



14.09.2010

Position franco-allemande pour une politique agricole commune forte au-delà de 2013

- *De nouveaux défis et de nouvelles attentes en matière d'alimentation, de biomasse et d'environnement –*

L'agriculture est au cœur des défis auxquels notre société se trouve confrontée : l'agriculture assure l'alimentation des êtres humains, fournit des matières premières renouvelables, protège l'environnement, crée des emplois et conforte la viabilité des différentes régions de l'Union européenne (« agriculture multifonctionnelle »). Elle constitue une activité stratégique, qui fait pleinement partie de la stratégie « Europe 2020 ». Les citoyens et les consommateurs de l'Union attendent que la politique agricole européenne garantisse une agriculture durable capable de leur assurer une alimentation saine et de qualité et de la biomasse.

Les objectifs originels de la politique agricole commune (PAC) fixés dans le Traité restent valables aujourd'hui. Cependant, de nouveaux enjeux conduisent à une vision encore plus globale de la PAC :

- La politique future doit être adaptée au nouveau contexte mondial : une demande d'alimentation et de biomasse croissante ; de nouveaux concurrents ; une volatilité des prix liée à la mondialisation ; des risques sanitaires accrus ; le changement climatique ; la biodiversité ; la gestion de l'eau et la protection des milieux naturels.
- La politique future doit mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyens européens : la sécurité et la sûreté alimentaire ; la qualité et la diversité de l'agriculture européenne ; des produits alimentaires à des prix abordables ; la protection des milieux naturels et du bien-être animal ; des zones rurales dynamiques et de l'innovation.

Pour atteindre ces objectifs, les agriculteurs ont consenti et continuent de consentir des efforts importants afin d'adapter leurs modes de production au marché et aux nouvelles attentes sociétales. Afin de continuer à investir et à développer le potentiel agricole de l'Europe, ils ont besoin d'outils et de politiques à l'échelle européenne pour stabiliser leurs revenus, améliorer leur compétitivité et leur capacité d'innovation, établir des relations équitables entre les partenaires tout au long de la chaîne de valeur et garantir que la concurrence avec les pays tiers se joue sur un pied d'égalité.

Principes clé d'une politique agricole commune forte au-delà de 2013

- La démarche qui a été définie par les réformes agricoles successives, et confirmée par le bilan de santé en 2008, doit être poursuivie. Elle vise un renforcement de

l'orientation de la PAC vers le marché et une amélioration de la compétitivité et de la durabilité du secteur agricole dans le cadre plus global de la stratégie « Europe 2020 ». Cependant, l'expérience des dernières années montre qu'un cadre de régulation adapté (avec entre autres des paiements directs aux exploitants, des instruments de marché modernes fonctionnant comme un filet de sécurité, des organisations de producteurs) est nécessaire afin d'amortir les effets dévastateurs d'une volatilité croissante des prix et des crises de marché.

- L'Union européenne a besoin d'une PAC forte au-delà de 2013. Il est nécessaire de disposer de ressources à la hauteur de nos ambitions. L'agriculture a besoin de stabilité et de visibilité. Une décision finale sur toutes les questions relatives aux finances sera prise lorsque les décisions sur l'ensemble des politiques et le cadre financier global de l'Union auront été prises.
- Le modèle à deux piliers de la PAC doit être maintenu afin de faire face aux défis futurs. Toute modification de la structure actuelle du modèle à deux piliers afin de renforcer la légitimité de la PAC pour la société (une politique plus « verte ») doit présenter des avantages clairs pour les exploitants, les zones rurales et l'environnement. Elle ne doit présenter d'impact financier négatif ni pour les États membres ni pour les agriculteurs. Cependant, nous sommes partisans de sa simplification et sa modernisation:
 - La répartition entre les deux piliers doit être à la fois transparente et fiable. Avec une base financière fiable définie sans ambiguïté pour les deux piliers de la PAC, aucune forme de réallocation annuelle des fonds n'est nécessaire.
 - Les instruments existants peuvent être développés davantage pour répondre de manière plus efficace aux nouveaux défis et objectifs, tels que l'environnement et le maintien des activités agricoles, en tenant compte de manière très attentive des conséquences financières pour chaque État membre. La politique en faveur des zones montagneuses et défavorisées est essentielle. Son importance politique exige une prudence extrême dans l'hypothèse où il serait envisagé de modifier le soutien actuel.
- La France et l'Allemagne sont opposées à toute renationalisation de la PAC par le biais d'un co-financement des paiements directs aux exploitants.
- La simplification de la PAC doit être une priorité. Sans compromettre son efficacité qui est cruciale pour la légitimité des paiements directs, et à la lumière des modalités spécifiques de mise en œuvre des directives et normes par les États membres et les régions, une plus grande rationalisation du système de conditionnalité au niveau de l'UE doit être envisagée en tant que de besoin et en se concentrant sur des mesures liées au cœur de l'activité agricole des exploitants. Il conviendrait d'examiner les systèmes de certification environnementale dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), par exemple pour les analyses de risques des exploitations, en vue de leur prise en compte. La nouvelle PAC doit également aborder la question des contrôles. Sans remettre en question la nécessité politique de protéger les intérêts financiers des contribuables, les contrôles ne doivent pas imposer aux agriculteurs un fardeau inutile.

- Le modèle européen de l'agriculture, avec ses normes exigeantes qui sont le reflet des demandes des consommateurs et des préoccupations sociétales (par exemple, la qualité, la santé, l'environnement et le bien-être animal), est un élément fondamental de notre patrimoine et doit être préservé en tenant compte des exigences de compétitivité sur les marchés mondiaux d'aujourd'hui. Dans ce contexte, nous reconnaissons la nécessité de garantir que la concurrence entre les producteurs de l'Union européenne et ceux des pays tiers s'exerce sur un pied d'égalité. Tout produit importé doit respecter les normes européennes. À cet égard, la Commission est invitée, avec pour objectif de définir une approche équilibrée des négociations commerciales sur une base de réciprocité, à proposer un ensemble d'instruments renouvelés, tels que des outils de promotion, des contrôles plus efficaces et – dans les cas appropriés – des mesures d'étiquetage.

Propositions

Des instruments de marché adaptés pour conforter la compétitivité de l'agriculture européenne

- Les instruments de marché actuels (notamment l'intervention, le stockage privé...) doivent faire partie d'un filet de sécurité destiné à protéger le secteur agricole des effets de crises majeures en Europe. Certains peuvent être encore améliorés afin de rendre plus efficace leur mise en œuvre et de les simplifier. Une « clause de mesures exceptionnelles » transversale fondée sur les mesures déjà existantes dans l'organisation du marché unique serait utile et pourrait traiter, séparément, les enjeux de marché et les enjeux sanitaires.
- Compte tenu de la volatilité croissante des prix agricoles, nous avons besoin d'une plus grande transparence et d'un pouvoir de négociation plus fort pour les producteurs dans certains secteurs. Les instruments européens visant une meilleure transparence des marchés (tels que les outils de suivi des prix et des volumes des productions alimentaires ; le suivi de la formation des prix, à travers l'analyse des coûts, des processus et de la valeur ajoutée, dans le respect des règles de la concurrence et de la protection du secret commercial) pourraient être améliorés sans charge administrative supplémentaire. Afin de renforcer les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles dans les États membres qui le souhaitent, le développement d'instruments – parmi lesquels les contrats-types pour le secteur agroalimentaire dans le respect des règles du marché unique sont très importants – doit être examiné pour créer un juste équilibre entre les acteurs de la chaîne de valeur ajoutée. Comme dans les autres secteurs de l'économie, ils doivent être autorisés, en tant que de besoin, à réguler l'offre et à publier des indicateurs de tendances du marché, y compris de prix.
- D'autres instruments tels que les assurances ou les fonds mutualisés destinés à stabiliser les revenus des exploitants agricoles doivent être étudiés et rendus possibles par les États membres, dans le respect des plafonds nationaux et sur une base volontaire. De tels instruments devront respecter les règles de l'OMC et ne pas être préjudiciables à une concurrence équitable au sein de l'Union.

Des paiements directs plus légitimes

- Les paiements directs rémunèrent des biens publics non rémunérés par le marché, compensent les surcoûts de production induits par des normes de production plus exigeantes souhaitées par la société, contribuent aux revenus des agriculteurs et

constituent un élément essentiel du filet de sécurité destiné à réduire les risques pour l'agriculture européenne. Les paiements découplés doivent continuer de jouer un rôle central à l'avenir. La France et l'Allemagne prennent acte des discussions sur la redistribution des montants entre les États membres dans le cadre d'une répartition juste et adéquate des ressources financières. Dans ce contexte, il faut souligner qu'un taux unique pour toute l'Europe n'a pas de justification et ne correspond pas aux conditions économiques au sein de l'Union. Ce débat doit prendre en compte la soutenabilité de la position financière des États membres dans le budget européen sur la base de la clé de répartition actuelle.

- Les États membres doivent garder la possibilité de maintenir, à titre facultatif et dans le respect des plafonds nationaux, une « enveloppe de flexibilité » dédiée aux besoins spécifiques (le développement durable, par exemple), à condition qu'elle n'induisse aucune distorsion du marché intérieur et qu'elle respecte les engagements pris à l'OMC. Dans le même esprit, il devrait être possible de prévoir une flexibilité dans la répartition des paiements au sein d'un État membre.

Un développement rural plus efficace et plus durable

- Une approche intégrée des territoires ruraux, comprenant des mesures pour la diversification de l'économie rurale, la qualité de vie dans ces territoires, ou des démarches faisant appel à des politiques transversales, a démontré sa pertinence et doit continuer de faire partie de la future PAC. La simplification et une coordination plus étroite entre développement rural et fonds structurels sont néanmoins utiles (programmation, mise en œuvre, harmonisation de certaines règles de gestion). Il convient d'accorder aux États membres une plus grande souplesse dans le déploiement des soutiens et de les autoriser à définir leurs propres priorités et des solutions « sur mesure » adaptées aux spécificités de leurs exploitations et de leurs régions. Au-delà des mesures agroenvironnementales, le développement rural doit être particulièrement attentif aux nouveaux enjeux. Parmi ceux-ci, le changement climatique, la biodiversité et la gestion de l'eau, mais aussi la compétitivité des exploitations agricoles et plus généralement des agro-industries. L'innovation et la création de valeur ajoutée sont impératives pour le secteur dans son ensemble.

Une alimentation saine et de qualité pour tous

- La qualité de notre alimentation dépend dans une large mesure de notre système de production agricole. À cet égard, la PAC est responsable en partie de ce que nous mettons dans nos assiettes. Nous invitons par conséquent la Commission, sur la base de l'expérience des États membres, à développer des liens entre les politiques agricole et de l'alimentation.

Partant de nos convergences comme de nos spécificités respectives, la position commune de la France et l'Allemagne est conçue comme une contribution au débat européen, au même titre que les discussions menées au sein du Conseil au cours de plusieurs présidences et les contributions récentes du Parlement européen, dans l'esprit des débats sur l'avenir de la PAC lancés par la Commission. Notre conviction partagée est que notre dialogue peut nous aider à dégager des solutions pour les questions nombreuses et complexes auxquelles nous sommes confrontés, plus largement, à l'échelle européenne.

Dans ce cadre, la coopération dans le secteur agricole sera renforcée, conformément à l'agenda franco-allemand 2020, notamment :

- en créant un secteur agricole orienté vers le marché, multifonctionnel et durable au sein de l'UE ;
- en développant les exportations de produits alimentaires vers les marchés émergents des pays tiers, grâce à une coopération renforcée entre les opérateurs économiques ;
- en favorisant la coopération sur les enjeux sanitaires (SPS) au niveau de l'Union afin d'élaborer une vision franco-allemande commune de l'évaluation des risques ;
- en développant des solutions à la hauteur des nouveaux défis du changement climatique, de la gestion de l'eau et de la biodiversité.