



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Intervention de Dacian Cioloș,
ancien commissaire européen à l'agriculture,
devant l'assemblée générale du CGAAER le 9 juillet 2015

Réforme de la PAC 2014



L'assemblée générale du CGAAER du 9 juillet 2015 a reçu Dacian Cioloș, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural de 2010 à 2014, auteur de la proposition de réforme de la politique agricole commune 2014.

Contexte institutionnel de la réforme 2014-2020 et de sa négociation : le traité de Lisbonne a rendu nécessaire un apprentissage

Bertrand Hervieu fait état de la proximité de Dacian Cioloș avec l'agriculture française - il a effectué une partie de ses études à Montpellier - et de l'ancienneté de leurs relations personnelles. Puis, en rappelant son rôle clé lors la précédente réforme de la PAC, Bertrand Hervieu lui demande de présenter la méthode qu'il a adoptée pour mener cette nouvelle réforme de la politique agricole commune.

Dacian Cioloș : le contexte général dans lequel je me suis trouvé, lorsque je suis arrivé à la Commission européenne, m'a convaincu qu'il fallait changer de langage.

La politique agricole, une des plus anciennes de l'Union européenne, suggère de nombreux enseignements.

Premièrement, la question du **budget** de l'Union européenne : il y a différentes visions dans l'Union européenne à 27.

Seconde nouveauté, le **contexte institutionnel** a changé, à savoir, la mise en œuvre du Traité de Lisbonne. Ce changement institutionnel a été un défi pour le Parlement européen. On est passé de la procédure d'avis conforme (où les députés pouvaient passer des messages divers et parfois éloignés des sujets traités par le Conseil de l'Union européenne) à une procédure législative normale. De façon analogue, un apprentissage a été nécessaire au Conseil de l'Union européenne, qui a eu du mal à accepter que la discussion ne soit plus uniquement entre le commissaire et quelques ministres. On a quitté l'époque de « la nuit décisive », où chaque ministre arrive avec sa liste et où un compromis global est passé. Le « trilogue » s'est substitué à cette ancienne pratique, avec une négociation étape par étape. Cela a eu de l'influence sur le rôle des acteurs. Ainsi, la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne a commencé à jouer un rôle important. Elle représente le Conseil de l'Union européenne, mais elle est aussi chargée de lui soumettre la synthèse des propositions des autres acteurs de la négociation (Parlement, Commission européenne) et de l'en convaincre. Or les ministres n'acceptent pas de donner un mandat trop large à cette présidence pour négocier. L'apprentissage est encore en cours.

Troisième nouveauté : un plus grand rôle joué par **la société civile**, même à l'extérieur du monde agricole, car la légitimité de la PAC est remise en cause. La société civile a fait sentir sa présence de diverses manières.

Voilà pour le nouveau contexte institutionnel.

La négociation budgétaire a pesé sur le contenu de la négociation agricole

Dacian Cioloș : une autre nouveauté importante.

À ma connaissance, pour les réformes précédentes, on disposait habituellement du budget pour la négociation de la PAC. C'était une donnée fixe. Là, on ne connaissait pas du tout « la taille du gâteau ». Il fallait donc faire attention à la légitimité de la PAC. Celle-ci était mise en cause lorsque j'ai pris mon mandat. Cela explique que j'ai envisagé de sortir la PAC de la sphère purement agricole, d'où la présence de la société civile. Les choses ont changé, même au sein du collège des commissaires : quand on parle de politique agricole commune, on ne consulte plus seulement le commissaire agricole et la DG AGRI. En termes de politiques publiques, la politique agricole vise un secteur, mais elle a aussi un impact en dehors de ce secteur. Or, à 27, on peut confronter plusieurs visions à cet égard : une vision nordique libérale qui tend à une baisse du budget global de l'Union européenne : le marché doit intervenir et on doit donner le moins possible d'argent ; la vision de l'Allemagne, principal contributeur au budget de l'Union européenne et qui veut rationaliser le système. C'est une vision budgétaire de crise. Ça s'est ressenti dans tous les domaines. L'Allemagne n'a pas un problème particulier avec la PAC, mais elle n'aurait pas de problème non plus si le budget de la PAC était touché.

Il y a également des pressions de la part du Parlement européen, et bien entendu aussi à l'intérieur de la Commission européenne, pour financer à budget constant de nouvelles priorités, comme celle de l'Agenda 2020. En voulant déplacer l'accent sur les nouvelles priorités, on cherche à récupérer une partie du budget de la PAC. Cette vision est fortement ancrée dans les travaux de prospective de la Commission européenne quand j'ai pris mon mandat.

Dernier élément du contexte : l'aspect environnement et changement climatique, avec l'idée que la PAC n'a pas forcément un impact positif et peut même nuire à l'environnement.

Les partenaires en présence

Le Conseil de l'Union européenne a changé

Le Conseil est beaucoup plus divisé que par le passé. Je l'ai vécu en tant que ministre. Je pratique le Conseil de l'Union européenne depuis 2005, d'abord comme conseiller du ministre de l'agriculture roumain, puis en tant que membre du CSA (Comité spécial Agriculture), en observateur pré-adhésion. Depuis l'élargissement, je pense que les opinions sont plus difficiles à concilier. Dans mes travaux de recherche appliquée, j'ai étudié le fonctionnement du Conseil de l'Union européenne. Et j'ai accompli un stage d'un semestre à la Commission européenne en 1997. J'ai donc pu mesurer le changement. Pendant cette négociation (PAC 2014-2020), on est dans une approche de « contributeurs nets » contre « bénéficiaires nets ». J'ai bien senti alors que la position de chaque ministre de l'agriculture dépend de la position de son ministre des finances : les marges de manœuvre sont beaucoup plus limitées que par le passé. Cela complique la donne.

Jean Gault : quel a été le rôle de la République fédérale d'Allemagne ? On a le sentiment qu'elle avait mis « son petit mouton au sec » : c'est à dire qu'elle avait déjà engrangé tous ses objectifs.

Dacian Cioloș : certains collègues avaient plus d'expérience que moi. Ils ont attiré mon attention : dorénavant la France et l'Allemagne ont des avis différents. Aussi, j'ai fait des efforts politiques avant de prendre certaines décisions importantes afin de pouvoir trouver un accord entre la France et l'Allemagne.

J'étais ministre lors du « bilan de santé » de 2009. L'Allemagne était en faveur du découplage. Ça lui allait bien, surtout il ne fallait pas revenir en arrière. Donc il n'y avait plus grand-chose à faire de son point de vue.

Ensuite, sur le verdissement, j'ai constaté en Allemagne à la fois la plus grande réticence contre le verdissement et, en même temps, le plus grand appui. Certains Länder étaient totalement hostiles au verdissement. Mais des ONG étaient très présentes avec un fort impact médiatique. Nous avons eu une position finalement équilibrée. J'ai connu deux ministres de l'agriculture allemands, Mme Ilse Aigner (octobre 2008-octobre 2013) et ensuite M. Christian Schmidt (depuis février 2014). Même s'ils ne voulaient pas changer les choses, lorsqu'ils ont vu que mes propositions auraient un fort soutien, ils se sont montrés assez ouverts.

Ils ont certes essayé d'imposer leur point de vue mais il fallait les écouter pour éviter que ne se construise autour de l'Allemagne un groupe qui rejette la PAC. J'ai donc été vigilant à ne pas isoler l'Allemagne. Je dois mentionner également qu'au Parlement européen, un groupe a négocié jusqu'au dernier jour essayant de bloquer la réforme dans le but de retarder le vote final jusqu'à la nouvelle Commission européenne, ce qui aurait totalement enterré la proposition.

Le Parlement n'était pas prêt



Le Parlement souhaitait exercer le nouveau pouvoir qui était le sien. Mais il n'était pas prêt. Même si la Commission européenne agricole était dominée par des membres du Parlement qui connaissaient l'agriculture, ils n'avaient pas les moyens techniques d'élaborer des propositions réglementaires. Donc la tâche a été ardue pour les rapporteurs qui étaient de facto les négociateurs, ils ne disposaient pas de la capacité d'analyse technique. Pour étayer leurs demandes de changements, leurs amendements, ils étaient obligés de revenir à la Commission européenne pour avoir des données et des analyses. De plus, certains rapporteurs étaient sous l'influence des États membres. Par ailleurs, au Parlement européen, c'est la Commission agricole qui négocie la réforme. Mais d'autres commissions avaient demandé à donner leur avis : la Commission de l'environnement, la Commission du budget et la Commission des relations internationales.

Les autres acteurs étaient assez « conservateurs »... la Commission européenne en premier

Dacian Cioloș : du côté de la Commission européenne, les services de la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) visaient la continuité de certaines mesures, et étaient réticents à toute nouvelle idée.

Georges-Pierre Malpel : vous évoquez la place de la Commission européenne dans cette négociation, cela n'a pas été facile à cause du trilogue. De quel type d'appui avez-vous bénéficié au sein de la Commission européenne ?

Dacian Cioloș : j'ai toujours apprécié la qualité professionnelle de la Commission européenne : elle est la dominante au sein des services de la Commission européenne. Mais au-delà de la compétence, le poids de l'histoire est non négligeable. Il y a encore de la résistance dans la DG AGRI. Il s'agit d'une des plus anciennes directions générales. Elle n'a pas changé depuis des décennies. Le commissaire passe, la DG AGRI est toujours prête à anticiper ce que le commissaire demande, avec le souci de ne pas déstabiliser ce qui doit avoir une certaine stabilité. La Commission européenne est une machine intéressante. La compétence voisine avec l'esprit d'inertie, le conservatisme. L'inertie est un mot peut-être plus adapté. Un exemple. Quand on ne sait pas quoi faire, on demande des propositions mais la réponse sera dans le sens de l'inertie. En revanche, quand on dit à la Commission européenne : « je veux travailler dans cette direction », alors, elle est capable d'avoir des notes de prospective, des analyses d'impact, elle compare les deux idées, elle réfléchit à comment on peut les mettre en œuvre. Elle a dans ce contexte une forte capacité à faire des propositions.

J'ai remarqué que ce qui partait du niveau de base, de l'analyste, était modifié à tous les niveaux hiérarchiques : le chef d'unité adjoint, le chef d'unité, le directeur, le directeur général adjoint, et enfin le directeur général. Quand le projet arrive au cabinet, il a traversé beaucoup de filtres... L'opinion du directeur général peut être à l'opposé de celle de l'analyste. J'ai même remarqué que parfois le directeur général changeait la conclusion mais pas l'analyse des raisonnements (*rires* !).

Je ne veux pas commenter trop dans le détail le fonctionnement de la Commission européenne car cela prendrait trop de temps. Ce que je peux vous dire, c'est que si le commissaire a suffisamment de contacts et de connaissances institutionnelles, s'il arrive à bien définir sa demande, la machine est capable de produire des choses intéressantes. On n'est pas toujours sur la même longueur d'onde. Mais quand on demande des éléments pour discuter avec les États membres, on constate que beaucoup d'idées nouvelles viennent de la DG AGRI, en particulier sur la mise en œuvre. En effet, la DG AGRI a beaucoup de connexions dans les États membres. J'ai eu tout au long du processus, les services à mes côtés, souvent avec des allers-retours.

Et même sur certains sujets, ils me démontraient que ça ne marchait pas, et j'ai dû assumer politiquement de continuer dans la même direction. Au final, j'ai apprécié une loyauté certaine.

Donc la Commission européenne est un « réservoir d'inertie », mais aussi de renouveau, il faut savoir sur quel bouton appuyer. Pour un homme politique, deux ou trois ans, ce n'est pas suffisant pour comprendre tous les mécanismes. Cependant, si en deux ans un commissaire ne sait pas ce qu'il veut, après ce délai il ne peut plus promouvoir de nouvelles idées.

Alain Moulinier : vous avez peu parlé du fonctionnement du collège des commissaires. Comment peut-on convaincre ses 27 collègues pour promouvoir une PAC, alors que chacun peut légitimement vouloir développer sa propre politique ?

Dacian Cioloș : lors des négociations au sein du collège, je n'ai pas eu la tâche facile. Quand je suis arrivé, j'ai trouvé des idées reçues. Il y avait l'analyse prospective du secrétariat général. Cette analyse disait que le budget de la PAC devait être réduit. Ce principe était presque accepté.

Lors de mon audition au Parlement européen pour ma nomination, les députés m'ont interrogé sur le « papier » concernant le budget (qui avait « fuité »). Et en même temps, on avait nommé un nouveau commissaire au changement climatique qui lui voulait avoir une vraie politique sur le climat avec de la réglementation et du financement. Les secteurs de l'environnement et de la politique régionale, qui n'avaient pas beaucoup d'argent, lorgnaient sur les fonds de la PAC. Enfin, la Commission Barroso II avait des ambitions en matière de recherche et de développement. Je l'ai compris lors des premières discussions. Lors d'une session d'une journée réservée aux seuls commissaires, on a travaillé sur l'Agenda 2020 et sur les moyens de relancer la croissance. Les orientations mises sur la table par le président étaient claires, d'où ma décision de chercher des idées à l'extérieur. Le débat public a eu beaucoup de succès, avec de nombreuses réactions de non-agriculteurs. Et c'était très important. Nous avons même organisé une grande conférence pour discuter des conclusions.

J'ai échangé avec le commissaire Potocnik de l'environnement. C'était en tête-à-tête. Mon collègue voulait de l'environnement dans l'économie européenne. Je lui ai dit : « Pour obtenir des résultats, il faut que nous travaillions ensemble ; car tu as à faire face à la résistance de la profession et de plusieurs États membres. Tu prends de grands risques. »

C'est pour cette raison qu'il a fallu intégrer la gestion des ressources naturelles dans la politique agricole commune. J'en étais convaincu pour la crédibilité à long terme de la PAC. La bonne gestion des ressources naturelles dans une perspective à la fois économique et environnementale était nécessaire, par exemple le maintien de la qualité des sols et de la biodiversité. J'ai donc dit au commissaire à l'environnement : « on peut en parler à nos services et intégrer cette double approche dans nos propositions législatives ». Le commissaire à l'environnement a pris position assez tôt. Cela fait que M. Barroso est devenu plus prudent. Et quand il a vu la pression du Parlement, il s'est orienté vers mes propositions. On a donc transmis tous les deux le message suivant : « si le budget est maintenu, on pourra intégrer de l'environnement ». Et le commissaire à l'environnement a déclaré : « je suis d'accord pour qu'on travaille ensemble sur le contenu du verdissement ». Même si on n'a pas toujours été d'accord.

Et puis il y avait le processus d'élargissement. Il fallait un équilibre entre les nouveaux États membres et les anciens. J'ai négocié avec tous ceux qui étaient sous la pression « du pays qu'il connaît le mieux », comme on dit pudiquement au sein du collège. Pour de nombreux agriculteurs, les aides directes sont le seul revenu. Dans une période de crise, ça pose problème. Le Parlement européen a été très sensible à cet argument. Un autre commissaire, qui avait été ministre de l'agriculture, m'a soutenu ; vous savez de qui il s'agit !

Comment se sont faits les arbitrages ? Par des réunions interservices, et des analyses d'impact. Il faut savoir qu'il y a un comité d'analyse d'impact au sein de la Commission européenne qui intervient avant même les consultations interservices. Dès le départ, les différentes directions générales peuvent transmettre leurs questions à ce comité. Mais ce processus est très bureaucratique. La proposition de Jean-Claude Juncker de créer des vice-présidents horizontaux me semble une action courageuse et risquée mais nécessaire. Si Juncker ne réussit pas avec cette nouvelle méthode, la Commission européenne risque de perdre sa crédibilité. Le noyau dur du projet européen en sera affecté. C'est la raison pour laquelle cette réforme interne est nécessaire.



La recherche d'idées nouvelles est passée notamment par une consultation publique

François-Gilles Le Theule : vous avez souvent évoqué la prise de risque. Quel a été votre méthode pour que ces risques soient pris de façon scientifique ?

Dacian Cioleş : je fais un lien avec la précédente question sur les appuis dont j'ai bénéficié à la Commission européenne. Les nouvelles idées viennent souvent de l'extérieur de la profession. Certes, j'ai gardé des contacts avec la profession agricole. Je vous rappelle que j'ai fait une tentative de thèse de doctorat. Mais très vite, je n'ai plus eu le temps de m'y consacrer. Néanmoins, j'ai pu réaliser des travaux de recherche et j'ai travaillé sur les organisations professionnelles agricoles. C'est là que j'ai connu Bertrand Hervieu. Ainsi quand je suis arrivé à la Commission européenne, je connaissais l'histoire des organisations professionnelles dans les divers États membres. La voix des professionnels agricoles était assez faible, surtout réactive et pas proactive. Il s'agissait d'un système de défense, plutôt que de jouer un rôle dans la prospective. Dès qu'on abordait des idées nouvelles, la profession venait en expliquant pourquoi il ne fallait pas changer.

J'ai été aussi ouvert à la société civile, car je sentais que j'aurais besoin de son appui : j'ai donc puisé dans ce réservoir. Quand je suis arrivé, la société civile avait commencé à mener des actions et des pressions, notamment vis-à-vis du Parlement européen.

En ajoutant la capacité analytique de la Commission européenne, on était capable de savoir quel impact auraient des propositions nouvelles. Et dans mon cabinet, j'avais des profils de conseillers à l'opposé les uns des autres. Il y avait des conflits idéologiques, de gauche et de droite, ou encore entre ceux qui étaient pour le productivisme et ceux qui étaient pour l'environnementalisme. J'ai ainsi tiré beaucoup d'enseignements de cette confrontation d'idées au sein du cabinet et des apports de l'extérieur. La première année, j'ai fait un tour de l'Union européenne et je suis allé au moins une fois dans chaque État membre. De plus, je recevais des e-mails lors du débat public, les personnes n'hésitaient pas à m'écrire. Je recueillais des idées sur Internet, que je soumettais au débat du cabinet. Quand je voyais que ces propositions pouvaient être discutées, je les donnais pour analyse à la DG AGRI. J'ai adopté cette méthode pour la proposition législative.

On a aussi travaillé pour la négociation, pour faire bouger certains textes.

Une idée préconçue dominait au sein de la Commission européenne. Le budget de la PAC devait être réduit et la PAC n'était pas une politique efficace. D'où ma demande de débat public. J'ai voulu un « vrai » débat public. Certains collaborateurs me disaient : « quelles sont les conclusions que vous voulez obtenir ? Nous pouvons organiser le débat pour atteindre cet objectif. » J'ai refusé. L'avantage du débat public, c'est d'apporter des arguments nouveaux, qui permettent de dépasser les arguments classiques, poussiéreux. Quand j'ai été nommé commissaire, on m'a dit : « vous venez d'un nouvel État membre, on compte sur vous pour renouveler les choses. » C'est pourquoi on a imaginé ce débat public, dans un délai contraint. En effet, à l'automne, il fallait publier une communication avec les orientations de la Commission européenne. De plus, le poids du budget pesait sur les orientations. À mon avis, il était important d'avoir des orientations politiques avant d'avoir des orientations budgétaires. Sinon, le commissaire au budget aurait imposé ses orientations.

Le résultat de la consultation a été un soutien de principe, à 80 %, en faveur de la PAC. Nous avons une enquête représentative de la société civile d'un point de vue statistique. Nous avons noté que l'image de l'agriculteur était plutôt positive. Mais elle était décalée des réalités du terrain. Les opinions étaient assez claires : « on soutient l'agriculture, mais à condition que la sécurité alimentaire soit un objectif prioritaire ». La consultation publique a également fait apparaître le désir d'une meilleure répartition des aides. La gestion de l'espace rural et de l'environnement et la reconnaissance du rôle de l'agriculture dans ce domaine étaient des objectifs importants. On a également noté, dans les deux tiers Sud de l'Union européenne, un lien entre la dynamique de l'agriculture, la dynamique rurale, et le développement des espaces ruraux.

Sur la base de ces conclusions, j'ai présenté ces idées au Collège et j'ai déjà remporté un premier succès. Le succès était dû à une participation importante à la consultation publique. J'avais placé cette consultation sous le contrôle du secrétariat général (SG) de la Commission européenne, afin de privilégier plus d'indépendance. Le SG a eu la surprise de constater que cette consultation avait recueilli un très grand nombre de réponses, même le plus grand nombre depuis qu'il intervenait dans ce domaine. À partir de cette date, les consultations ultérieures ont eu également de très bons résultats. Mais c'était la première fois. Ce débat public m'a beaucoup aidé.

Le processus de construction de la PAC a donc résulté d'une analyse stratégique : réorienter la PAC vers des résultats



J'ai également pris un risque, que j'ai assumé. L'agriculture a de nouveaux objectifs (l'environnement...); l'élargissement de l'Union européenne demande aussi des moyens financiers. Il n'est pas question de réduire le budget, mais au moins il faut agir à budget constant. J'ai donc obtenu l'accord de faire la réforme « à budget constant », mais, en compensation, il fallait intégrer d'autres objectifs comme l'environnement et le changement climatique dans le cadre de la PAC. Suite à un accord collégial, de nouveaux objectifs sont insérés au sein de la politique agricole commune, et non à l'extérieur de la politique agricole.

Par ailleurs, on a bâti des propositions législatives avec l'idée de tenir compte de la diversité de l'agriculture européenne. Plutôt qu'un modèle dominant avec des exceptions, nous avons préféré reconnaître la diversité. Donc, un modèle unique avec beaucoup d'exceptions ! En effet il y aurait eu sans doute plus d'exceptions que de règles si on les avait mises bout à bout.

Pour traiter cette diversité des situations au sein de certains États membres, on a besoin de soutien ciblé pour certaines catégories d'agriculteurs. On a aussi besoin d'outils ciblés pour les crises. La Commission européenne avait renoncé à certains instruments de marché lors de la précédente réforme. Et les États membres au sein du Conseil avaient validé cette option deux ou trois ans avant. On ne pouvait donc plus remettre sur la table les anciens instruments de marché au motif que les équipes avaient changé. On se demandait comment créer les prémisses pour un nouveau mode de gestion du marché, moins directif. On a donc pensé au mécanisme de gestion de crise, aux organisations professionnelles qui gèrent les filières, y compris dans le domaine concurrentiel. À cet égard, j'ai eu beaucoup de discussions contradictoires avec mon collègue en charge de la concurrence.

Autre objectif : **relancer les investissements** en agriculture, et notamment vis-à-vis des jeunes. L'agriculture est de plus en plus capitalisée, avec un renouvellement de génération.

Il fallait donc réorienter la PAC, d'une politique concentrée sur le processus, vers une politique concentrée sur les résultats. On a juste donné un avant-goût de ce changement. C'est une direction que la PAC devait prendre. Si elle ne le faisait pas, elle risquait de disparaître.

Autre élément fort : **la politique de recherche**. On a fait en sorte que l'agriculture trouve sa place dans les objectifs de recherche européens. On a obtenu une partie du budget de la recherche de l'Union européenne, pour la consacrer à des investissements dans l'agriculture. Cela s'est produit dans les négociations internes à la Commission européenne sur les perspectives budgétaires. Je ne rentrerai pas dans les détails, il faudra attendre quelques années pour cela, mais j'ai obtenu des compensations dans divers domaines, notamment donc dans le domaine de la politique de recherche-développement.

Conclusion après ce processus

Des nouvelles idées ont été proposées par la Commission européenne : le verdissement, la diversification, les organisations professionnelles, le ciblage sur les jeunes agriculteurs. Aucune des nouvelles propositions de la Commission européenne n'a été éliminée durant la discussion. Il y a eu des changements sur les taux par exemple, sur les surfaces d'intérêt écologique, sur le taux de découplage... Là aussi, j'avais anticipé les propositions à négocier. Les États membres, le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen pouvaient marquer leur présence.

Je me suis appuyé sur les positions du Parlement européen, surtout sur les sujets où je savais que je n'aurais pas assez de soutien au sein du collège. Ça été particulièrement le cas sur la gestion de marché et sur la politique de concurrence.

Le trilogue et la subsidiarité



Bertrand Hervieu : je voudrais revenir sur cette diversité des agricultures. Qu'est-ce que ça pose comme problème pour une politique commune ?

Que deviennent les micro-agricultures européennes ? Nous sommes tous frappés par l'éclatement des formes d'organisation des agricultures européennes. Nous avons 28 pays et des logiques de production éclatées. Nous constatons la financiarisation

des marchés et des facteurs de production.

Comment construire une politique publique dans un contexte de financiarisation des moyens de production et d'affaiblissement, voire de paupérisation et de rareté, du travail ?

Le trilogue est une méthode de négociation étape par étape, à huis clos souvent. J'ai remarqué que le rapporteur du Parlement européen et la présidence du Conseil de l'Union européenne n'osaient pas prendre de décisions avant d'être sûrs d'avoir des soutiens respectifs. Les services de la DG AGRI n'avaient pas l'habitude de faire des concessions. La Commission européenne avait l'habitude de garder le pouvoir dans la mise en œuvre des mesures. J'ai pris le risque de laisser plus de marge de manœuvre aux États membres. Je pense en effet que la PAC devrait évoluer vers plus de responsabilité des États membres, et moins de bureaucratie bruxelloise. J'ai pris ce risque. En effet, je pensais que plus l'action à Bruxelles est concentrée, plus on prend le risque de transformer la Commission européenne en une machine bureaucratique. Au contraire, Bruxelles devrait se consacrer à tenir des objectifs généraux et à ne plus gérer le détail. Ainsi, la Commission européenne se rapproche du rôle politique et s'éloigne du rôle bureaucratique de super administration. C'est pourquoi on a introduit plus de subsidiarité. Je suis bien conscient que c'est un risque. Mais c'est nécessaire.

Dacian Cioloș : vous m'amenez à parler de prospective. La problématique de l'alimentation devrait être au centre des discussions. La PAC, elle a changé depuis 60 ans, car la profession agricole n'est plus très forte. Dans les années 60-70, la politique agricole commune était puissante, car la profession était forte. C'est pourquoi on a centré cette politique publique sur l'agriculture. Je rappelle que c'est avant tout une politique publique, ça n'est pas une politique agricole. Or la profession agricole perd du poids. La sensibilité s'est déplacée vers l'alimentation. Les gens se demandent : « où est produit ce que je mange ? Quel est l'impact sur mon lieu de vie ? Quel est l'impact sur l'espace naturel ? » Je regrette de ne pas avoir eu le temps d'affiner ce raisonnement. Si on continue à mettre l'accent sur l'agriculture dans le cadre d'une politique publique, on aura des contre arguments : pourquoi pas l'industrie ? Il faudrait aussi une politique industrielle. En revanche, si on s'oriente vers un résultat tel que l'alimentation alors on trouve des arguments. Je rappelle qu'en 1960, la production agricole était un objectif. Les choses ont bien changé maintenant.

Autre nouveauté, qui fait l'objet d'un apprentissage : la notion d'actes délégués où la Commission européenne va réglementer sur la base d'une délégation de pouvoir. Ce sujet reste un défi. Cette délégation de pouvoir pour les services de la Commission européenne, c'est un changement de nature dont ils n'ont pas saisi la nuance. Le pouvoir maintenant est entre les mains du Conseil de l'Union européenne et du Parlement. Souvent, il y a des conflits entre la Commission européenne et le législateur, alors que la Commission européenne devrait représenter le législateur. Nous avons eu beaucoup de discussions. La Commission européenne a besoin d'apprentissage pour gérer cette nouvelle responsabilité.

Si l'agriculteur est isolé du reste de la population, il signe son arrêt de mort. En effet, il n'y a pas assez de convergence pour transmettre des messages à la société. L'agriculteur n'a plus l'audience des années 1960 et 1970. Les liens entre le monde rural et le monde urbain se perdent, même dans les nouveaux États membres. Avant, du temps de l'agriculture communiste, l'agriculteur était proche de beaucoup de gens. Mais très rapidement, cela a disparu.

Bertrand Hervieu : cette question était déjà présente dans votre tête lorsque vous êtes arrivé à la Commission européenne. Pourquoi n'avez-vous pas avancé à cette époque sur l'idée de sortir la PAC de l'agriculture ?

Dacian Cioloș : si, dès la première année suivant sa nomination, on n'a pas des idées sur la réforme, on ne fait plus rien ensuite. Après c'est trop tard. Or changer l'objet de la politique agricole commune, c'est le travail d'un mandat entier. C'était clair qu'il fallait aller dans cette direction, mais en même temps il fallait travailler le budget. Et par ailleurs, la DG AGRI était très réservée face aux changements. Je n'aurais donc pas eu de résultats. J'aurais simplement miné la crédibilité de la PAC. Remplacer l'agriculture par un autre objectif, sans les instruments et sans le budget, c'aurait été tuer la PAC. Il faut aussi savoir que les ministres avaient des idées divergentes. La société civile insistait sur l'impact négatif la PAC en matière d'environnement.

L'atmosphère a changé. La Commission européenne a jusqu'en 2019 pour mettre sur pied de nouveaux concepts. Mais tout cela reste suspendu au nouveau mandat du président de la Commission européenne en 2020.

Je ne crois pas qu'il faille à tout prix affaiblir la PAC et la renationaliser. Certains réfléchissent, personne n'ose le mettre à l'agenda, même dans les États membres. Même le mot « agriculture » reflète des conceptions différentes. Or, si une politique publique n'évolue pas dans le cadre de l'Union européenne, il y aura certes des soutiens, mais il y aura aussi des ennemis. On dira que la politique agricole nuit au développement. Dans nos pays, certains ministres disent : « on n'arrive pas à gérer la PAC avec les outils actuels ». Et je parle de ministres de l'agriculture !

Si la politique fondatrice de l'Union européenne n'est plus capable d'évoluer au fil de l'évolution de l'Union européenne, alors elle est condamnée.

De façon générale, pour moi l'Union européenne doit aller du bas vers le haut et pas l'inverse.

Le COPA COGECA (Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne - Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne) me disait : « ne changez rien ! ». Et d'autres représentants professionnels, à la marge de l'agriculture traditionnelle, me disaient : « soyez le commissaire de toutes les agricultures et pas de certaines ».

Jean-Louis Büer : votre concept pour l'Union européenne, c'est de ne pas partir du haut. Si j'ai bien compris, pour vous, toute politique communautaire ne peut être que très subsidiaire : êtes-vous d'accord avec cela ? Et que faut-il mettre en place pour éviter la disparition du concept d'Europe ?



Dacian Cioloș : Vous parlez de **la subsidiarité**. L'Union européenne à 28 doit avoir plus de subsidiarité dans la mise en œuvre que par le passé. Avant, la Commission européenne faisait une proposition puis la législation était prise et la Commission européenne la mettait en œuvre. À une époque, la Commission européenne gérait même les fonds. A présent elle a délégué cette tâche à des agences.

C'est impossible et dangereux d'en rester là. Il faut chercher des objectifs représentatifs pour l'Union européenne. La Commission européenne peut voir comment certains objectifs peuvent être communautarisés. Pour ce qui concerne la mise en œuvre, la Commission européenne peut jouer le rôle de « miroir » de ce qui se fait localement entre les États membres.

Je voudrais dénoncer un faux espoir. Pour certains, plus la réglementation est ambiguë, plus la formulation offrira la possibilité d'atteindre un objectif national, y compris s'il est contradictoire avec la politique européenne. Je préconise le contraire. Il vaut mieux ne pas prendre de décision plutôt que d'en prendre une ambiguë. Car si c'est ambigu, les États membres viennent trouver le commissaire en demandant d'arbitrer. Ce n'est pas au commissaire de donner des facilités à un État membre. C'est un défaut du processus législatif qu'il ne faut pas encourager. On mine la crédibilité de l'Union européenne en agissant ainsi, car on risque de penser que le commissaire est contre l'intérêt communautaire dans ce cas. Il faut que les choses soient claires, sans ambiguïté, dans la flexibilité. Certes, trop de flexibilité pourrait être délicat. La subsidiarité autorise des spécificités, mais elles doivent être mises en œuvre pour atteindre l'objectif communautaire et ne pas être contre l'objectif européen.

Objectifs et enjeux de la PAC

L'enjeu économique de la PAC

Pierre Morailon : est-ce qu'il est possible d'avoir une PAC plus tournée vers l'économie ? Certes la responsabilité sociale et environnementale est importante. Mais on pourrait au moins avoir quelque chose de plus proche de l'économique. Qu'en est-il de la couverture du risque, de l'assurantiel ? Deuxièmement : dans ce cadre, est-il possible de mettre à bas l'annualité budgétaire ? Troisièmement : quels conseils pour faire valoir ces idées dans l'écosystème actuel ?

Dacian Cioloș : réorienter la PAC vers l'économie ? On n'a pas assez d'alliés. Il y a encore une confrontation idéologique. On parle au sein du Conseil de l'Union européenne d'instruments de marché contre la liberté. On devrait parler d'autre chose : de répartition de valeur ajoutée, de volatilité, de la diversité des modèles agricoles. Ce qui a primé dans le débat, c'est l'environnement, pas les mécanismes de gestion de marché. Le débat public a peu porté sur l'économie du fait des divergences.

On n'a pas eu de sujets prêts à ce moment-là lorsque mon mandat a commencé. En 2007, en 2008, en 2009, chaque présidence a organisé un débat sur les nouveaux instruments de marché. Mais cela n'a rien donné. La PAC n'est cependant pas une politique environnementale, ni une politique sociale. Néanmoins, vous devez être capables d'internaliser les externalités. Il faut internaliser l'alimentation, le social, l'environnement. Même dans la recherche, on doit prendre en compte l'entretien de la fertilité des sols dans le modèle économique.

Les enjeux internationaux

Jean Gault : sur la Méditerranée, comment avez-vous intégré cet enjeu ?

Dacian Cioloș : la coopération et le voisinage ne visent pas les États membres mais la politique étrangère. Toutefois j'ai pris l'initiative en 2011 du « programme européen pour le voisinage pour l'agriculture et le développement rural » - NPARD. On a d'ailleurs confié l'étude diagnostic au Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM). Depuis quelques jours, le président Juncker m'a nommé « conseiller spécial » sur la sécurité alimentaire. Mon objectif

est de pousser le commissaire en charge, dans cette direction.

Claire Servant : moi aussi j'étais stagiaire à la Commission européenne, et j'ai pu constater la difficulté des arbitrages entre la DG Commerce, la DG AGRI et la DG DEVCO (direction générale développement et coopération).

Dacian Cioloș : en ce qui concerne la DG DEVCO, elle est loin d'avoir un impact politique proportionnel à la taille de son budget. Je ne crois pas que l'efficacité du budget de coopération de l'Union européenne se mesure à la taille de son budget. Nous sommes, l'Union européenne, le principal contributeur au monde. Mais notre action dilue encore plus cette politique au sein de la Commission européenne. On délègue en effet des fonds aux délégations de l'Union européenne. Avec le service européen pour l'action extérieure, il y a des chefs de délégations qui ont des profils très différents ; les uns viennent du Conseil de l'Union européenne, les autres de la Commission européenne. Il manque une certaine cohérence. On a donc un effort à faire pour plus de cohérence dans les délégations européennes. Mais en plus, il y a délégation à des budgets nationaux, pour réduire les coûts de la gestion de la Commission européenne. Comme il n'y a en définitive pas d'indicateurs de résultats sur cette délégation de budgets, l'impact de notre action n'est pas mesuré. J'ai à cet égard quelques idées à proposer à Juncker. Je pense qu'à propos des accords de partenariat, il y a des actions à mener. En particulier, nous avons fait des concessions à certains pays. Mais si ces concessions ne sont pas utilisées pour le développement, si elles sont utilisées par les capitaux du Nord pour y installer des plates-formes afin ensuite de réimporter vers l'Union européenne, alors elles sont sans aucun impact sérieux pour le développement. Évidemment, cela il faut l'éviter.

Catherine Geslain Lanéelle : d'une certaine façon, la politique agricole commune a bien réussi en termes de production, mais avec un coût environnemental élevé. Si vous aviez une baguette magique, quels contours voudriez-vous pour la PAC aux alentours de 2030 ? Il faudrait éviter d'empiler toute une série d'objectifs, ce qui fait qu'on ne sait pas pourquoi on a besoin d'une politique agricole commune avec cette dotation. Par ailleurs, j'ai remarqué que les questions de sécurité alimentaire et de changements climatiques ne sont pas placées dans l'action. On en parle beaucoup, mais on agit peu. Pouvez-vous nous donner des idées pour que cette initiative française soit relayée ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous dire où on en est du traité transatlantique ?

Dacian Cioloș : la sécurité alimentaire n'est pas l'apanage d'une politique sectorielle. Il faut transmettre des concepts qui s'intègrent avec la sécurité alimentaire. Il faut aussi démontrer qu'on peut augmenter la production dans les différents pays.

La voix des États membres à l'international brouille le message de l'Union européenne. Ainsi à la FAO, il y a l'Union européenne qui parle d'abord, puis ensuite les principaux États membres.

En ce qui concerne les politiques de santé : la DG AGRI avait de bonnes relations avec la DG SANCO, qui a changé de nom. En ce qui concerne, le Traité transatlantique, sur les normes sanitaires, ma position est la suivante : les standards sanitaires ne sont négociables qu'à la hausse. La négociation est difficile. Les concessions demandées par les États-Unis portent sur les secteurs les plus en difficulté. Il y a une rigidité américaine, avec une culture différente sur les normes et sur les concepts de l'alimentation. Si on arrive à avoir un chapitre sur les indications géographiques protégées, ce serait un énorme avantage. Je pense en effet que certains pays émergents privilégient la compétitivité-qualité. Nous pourrions baser le modèle européen sur la sûreté alimentaire : cela va devenir important pour certaines classes sociales dans les pays émergents. Si les indications géographiques protégées sont reconnues aux États-Unis, l'Union européenne pourrait devenir offensive. Mais il y a une très forte résistance américaine pour des intérêts immédiats, et aussi parce que ce serait un point de non-retour. On a obtenu cette clause avec le Canada, avec l'Afrique du Sud, et cela a beaucoup perturbé les États-Unis.



La politique de l'eau, le verdissement



Guillaume Benoit : quid d'une **politique européenne de l'eau** ?

Dacian Cioloș : l'eau est un sujet horizontal. Mais il n'y a pas de politique européenne de l'eau. Il n'y a d'ailleurs pas non plus de politique de la forêt. Le traité ne prévoit rien et les États membres ne veulent pas donner une telle responsabilité à la Commission européenne. La question se pose de la gestion de l'eau au niveau de l'Union européenne. Certes, il existe une directive cadre sur l'eau avec un objectif qualitatif. Mais il n'y a rien sur le quantitatif. Je crois que c'est une question d'objectif. Voyez les débats sur la PAC : quand il fallait augmenter la production, et que c'était l'objectif, alors pour gérer en commun les prix et les quantités, on a pu se mettre d'accord. Mais on se rendra compte un jour que la gestion de la fertilité du sol et la gestion de l'eau ont aussi un impact sur l'approvisionnement des marchés. (Cela deviendra alors un objet de politique publique). Actuellement nous n'avons pas de perspective politique à cet égard.

Verdissement : si nous avions eu un deuxième mandat, j'aurais proposé d'y revenir. J'avais proposé une révision des zones d'intérêt écologique par exemple : on doit faire une évaluation un an après. Il faut mettre tout le verdissement sur la table plutôt que de conclure dans trois ans que ça n'a pas marché. Sur l'idée du verdissement qui était bonne, il a fallu aller vite, en quelques mois. C'est pourquoi on peut réviser le contenu. Il est clair que notre proposition faite, rapidement, n'est pas parfaite.

S'il y a une mise en cause du verdissement, c'est un danger pour la politique agricole commune. C'est pourquoi je le dis officiellement : au bout de deux ou trois ans il faut faire le point. Pourquoi pas même envisager un changement du texte de base ?

Quel type de pratiques environnementales est positif ? Je ne commente pas publiquement, durant le mandat de l'actuelle Commission européenne. Mais je suggère informellement de ne pas avoir peur de faire cette révision : il vaut mieux que ce soit la Commission européenne qui le fasse. Si les agriculteurs disent : « ça ne marche pas, le verdissement », alors le verdissement disparaîtra avec le budget qui va avec. C'est pourquoi j'invite tous ceux qui travaillent sur le verdissement à venir avec des propositions.

La suite de la réforme



François-Gilles Le Theule : un calendrier est-il prévu pour la prochaine négociation de la PAC à partir de 2020 ?

Le calendrier : je n'ai pas d'idée précise. En 2016, une discussion sur les zones d'intérêt écologique est prévue. La Commission européenne doit venir avec un rapport de mise en œuvre et le présenter au Conseil de l'Union européenne et au Parlement, et ensuite envisager des modifications soit par l'acte de base soit par les actes délégués. En 2017, y aura-t-il une évaluation à mi-parcours du budget ? La réponse est oui. Cette intention existe. Y aura-t-il une revue de la PAC à mi-parcours ? Ce n'est pas encore décidé. Le texte 2013 s'applique de 2014 à 2020. Pour 2021, il faudra de nouvelles propositions. Est-ce que ça sera à la fin du mandat actuel, ou après les élections européennes ? On ne sait pas.

Crédit photos :
pages 1 : ©Pascal Xicluna/Min.Agri.Fr ;
pages 3 et 4 : www.lumieres.de.la.ville.net ;
page 6 : www.europe-corse.eu ;
page 8 : ec.europa.eu ;
pages 10
(en haut) : wikipedia.org, (en bas) : ©Pascal Xicluna/Min.Agri.Fr ;
pages 11 (à gauche) : www.trematique.fr, (à droite) : ©Pascal Xicluna/Min.Agri.Fr