

LA SIMPLIFICATION DE LA PAC

Mesdames et Messieurs,

Je remercie la Commission de m'avoir invité à cette Conférence sur la Simplification de la Politique Agricole Commune et de m'offrir ainsi l'occasion de m'adresser à vous sur ce sujet auquel j'attache un grand intérêt. Simplifier n'est pas pour moi un vain mot et je souhaiterais y associer des objectifs précis et concrets.

Cette préoccupation de simplification de la Politique Agricole Commune est d'ailleurs unanimement partagée. Elle intéresse, comme on peut le constater dans cette assemblée, l'ensemble des différentes parties prenantes : les politiques, les États Membres, les instances administratives nationales, les agriculteurs ainsi que les opérateurs économiques et les acteurs du monde rural.

Dès ses premiers échanges de vue sur la Communication de la Commission, **la Commission de l'agriculture et du développement rural a salué cet engagement.** Les parlementaires partagent en effet cette volonté de **concrétiser la simplification** en réduisant autant que possible la charge administrative et en rendant la législation plus claire, plus transparente et plus aisément accessible.

Si je me réjouis de cette volonté commune, je souhaiterais d'emblée insister sur les aspects importants à garder bien en vue. En particulier, le fait que:

→ Pour être crédible, la simplification doit d'abord profiter aux agriculteurs et avoir des effets concrets sur leur vie quotidienne ;

→ L'exercice de simplification doit être prévu et mené de manière réaliste tout simplement parce que la simplification a ses limites: la PAC est et sera

toujours une politique, par nature, complexe, reflet de l'hétérogénéité du monde agricole, des agriculteurs et de leurs demandes ;

→ La simplification ne doit pas cependant devenir une fin en soi: elle doit servir des objectifs précis. En matière de réglementation, "mieux et plus simple" ne signifie pas toujours moins et il n'y a pas de recette magique pour rendre la vie de nos agriculteurs plus facile. L'approche peut néanmoins être pragmatique avec l'idée première que la réglementation devrait être compréhensible, proportionnelle à l'effet voulu et aux objectifs globaux poursuivis et d'une application relativement simple, sans mesures de contrôles excessives ou inutiles. **Or on ne peut, à la fois, augmenter la pression et les coûts administratifs liés à la PAC (les contrôles résultant en particulier de l'éco-conditionnalité ou des dispositions associées au deuxième pilier) et réduire concomitamment le volume et le montant des aides sous l'effet combiné des contraintes budgétaires (plus sensibles à chaque élargissement), de la modulation volontaire voire sous peu de la modulation facultative si cette dernière disposition était adoptée.**

La PAC est une politique de plus en plus controversée. Les critiques, quant à sa complexité, son efficacité, ne peuvent être ignorées. La crédibilité de l'action communautaire consistera, dans ce contexte, à transformer les paroles et la bonne volonté en résultats concrets. Or, nombreux sont ceux qui estiment que la

simplification administrative ne va pas en s'arrangeant après la réforme de juin 2003 du fait de la multitude de modèles et options de recouplage partiel. Dans l'immédiat, le système apparaît plus complexe et les charges sont plus lourdes pour les agriculteurs et les administrations.

La réforme a en effet rendu l'application de la réglementation hétérogène suscitant la crainte d'une application différenciée des règles. Elle a aussi introduit des obligations, en matière d'éco-conditionnalité et de procédures de contrôle par exemple, dont la mise en œuvre pose de réels problèmes aux agriculteurs et à la plupart des États membres.

Le problème est que les bénéfices de la réforme et notamment les effets positifs du droit à paiement unique ne sont pas encore tangibles pour les agriculteurs, alors que la perception des risques de désorganisation des marchés et d'une moindre justification de la PAC peut être davantage évidente.

Le défi est sans conteste politique : il consiste à assurer la prévisibilité, la stabilité et l'acceptabilité du cadre politique communautaire, et prioritairement à l'attention des agriculteurs. La simplification devrait d'abord, dans cette optique, contribuer à réduire leurs incertitudes et conforter le développement de leurs activités. Elle doit répondre à leurs attentes et notamment celles des plus sensibles d'entre eux. Nul n'ignore la fragilité des petits exploitants

face aux exigences réglementaires et au poids et cumul des contraintes et des charges administratives. Il existe en outre des règles anciennes dont l'utilité peut être reconsidérée. Leur suppression facilitera certainement le quotidien des exploitants et les effets positifs seront immédiats. La réglementation en sera plus lisible et l'ensemble de la législation afférente plus accessible.

L'exercice de simplification n'est pas toutefois d'application facile. Il nécessite un juste dosage et un bon équilibre entre des besoins parfois contradictoires : la simplicité de la réglementation, la proportionnalité et la flexibilité des mesures, sans négliger le souci constant de bonne gestion financière, d'équité et d'efficacité. Les difficultés tiennent autant aux particularités de la PAC qu'à celles des agriculteurs.

La PAC est en effet une politique totalement intégrée par nature complexe:

- ♦ **Elle répond à une grande diversité de modèles agricoles qui requiert, à l'échelle de l'UE, une grande variété de solutions, à l'origine de dérogations, d'exceptions et de spécificités réglementaires.** Les politiques ont leur part de responsabilité dans ce domaine. Ce sont leurs décisions et les options retenues au niveau national pour la mise en œuvre de la PAC réformée qui ont accentué la complexité de cette politique. La flexibilité introduite par la réforme n'a, en effet, pas toujours été utilisée au niveau des États membres dans

un sens favorable à la simplification. Et certainement pour de bonnes raisons, car le choix de chacun des pays (par exemple, en matière de recouplage ou de modèles de paiement unique) a été guidé par le souci évident de prendre en compte les spécificités en matière de production et les attentes de l'opinion publique tout en évitant un changement trop brutal du système d'aides agricoles.

- ♦ Par ailleurs, la PAC n'a eu de cesse d'évoluer. Elle s'est ainsi adaptée aux différents défis internes et externes de la Communauté en particulier aux élargissements successifs, à la mondialisation croissante, aux nouvelles exigences de la société en matière d'environnement, de sécurité ou de qualité... .

L'exercice de simplification de la PAC comme l'entend la Commission a des implications qui, en conséquence, ne sont pas simples. En particulier, il ne sera pas toujours aisé d'assurer une claire distinction entre la simplification technique et la simplification politique. Cela justifie la volonté de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement d'être pleinement associée à ce processus. Le débat qui va s'engager aujourd'hui est important pour expliquer la portée à donner à cet exercice, en termes notamment, d'objectifs concrets, de bénéficiaires prioritaires et d'instruments clés. Les échanges seront aussi utiles pour s'accorder sur les limites de cette opération.

■ **Je souhaite de nouveau le rappeler : l'agriculteur doit être placé au centre de cette démarche et il faut lui proposer des objectifs précis, quantifiables pour qu'il puisse mieux apprécier le bénéfice attendu.** Le potentiel de simplification pour les administrations nationales et les autres opérateurs économiques est relativement évident. En revanche, celui pour les agriculteurs doit encore être démontré. Des progrès importants seront certainement acquis en termes de visibilité mais l'allègement des charges et des coûts administratifs des agriculteurs reste à quantifier. L'un des besoins les plus pressants concerne la mise en œuvre de l'éco-conditionnalité et des mesures de contrôles associées au risque d'un discrédit du système de paiement unique. Le problème est commun. Il est reconnu. Il est donc urgent d'agir dans ce domaine. Des progrès ont été faits. D'autres vont suivre comme en matière d'aides d'état ou de catastrophes naturelles et seront bien accueillis. Mais la route est encore longue avant que la charge administrative qui pèse sur les agriculteurs, sur les administrations nationales ainsi que sur la Commission elle-même soit ajustée au strict nécessaire.

■ **Les critères prioritaires de simplification devront être clarifiés, compte tenu des choix politiques privilégiés en termes par exemple de protection de l'environnement, de sécurité alimentaire, de cohésion et de sauvegarde des intérêts financiers de la Communauté, selon une approche nécessairement globale.** Rien en effet ne sert de simplifier d'un côté si l'effort n'est pas mené

pour intégrer l'ensemble des charges administratives auxquelles sont confrontés les agriculteurs, notamment leurs obligations statistiques, de suivi ou de documentation qui ne cessent d'augmenter en matière environnementale, sanitaire ou de bien-être animal. Autant de domaines où les charges sont toujours plus lourdes, souvent mal proportionnées avec les besoins réels et surtout de plus en plus décalées avec celles de nature similaire imposées aux producteurs non communautaires. Ici aussi, il est urgent d'agir car le jeu inégal rend nos exploitations moins compétitives et exclut du marché les plus fragiles.

- **La cohérence ne s'entend pas au seul niveau communautaire. Pour être crédible, l'action communautaire en matière de simplification devra être menée de concert avec des actions nationales.** À chacun ses responsabilités et, en la matière, la complexité n'est pas toujours bruxelloise. Une coopération étroite est plus que nécessaire entre les différents niveaux de décision et de mise en œuvre, entre la Commission, les Etats membres, les administrations nationales, mais également avec les différentes parties prenantes. Cela vaut également pour le choix des domaines d'actions prioritaires.

- **Le monde agricole a également besoin de comprendre la cohérence d'ensemble de cette démarche avec les réformes déjà engagées ou projetées.**

- **Il ne faut pas que cette révision, dite essentiellement technique, ne serve de prétexte à une remise en question précoce des politiques adoptées : qu'elle ouvre la brèche à une nouvelle réforme de la PAC,** à un moment où la pression extérieure (OMC, accords bilatéraux) et intérieure (accessions futures ; critiques croissantes sur le coût de la PAC, ses effets redistributifs ou ses conséquences environnementales, contrainte budgétaire) se ferait concomitamment plus aiguë, sachant que certaines mesures touchant notamment aux mécanismes de gestion des marchés prendront inévitablement un tour politique.

- **Il importera en outre de montrer comment les instruments choisis contribueront à cette simplification.** Il faut ainsi répondre à ceux qui s'interrogent sur le bénéfice à attendre des règles horizontales que la Commission a l'intention de proposer dans le cadre de la mise en place d'une OCM unique destinée à remplacer les 21 OCM existantes. Jusqu'à quel point une telle harmonisation est possible, voire souhaitable, face au risque de disposer, à terme, de règles, certes harmonisées et rationalisées, mais éloignées des besoins sectoriels et donc moins efficaces ? L'exercice, sous couvert d'un besoin de rationalisation et d'harmonisation, ne doit pas enfin faire perdre de vue d'autres considérations, comme le coût/bénéfice des contrôles par exemple.

L'exigence communautaire en matière de simplification n'est pas nouvelle. Elle s'appuie cependant maintenant sur une volonté globale d'amélioration de la réglementation visant à en alléger le poids, à en rendre l'application plus facile et plus efficace. Il faut se féliciter de ce cadre propice parce qu'il est nécessaire et urgent de nettement simplifier les politiques de l'UE et leur environnement réglementaire. La simplification dans le domaine de la PAC appelle de nombreuses questions. Je souhaite à tous les participants, des travaux fructueux au sein des trois ateliers, de sorte à y donner un début de réponse, de sorte aussi à ce que la simplification dépasse le stade de concept à la mode dans l'environnement des décideurs politiques, pour devenir une réalité concrète et effective dans la vie quotidienne de nos agriculteurs.

Je vous remercie de votre attention.
