avec notamment le soutien aux transferts de connaissances, services de conseil et d'information (il y a deux mesures) et à la coopération entre agriculteurs et scientifiques.
- Un effort supplémentaire pour l'agriculture tournée vers la qualité. Il sera possible de soutenir à hauteur de 3000 € par exploitation les démarches de qualité, et la certification. La conversion et le maintien de l'agriculture biologique seront également soutenus par une nouvelle mesure spécialement dédiée à ce type d'agriculture.
- Une vraie stratégie pour une agriculture qui investit. Des outils plus efficaces seront disponibles pour encourager les investissements dans le cadre d'une mesure regroupant toutes les catégories d'investissements physiques, avec la possibilité pour les Etats membres d'offrir des intensités d'aides plus élevées pour les investissements des jeunes agriculteurs, les investissements dans les zones défavorisées, les investissements innovants et les investissements collectifs.
- Un soutien clair à une agriculture organisée et qui commercialise mieux ses produits. Nous allons soutenir l'organisation, avec des mécanismes pour la création et le maintien de groupements de producteurs ouverts pour l'ensemble des Etats membres, anciens et nouveaux. La coopération sera soutenue : les initiatives collectives telles que la création de circuits courts de commercialisation, les efforts collectifs de développement de nouveaux produits et les coopérations entre les petits acteurs économiques qui souhaitent mettre en commun des moyens. Les groupes d'action locale LEADER seront renforcés.
- Une volonté de développer une agriculture source d'emploi et l'esprit d'entreprise dans le cadre d'une nouvelle mesure pour le "développement agricole et économique" ('Farm and Business Development'). Celle-ci permettra de soutenir à la fois les jeunes agriculteurs qui s'installent, le développement des petites exploitations et la diversification économique non agricole, avec un soutien pouvant aller jusqu'à 70 000 €.

4) Un objectif transversal : simplifier la PAC

Pour l'ensemble des schémas et outils que nous avons proposé, nous avons pris en compte l'impératif de la simplification.

Que ce soit pour les paiements directs, avec un outil simple, pour les administrations, comme pour les agriculteurs à savoir un dispositif unique nouveau, simplifié dans sa gestion et forfaitaire pour les petits agriculteurs. Il s'agit d'un soutien forfaitaire de 500 à 1000 €. Cette aide n'empêchera pas la restructuration car, dans le même temps, la cession de terres par les petits agriculteurs arrêtant leur activité agricole à d'autres exploitations sera encouragée par le biais d'une nouvelle mesure de restructuration dans le deuxième pilier, encourageant la sortie des petits agriculteurs qui le désirent.

Les mesures de verdissement ont aussi été conçues avec cette exigence de rationalité en termes de mise en œuvre. Elles seront contrôlées et payées en même temps et avec les mêmes dispositifs que les aides de base au revenu. Il était hors de question de multiplier les contrôles ou la paperasserie tant pour les agriculteurs que les administrations nationales.

Tout en assurant une gestion méthodique de l'argent public, nous pouvons réduire le poids des contrôles, par exemple en récompensant les Etats membres qui plusieurs années de suite ont un taux d'erreur inférieur à 2%.

De même, la conditionnalité de l'aide de base aux revenus sera plus simple, concentrée sur des objectifs pertinents pour les agriculteurs et pour l'environnement. Le nombre de GAECs (Bonnes pratiques agroenvironnementales) sera réduit de 15 à 8 ; et 5 Statutory Management Requirements sur 18 seront éliminés.

Cette réforme de la conditionnalité permettra plus de clarté dans les règles d'éligibilité et je souligne d'ailleurs que dans le cadre du verdissement, les éléments de paysage, murets, bosquets, haies par exemple seront pris en compte dans le cadre de 7% de réservoirs écologiques à atteindre.

L'agriculture est au cœur des dynamiques locales et nous devons la soutenir dans toute sa diversité. C'est notre alimentation, mais aussi un vaste ensemble de biens publics, nos cultures, nos traditions, nos valeurs, nos ressources naturelles, l'avenir de nos territoires et de notre patrimoine.

A présent, s'ouvre la phase essentielle des discussions sur les propositions de la Commission.

Pour la première fois de l'histoire, ces discussions se feront sur un pied d'égalité entre le Conseil et le Parlement.

C'est une chance historique pour la Politique agricole commune. Nous devons la saisir pleinement.

La percée démocratique de la PAC doit permettre de renforcer cette passerelle européenne entre d'un côté un monde de plus en plus urbain et de l'autre une agriculture de plus en plus stratégique. L'importance de l'agriculture ne se compte pas au nombre d'agriculteurs, au contraire !

Le projet que je vous propose est un projet profondément européen, un projet qui, dès le départ, a intégré la diversité. Bien entendu, il peut être amélioré, et c'est le sens de la période qui s'ouvre aujourd'hui.

L'agriculture est un travail de patience, la PAC doit être un investissement de long terme.