

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TO/pk

Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Procès-verbal de la réunion du 25 octobre 2010

ORDRE DU JOUR :

Echange de vues avec le Commissaire européen de l'Agriculture et du Développement rural

*

Présents : M. Lucien Clement, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Fernand Etgen, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Henri Kox, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Fernand Boden, M. Ben Scheuer, M. Carlo Wagner, M. Raymond Weydert

M. Dacian Ciolos, Commissaire européen à l'Agriculture et au Développement rural

M. Yves Madre, M. Roger Waite, de la Commission européenne (Cabinet de M. Dacian Ciolos)
M. Ernst Moutschen, Chef de la Représentation de la Commission européenne au Luxembourg

M. Romain Schneider, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Marc Kreis, M. Roby Ley, M. André Loos, M. Marc Mathekowitsch, Mme Françoise Probst, M. André Vandendries, M. Léon Wietor, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean Colombera, M. Claude Haagen

*

Présidence : M. Roger Negri, Président de la Commission

Echange de vues avec le Commissaire européen de l'Agriculture et du Développement rural

Suite à la signature du livre d'or de la Chambre des Députés, accompagnée de la prise de photo officielle, et après quelques mots de bienvenue, M. le Commissaire européen à l'Agriculture et au Développement rural est invité à se prononcer par rapport aux sujets esquissés qui intéressent plus particulièrement le monde agricole luxembourgeois.

M. le Commissaire renvoie, de prime abord, au pouvoir accru des parlements nationaux dans le rouage institutionnel communautaire, suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Un pouvoir de codécision a été accordé aux parlements nationaux en ce qui concerne l'ensemble de la politique agricole commune (PAC). Ces parlements ont donc la possibilité d'intervenir dans le processus décisionnel, durant la phase consultative obligatoire de huit semaines après le dépôt d'une initiative législative communautaire.

L'orateur souligne que la PAC ne peut être dissociée des territoires nationaux, qui, dans toute leurs spécificités, sont représentés par les parlements nationaux. Par conséquent, l'orateur entend accorder, durant son mandat, une attention particulière à cette interaction avec les parlements nationaux.

En ce qui concerne l'avenir de la politique agricole commune, évoquée par M. le Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, M. le Commissaire remarque qu'il n'entend pas, à ce stade, entrer dans le détail des orientations projetées, puisque ce n'est qu'en mi-novembre que la Commission européenne va publier une communication y relative.¹

L'orateur souligne qu'on ne doit toutefois pas s'attendre à des surprises ou revirements dans la PAC. Les réflexions et travaux afférents se font en toute transparence et visent à refléter les attentes de l'ensemble des citoyens européens. La politique agricole commune ne peut pas être considérée comme une simple politique sectorielle qui ne concernerait que le monde rural au sens étroit. Les réorientations qui seront proposées tiennent également compte des débats publics organisés à ce sujet en printemps 2010.

Il rappelle que, depuis sa mise en place, la PAC n'a cessé d'être adaptée à de nouvelles circonstances et à l'évolution du contexte socio-économique. Son objet principal est et restera néanmoins la **production alimentaire**. Cette fonction ainsi que son objectif de garantir la sécurité alimentaire européenne à long terme, concernent tout un chacun.

Ensuite, la PAC devrait garantir une bonne gestion des ressources naturelles suivant les critères d'un **développement durable** écologique et économique. En effet, la biodiversité, la terre et l'eau sont à considérer comme des biens publics. Cet objectif concerne donc également l'ensemble de la société européenne.

La PAC vise enfin le **développement rural**. Il s'agit d'un objectif à ne pas négliger. Des régions européennes entières ne connaissent pas ou peu d'autres activités économiques que celles liées directement ou indirectement à l'agriculture. La vie économique et sociale dans ces territoires ruraux doit être maintenue. Cet objectif devrait également concerner l'ensemble de la société.

¹ COM(2010) 672 final : « La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir »

L'argent public employé aux fins de cette politique communautaire doit par conséquent bénéficier à l'ensemble de la population européenne et son utilisation doit se faire en toute transparence. Une autre exigence à respecter, cruciale pour les producteurs agricoles, est celle de la prévisibilité et de la stabilité dans le temps de la PAC.

La structuration de la PAC autour de deux piliers complémentaires sera maintenue. Cela n'empêche que le rôle de chacun de ces piliers doit être mieux défini et leur complémentarité doit être améliorée.

Ainsi, le premier pilier devrait regrouper tous les paiements de soutien direct à l'agriculture qui visent au moins un des trois objectifs cités ci-avant.

En ce qui concerne les zones défavorisées, l'orateur estime que, même si les Etats membres doivent garder une certaine flexibilité leur permettant de soutenir certains types d'action dans ces zones, il serait utile qu'un mécanisme de soutien financier soit prévu au premier pilier, mécanisme qui soit clair et identique pour toutes les zones défavorisées de l'Union européenne.

Les instruments d'intervention sur le marché devraient également être maintenus. Ces instruments devraient toutefois être compris dans leur caractère de « filet de sécurité ». Ce caractère devrait être renforcé en rendant ces mécanismes d'intervention sur les marchés agricoles plus souples, plus adaptées aux spécificités de ces marchés. Il s'agit notamment de permettre des interventions rapides, afin de prévenir des situations de crise, tout en excluant que ces interventions ne deviennent un débouché permanent pour certaines productions agricoles ou producteurs.

Une piste importante à creuser est le développement d'instruments permettant aux exploitants agricoles de gérer la volatilité des prix, et donc de leurs revenus, sur les marchés agricoles. La réflexion se porte vers des systèmes assurantiels, comme des fonds mutuels auxquels contribuent les producteurs et la main publique et qui sont gérés par le secteur lui-même.

D'autres instruments de gestion visant à améliorer la rencontre de l'offre et de la demande, spécifiques à certains secteurs, devraient être mis en place. Un de ces secteurs est le secteur laitier. Un moyen pour y parvenir pourrait être une implication plus forte des organisations de producteurs et organisations interprofessionnelles. Il ne s'agit point de revenir vers des systèmes de gestion administrative des quantités produites ou à des prix administrés. Pareils systèmes figent les marchés et ne permettent pas aux producteurs de s'adapter à l'évolution de la demande. Le système du passé constituait, par ailleurs, un frein à une plus forte présence du secteur agro-alimentaire européen sur le marché mondial.

Le deuxième pilier de la PAC devrait être un instrument d'appui à la modernisation et restructuration du secteur agricole et agro-alimentaire. La mise en œuvre de cet instrument doit aller de pair avec le soutien du développement de l'espace rural.

Dans ce contexte, le programme LEADER va rester une initiative phare au sein du deuxième pilier. Les expériences récoltées grâce aux projets développés à l'aide de ce programme avec son approche « bottom-up » devraient même servir à la mise en place de certaines actions territoriales visant plus spécifiquement un secteur déterminé. L'objectif principal de ces actions devrait être de stimuler l'intégration des résultats de la recherche scientifique et de l'innovation dans la pratique agricole, l'augmentation de l'efficacité de la production, la mise sur le marché de nouveaux produits ou l'amélioration de produits existants et l'adaptation de la production à de nouvelles demandes.

Ce soutien à une production agro-alimentaire plus performante doit aller de pair avec une meilleure gestion des ressources naturelles et de l'aspect du changement climatique.

Compte tenu de la grande diversité des régions rurales de l'Union européenne, la conception de ce deuxième pilier devrait disposer de la flexibilité nécessaire afin d'apporter les réponses adéquates à ces situations très diverses.

Débat :

Les membres de la commission parlementaire thématisent les sujets qui suivent :

Problématique de la succession dans les exploitations agricoles familiales

M. le Commissaire rappelle que le deuxième pilier de la PAC prévoit déjà actuellement des mesures visant à faciliter la reprise d'exploitations par des jeunes agriculteurs. Cette problématique varie d'un Etat membre à l'autre. Les expériences acquises grâce aux mesures actuelles seront prises en compte dans la réforme de la PAC. L'orateur se dit ainsi prêt à réfléchir sur d'autres types d'aides liées à l'accès au crédit, à la formation professionnelle, à des périodes de transition entre le départ à la retraite et la reprise complète de l'exploitation. En tout état de cause, le paquet législatif qui sera proposé en juillet de l'année prochaine devrait comporter un ensemble de mesures qui permettra aux Etats membres de choisir celles qui sont les mieux adaptées à leur situation spécifique. Ainsi, une disposition en étude, demandée par des associations de jeunes agriculteurs, est de rendre obligatoire pour les Etats membres l'instauration de mesures spécifiques visant à faciliter l'installation de jeunes agriculteurs dans leurs programmes de développement rural respectifs.

Tension production d'agro-énergie / production alimentaire

M. le Commissaire juge bénéfique pour le secteur agricole l'opportunité de diversification offerte par la demande en énergie renouvelable. L'orateur tient à souligner que l'Union européenne est encore loin d'une situation dans laquelle le développement de la production de biocarburants se ferait au détriment de la capacité de production alimentaire. La situation européenne diffère fondamentalement de celle prévalant dans certains Etats du continent américain où un changement remarquable dans l'affectation des surfaces arables de la production alimentaire vers la production d'agro-énergie est déjà une réalité. En Europe les surfaces destinées à la production de biocarburants sont insignifiantes. Il s'agit de maintenir cette opportunité afin de permettre à l'agriculture et au secteur lié le développement d'agro-énergies dites « de la troisième génération ». Celles-ci ne nécessitent pas une production agricole spécifique, mais se satisfont des déchets de la production agricole classique.

Tiers monde / « land grabbing »

M. le Commissaire remarque que le phénomène du « land grabbing » évoqué, ne concerne pas seulement des pays du tiers monde dont notamment l'Afrique, mais est également une réalité qui prend de l'ampleur en Europe et plus particulièrement en Europe de l'Est. Ces achats, par des investisseurs dont également des Etats à fortes réserves financières, de vastes surfaces de terres arables confirment son appréciation que la question de la sécurité de l'approvisionnement alimentaire reste une question stratégique fondamentale.

La Commission européenne, forte de son expérience en ce domaine, entend collaborer étroitement avec des pays du tiers monde afin de les aider à mettre en place des politiques agricoles régionales communes garantissant une autosuffisance alimentaire. Une première discussion dans ce sens avec l'Union africaine a eu lieu. L'aide au développement octroyée par les Etats membres de l'Union européenne aux Etats africains devrait être complémentaire à cet objectif.

Changement climatique

Les objectifs communautaires en matière de réduction de gaz à effet de serre se retrouveront également dans la nouvelle PAC, notamment dans son deuxième pilier. En effet, dans ce contexte l'agriculture doit être appuyée pour pouvoir répondre à deux défis : l'adaptation au changement climatique en cours et l'élaboration de mesures réduisant les émissions de gaz à effet de serre, voire leur réclusion. A ce stade, l'instrument de choix pour favoriser cette évolution est le soutien de l'innovation. Il s'agit d'améliorer l'efficacité de la production agricole, favoriser la production de biomasse et d'énergies renouvelables, développer des technologies de captage et de réclusion de gaz à effets de serre comme le CO₂. Dans ce domaine, il s'agit d'octroyer une grande flexibilité aux Etats membres, compte tenu de la grande diversité des régions agricoles, d'un point de vue climatique et géologique, de l'Union européenne.

Biodiversité / pesticides / protection de l'environnement

Le recul de la biodiversité dans le monde est un fait. Tout porte cependant à croire que la progression de ce phénomène a pu être décélérée en Europe. En effet, la PAC prévoit d'ores et déjà une série de mesures qui ont contribué à une production agricole qui respecte davantage cet aspect. La nouvelle PAC prendra davantage en compte cet aspect, notamment en veillant à soutenir des formes de développement rural qui permettent une agriculture plus diversifiée et en conséquence une diversité variétale accrue. Ainsi, des réseaux de distribution alternatifs, des marchés dits de « niches », des marchés locaux et la vente directe sont à développer davantage.

Les mesures environnementales et incitations prévues dans le premier pilier iront dans le sens de réduire le recours à des pesticides, tout en maintenant la compétitivité de la production agricole. Des pratiques jusqu'alors marginales et qui ont fait leurs preuves, par un besoin moindre en pesticides devront devenir des pratiques communes. De manière générale, les obligations environnementales ne devront plus être vues comme une contrainte par les agriculteurs, mais comme une opportunité.

M. le Commissaire souligne qu'il parle d'une bonne « gestion des ressources naturelles » par l'exploitant agricole et non de protection de l'environnement. L'activité principale de l'agriculteur n'est pas celle de protéger l'environnement, mais de produire des aliments sains. L'environnement est donc également une ressource économique que l'exploitant agricole se doit de gérer de manière équilibrée et durable. Cette manière d'exploiter est également d'intérêt général. Ainsi, l'agriculture est le seul secteur pour lequel le soutien public est lié au respect de certaines normes environnementales. Cette conditionnalité représente également un coût de la production. Il s'agit donc de veiller à ce que ce facteur ne contribue pas dans certaines régions européennes à ce que des agriculteurs quittent leur métier. Les critères qui seront mis en place doivent être simples, clairs, vérifiables et inciter les agriculteurs à appliquer des techniques de production plus respectueuses de l'environnement (rotation des cultures, jachères environnementales, ...).

Développement régional / développement rural

Une discussion a effectivement existé quant à un éventuel « transfert » de la politique du développement rural, mise en œuvre à travers la PAC, dans le domaine de la politique régionale de la Commission européenne financée via le Fonds européen de développement régional. Cette question a été rapidement tranchée entre les Commissaires compétents² : la politique de développement rural restera exclusivement du ressort de la PAC. Les deux politiques communautaires en question sont complémentaires. Il n'a pas de dissension à ce sujet au sein de la Commission européenne. Par contre, il y a un consensus autour du fait qu'une meilleure coordination de ces deux instruments est à assurer. Lors de l'élaboration des programmes de politique régionale et de développement rural visant une région

² Pour le développement régional, M. Johannes Hahn (Autriche) ; pour le développement rural, M. Dacian Ciolos (Roumanie)

déterminée, la complémentarité des politiques financées via ces deux fonds (FEDER et FEADER) doit être garantie. Des lignes directrices devront donc être élaborées qui s'appliquent de manière identique au financement de projets par ces deux fonds.

Organismes génétiquement modifiés (OGM)

M. le Commissaire donne à considérer que la problématique des OGM est désormais de la compétence du Commissaire en charge de la Santé et de la politique des consommateurs³. Il rappelle qu'à ce sujet le rapport de force politique au Conseil a bloqué depuis des années toute décision dans une direction ou une autre. Par conséquent, la Commission entend proposer d'accorder aux Etats membres le pouvoir de décider individuellement sur la culture ou non de variétés OGM.

Le secteur de la production de viande est dépendant d'importations de fourrages, surtout d'oléagineux. La majeure partie de ces importations provient de cultures génétiquement modifiées. Même avec la stimulation envisagée de la production autochtone de plantes protéiques, dans le cadre de la PAC après 2013, l'Union européenne ne deviendra pas autosuffisante dans ce domaine.

Il importe dans ce contexte de mettre en valeur les aliments produits de manière traditionnelle sans avoir eu recours à des plantes OGM. La Commission entend permettre un réel choix au consommateur, dans le cadre de sa politique de qualité dans le secteur agro-alimentaire, par le recours à des systèmes d'étiquetage et de promotion.

Sécurité alimentaire

Le domaine de la sécurité alimentaire et la réglementation afférente sont de la compétence du Commissaire en charge de la Santé et de la politique des consommateurs, excepté la santé animale, mais là encore la collaboration est étroite. En ce qui concerne la transformation de produits agricoles en aliments, la Santé est également compétente. Le Commissaire européen en charge de l'Agriculture est responsable du système d'étiquetage et d'information du consommateur. C'est dans ce domaine qu'une proposition de réforme est en élaboration et qui sera présentée sous peu. L'objectif est de mettre en place de nouveaux instruments permettant aux producteurs agricoles une meilleure information du consommateur. Des enseignes de qualité spécifiques renseigneront plus précisément sur la provenance et la qualité des produits.

Ecarts de revenus entre secteur agricole et secteurs secondaire et tertiaire

M. le Commissaire concède que dans des pays économiquement hautement développés comme le Luxembourg, le secteur agricole peut également souffrir de différences de revenus parfois importantes entre les secteurs économiques. Il donne toutefois à considérer qu'il s'agit là d'un problème national. La PAC est une politique communautaire qui vise plutôt à assurer les mêmes conditions de compétitivité et de concurrence aux différentes catégories d'agriculteurs et à leur permettre de vivre de cette activité, indépendamment de la région de l'Union européenne où ils exploitent des terres. Toutefois, dans le cadre de la PAC, une marge de manœuvre nationale existe que le Luxembourg ou tout autre Etat membre pourrait utiliser afin de répondre à de telles spécificités nationales.

Agriculture biologique

M. le Commissaire confirme qu'au niveau européen la demande de produits dits « biologiques » croît. Un pas important, d'un point de vue du marché commun et la création d'une offre européenne commune, était la récente communautarisation des multiples règlements « bio » nationaux au sein de l'Union européenne. Une autre innovation importante était la création d'un logo « bio » commun pour toute l'Union. Sa vocation est d'œuvrer dans ce domaine sur les deux côtés du marché : la demande et l'offre. Ainsi, lors

³ M. John Dalli (Malte)

de la prochaine période budgétaire, plus de moyens financiers devraient être accordés à la promotion, sur le marché commun et les marchés extérieurs, des produits ainsi labellisés. Il en va de même des autres enseignes de qualité de produits agro-alimentaires récemment créées. Actuellement trop de consommateurs ignorent encore ce qui se cache derrière ces différents labels. L'autre volet à développer est le soutien de types de production agricoles plus respectueux des ressources naturelles – dont la production biologique. Le soutien financier de ces formes de production devrait être amélioré.

Marché viticole

Il est rappelé que le secteur viticole est un secteur qui exige de ces producteurs un niveau d'investissement élevé. En ce domaine, la prévisibilité et la stabilité des orientations politiques dans le temps sont donc cruciales. Il y a deux années, la réglementation de ce secteur a été réformée. Jusqu'en 2015, la réglementation actuelle concernant les droits de plantation restera en vigueur. Avant de rouvrir ce dossier, un « rapport d'étape » sera établi. Le Commissaire donne à considérer que les Etats membres peuvent même prolonger leurs droits de plantation existants jusqu'en 2018. Il leur est loisible, par ailleurs, d'adapter leurs mesures spécifiques à ce secteur.

Marché laitier

Le secteur laitier est comparable au secteur viticole. Aucun changement fondamental dans la politique de la Commission européenne ne peut être attendu. Le système des quotas s'éteindra comme prévu en 2015. La Commission entend toutefois permettre un atterrissage « en douceur ». A cette fin, des instruments seront mis en place qui visent à renforcer la position des producteurs sur le marché laitier en améliorant leur organisation, de sorte qu'ils sauront négocier des contrats avec les laiteries portant sur le prix et les quantités à acheter. Ces contrats pourront être déclarés obligatoires par les Etats membres. Une aide financière sera également permise pour favoriser la constitution de pareils groupements de producteurs. Des groupements interprofessionnels devront également jouer un rôle dans la stabilisation future du marché. En outre, la Commission s'engage à œuvrer en faveur d'une transparence accrue sur ce marché, par, notamment, la publication régulière d'analyses du marché. Un Comité « Lait » au niveau communautaire, composé de représentants des Etats membres et des organisations du secteur, devra assurer le suivi de ces politiques. Avant la fin de son mandat, en 2014, M. le Commissaire entend faire le point sur ces mesures mises en place afin d'évaluer si des mesures supplémentaires s'imposent avant la fin définitive du système des quotas.

Simplification administrative

M. le Commissaire confirme qu'il entend continuer les efforts de simplification de la PAC. Ainsi, certaines procédures seront déjà simplifiées dans le cadre de la réforme du règlement « OCM unique ». L'orateur renvoie toutefois à la gestion partagée de la PAC entre la Commission européenne et les Etats membres. Souvent la charge administrative jugée excessive pour le bénéficiaire ne résulte pas de la Commission européenne. Des efforts constants sont à réaliser sur tous les niveaux afin de ne pas compliquer outre mesure les formalités administratives.

Luxembourg, le 7 avril 2011

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Roger Negri