

Entretien de Franz Fischler dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Septembre 2002)

Légende: En septembre 2002, dans un entretien accordé au périodique Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Franz Fischler, membre de la Commission européenne chargé de l'agriculture, du développement rural et de la pêche, évoque les enjeux de la réforme de la politique agricole commune (PAC).

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Septembre 2002, n° 461. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/entretien_de_franz_fischler_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne_septembre_2002-fr-2a5f0136-044f-4560-819e-3b1682d23191.html

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

Le Commissaire Franz FISCHLER

Membre de la Commission européenne - Chargé des questions agricoles

répond aux questions de la Revue sur : « La réforme de la PAC »

1) Monsieur le Commissaire, pourquoi une nouvelle réforme de la Politique Agricole Commune trois ans tout juste après les Accords de Berlin? La Commission n'est-elle pas allée au-delà du rôle qui lui était imparti à cet égard?

J'observerai tout d'abord qu'avec la *Mid Term Review*, il ne s'agit pas à proprement parler d'une réforme mais, comme l'indique bien le nom, d'une révision, d'un bilan à moyen terme. Celui-ci était expressément prévu en 1999 et il est bien évidemment assorti des adaptations qui nous apparaissent nécessaires pour améliorer l'efficacité des mécanismes en place, en fonction de l'évolution des marchés et de l'application des décisions issues de ces Accords. On ne comprendrait pas que dans cet exercice, nous ne tenions pas compte des premiers résultats constatés et des attentes nouvelles de notre société vis-à-vis de son agriculture, et de nos États membres vis-à-vis de la PAC. La Commission n'a en rien outrepassé son rôle tant dans l'application des décisions que dans la gestion des marchés et l'adaptation de l'agriculture européenne aux désirs des consommateurs. Ne perdons pas de vue que depuis l'adoption de l'Agenda 2000, l'agriculture européenne a été secouée par des événements aussi importants et aussi douloureux que la crise de l'ESB ou celle de la fièvre aphteuse, que l'état des marchés céréaliers s'est dégradé ces derniers mois, que l'opinion publique n'a cessé de réaffirmer son attente d'une politique de qualité et de sécurité alimentaire plus rigoureuse, d'une PAC plus respectueuse de l'environnement et du bien-être animal. En outre, les plus hautes instances de l'Union ont réaffirmé, avec plus de force encore, au sommet de Göteborg leur volonté de mettre en œuvre une politique du développement durable dans l'ensemble des actions de l'Union. Là encore, on n'imagine pas un seul instant que l'agriculture puisse rester à l'écart de ce mouvement d'ensemble, elle qui a par définition un rôle naturel si essentiel à jouer au service de l'environnement. Enfin, sur la question de la portée des propositions et de leur conformité avec le mandat confié à la Commission, il faut observer que l'Agenda 2000 nous fait obligation de formuler les propositions qui nous semblent s'imposer en fonction de la situation du moment et des perspectives à terme ; il fixe ainsi un minimum sans pour autant déterminer une limite maximum, il prescrit mais n'exclut rien. Du reste, une partie des propositions formulées étaient spécifiquement programmées dans l'Accord de Berlin (la nouvelle baisse du prix des céréales par exemple). Et l'approche générale de ces propositions vise à faire mieux en restant dans le même cadre et sans rien renier des objectifs adoptés à l'unanimité en avril 1999. C'est pour toutes ces raisons qu'il nous faut maintenant agir, dans l'intérêt des agriculteurs, des consommateurs et des contribuables.

2) Cette révision à moyen terme semble marquer une rupture avec les grands principes fondateurs de la Politique Agricole Commune. Peut-on parler à cet égard de cours nouveau, de changement d'orientation, comme le disent les organisations agricoles?

Je ne crois pas qu'il y ait rupture dans les mécanismes ni dans les priorités poursuivies : la révision à mi-parcours ne changera pas un iota à notre position sur deux points : nous voulons continuer à garantir aux agriculteurs français un revenu équitable ; et la Commission n'a pas l'intention de réduire le budget agricole. Ce budget est fixé jusqu'en 2006 et nous nous y tiendrons. Nous dépensons chaque année plus de 40 milliards d'euros pour les agriculteurs : notre objectif est de les utiliser plus efficacement et à meilleur escient. En réalité, si l'on observe l'histoire de la PAC, on s'apercevra qu'elle a fait l'objet d'un processus d'adaptation régulier et continu en fonction des priorités, parfois des urgences du moment, et de la situation économique globale. En une génération, nous sommes passés d'une agriculture de pénurie à une situation d'excédents, puis de contrôle de la production. Les mêmes évolutions qui se sont alors imposées à nous continuent à s'affirmer, avec plus de force : un meilleur ciblage des aides, une orientation plus qualitative que quantitative, tant pour les produits que pour les processus de production, des prix plus réalistes pour défendre nos parts de marché, une aide de plus en plus liée à la taille des exploitations, à leur situation géographique, notamment dans les régions défavorisées, une modulation ou un plafonnement des aides qui existait déjà, de manière plus partielle, dans certaines organisations communes de marché. Tout cela procède de la même logique d'évolution d'une PAC qui ne doit pas perdre de vue qu'année après année, l'agriculture

européenne continue à améliorer sa productivité et donc, se trouve mieux à même de répondre aux attentes des décideurs. À cet égard, la *Mid Term Review* ne fait que donner un accent nouveau, plus systématique et plus net à des orientations déjà présentes dans l'Agenda 2000, voire dans la réforme de 1992. Elle le fait pour tenir compte des évolutions récentes et futures des marchés, des attentes des citoyens européens, de l'autorité budgétaire, et pour garantir une meilleure efficacité des aides et une meilleure gestion des produits.

3) On accuse l'Europe de vouloir la libéralisation. Tout de même, la proposition de découplage des aides représente à cet égard un infléchissement plus que marqué par rapport à la politique de soutien antérieure.

Il est vrai que l'introduction d'une aide unique dissociée de la production et déterminée par des références historiques représente la première grande innovation dans la *Mid Term Review*. Mais elle est une étape supplémentaire dans le processus engagé depuis quelques années. Jusqu'alors, le soutien était traditionnellement accordé au produit et cela nous maintenait dans une logique productiviste qui était nécessaire au début de la PAC mais qui est depuis lors beaucoup moins justifiée et même franchement contestée. Le découplage n'est que l'étape ultime d'un processus d'*aggiornamento* engagé depuis plusieurs années et qui vise à mettre le producteur en rapport direct avec la situation et les opportunités du marché. À lui de déterminer, avec toute la flexibilité qui lui est ainsi autorisée, ses assolements, ses productions, sa stratégie personnelle en fonction de son analyse des perspectives et de ses contraintes et possibilités. On a souvent reproché au système d'aide directe d'entretenir dans la profession une mentalité d'assistés ; ce découplage est l'illustration du contraire puisqu'il rétablit l'esprit d'entreprise dans la pleine acceptation de ce mot. Car fondamentalement, ce n'est pas les formes d'aide que nous cherchons à changer, encore que cela ait son importance au regard des négociations internationales notamment, c'est d'une l'efficacité concrète de ces aides sur le de la productivité, et c'est les mentalités : il convient en effet de les aider à s'adapter, pour parier sur le dynamisme, la connaissance du terrain, l'esprit d'initiative des agriculteurs et les mettre demain, comme ils l'étaient hier, au service de l'Europe et non en conflit avec elle.

4) Précisément, l'une des sources conflit les plus fréquentes entre l'Europe et les milieux agricoles réside dans la complexité des mécanismes, le côté décourageant de l'Administration ; le poids de ce que l'on appelle « la paperasse ». On parle régulièrement de simplifier les mécanismes ; avec le système d'aide que vous préconisez, ne risque-t-on pas d'aller au contraire vers une complication extrême, un sentiment de « flicage », une lourdeur supplémentaire?

Il est clair que quand un nouveau système est introduit, dans quelque domaine que ce soit, il est au début source de complication, de difficultés parce qu'il faut le temps de s'adapter, de revoir les habitudes, de roder les mécanismes nouveaux. Pour autant, il faut tenir compte du fait que nous devons justifier du bien-fondé de nos analyses, de nos financements, rendre compte à l'autorité budgétaire, justifier le bon usage de l'argent du contribuable, et chacun sait que la PAC est de ce point de vue directement en ligne de mire. L'agriculture européenne n'a rien à craindre d'être mieux connue, de se présenter telle qu'elle est, et pas seulement sous l'aspect statistique d'ailleurs. Il est notre intérêt commun à tous, en tant que citoyens autant que comme contribuables, de pouvoir justifier l'utilisation des fonds que nous avons à gérer. Et il ne manque pas d'organismes intermédiaires de haute compétence, souvent d'ailleurs des émanations de la profession elle-même, pour assurer le rôle de filtrage et de mise en œuvre des contraintes générées par ce nouveau système. La même critique a été entendue dans toutes les modifications importantes de la PAC, pensez en particulier à l'introduction des quotas laitiers. Il est vrai qu'il en a résulté une certaine complexité, au moins dans la phase initiale. Mais les résultats obtenus me semblent justifier amplement après coup les efforts ainsi consentis. Du reste, les tensions des premiers mois sont à ce point oubliées qu'aujourd'hui, les agriculteurs appréhendent de devoir peut-être sortir de ce système!

5) On accuse l'Europe de vouloir la libéralisation de l'agriculture et de sacrifier ses traditions à ses ambitions!

En aucun cas ! Evoluer ne signifie pas régresser. Nous sommes plus que jamais attachés à ce que l'on appelle le « modèle agricole européen ». Simple, la meilleure manière de le défendre, c'est de le faire évoluer pour qu'il continue à répondre aux espoirs mis en lui, et de faire évoluer le cadre administratif et financier

dans lequel il s'intègre. Le modèle agricole européen, ce n'est pas faire de l'intervention une fin en soi et produire sans considération des possibilités d'écoulement. C'est au contraire répondre plus fidèlement aux attentes des consommateurs même si elles évoluent parfois rapidement ; c'est rétablir l'intervention dans son rôle de simple filet de sécurité, c'est se poser la question du meilleur débouché possible, développer les filières porteuses, la valeur ajoutée des produits plutôt que leur volume, permettre de conserver de l'agriculture partout, et de l'agriculture debout! Cela suppose un effort plus marqué vers le développement rural, pour mieux aider les exploitations à évoluer dans le bon sens, en particulier dans les régions où les conditions naturelles, la faible densité de population, l'éloignement ne facilitent pas cette évolution. La *Mid Term Review*, ce n'est ni le libéralisme ni le dirigisme, c'est l'incitation pour les agriculteurs à renouer avec l'esprit d'entreprise, à analyser les marchés et les comptes de gestion, et à analyser leurs décisions et leurs investissements en fonction des opportunités qu'ils y décèlent et non en fonction de primes ou de débouchés artificiellement garantis et qui trouvent de moins en moins facilement leur justification chez les décideurs, y compris dans les milieux professionnels d'ailleurs.

6) Précisément, derrière la *Mid Term Review*, n'y a-t-il pas d'abord une motivation budgétaire, à savoir le souci de réduire les dépenses et de réserver des moyens financiers pour faire face au défi de l'élargissement?

Il faut être tout à fait clair sur ces deux points car l'on entend effectivement beaucoup de critiques tout à fait injustifiées à cet égard. D'abord, en ce qui concerne le budget, l'Agenda 2000 a fixé les dotations jusque 2006 et il n'est pas question d'y revenir. Cela n'exclut en revanche nullement l'idée d'agir sur les modalités de concession des crédits pour améliorer l'efficacité des financements et leur ventilation entre les exploitations, les produits, les objectifs poursuivis si un tel redéploiement apparaît nécessaire. La vraie question des dépenses, la vraie obligation pour les décideurs et les ordonnateurs des budgets, au niveau européen comme dans le cadre national, ce n'est pas leur volume, c'est leur efficacité. Lorsque nous proposons une modulation dynamique et un plafonnement des aides, il s'agit de signaux économiques et non de mesures pénalisatrices : d'une part parce que des modalités précises ont été proposées pour que cette modulation tienne compte par exemple des emplois sur l'exploitation au-delà des deux premières Unités de Travail Annuel, d'autre part parce que fonds ainsi récupérés seront affectés à de nouvelles mesures pour le développement rural, y compris éventuellement dans exploitations « écrêtées ». Il s'agit donc de financer des priorités nouvelles ou de donner un accent plus net à des priorités jusqu'alors moins évidentes, nullement de faire des économies en coupant dans les financements sans contrepartie pour la profession. J'ajouterai que les estimations faites par nos services montrent que l'exercice est presque neutre, budgétairement parlant. Qu'on cesse donc de parler d'économies et qu'on regarde plutôt l'importance des sommes consacrées chaque année par l'Europe à son agriculture. En ces périodes où l'argent public est rare et les déficits sévèrement encadrés, il y a là pour chacun de nous une exigence de rigueur et d'efficacité. Les propositions formulées y contribuent!

En ce qui concerne l'élargissement, les choses sont tout aussi claires et il ne saurait être question de faire des pays candidats le bouc émissaire facile des nécessaires réorientations de notre politique : celle-ci se serait posée et imposée à nous indépendamment de toute négociation et de toute candidature. Si l'on pense aux mesures mises en œuvre d'ici à l'adhésion, et pour préparer les pays candidats à celle-ci, leur financement est déjà prévu dans l'Agenda 2000 et il n'y pas lieu d'y revenir. À titre d'exemple, les programmes SAPARD se mettent en place partout avec des résultats fort encourageants, malgré les inévitables difficultés de la période de démarrage. Et si l'on pense l'après-adhésion, les décisions à intervenir relèvent non pas de la *Mid Term Review* mais des négociations d'adhésion et de leur conclusion, tant sur les mesures elles-mêmes que sur la contribution de chacun, pays membres actuels et futurs, au budget commun, ainsi que sur l'utilisation de celui-ci dans l'Union élargie. La *Mid Term Review* n'est pas le faux-nez pour cacher un retour sur des avantages acquis ; elle est une révision des mécanismes en place là où des dysfonctionnements ont été constatés (blé dur, seigle) ou risquent de se manifester (riz) et une réorientation vers les priorités nouvelles que nos sociétés expriment toujours plus nettement et face auxquelles la PAC ne peut pas rester en position d'attente, voire en situation d'accusée.

7) On accuse la Commission de vouloir brader les principes de la PAC pour faciliter un accord à l'OMC!

Eh bien, on se trompe et nous n'avons pas l'intention de brader quoi que ce soit. La *Mid Term Review*, la PAC en général, c'est l'affaire des Quinze, et seulement des Quinze, et la Commission est là pour y veiller. Quant aux principes fondateurs, elle a pour mission et pour ferme intention de veiller à leur respect, dans le cadre différent qui est celui de notre monde actuel, et de notre monde agricole en particulier. Car bien évidemment cette attitude de fidélité ne veut pas dire que nous allons nous isoler dans une attitude de refus et de conservatisme. L'Europe est engagée sur les grands marchés internationaux, tant comme exportatrice que comme grande importatrice, et entend bien le rester. Elle doit donc tenir compte des contraintes que lui imposent ses engagements extérieurs, des accords déjà conclus, de ceux qui se négocient ou se renégocient. En adaptant nos mécanismes de soutien, en réduisant une nouvelle fois les aides à l'exportation (les « restitutions »), en jouant la clarté, nous donnons un signal fort à nos partenaires comme à nos agriculteurs et nous leur prouvons notre bonne volonté, mais dans le strict respect des principes de base qui découlent des traités et qui fixent les limites de notre disponibilité et de notre flexibilité. Nous avons arrêté notre position en fonction des priorités qui s'imposent à nous et dont nous affirmons qu'elles sont conformes à l'esprit et à la lettre de nos engagements extérieurs. Avec une PAC révisée, mieux adaptée à son temps, plus en ligne avec les règles de l'OMC, nous abordons dans un climat plus serein le cycle de négociations lancé à Doha. A nos partenaires de le comprendre et de nous en donner acte. Pour nous, priorités internes et externes peuvent et doivent être complémentaires ; c'est ainsi et ainsi seulement que nos Etats membres se mettront d'accord entre eux et qu'un accord sera ensuite possible avec les autres pays ou groupes de pays engagés dans ce nouveau cycle.

8) Quel est maintenant le calendrier pour l'adoption de cette *Mid Term Review*?

Il dépend bien sûr de la volonté des uns et des autres de ne pas se soustraire à leurs responsabilités, mais j'ai pu sentir tant au Conseil qu'au Parlement européen, lors des premières discussions et dans la tournée des capitales que j'ai entreprise en début d'été qu'il n'y avait véritablement d'opposition fondamentale ni d'attitude de rejet catégorique nulle part. Chacun a certes un point de vue à défendre, des objections à formuler sur tel ou tel aspect, des spécificités à défendre, des nuances à apporter, mais il est normal qu'il en soit ainsi, surtout quand on considère l'extrême diversité de situations que recouvre l'agriculture européenne, parfois d'ailleurs à l'intérieur d'un même pays. Formellement, les propositions de règlement seront déposées à l'automne et feront l'objet alors de discussions approfondies, d'examen plus minutieux selon les procédures habituelles. J'ai bon espoir que nous puissions arriver à un accord au printemps 2003, rendant ainsi les changements opérationnels pour 2004. Vous le voyez, même si le calendrier est différent et répond à des logiques et contraintes qui ne sont pas strictement comparables, cela nous situe à peu près à la période où l'élargissement pourrait devenir réalité ; nous n'aurions de fait qu'intérêt à avoir réglé ces problèmes d'adaptation avant cette échéance, pour que les futurs pays membres en tiennent compte dans leur propre stratégie d'adaptation, au cours de ce qui restera éventuellement de la période alors à courir de la période d'adhésion, et en tout cas dans la période de transition qui ne manquera pas de suivre. Et comme, à ce moment-là, les négociations de l'OMC seront entrées dans une phase intense, voire décisive, je suis convaincu que les adaptations décidées devraient arriver à point nommé pour nous faciliter le rapprochement des points de vue et la conclusion d'un accord satisfaisant et équitable pour tous. Tel est en tout cas mon souhait le plus cher!