

N° 317

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 février 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) et de la commission des affaires économiques (2) sur la réforme de la politique agricole commune (PAC),

Par M. Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, MM. Claude HAUT et Franck MONTAUGÉ,

Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonhecarrère, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

(2) *Cette commission est composée de :* Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Martial Bourquin, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loisier, Noëlle Rauscent, M. Alain Bertrand, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, M. Robert Navarro, Mme Sylviane Noël, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, M. Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. LE RISQUE ULTIME DE LA PROCHAINE RÉFORME : UNE DÉCONSTRUCTION PROGRESSIVE DE LA PAC D'ICI À 2027	7
A. LES ASPECTS POSITIFS DU PROJET DE RÉFORME	7
1. <i>Le choix d'une clarification, plutôt que d'un nouveau bouleversement de l'architecture des paiements directs</i>	7
2. <i>Des aides plus importantes aux jeunes agriculteurs</i>	9
3. <i>Une nouvelle réserve de gestion des crises agricoles</i>	9
4. <i>Un soutien accru à la recherche et à l'innovation</i>	9
B. DES RISQUES PERSISTANTS, AINSI QUE DE RÉELS SUJETS D'INQUIÉTUDE POUR L'AVENIR À MOYEN ET LONG TERME DE LA PAC	11
1. <i>Le risque manifeste d'une diminution drastique du budget</i>	11
2. <i>Le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC : « un transfert de bureaucratie » aux conséquences potentiellement lourdes</i>	12
3. <i>Les interrogations pesant sur l'augmentation proclamée des ambitions environnementales de la future PAC</i>	13
4. <i>Vers un quasi statu quo sur les règles de concurrence ?</i>	15
C. APPRECIER TOUTES LES IMPLICATIONS FINALES DE LA RÉFORME EN GESTATION	20
1. <i>Enfin, seule la Commission semblerait trouver intérêt au nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC</i>	20
2. <i>Vers 27 « PAC nationales » à l'horizon 2027 ?</i>	23
3. <i>À terme, la France aurait-elle encore intérêt à défendre ce que pourrait devenir la Politique agricole commune ?</i>	23
II. SUR FOND DE DIVISIONS DU CONSEIL ET D'ABSENCE GÉNÉRALE D'ENTHOUSIASME, LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION TOUJOURS À L'EXAMEN	25
A. UN CONTEXTE GÉNÉRAL DOMINÉ PAR LES DIVISIONS ENTRE ÉTATS MEMBRES ET PAR LE MANQUE D'AMBITION EUROPÉENNE	25
1. <i>La question budgétaire, toile de fond du débat sur l'avenir de la PAC, tend à occulter les autres enjeux majeurs</i>	25
2. <i>Les priorités divergentes des États membres</i>	26
3. <i>Le Parlement européen semble la seule institution européenne à vouloir encore porter une ambition pour la PAC.</i>	28
4. <i>Quelle position française dans les négociations en cours ?</i>	30
B. UNE « VICTOIRE À LA PYRRHUS » DE L'ACTUELLE COMMISSION, FAUTE DE CONCLUSION DES NÉGOCIATIONS AVANT MAI 2019 ?	33
1. <i>La priorité essentielle pour la Commission européenne</i>	33
2. <i>Faute de temps, un accord impossible avant les prochaines élections européennes</i>	35

III. LA PERSPECTIVE D'UN REPORT DE LA RÉFORME À L'HORIZON 2023, ET/OU D'UN RÉEXAMEN PARTIEL DE SES MODALITÉS, PAR LA PROCHAINE COMMISSION EUROPÉENNE.....	37
A. L'HYPOTHÈSE D'UN REPORT « PAR DÉFAUT » À 2023 DE TOUT OU PARTIE DE LA RÉFORME DE LA PAC	37
B. REPARTIR SUR DE NOUVELLES BASES À L'INITIATIVE DE LA PROCHAINE COMMISSION ?.....	38
C. SURMONTER LES RÉTICENCES DE PRINCIPE SUR LA GESTION DES CRISES ?	39
D. AU-DELÀ DE LA SEULE DIMENSION BUDGÉTAIRE, COMMENT PESER PLUS FORTEMENT SUR LE CONTENU DE LA FUTURE PAC ?.....	40
IV. LE CONTENU DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE EN FAVEUR D'UNE PAC PRÉSERVÉE À LONG TERME	41
A. POURQUOI UNE TROISIÈME RÉOLUTION EUROPÉENNE SUR LA PAC ?.....	41
B. RÉAFFIRMER, AU PRÉALABLE, LE CONTENU DES RÉOLUTIONS ANTÉRIEURES ET LA DEMANDE DE MAINTIEN DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES	42
C. RAPPELER QUE LA PAC DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE.....	43
D. SOULIGNER LES RISQUES DU NOUVEAU MODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PAC ENVISAGÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	43
E. S'INTERROGER SUR LA COMPATIBILITÉ DU NOUVEAU MODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PAC AVEC SES AMBITIONS ENVIRONNEMENTALES	45
F. SALUER LES ASPECTS POSITIFS DU PROJET DE RÉFORME PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	46
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	71

AVANT-PROPOS

Faut-il changer d'approche, de paradigme, pour espérer être davantage entendu par la Commission européenne sur la future réforme de la PAC, en exprimant plus fortement que nous ne l'avions fait inquiétudes et interrogations ? Il est permis de le penser, après l'impact limité des deux précédentes résolutions européennes du Sénat consacrées à ce sujet.

La Commission européenne a ouvert, en novembre 2017, le processus devant conduire à une réforme de la Politique agricole commune, coïncidant avec le prochain Cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Les idées qu'elle a avancées jusqu'à présent suscitent de vives interrogations, non seulement sur la question des moyens budgétaires, mais également et surtout quant à l'économie générale et à l'ambition des mesures proposées.

La base des discussions entre les institutions européennes et les États membres repose sur les propositions publiées¹ par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018, autour de cinq grands axes :

- un **nouveau mode de mise en œuvre**, supposé permettre une plus grande simplicité et efficacité, grâce à davantage de subsidiarité ;
- un meilleur **ciblage des aides**, *via* le plafonnement à 100 000 € par exploitation, conjugué à un soutien accru aux jeunes agriculteurs ;
- un renforcement notable des **ambitions environnementales** ;
- la promotion de la **recherche et des innovations technologiques** ;
- une **diminution du budget** estimée par le Parlement européen à 15 % en termes réels (pour la période 2021-2027, comparée à 2014-2020).

Cette réduction drastique représente, en fait, la matrice de l'ensemble de la réforme.

La traduction juridique de ces grandes orientations a pris la forme de **trois textes** complémentaires. Il s'est agi, tout d'abord, d'un projet de règlement communément appelé « **plans stratégiques** », exposant l'économie générale du nouveau mode de mise en œuvre de la PAC. S'y est ajouté un nouveau projet de règlement « Omnibus Marché » (après celui adopté le 13 décembre 2017) tendant principalement à **modifier le règlement Organisation Commune des Marchés agricoles (OCM)**. En dernier lieu, la Commission européenne a élaboré un projet de règlement dit « horizontal », relatif aux **aspects financiers de la PAC**.

¹ Voir fiches d'information et dossier de presse du 1^{er} juin 2018, avant publication des trois projets de règlement.

D'une façon générale, le Sénat accorde une attention toute particulière au suivi du dossier de l'avenir de la PAC.

Un important travail de fond a été mené à bien par nos deux commissions des affaires européennes et des affaires économiques depuis l'hiver 2016-2017. Il s'est traduit par **l'adoption d'un rapport d'information¹**, publié dès le 20 juillet 2017, en amont des propositions de la Commission européenne. **Trois avis politiques ont également déjà été adressés aux institutions européennes.** Enfin, deux résolutions du Sénat, la première en date du 8 septembre 2017², la seconde du 6 juin 2018³, comportant respectivement dix-sept et vingt-cinq points, ont formulé un ensemble très complet de demandes et de recommandations.

Nous ne pouvons malheureusement que constater qu'il existe un très net **écart entre le schéma de réforme proposé, du moins jusqu'à présent, par la Commission européenne, et les orientations défendues par le Sénat.**

Parallèlement, les négociations en cours, supposées initialement aboutir à un accord avant les élections au Parlement européen du 26 mai 2019, semblent marquer le pas, tant les difficultés à surmonter apparaissent importantes.

Ce double constat nous conduit à vous proposer de **reprendre position dans ce débat, afin que la voix du Sénat y soit entendue** et que les autorités françaises la relaient, dans le souci partagé des intérêts des agriculteurs français et européens.

¹ Rapport d'information n° 672 (2016-2017) « PAC : traverser le cap dangereux de 2020 » - Daniel Gremillet, Pascale Gruny, Claude Haut et Franck Montaugé.

² Résolution européenne n° 130 (2016-2017) du Sénat du 8 septembre 2017 sur l'avenir de la Politique agricole commune à l'horizon 2020.

³ Résolution européenne n° 116 (2017-2018) du Sénat du 6 juin 2018 en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires.

I. LE RISQUE ULTIME DE LA PROCHAINE RÉFORME : UNE DÉCONSTRUCTION PROGRESSIVE DE LA PAC D'ICI À 2027

A. LES ASPECTS POSITIFS DU PROJET DE RÉFORME

Parmi les nouvelles dispositions envisagées par la Commission européenne, quatre orientations méritent d'être soulignées : le choix d'un ajustement limité de l'architecture des paiements directs, le renforcement des aides destinées aux jeunes agriculteurs, la remise à plat du système de réserve de gestion de crise agricole ainsi qu'un soutien accru à la recherche et à l'innovation.

1. Le choix d'une clarification, plutôt que d'un nouveau bouleversement de l'architecture des paiements directs

Les cinq réformes de la PAC intervenues au cours des vingt-cinq dernières années ont introduit de nombreux bouleversements, qui plus est à des intervalles rapprochés. Celle de 1992, en particulier, a marqué une rupture décisive en substituant à la logique de la régulation celle du marché. La logique de la prochaine réforme, pour ses concepteurs, s'inscrit manifestement, dans le prolongement de cette rupture historique.

Quoi qu'il en soit, sur les plans technique et opérationnel, après vingt-cinq années de bouleversements, il est heureux que, cette fois, l'architecture des paiements ne soit modifiée qu'à la marge, sur la base des quatre éléments suivants :

- un **paiement de base à l'hectare** : « les États membres pourront décider de ne pas appliquer un taux uniforme de soutien à l'hectare sur leur territoire, mais ils devront tout de même mettre en place un outil de convergence prévoyant qu'en 2026, aucun paiement ne devra avoir une valeur inférieure à 75 % de valeur moyenne nationale ou de la région homogène »¹ ;

- un **paiement redistributif** : « les premiers hectares de chaque exploitation bénéficieront d'une majoration fixée par hectare pour un nombre maximal d'hectares éligibles (seuils définis au niveau national) »² ;

- un paiement destiné aux **jeunes agriculteurs** ;

- un paiement volontaire destiné à encourager les **engagements environnementaux des agriculteurs** au-delà des règles de base, d'une part, de celles prévues dans le « second pilier », d'autre part.

¹ Fiche de présentation de la Commission européenne, publiée le 1^{er} juin 2018.

² *Idem.*

**Propositions de réforme de la PAC publiées par la Commission européenne
le 1^{er} juin 2018 : synthèse des principales dispositions financières
du projet de règlement « plans stratégiques »**

La Commission européenne avance l'idée d'une **réduction des aides par exploitation, après déduction du coût de la main d'œuvre** salariée et non salariée (familiale), **commençant à partir de 60 000 €** (sous forme de trois paliers à 75 %, 50 % et 25 %) jusqu'à un **plafond fixé à 100 000 €**¹. Les fonds issus de ce plafonnement pourront ensuite être transférés, par les États membres, pour financer le paiement redistributif, ou le « second pilier ».

D'une façon générale, les **paiements découplés** seront **composés d'un paiement de base**, qui doit (ou peut) être **complété par** trois éléments. Il s'agit, tout d'abord, d'un **paiement redistributif obligatoire** (sans seuil minimum), ensuite d'un **paiement jeunes agriculteurs facultatif** (avec l'obligation d'y consacrer au moins 2 % de l'enveloppe nationale des **paiements directs**), et d'un **programme environnemental et climatique obligatoire** (sans allocation minimale), connu sous le terme d'« Eco-scheme » en anglais.

Le **paiement de base** sera soumis à un nouveau processus de **convergence interne, d'ici à 2026**, selon les modalités exposées à l'article 20 du règlement : l'objectif recherché consiste à « *combl(er) 50 % de l'écart existant entre les niveaux d'aide de l'UE par hectare et 90 % de la moyenne de l'UE* »².

Le **principe des paiements couplés, désormais réservés « aux véritables agriculteurs »**, est **réaffirmé** par les **articles 29 et suivants** du projet de règlement.

Le titre IV regroupe les dispositions financières (articles 79 à 90), avec parmi celles-ci :

- **l'abaissement du plafond pour les aides couplées à 10 % des aides directes** (contre 13 % actuellement), auxquels s'ajoutent 2 % additionnels pour les protéines ;

- la **fixation à 3 % du plafond des aides directes consacrées aux nouveaux programmes opérationnels** sectoriels autres que les fruits et légumes, le vin, l'apiculture, le houblon et l'huile d'olive ;

- l'obligation imposée aux États membres **d'attribuer au minimum 2 % de l'enveloppe annuelle « paiements directs » aux jeunes agriculteurs** ;

- en ce qui concerne le **FEADER, au minimum 30 % des fonds devront être réservés à des mesures favorables à l'environnement**. Toutefois, les ICHN ne sont plus comptabilisées dans ce seuil. L'initiative LEADER doit toujours bénéficier d'au moins 5 % du FEADER et l'assistance technique demeure plafonnée à 4 % ;

¹ Ces plafonds seront augmentés à hauteur des salaires (y compris les taxes et charges sociales) par unité de travailleurs à temps plein et par travailleur dit « gratuit » (famille) sur la base des standards moyens régionaux ou nationaux.

² Fiche de présentation de la Commission européenne, publiée le 1^{er} juin 2018.

- l'article 87 expose les modalités du calcul, réalisé (avec des pondérations) par la Commission européenne, lui permettant d'apprécier le degré d'atteinte, dans les États membres, de l'objectif global consistant à **dédier 25 % du budget de l'Union à des mesures favorables au climat** ;

- **la flexibilité entre piliers** (applicable dans les deux sens et modifiable chaque année) **est portée à 15 % des fonds**. Ce pourcentage peut être augmenté, d'une part, de 15 % si ces fonds sont utilisés dans le cadre du FEADER afin de financer des mesures agro-environnementales et climatiques, d'autre part, de 2 % s'ils sont utilisés pour les paiements complémentaires aux jeunes agriculteurs.

2. Des aides plus importantes aux jeunes agriculteurs

La Commission européenne prévoit que les États membres devraient, au minimum, réserver 2 % de leur dotation nationale à des paiements directs destinés à soutenir l'installation des jeunes agriculteurs. Cet objectif serait satisfait par un paiement complémentaire s'ajoutant à l'aide de base au revenu ou au moyen d'aides à l'installation. **Le montant maximal de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et à la création d'entreprises rurales serait porté à 100 000 €**. Enfin, le plan stratégique de chaque pays devrait comporter une **stratégie spécifique** pour encourager les jeunes agriculteurs.

3. Une nouvelle réserve de gestion des crises agricoles

Le projet de règlement « horizontal » relatif aux aspects budgétaires, financiers et comptables de la PAC propose la mise en place d'une **nouvelle réserve de crise agricole** (article 14).

Celle-ci, **dotée « d'au moins 400 M€ »**, serait destinée à financer les mesures d'intervention sur les marchés telles que prévues dans l'OCM (articles 8 à 21 du règlement OCM), ainsi que les mesures de crise à proprement parler (articles 219 à 221 du même règlement). Elle serait **initialement alimentée, en 2021, par les crédits inutilisés de l'actuelle réserve de crise à l'horizon 2020**. En cas d'insuffisance de ladite enveloppe, la réserve de crise pourrait être financée à partir des crédits disponibles du fait de la sous-consommation du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), voire par un mécanisme dit de « discipline financière » (article 5) prenant la forme d'un prélèvement sur les paiements directs.

4. Un soutien accru à la recherche et à l'innovation

La Commission européenne souhaite **encourager l'innovation et la recherche en y affectant 10 milliards d'euros**, issus du programme Horizon Europe. Il s'agirait, par là-même, de soutenir des réalisations dans les

domaines de l'alimentation, de l'agriculture, du développement rural et de la bioéconomie.

« Horizon Europe jouera un rôle essentiel dans la création conjointe des connaissances nécessaires à la modernisation du secteur agricole. La création de synergies entre Horizon Europe (projets transnationaux) et la PAC (projets au niveau régional/local et réseaux de la PAC) contribuera à mettre en place le système de connaissances et d'innovation dans le secteur agricole, qui doit accélérer le recours aux pratiques innovantes par tous les acteurs dans les zones rurales. »¹

Ce soutien renforcé à la recherche et à l'innovation apparaît d'autant plus bienvenu qu'il en va de l'avenir de notre compétitivité. L'agriculture française doit s'approprier les nouvelles technologies, notamment numériques, nécessaires à sa modernisation. Elle devra également mener une réflexion sur les perspectives ouvertes par les nouvelles techniques d'amélioration des plantes (*New Plant Breeding Techniques*)².

Dès à présent, des logiciels et des applications sur smartphones permettent de reconnaître une maladie, de trouver comment la traiter, de savoir où et quand épandre l'engrais. Le développement d'objets connectés concerne les fournisseurs d'intrants, à travers la mise en place de plateformes de collecte et de traitement des données, mais aussi les équipementiers et les machinistes. Enfin, les réseaux sociaux se révèlent très utiles pour les agriculteurs dans le cadre d'un échange de bonnes pratiques.

Du point de vue du vécu des agriculteurs ce tournant est une chance car il leur permettra de se concentrer sur leur cœur de métier : la production. Les progrès concerneront aussi, *via* la télé-déclaration des surfaces, le patrimoine agricole (composition, évolutions) et son suivi (grâce aux techniques d'exploitation des images satellitaires qui se développent avec toujours plus de précision).

En définitive, on peut attendre du « tournant » numérique, scientifique et technologique, une amélioration significative du rendement de l'agriculture européenne, de ses performances environnementales, donc de sa compétitivité. La PAC se devait donc de l'accompagner.

¹ Fiche de présentation de la Commission européenne, publiée le 1^{er} juin 2018.

² Au regard, notamment, des implications de l'arrêt rendu (dans l'affaire C-528/16) par la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE), le 25 juillet 2018, en réponse à une question préjudicielle sur le statut de la mutagénèse. À la différence de la transgénèse, la mutagenèse est un ensemble de techniques permettant de faire évoluer le génome d'une espèce vivante sans insertion d'ADN étranger.

B. DES RISQUES PERSISTANTS, AINSI QUE DE RÉELS SUJETS D'INQUIÉTUDE POUR L'AVENIR À MOYEN ET LONG TERME DE LA PAC

Au regard des éléments positifs du projet de réforme proposé par la Commission figurent plusieurs points inquiétants : un risque de **diminution drastique du budget**, l'incertitude pesant sur le **nouveau mode de mise en œuvre** de la PAC, des **interrogations sur l'augmentation des ambitions environnementales** ainsi qu'un quasi *statu quo* sur la question de **l'adaptation des règles de concurrence aux spécificités agricoles**.

1. Le risque manifeste d'une diminution drastique du budget

Avec, par rapport au niveau de 2020, une **diminution** de son **budget estimée en termes réels à 15 %** et vivement contestée par le Parlement européen (tandis que la Commission affiche une baisse de 5 % en euros courants), la PAC se trouve donc **prise en étau** entre, d'une part, l'émergence de **nouvelles priorités politiques pour l'Union** et d'autre part, la diminution des ressources budgétaires consécutive au « **Brexit** ».

Au-delà des artifices de communication, quelques chiffres résument, à eux seuls, l'ampleur des « coupes » envisagées par la Commission européenne : la **part relative** de la Politique agricole commune passerait de **37 % (en 2020) à 28,5 % (en 2027) du budget de l'Union**, tandis que **les crédits diminueraient globalement de 43 milliards d'euros, d'un Cadre financier pluriannuel à l'autre (365 milliards¹ d'euros courants de 2021 à 2027)**. S'agissant de la France, les montants annuels (en euros courants) perçus pour la période 2021-2027 atteindraient 7,147 milliards d'euros (soit **-3,9 %**) pour le « premier pilier » et 1,209 milliard d'euros (**-15,3 %**) pour le second, sans compter 544 millions d'euros de mesures de marché. Ces données ne prennent pas en compte l'érosion monétaire, alors que l'inflation annuelle est estimée en moyenne à 2 % par an.

Enfin, l'impact, inévitablement défavorable à notre pays, de la poursuite du processus d'harmonisation dit « externe » des paiements directs, au bénéfice des nouveaux États membres, n'a pas été documenté.

S'y ajouterait la réduction prévue du taux de cofinancement dans le « second pilier », ce qui, mécaniquement, conduirait les États membres à devoir compenser par un accompagnement financier à due concurrence le moindre financement européen.

¹ Au sein de cette enveloppe globale destinée à la PAC 2021/2027, 265,2 milliards d'€ seraient affectés aux paiements directs, 20 milliards d'€ aux mesures de soutien du marché (FEAGA) et 78,8 milliards d'€ au développement rural (Feader). S'y ajouterait un montant de 10 milliards d'€, dans le cadre du programme « Horizon Europe » afin de soutenir des actions spécifiques de recherche et d'innovation.

Les mesures destinées à encourager la politique de développement rural seront toujours validées par la Commission européenne, mais dans le cadre des plans stratégiques nationaux. **Le taux de cofinancement de « droit commun » sera réduit de 53 % à 43 %.** Dans les autres cas de figure, ledit taux sera fixé à 65 % dans les zones de handicap naturel, à 70 % dans les régions les moins développées, et à 80 % pour les mesures agroenvironnementales. En dernier lieu, la Commission européenne souhaiterait qu'au moins 5 % de l'enveloppe nationale soit consacrée au programme « Leader » et 30 % aux mesures en faveur de l'environnement.

Chaque pays compensera cette réduction du budget agricole européen en fonction de l'état de ses finances publiques, ce qui ne manquera pas de faire apparaître un déséquilibre supplémentaire certains États membres ayant davantage que d'autres les moyens de soutenir leur agriculture - et de rendre la politique agricole européenne de moins en moins commune.

La réduction envisagée du format budgétaire de la PAC s'inscrit de surcroît à rebours de la politique suivie par les autres grandes puissances agricoles.

Indicateur comparatif international des Soutiens Globaux à la Production Agricole et à l'Alimentation

	En milliards de dollars (2015)	En USD/habitant (2015)	Évolution 2008/2015 du montant par habitant
Chine	224	162 USD	145 %
États-Unis	156	486 USD	39 %
Union européenne	100	198 USD	-20 %
Brésil	56	272 USD	44 %
Canada	7	202 USD	ND
Australie	3	120 USD	ND

Source: estimation Livre Blanc
Momagri - 2016

2. Le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC : « un transfert de bureaucratie » aux conséquences potentiellement lourdes

Le premier axe des propositions de la Commission européenne porte sur un nouveau mode de mise en œuvre pour la PAC. Concrètement, l'approche uniforme, jusqu'ici en vigueur, serait remplacée par davantage de subsidiarité : **des plans stratégiques seraient élaborés par les États membres, puis validés par la Commission.** Ce *modus operandi* est supposé simplifier le cœur de la Politique agricole commune, en retenant une approche par les résultats plutôt que par les moyens.

Sur le papier, on ne peut naturellement que souscrire à l'objectif de concilier simplification et meilleure efficacité grâce à une plus grande subsidiarité. Il y a là, néanmoins, un **fort risque de « renationalisation »**.

De nombreux observateurs redoutent également une « vraie fausse » simplification qui ne profiterait paradoxalement qu'à la Direction générale AGRI, sans atteindre les premiers intéressés : à savoir les agriculteurs. M. Luc Vernet, s'exprimant au nom du groupe de réflexion *Farm Europe*, a ainsi fait valoir de telles craintes : « *la Commission propose une PAC nationalisée ou régionalisée, moins politique et plus technocratique, où elle garderait un droit de veto systématique. Il ne s'agit en aucune façon d'une simplification*¹ ».

3. Les interrogations pesant sur l'augmentation proclamée des ambitions environnementales de la future PAC

La Commission souhaite relever les ambitions environnementales et climatiques de la PAC, ce qui conduit certains observateurs à employer le terme de « super-conditionnalité ». Au total, **l'objectif consisterait à ce que 40 % du budget contribue aux actions en faveur du climat et de l'environnement.**

Les paiements directs seraient subordonnés à des exigences accrues. Au-delà du « verdissement » actuel, considéré comme acquis, les agriculteurs devraient respecter, à l'avenir, **13 exigences règlementaires** – à commencer par les directives nitrates, bien-être animal, habitat, oiseaux – auxquelles s'ajouteraient **12 conditions agro-environnementales** définies au niveau européen, **dont 5 nouvelles**. Les États membres, ou les régions, auraient l'obligation d'indiquer aux agriculteurs les règles à suivre pour mettre en œuvre ces grands principes.

Enfin, **chaque État membre devrait élaborer des programmes écologiques incitant les agriculteurs à aller au-delà des exigences obligatoires** : c'est ce que la Commission européenne a baptisé, en langue anglaise, les « Eco Schemes ».

En définitive, l'architecture environnementale proposée par la Commission aurait ainsi trois niveaux complémentaires : d'abord, une **conditionnalité englobant les règles actuelles du verdissement** et constituant un **socle commun des pratiques pour tous les agriculteurs de l'Union** ; ensuite, un « Eco-scheme », **obligatoire pour les États membres mais facultatif pour les agriculteurs**, permettant de rémunérer sur le « premier pilier » des pratiques plus favorables à l'environnement ; enfin, des mesures agro-environnementales et climatiques sur le « second pilier ».

¹ Agrapresse n° 3647 – Semaine du 4 juin 2018.

Au total, cette orientation représente, à l'évidence, une donnée importante dont il faudra prendre le temps de mesurer l'impact sur le plan opérationnel. En dernière analyse, la question posée ici est celle de la nature même de la PAC : s'agira-t-il toujours, à l'avenir, d'un **budget de soutien à une activité économique, ou d'un budget d'accompagnement de la réglementation environnementale ?**

Lors de son audition du 6 novembre 2018 par les sénateurs du groupe de suivi sur la réforme de la PAC, M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech, a considéré que les idées avancées le 1^{er} juin 2018 par la Commission européenne dans la perspective de la prochaine réforme de la PAC conduiraient, pour ainsi dire, à une **Politique agricole commune entièrement optionnelle**. Cela serait le cas, en particulier, pour les mesures environnementales, avec un **risque avéré de « dumping » au sein du marché unique**. Certains responsables politiques d'États membres ne cachent d'ailleurs pas, officieusement, leur intention d'utiliser massivement les aides du « second pilier », non pas pour protéger l'environnement, mais pour amplifier les investissements dans les capacités de production. Dès lors, le risque d'une course au « moins-disant » environnemental serait bien réel, au détriment des pays de l'Union les plus vertueux, dont le nôtre. Dans ces conditions, il deviendrait difficile, sinon improbable, de mener à bien la transition agro écologique que les pouvoirs publics souhaitent pour l'agriculture française.

Le sujet apparaît assurément fort technique : tout dépendra du détail des modalités de ces dispositifs.

S'agissant de la conditionnalité, conjurer le risque de **régression des exigences nécessiterait de privilégier des mesures simples et efficaces correspondant à des enjeux identifiés, au lieu d'un empilement de mesures nombreuses aux effets limités et difficilement contrôlables**. En ce qui concerne le mécanisme dit de « l'Eco Scheme » **obligatoire** pour l'État membre, il faudrait privilégier des **objectifs de paiements incitatifs sur une base forfaitaire pour les services environnementaux** rendus par l'agriculture¹, aujourd'hui **insuffisamment rémunérés par le marché, comme le préconisait déjà la précédente résolution adoptée par le Sénat**. Ce **dispositif pourrait utilement servir d'incitation à la modification des pratiques agricoles**, tout en favorisant, en particulier, le **développement de la certification des pratiques agricoles**, comme, par exemple, la certification en agriculture biologique ou la certification environnementale.

¹ Voir également la réflexion engagée dans le cadre de la proposition de résolution, déposée au Sénat le 29 octobre 2018, en application de l'article 34-1 de la Constitution, en faveur de la création de paiements pour services environnementaux rendus par les agriculteurs, par MM. Franck Montaugé, Henri Cabanel, Jean-Claude Tissot, Patrick Kanner, Olivier Jacquin et plusieurs de leurs collègues. Texte n° 86 (2018-2019).

Quant aux **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)**, elles pourraient servir à renforcer l'accompagnement des démarches individuelles et collectives de transition agro-écologique en devenant **plus attractives, plus incitatives et plus simples**. À cet effet, les autorités françaises ont proposé de reconnaître la prise de risque liée au changement de pratique, en ajoutant une part incitative aux montants des MAEC. Elles ont également avancé l'idée d'utiliser les mesures agro-environnementales et climatiques afin d'accompagner les démarches expérimentales.

4. Vers un quasi *statu quo* sur les règles de concurrence ?

La fiche technique publiée par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018 souligne expressément que « *la PAC actuelle aide déjà les agriculteurs à faire face à l'incertitude liée à leur profession au moyen de l'aide au revenu (paiements directs), des mesures de soutien marché, du soutien aux instruments de gestion des risques, ainsi que des mesures de formation et des investissements au titre du développement rural.* »

Manifestement, la Commission européenne se satisfait des avancées introduites par le « règlement Omnibus » 2017-2393 du 13 décembre 2017 et ne souhaite pas aller au-delà, aussi bien pour les règles de concurrence que pour celles applicables en matière de gestion des crises.

L'adoption du « règlement Omnibus » 2017-2393 du 13 décembre 2017 : une avancée d'ampleur inespérée

Le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 a modifié sur de nombreux points les règlements de base de la PAC. Son apport apparaît très substantiel dans plusieurs domaines : paiements directs, organisation commune des marchés, développement rural et dispositions dites « horizontales ». Certaines de ces mesures touchent, en particulier, au droit de la concurrence, en changeant la rédaction d'articles « clé » du règlement (UE) 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

- Droit aux contrats écrits

Les articles 148 (lait) et 168 (clause générale) du règlement (UE) 1308/2013 du 17 décembre 2013 traitent des relations contractuelles. Leur rédaction respective a été complétée par une disposition permettant aux producteurs et à leurs organisations de producteurs (OP), de demander à bénéficier de contrats écrits (et ce même si l'État membre dont ils relèvent n'a pas décidé de rendre ces contrats obligatoires). Ces contrats ne peuvent toutefois être rendus exigibles si le premier acheteur est une petite, moyenne ou très petite entreprise (TPE/PME).

- Clauses de partage de la valeur ajoutée

Un nouvel article 172 bis relatif au partage de la valeur ajoutée a été créé au sein du règlement (UE) 1308/2013 précité. Cet article prévoit que des clauses de partage de la valeur ajoutée au sein d'une filière peuvent être négociées entre les producteurs (qu'ils soient ou non organisés en OP) et leur premier acheteur. Il s'agit ici d'une reprise des dispositions déjà en vigueur dans le secteur du sucre. Par là même, les parties peuvent définir *ex ante* la façon dont la valeur du produit doit être répartie entre elles, en fonction de l'évolution des marchés pertinents. D'une façon générale, ce dispositif revêt une portée facultative.

- Renforcement des interprofessions

L'article 157 relatif aux organisations interprofessionnelles du règlement (UE) 1308/2013 a été complété de façon à étendre leurs compétences. Cette extension a porté, en particulier, sur la capacité à déterminer des clauses standards de partage de la valeur (clauses types en lien avec l'article 172a) et à définir des mesures de prévention et de gestion (en matière de santé animale et végétale ainsi que de risques environnementaux).

- Renforcement du pouvoir des Organisations de producteurs et sécurisation de leurs activités par rapport au droit de la concurrence

L'article 152 du règlement (UE) 1308/2013 relatif aux organisations de producteurs reconnues a été entièrement revu : la possibilité donnée aux secteurs de l'huile d'olive (art 169), de la viande bovine (art 170) et à certaines grandes cultures (art 171) **de mener des négociations contractuelles (prix et volumes) a ainsi été étendue** - en dehors du lait relevant de dispositifs *ad hoc* (articles 148 et 149) - **à l'ensemble des secteurs agricoles**. Cette extension porte, plus précisément, sur les critères de reconnaissance pour une organisation (nécessité de mener une action économique conjointe entre les membres, promotion, contrôle de qualité, emballage, étiquetage ou transformation). S'y ajoute la capacité, pour une organisation reconnue à planifier la production, à optimiser les coûts de production, à mettre sur le marché et à négocier des contrats, par dérogation à l'article 101 du TFUE (règles de concurrence). Ce nouvel article 152 s'applique aussi aux associations d'OP. Aucun plafond de taille n'est prévu, tant pour les OP que pour les AOP.

En revanche, le « règlement Omnibus » a non seulement préservé le *statu quo* pour le caractère facultatif des OP, mais aussi écarté la proposition consistant à créer une nouvelle catégorie d'organisation (de négociation).

- La capacité des autorités nationales de la concurrence à vérifier et, le cas échéant, à stopper l'activité d'une OP reconnue - si cette activité exclut la concurrence ou menace les objectifs de la PAC - a été confirmée. Toutefois, cette latitude d'intervention revêt, dans un premier temps, un caractère préventif (carton jaune) et non punitif (carton rouge), lorsque l'OP met en œuvre les mesures correctives demandées.

- Précision sur la dérogation générale au droit de la concurrence

L'article 209 du règlement (UE) 1308/2013 a été réécrit pour offrir la possibilité aux OP et aux AOP d'interroger la Commission européenne sur la compatibilité de leurs accords avec les dispositions de l'article 39 du TFUE (sur les objectifs de la PAC). Le délai pour fournir une réponse est de 4 mois.

La prochaine réforme de la PAC ne peut cependant éluder les sujets de la **rémunération des agriculteurs, du fonctionnement des marchés et de la volatilité des cours des produits agricoles**. Ne pas les inclure dans la réforme marquerait un véritable renoncement.

La seule avancée notable interviendrait finalement en dehors du processus d'élaboration de la future PAC, à la faveur de l'adoption, quasi finalisée, du projet de nouvelle directive destinée à **lutter contre les procédures commerciales déloyales**. **Après le règlement « Omnibus », il s'agirait d'un second progrès de taille**, qui mérite d'être salué.

Vers l'adoption, au printemps 2019, du projet de directive sur les pratiques commerciales déloyales

1 - L'ambition initiale limitée de la Commission européenne

Le projet de directive publié le 12 avril 2018 ne visait que les relations commerciales entre les fournisseurs de produits alimentaires qui sont des Petites et moyennes entreprises (PME) et les acheteurs qui n'en sont pas. Sous cette importante réserve, les intervenants de la chaîne devaient être couverts, c'est-à-dire les détaillants, les entreprises de transformation, les grossistes, les coopératives, les organisations de producteurs et les producteurs indépendants.

Ce texte reposait sur les quatre axes suivants :

- prévoir une liste des pratiques commerciales déloyales proscrite obligatoirement dans chaque État membre ;
- s'assurer qu'une autorité de contrôle y soit désignée, pour y assurer la mise en œuvre des pouvoirs de coercition ;
- adapter les réglementations nationales en conséquence ;
- veiller à la transmission des données des contrôles et des sanctions, en prévoyant un rapport annuel à cet effet.

2 - L'orientation volontariste de la commission Agri du Parlement européen

La commission Agri du Parlement européen s'est accordée, le 1^{er} octobre 2018, pour élargir le champ d'application du projet de directive, en y incluant tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Cela permettrait de couvrir l'ensemble du commerce des produits agricoles, ainsi que les services auxiliaires, en plus des denrées alimentaires.

La liste noire des pratiques commerciales déloyales proposée, telle qu'elle a été amendée par la commission AGRI, inclurait les paiements effectués au-delà de 30 jours pour les produits agricoles et alimentaires périssables, auxquels les députés ont ajouté les paiements au-delà de 60 jours pour les produits non périssables (en comptant à partir du dernier jour du mois durant lequel la facture a été reçue ou du jour de livraison convenu. Cette liste noire comporterait également le cas de figure de l'annulation unilatérale d'une commande de produits périssables moins de 60 jours avant le jour de livraison convenu (pour mémoire, la Commission européenne ne proposait pas de délais précis).

D'autres pratiques seraient considérées comme illégales :

- le refus de l'acheteur de signer un contrat écrit avec le fournisseur, lequel disposerait désormais d'un droit nouveau lui permettant d'exiger un tel contrat ;
- le refus de fournir des conditions d'approvisionnement insuffisamment détaillées ;
- le partage ou l'utilisation malveillante, par l'acheteur, d'informations liées au contrat de fourniture ;

- la modification unilatérale et rétroactive des termes du contrat de fourniture ;

- le fait d'imposer à un fournisseur de payer pour le gaspillage de produits alimentaires dans les locaux de l'acheteur qui n'est pas causé par la négligence ou la faute du fournisseur ;

- sauf accord préalable, l'acheteur ne devrait pas pouvoir vendre des produits en dessous du prix d'achat et demander ensuite au fournisseur de combler l'écart.

S'y ajouterait le principe selon lequel les conditions d'un accord de fourniture ne devraient pas résulter de la dépendance économique du fournisseur vis-à-vis de l'acheteur. Enfin, le dépôt de plaintes serait simplifié pour les producteurs de denrées alimentaires : les députés européens ont proposé de leur permettre de déposer plainte là où ils sont établis, même si des pratiques commerciales déloyales ont eu lieu dans un autre État de l'Union européenne. Les autorités nationales en charge de l'application de la réglementation seraient tenues de traiter les plaintes et d'imposer des sanctions après avoir procédé à des enquêtes.

3 - Vers une issue positive : les négociations en « trilogue » ont débouché sur un texte de compromis

La commission AGRI du Parlement européen a approuvé très récemment, le 23 janvier 2019, un texte de compromis issu de la phase de « trilogue » (avec la Commission européenne et le Conseil) portant sur les termes de la future directive visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, dans les relations interentreprises dans la chaîne agroalimentaire. À l'heure où ces lignes sont écrites, les détails de ce très récent texte de compromis ne sont pas encore connus. Ses grandes lignes ont toutefois été rendues publiques.

Les nouvelles règles protégeraient les fournisseurs, classés en quatre catégories en fonction de leur chiffre d'affaires, contre les abus éventuels de clients plus puissants que la catégorie dans laquelle ils se trouvent. Ces quatre catégories sont les microfournisseurs avec un chiffre d'affaires annuel jusqu'à 2 millions € ; les petits fournisseurs (chiffre d'affaires jusqu'à 10 millions €) ; les fournisseurs de taille moyenne (jusqu'à 50 millions €) ; ainsi que les fournisseurs de taille intermédiaire (jusqu'à 350 millions €, avec deux sous-catégories : de 50 à 150 millions €, et de 150 à 350 millions €).

Une liste de huit pratiques commerciales déloyales supplémentaires, par rapport aux huit initialement déjà mentionnées par la Commission ferait l'objet d'une interdiction. Il s'agirait, en particulier, des paiements à plus de 30 jours pour les produits agricoles et alimentaires périssables et à plus de 60 jours pour les produits non périssables, ainsi que des modifications unilatérales et rétroactives de l'accord de fourniture imposées par un client. Enfin, la confidentialité sera garantie au cours de la procédure d'enquête, non seulement en ce qui concerne l'identité du fournisseur, mais également les informations identifiées comme sensibles. Syndicats et ONG auront la possibilité de déposer une plainte, garantissant ainsi l'anonymat du plaignant.

Le vote de la commission de l'agriculture (AGRI) a fait apparaître une très forte majorité en faveur de ce texte : 38 voix pour, 4 contre et 2 abstentions. Ce vote ouvre désormais la voie à une adoption dudit compromis en séance plénière, par le Parlement européen, qui pourrait intervenir entre le 11 et le 14 mars 2019. Il appartiendra ensuite au Conseil d'approuver formellement le texte de la directive en cours d'élaboration, laquelle marquerait un progrès certain par rapport au droit existant.

C. APPRECIER TOUTES LES IMPLICATIONS FINALES DE LA RÉFORME EN GESTATION

1. Finalement, seule la Commission semblerait trouver intérêt au nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC

Le projet de règlement « plans stratégiques » recouvre un vaste ensemble de dispositions, souvent très techniques, relatives à la future PAC. Il comprend, au total, 142 articles répartis en neuf titres, ainsi que plusieurs annexes. S'y trouvent exposées les règles relatives aux plans stratégiques des États membres, lesquels seraient financés, en premier lieu, par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), en second lieu, par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Concrètement, les plans stratégiques seraient élaborés par les États membres, puis validés par la Commission. Chaque année, les 27 pays de l'Union seraient ensuite tenus de rendre compte à la Commission de l'atteinte, ou non, des objectifs fixés.

Ce modus operandi vise à apporter une simplification bienvenue, mais le principal objectif recherché est sans doute d'une autre nature : **seule la Commission semble trouver intérêt à ce dispositif, d'où son insistance à le promouvoir dans les négociations.**

En effet, depuis de nombreuses années, les pays de l'Union affichent des divergences de vues de plus en plus profondes sur la PAC. Par cette proposition, la Commission manifeste surtout l'intention de mettre un terme à son travail de médiation pour trouver une position commune, en « laissant la main » désormais aux États membres dans la gestion de leur politique agricole.

Or, les obligations règlementaires et les standards pour les bonnes conditions agricoles et environnementales de la conditionnalité figurent dans l'annexe III du projet de la Commission et deviendraient presque toutes optionnelles. Les distorsions de concurrence ne pourraient, dès lors, que s'accroître dans une course au « moins disant » environnemental en toute légalité, menée par des acteurs économiques des pays les moins vertueux, au détriment des autres, dont ceux établis en France.

**L'économie générale du nouveau mode de mise en œuvre proposée pour la PAC,
dans le projet de règlement « plans stratégiques » :
une mécanique de précision raffinée et pour le moins complexe**

Le titre V du projet de règlement « plans stratégique » présente, dans le détail, les règles applicables aux plans stratégiques de la PAC. Au total, dix-neuf articles (91 à 109) y sont consacrés. Sont ici précisés les éléments que les États membres doivent prendre en considération, leur contenu minimal, notamment quant aux valeurs cibles, ainsi que la planification financière. Sont également exposées les règles d'approbation par la Commission (article 106), de même que les modalités de modification de ces plans stratégiques (article 107).

D'une façon générale, ces plans seront établis par les États membres et validés par la Commission européenne, en amont de la mise en œuvre des mesures. Pour ce faire, la Commission disposera de 3 mois pour évaluer et transmettre ses commentaires. Les États membres seront alors, le cas échéant, tenus d'apporter les informations complémentaires demandées. *In fine*, la Commission européenne devra avoir approuvé le plan dans les 6 mois suivant la soumission du projet établi par l'État membre, quitte à envisager une approbation partielle du plan, selon des modalités toutefois non précisées.

Ledit plan stratégique national pourra être amendé une fois par an et comporter des éléments régionaux. Il portera désormais sur les « deux piliers » de la PAC, et non plus seulement sur le développement rural. Il sera fondé sur une évaluation des besoins (au moyen d'une analyse dite « atouts faiblesses opportunités menaces » désignée sous l'acronyme « AFOM »). L'utilisation des outils d'intervention doit être justifiée par des cibles quantitatives et des « points d'étape pertinents ». Enfin, il est prévu qu'une attention particulière soit portée à la consultation de toutes les parties prenantes, en particulier les acteurs environnementaux.

Plus précisément, il est prévu que les plans stratégiques contiennent, tout à la fois, une évaluation des besoins, une stratégie d'intervention (avec des cibles et des indicateurs pour chaque objectif spécifique), la description des éléments communs à toutes les interventions (définitions, conditionnalité...), la présentation des interventions choisies dans les « deux piliers » (en particulier les critères d'éligibilité, le respect des critères OMC, la forme du soutien...), un tableau financier, ainsi que la description des structures de gouvernance et de coordination. Ce plan doit également comporter un descriptif des éléments de modernisation du secteur agricole (innovation, développement du numérique...). Enfin, une série d'annexes devra obligatoirement être jointe, de façon à justifier l'analyse « AFOM », l'analyse environnementale, la consultation des parties prenantes et la description des financements nationaux.

Chaque État membre devra ainsi mettre en place un comité de suivi associant l'ensemble des parties intéressées, ainsi qu'un réseau national (« des organisations, des administrations, des conseillers, des chercheurs et des autres acteurs ») ayant vocation à faciliter la mise en œuvre des plans stratégiques. Ces réseaux nationaux entreront ensuite en relation au niveau européen. Enfin, s'ajoute à ce dispositif l'établissement, par la Commission européenne cette fois, d'un « partenariat européen d'innovation », visant à stimuler l'échange des connaissances et des innovations.

Le **titre VII** (articles 115 à 129) **définit le cadre de suivi et d'évaluation des plans stratégiques**. Il établit les **règles** relatives au **contenu** et à la **date de soumission des rapports attendus** de la part des **États membres**, sur l'avancement de leur plan stratégique relevant de la PAC. Il crée, en particulier un **mécanisme de « rapports annuels de performance »** (article 121), **complété par un système d'incitation** reposant sur l'octroi d'une **prime de performance en cas de bons résultats environnementaux et climatiques** (articles 123 et 124).

Lorsque le rapport annuel de performance (produit par l'autorité nationale de gestion et examiné par le comité de suivi) mettra en évidence un **écart supérieur de 25% à la cible annuelle** prévue pour un ou plusieurs indicateurs, la **Commission européenne pourra demander à l'État membre de fournir un plan d'actions**, afin de remédier à la situation. Lesdites cibles pourront éventuellement être revues à la baisse, si cela est dûment justifié.

Enfin, ce projet de règlement est complété par une série de **neuf annexes**. Celles-ci concernent les indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact pour l'évaluation de la performance des plans (annexe I), le classement des différents outils eu égard à la classification OMC (annexe II), les obligations règlementaires et les standards pour les bonnes conditions agricoles et environnementales de la conditionnalité (annexe III), les annexes financières fixant par état membre les enveloppes de paiement direct (annexes IV et VII), les enveloppes pour les programmes vin (annexe V), coton (Annexe VI), apiculture (annexe VIII), jeunes agriculteurs (annexe IX), ainsi que la liste fournissant une synthèse de la législation européenne en matière d'environnement et de climat, aux objectifs de laquelle les plans stratégiques doivent explicitement contribuer.

Au surplus, la présentation détaillée du dispositif conduit, pour reprendre les termes du député européen Albert Deß (PPE-Allemagne), à craindre un simple **« transfert de bureaucratie » de l'Union européenne vers les États membres**, dont ne bénéficierait là encore que la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) de la Commission européenne.

C'est pourquoi la **résolution européenne n° 116 (2017-2018), adoptée à l'unanimité par le Sénat le 6 juin 2018, jugeait déjà « indispensable que la Commission européenne apporte rapidement des garanties effectives sur le nouveau mode de mise en œuvre qu'elle envisage pour la PAC, au regard du très fort risque de création de distorsions de concurrence »**. Ces éléments étaient étayés par la recommandation suivante, **faisant valoir que « faute de disposer de ces informations, le schéma de simplification proposé par la Commission européenne ne serait qu'une pétition de principe »**.

Le cours des négociations, durant la présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne (de juillet à décembre 2018), ainsi que le début des travaux de la présidence roumaine, depuis le 1^{er} janvier 2019, n'ont pas apaisé les interrogations et les craintes de vos rapporteurs.

2. Vers 27 « PAC nationales » à l'horizon 2027 ?

Lors de son audition du 5 décembre 2018 par les sénateurs du groupe de suivi sur la réforme de la PAC, M. Jean-Marie Seronie, consultant, s'est inquiété d'un **fort risque de renationalisation rampante**.

Vos rapporteurs partagent ces inquiétudes.

En effet, le mécanisme de validation des plans stratégiques autour de grands principes généraux correspond à une logique de subsidiarité poussée à l'extrême.

On peut donc **redouter, à terme, c'est-à-dire à la fin des années 2020, d'aboutir de facto à 27 « Politiques agricoles communes nationales »**. Cette notion, à tous égards antinomique, marquerait la fin de la PAC telle qu'elle a été conçue et appliquée depuis l'origine, en 1962.

3. À terme, la France aurait-elle encore intérêt à défendre ce que pourrait devenir la Politique agricole commune ?

Lors de contacts informels récents, certains parlementaires d'autres États membres n'ont pas caché leur crainte, ou pour certains d'entre eux le constat prospectif, pour ainsi dire « clinique », d'une mort programmée de la PAC, cette politique étant amenée à perdre ses soutiens politiques au fil du temps.

La prochaine réforme de la Politique agricole commune pourrait être la dernière dans la mesure où, **à l'horizon 2030, la France risque effectivement de devenir contributrice nette, y compris dans le domaine agricole**.

Quel serait l'intérêt de notre pays à continuer à défendre une politique devenue de moins en moins agricole et de moins en moins commune ?

II. SUR FOND DE DIVISIONS DU CONSEIL ET D'ABSENCE GÉNÉRALE D'ENTHOUSIASME, LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION TOUJOURS À L'EXAMEN

A. UN CONTEXTE GÉNÉRAL DOMINÉ PAR LES DIVISIONS ENTRE ÉTATS MEMBRES ET PAR LE MANQUE D'AMBITION EUROPÉENNE

1. La question budgétaire, toile de fond du débat sur l'avenir de la PAC, tend à occulter les autres enjeux majeurs

D'emblée, la question de la **réduction du budget** a constitué le point focal des négociations sur la future réforme de la PAC.

Si une large majorité des ministres de l'Agriculture des pays de l'Union européenne a exprimé une claire opposition aux « coupes » envisagées par la Commission, une partie significative des États membres ne s'y est pas déclarée hostile. De fait, la Suède aurait souhaité *a contrario* une diminution plus importante, tandis que les Pays-Bas seraient disposés à accepter des économies sur la PAC à condition que les efforts demandés soient « *équitablement répartis* ». Dans ce panorama, la position allemande ne semble pas dénuée d'ambiguïté, avec, de façon subliminale, l'assentiment tacite de nombreux responsables politiques à la position exprimée *mezza voce* par les États membres d'Europe du Nord.

Fort logiquement, les divergences entre les États membres reflètent, d'une façon générale, les **différences entre les pays contributeurs nets au budget de l'Union européenne et ses bénéficiaires nets**.

L'ampleur du défi budgétaire à relever est donc de taille : pour reprendre les termes du commissaire Phil Hogan, « *jamais la PAC n'a été autant sous pression* » et « *la majeure partie du manque de consensus a eu trait à l'argent* »¹. Cette pression apparaît beaucoup plus forte que par le passé sous l'effet conjugué des pertes de ressources consécutives au « Brexit » et de l'émergence de nouvelles priorités politiques européennes.

À l'occasion de son audition au Sénat, le 24 mai 2018, M. Günther Oettinger, commissaire européen au budget et aux ressources humaines, avait apporté d'utiles précisions sur les grands équilibres du prochain Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027.

Il avait, tout d'abord, plaidé en faveur d'un budget pour l'Union européenne « *légèrement supérieur* », porté à hauteur de 1,1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne, voire de 1,12 %/1,13 %, contre près de 1 % aujourd'hui. Au demeurant, relever le niveau des ressources propres à hauteur de 1,1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union

¹ Conférence de presse du 3 juillet 2018.

européenne à 27 correspondrait sensiblement à 1 % du RNB à 28 (y compris le Royaume-Uni).

M. Günther Oettinger avait estimé que le besoin de financement annuel (« *financial gap* ») à couvrir s'élèverait à environ 12-13 milliards d'euros au titre du seul « **Brexit** », auquel s'ajouterait le coût – sensiblement équivalent – **des nouvelles priorités**, notamment en matière de migration, de défense et de sécurité. **Le premier pourrait être comblé pour moitié par des économies et pour moitié par de nouveaux financements. S'agissant du second, 80 % seraient financés par de « l'argent frais » et 20 % par des redéploiements de crédits.**

C'est sur ces bases qu'a été élaboré le projet de CFP pour la période 2021-2027, présenté le 2 mai 2018. Il en résulterait une réduction « annoncée » de 5 % en euros courants de la PAC, par rapport à l'enveloppe du Cadre financier pluriannuel 2014-2020. L'ampleur réelle, en euros constants, de ces « coupes » a été contestée par le Parlement européen, ainsi que par de nombreux États membres.

Plus précisément, le montant du budget européen 2021-2027 serait de 1 279 Md€, dont 365 Md€ (soit 28,5 % du total) pour la PAC : 286 Md€ seraient affectés au « premier pilier » et 79 Md€ au « second pilier ». Pour ce qui concerne la France, le montant des aides directes s'établirait à 50 Md€¹ (contre 52 Md€ pour la période 2014-2020), correspondant à une réduction de 3,9 % en valeur. L'enveloppe allouée à la France dans le cadre du « second pilier » serait réduite de 15,3 % en valeur.

L'éventuelle – et très attendue – clarification de la situation du Royaume-Uni, quant à la question des modalités de son retrait de l'Union européenne, permettrait, à tout le moins, de lever un facteur majeur d'incertitude pesant sur la future PAC.

2. Les priorités divergentes des États membres

Au-delà de la question du budget de la PAC, le contenu des propositions de la Commission européenne a suscité globalement beaucoup de critiques, aussi nombreuses d'ailleurs que diverses. Les priorités des États membres divergent, il est vrai, d'une façon très sensible : un premier bilan des positions exprimées par les différents intervenants dans la négociation, depuis le 1^{er} juin 2018, en fournit une édifiante illustration.

Les États membres d'Europe centrale et orientale ont concentré leurs critiques sur la **question de la convergence des aides**. Ils ont mis en avant, de même que les Pays baltes et le Portugal, ce qu'ils considèrent être le manque d'ambition de la Commission. À l'inverse, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas ont estimé que, dans le contexte de la réduction

¹ Source : Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

des moyens alloués à la PAC, il n'est pas possible d'aller plus loin en matière de convergence.

Le sujet du **plafonnement des aides** a suscité, lui aussi, des divergences marquées d'appréciation. La Slovaquie, tout comme l'Allemagne, la Roumanie, la République tchèque et l'Estonie, se sont prononcées contre le plafonnement obligatoire à 100 000 euros proposé par la Commission. Ces pays ont fait valoir que le plafonnement et la dégressivité des aides devraient demeurer facultatifs.

Quant au **nouveau mode de mise en œuvre de la PAC**, de nombreux ministres, dont celui de l'Allemagne et de la Slovaquie, ont estimé que ces propositions risqueraient d'engendrer davantage de complexité administrative, bien loin de la simplification espérée. L'Irlande, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal et la Hongrie se sont inquiétés quant à eux de la lourdeur des plans stratégiques.

Comme cela avait été le cas lors de la publication des réflexions initiales de la Commission européenne, en novembre 2017 ou à l'occasion des débats au sein de la commission AGRI du Parlement européen, les **questions de distorsions de concurrence**, d'une part, de **l'évolution vers une PAC de moins en moins commune** et, par là même, d'une « **renationalisation** » de celle-ci, d'autre part, ont été posées.

La **réduction de plus de 15 % en euros courants (et de 26 % en euros constants) des fonds alloués** au « second pilier » de la PAC (en faveur du développement rural) a fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier de la part de la Slovaquie et de la Finlande¹.

S'agissant de la **gestion des risques**, l'Allemagne, l'Autriche et la Suède, en particulier, ont estimé que les mesures devaient, par principe, revêtir un caractère optionnel. À l'inverse, la France et la Belgique ont critiqué, d'une façon générale, le manque de mesures nouvelles dans ce domaine. Plusieurs ministres de l'Agriculture ont souhaité une remise à plat des mesures de marché pour les rendre plus réactives compte tenu des crises et de la volatilité des prix. La mise en place d'un système de seuils d'alerte en dessous desquels la Commission devrait prendre des mesures a été ainsi demandée par la France et l'Espagne, tandis que la Pologne plaidait en faveur du maintien des filets de sécurité et le Portugal en faveur d'une modernisation de l'aide au stockage privé.

La Commission européenne a proposé, s'agissant des **contrôles**, de passer d'un système de conformité à un système de performances. Toutefois, une majorité des États membres a estimé que ce système pourrait se traduire par des contrôles supplémentaires et des sanctions injustifiées, à commencer par la suspension des paiements. Seuls le Danemark et la Suède ont

¹ Lors de la réunion des ministres de l'Agriculture du 28 janvier 2019, ces deux pays ont fait valoir une position commune contre de telles diminutions de crédit, soutenue par 14 autres États membres.

clairement soutenu les propositions de la Commission européenne en matière de contrôle.

Le Portugal, la Pologne et les Pays baltes ont également demandé, à la faveur de la future PAC, un renforcement des mesures visant à renforcer **la position des agriculteurs** dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Enfin, une majorité des États membres a soutenu la **nouvelle réserve de crise** proposée par la Commission. Plusieurs ministres ont néanmoins estimé que cette enveloppe serait insuffisante pour aider les exploitants en cas de crise.

3. Le Parlement européen semble la seule institution européenne à vouloir encore porter une ambition pour la PAC.

Face à un Conseil miné par ses divisions, **le Parlement européen fait figure de dernière institution européenne à défendre une réelle ambition pour la PAC.**

La commission de l'agriculture (AGRI) du Parlement européen a tout d'abord désigné, le 5 juillet 2018, trois rapporteurs : Mme Esther Herranz Garcia (PPE, Espagne) pour le règlement sur les « Plans stratégiques » de la PAC, M. Éric Andrieu (S&D, France) pour le volet de la réforme relatif à l'Organisation Commune des Marchés (OCM), et Mme Ulrike Müller (ALDE, Allemagne) pour les aspects portant sur le financement et la gestion des dépenses.

Les débats en Commission ont commencé le 21 novembre 2018, dans la perspective d'un examen et d'un vote sur les textes censé intervenir *a priori* d'ici mi-février 2019. La tâche sera lourde, dans la mesure où les parlementaires européens ont déposé plusieurs milliers d'amendements sur les trois projets de règlements.

Jusqu'à présent, le débat politique a essentiellement porté sur le contenu des travaux des trois rapporteurs.

Mme Esther Herranz García a été chargée de la partie la plus sensible du projet de réforme de la PAC.

Dans son projet de rapport sur le **contenu du règlement « plans stratégiques »**, elle a préconisé un **report, de 2021 à 2023, de la date de mise en œuvre de la future politique agricole commune**. Ce report serait destiné à tenir compte de la grande complexité du dispositif proposé, et surtout, à éviter, par là même, des retards de paiement pour les agriculteurs. À cette première orientation s'en est ajoutée une seconde en **faveur d'un budget « suffisant » pour la PAC**, ainsi qu'une troisième prônant un renforcement des éléments communs de la PAC, grâce, en particulier, à **un seuil minimum de 70 % pour les paiements directs consacrés au soutien du revenu de base**.

Synthèse du projet de rapport de Mme Herranz García sur le projet de règlement « plans stratégiques »

S'agissant du plafonnement des aides directes, Mme Herranz García a proposé d'introduire davantage de la souplesse dans le cadre général du dispositif qui resterait, comme le propose la Commission, obligatoire. Pour ce faire, les États membres pourraient décider de leur propre seuil, sous réserve, toutefois, de ne pas être inférieur à 100 000 €, et ce après déduction des salaires, des programmes écologiques (« eco-scheme ») et des paiements au titre des jeunes agriculteurs.

Le paiement redistributif en faveur des trente premiers hectares des exploitations serait limité au maximum à 25 % de l'enveloppe des paiements directs. La rapporteure a également proposé le maintien des soutiens couplés à leur niveau actuel (soit 13 %), auxquels s'ajouteraient 2 % supplémentaires afin de soutenir les cultures protéiques.

Les outils de gestion des risques seraient rendus obligatoires, avec la possibilité d'introduire des régimes multirisques. En ce qui concerne l'aide aux jeunes agriculteurs, le projet de rapport propose de porter la limite d'âge de 40 à 45 ans, avec une durée de 7 ans. S'y ajouterait une obligation, pour les États membres, de dépenser au minimum ce qu'ils ont consacré à ce régime au cours de la période 2014-2020, au lieu de 2 % au moins dans le projet de la Commission.

Sur la question de la conditionnalité des aides que la Commission souhaite renforcer – en ajoutant les mesures de verdissement –, Mme Esther Herranz García a fait valoir que les règles doivent être définies par le règlement de base afin de garantir un socle commun suffisamment fort à la future PAC. À ce titre, elle a prôné la suppression de la clause qui permettrait aux États membres d'ajouter des règles supplémentaires pour atteindre les objectifs de conditionnalité. Les règles actuelles en matière d'équivalence pour les mesures de verdissement devraient également être maintenues. Enfin, les agriculteurs « bio », les petits producteurs, ainsi que ceux des régions ultrapériphériques seraient exemptés d'un certain nombre de contrôles pour apprécier le respect de la conditionnalité.

Quant au développement rural, le projet de rapport a considéré que les aides aux zones à handicap naturel devraient continuer à être comptabilisées en tant que soutien environnemental, contrairement à ce que propose la Commission européenne. La rapporteure a également demandé, tout à la fois, un nouveau dispositif pour indemniser les agriculteurs victimes d'attaques de prédateurs, que les soutiens soient davantage ciblés sur les investissements agricoles, ainsi qu'un régime d'aide au démarrage des nouveaux arrivants dans l'agriculture, qui ne sont pas forcément de jeunes agriculteurs.

Mme Esther Herranz García a également souhaité un retour aux niveaux (actuels) des taux de cofinancement du « second pilier » (alors que la Commission propose une diminution de 10 %), voire leur augmentation dans certains cas (jeunes agriculteurs, zones dépeuplées). Elle a aussi soutenu l'idée que les transferts des fonds du « premier pilier » vers le second soient limités à 15 % de l'enveloppe du premier pilier. Enfin, le projet de rapport s'est prononcé contre le dispositif de « bonus de performance » (désignant l'enveloppe destinée aux États membres qui atteindraient les objectifs de leurs plans stratégiques), au motif que cette mesure serait perçue comme une forme de sanction pour ceux qui ne le recevraient pas.

M. Éric Andrieu (S&D, France) a fait, pour sa part, le pari de proposer une **refonte en profondeur du règlement OCM** de façon à « remettre de la régulation dans la Politique agricole commune ». Cette démarche, très ambitieuse, vise à surmonter les réticences de principe de la Commission européenne et de nombreux États membres sur cette question hautement sensible. À cette fin, le rapporteur a proposé, tout à la fois, des dispositifs de prévention et gestion des risques, un renforcement du poids des agriculteurs dans la chaîne de valeur alimentaire, l'élargissement de l'intervention publique, l'établissement de règles de commercialisation à des secteurs qui n'en ont pas aujourd'hui, une généralisation de la régulation de l'offre, ainsi que l'adaptation du régime d'importation avec les pays tiers.

Le projet de rapport de Mme Ulrike Müller (ALDE, Allemagne) sur le volet de la réforme consacré au **financement et à la gestion des dépenses** s'est prononcé en faveur de la transparence administrative et de la simplification des procédures. La rapporteure a ainsi proposé des **exemptions de certaines sanctions administratives** pour les petits agriculteurs, ainsi que l'harmonisation du système desdites sanctions. Elle a suggéré d'introduire un système de contrôle basé sur le risque, et recommandé que la réserve de crise soit financée par le budget général de l'Union plutôt que par l'enveloppe du « premier pilier » de la PAC, tout en veillant à ce que son utilisation soit bien limitée aux situations de crise.

En tout état de cause, il ressort, d'ores et déjà, des débats de la commission AGRI une **quasi-unanimité sur la nécessité de reporter l'application des nouveaux règlements**, la date du 1^{er} janvier 2021 étant jugée irréaliste.

4. Quelle position française dans les négociations en cours ?

Dans un premier temps, la France a essentiellement pris position sur le volet budgétaire de la réforme à venir de la PAC en recherchant des alliés au sein du Conseil, pour **éviter la perspective de « coupes drastiques »**.

Cette démarche a pris la forme d'une **déclaration commune**, signée le 31 mai 2018 avec l'Espagne, l'Irlande, le Portugal, la Finlande et la Grèce. Notre pays, avec ses cinq partenaires, a rassemblé un total de 94 voix, soit un rapport de force théorique de 29,1 % au Conseil (hors Royaume-Uni).

Parallèlement, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, dont les fonctions étaient alors exercées par M. Stéphane Travert, a engagé des contacts avec ses autres homologues pour étendre cette « coalition » informelle. Avec 9 pays supplémentaires – Croatie, Chypre, Hongrie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Luxembourg, République tchèque –, la position demandant le **maintien à son niveau actuel du budget agricole** avait symboliquement atteint, lors du Conseil agriculture du 18 juin 2018, 58 % des voix au Conseil (188 suffrages, sur un total de 323 hors Royaume-Uni).

Dans un second temps, pendant toute la présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne du second semestre 2018, les négociations ont porté sur les aspects techniques des propositions présentées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018. Elles se poursuivent entre tous les acteurs du dossier, sous l'actuelle présidence roumaine.

La position des autorités françaises avait initialement été résumée en ces termes par Mme Nathalie Loiseau, ministre chargée des affaires européennes : la France est « *prête à moderniser cette politique (la PAC), mais pas à la sacrifier* ».

Depuis lors, notre pays a fait connaître ses attentes pour la négociation en cours en adressant à ses partenaires, au mois de décembre 2018, un document intitulé « *Position de la France pour la négociation de la PAC 2020* ». Son contenu n'a pas été publié, même s'il a été largement diffusé. On peut utilement faire état des **six grandes orientations** reprises ci-dessous, qui apparaissent comme autant de priorités françaises :

- « *une PAC commune et forte au service d'une Europe forte* » ;
- « *une PAC qui accompagne la transformation des filières agricoles et alimentaires* » ;
- « *une PAC qui porte une ambition environnementale, en donnant au secteur agricole les moyens de réaliser sa transition agro-écologique* » ;
- « *une PAC qui protège contre les risques climatiques, sanitaires et économiques* » ;
- « *une PAC qui assure le renouvellement des générations, la vitalité des zones rurales, et protège les territoires les plus fragiles et les plus éloignés* » ;
- « *une PAC plus simple et plus compréhensible pour les agriculteurs et les citoyens* ».

À l'occasion du conseil Agriculture et pêche du 28 janvier 2019, M. Didier Guillaume, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a souligné que « *le premier (axe de de la position française) est celui d'une "PAC commune et forte au service d'une Europe forte" qui passe par une négociation qui*

n'entraîne aucun affaiblissement des mécanismes communs garants du marché intérieur. La France s'oppose à tout ce qui viserait à mettre en place des politiques nationales divergentes, susceptibles de mener à des distorsions de concurrence ; et par conséquent, qui tendrait vers une "renationalisation" de la PAC. Pour cette raison, (nous demandons) de limiter au maximum les mécanismes facultatifs, ou de prévoir le cas échéant des obligations fixées aux États membres pour encadrer les flexibilités accordées. »

Cette prise de position du ministre français de l'Agriculture est claire. Mais, le projet de la Commission européenne comporte toujours des ambiguïtés qui n'ont pas été levées. Dès lors, les contradictions entre les positions des États membres et celles de la Commission expliquent que les négociations piétinent, sur ce point majeur, depuis plusieurs mois.

En définitive, les autorités françaises ont fait part de leurs **réserves sur le schéma de simplification** proposé par la Commission européenne. La France a indiqué être favorable au **principe** du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC au motif qu'il offre l'opportunité d'intégrer, dans une stratégie globale répondant aux objectifs européens, les choix des États membres. Cependant, les autorités françaises ont exprimé leurs réserves sur les **modalités** envisagées : elles ont ainsi fait valoir que **ce modèle ne devrait pas se traduire par un surplus de complexité**, mais au contraire être le garant d'une approche commune indispensable au succès de la PAC.

Quant aux **outils de gestion des crises**, la France a considéré qu'ils devraient être **défundus et modernisés pour devenir plus réactifs**. Notre pays a demandé, d'une part, le renforcement et la généralisation des **observatoires des marchés**, et, d'autre part, l'instauration d'un **seuil d'alerte** qui conduirait mécaniquement à l'élaboration, par la Commission européenne, de propositions d'action destinées au Conseil et au Parlement européen. Au demeurant, cette hypothèse d'un seuil d'alerte, avec par exemple un cliquet et un prix de référence, semble prometteuse, afin d'éviter que la réaction des autorités européennes ne soit trop bien trop tardive, comme elle le fut pour la crise laitière en 2015-2016.¹

En dernier lieu, les autorités françaises ont estimé que le **recours systématique aux adjudications**, en cas d'intervention publique, pour les secteurs qui peuvent en bénéficier actuellement, permettrait d'éviter certains comportements d'anticipation tendant à amplifier la crise ou à contrarier l'effet des mesures de redressement.

La France a également accueilli favorablement la perspective d'une **réserve de crise spécifique pluriannuelle** : son ré-abondement en cours de période devrait intervenir, en priorité, par les crédits reportés, puis par les crédits inscrits au budget non consommés et disponibles au titre du FEAGA ; ensuite et en dernier recours, par d'autres sources de financement.

¹ Voir les pages 33 à 35 du rapport d'information du Sénat n° 672 (2016-2017) PAC : traverser le cap dangereux de 2020 - Daniel Gremillet, Pascale Grunty, Claude Haut et Franck Montaugé.

La **modernisation des mécanismes d'assurance et de fonds de mutualisation fait aussi partie des demandes françaises**. De même en est-il de la nécessité de sécuriser le cadre juridique autorisant les États membres à mettre en œuvre des dispositions fiscales destinées à encourager la **constitution d'une épargne de précaution face aux aléas** (notamment au regard de la règle *de minimis*).

En matière d'environnement, la France a exprimé une position générale favorable sur l'architecture environnementale à trois niveaux proposée par la Commission.

Les autorités françaises ont défendu les indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) en soulignant que ce dispositif doit pouvoir être **ciblé sur les exploitations les plus durables et les mieux adaptées à l'entretien de ces zones**.

Enfin, le Gouvernement a fermement demandé le maintien de l'enveloppe budgétaire du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) destiné aux régions ultrapériphériques¹.

En définitive, à ce stade des négociations, se posent deux questions. En premier lieu, est-il envisageable, au-delà de la seule problématique de l'insuffisance des moyens, de gagner l'adhésion d'autres pays sur le fond du dossier dans un contexte d'exacerbation des égoïsmes nationaux ? En second lieu, est-il encore possible d'infléchir sensiblement le contenu du projet de réforme de la Politique agricole commune en discussion ?

B. UNE « VICTOIRE À LA PYRRHUS » DE L'ACTUELLE COMMISSION, FAUTE DE CONCLUSION DES NÉGOCIATIONS AVANT MAI 2019 ?

1. La priorité essentielle pour la Commission européenne

Initialement, la Commission européenne a vu son projet de réforme accueilli avec un fort scepticisme² aussi bien de la part des États membres, des représentants du monde agricole, des membres du Parlement européen, des parlementaires nationaux, du public universitaire que des groupes de réflexion (les « *think tank* »).

Elle est pourtant parvenue à éviter que son projet ne soit substantiellement modifié durant le premier semestre de négociation de juillet à décembre 2018, pendant la présidence autrichienne à laquelle a succédé la présidence roumaine.

¹ Pour la France, le programme POSEI a représenté, en 2018, 278 millions d'euros de dotations.

² Voir, à titre d'illustration, l'entretien accordé par M. Michel Dantin au journal L'Opinion, dans son édition du 31 mai 2018, « Attention à ne pas signer à terme l'arrêt de mort de la PAC ».

Ce paradoxe apparent s'explique par une conjonction de plusieurs facteurs : le souci par la Commission, qui détient le pouvoir de proposition, de défendre aussi ses propres priorités, le caractère très technique des discussions, la focalisation rapide de l'opinion publique sur l'ampleur des coupes budgétaires, enfin les préoccupations divergentes des « grands » États, comme des « petits » pays, ceux-ci étant d'ailleurs traditionnellement plus « suiveurs » à l'égard de la Commission.

Dans le prolongement des travaux de la présidence autrichienne, la nouvelle présidence roumaine a organisé, le 28 janvier 2019, une première réunion des ministres de l'Agriculture consacrée à la future PAC. À l'ordre du jour de cette réunion figurait, en priorité, le **nouveau mode de mise en œuvre proposé pour la PAC**. Et, une nouvelle fois, les échanges de vues n'ont pas abouti à une « percée conclusive » sur ce point.

Le mécanisme envisagé avait d'ailleurs suscité, d'emblée, de vives interrogations. La Commission européenne s'était engagée à fournir des réponses aux questions posées par des illustrations concrètes des nouvelles procédures envisagées. À la connaissance de vos rapporteurs, ces assurances n'ont pas encore été pleinement fournies. Lors de la réunion des ministres de l'Agriculture du 19 novembre 2018, le dispositif envisagé avait d'ailleurs, à nouveau, fait l'objet de nombreuses critiques. Il conviendrait pourtant que les problèmes décrits précédemment en termes de complexité, de risque de distorsions de concurrence, ou de « renationalisation » de la PAC, soient résolus avant d'envisager un « saut dans l'inconnu ».

La résolution du Sénat du 6 juin 2018 *« juge(ait) indispensable que la Commission européenne apporte rapidement des garanties effectives sur le nouveau mode de mise en œuvre qu'elle envisage pour la PAC, au regard du très fort risque de création de distorsions de concurrence »* et considérait que, *« faute de disposer de ces informations, le schéma de simplification proposé par la Commission européenne ne serait qu'une pétition de principe »*.

Au total, les réunions se succèdent, mais les États membres agissent isolément, sans remettre en cause l'économie générale du nouveau mode de mise en œuvre de la PAC conçu par la Commission. Plus le temps passe, **plus les grandes lignes du projet se trouvent mécaniquement confortées, ne serait-ce que par inertie.**

Manifestement, aucun des acteurs du dossier ne semble méconnaître les problèmes en suspens. Pourtant, **faute d'opposition clairement exprimée au-delà de simples réserves et des interrogations, ce nouveau schéma de mise en œuvre pourrait s'imposer, en quelque sorte par défaut, à l'usure.**

2. Faute de temps, un accord impossible avant les prochaines élections européennes

D'ores et déjà, la complexité technique du dossier de la future PAC conjuguée aux incertitudes pesant sur son financement aboutissent à un « dérapage » certain du calendrier prévisionnel d'élaboration de la réforme : il apparaît désormais impossible d'aboutir à un accord sur ces bases avant l'élection du prochain Parlement européen, le 26 mai 2019.

Pour mémoire, le lancement de l'ensemble du processus de réforme est antérieur à la publication, le 1^{er} juin 2018, des propositions législatives de la Commission européenne puisqu'il remonte au début de l'année 2017.

Présentation du calendrier initial et des premières étapes du processus de réforme de la future PAC 2021-2027 : un schéma idéal, désormais hors d'atteinte

- 29 novembre 2017 : « coup d'envoi » des négociations sur la future PAC, amorcées par la communication de la Commission européenne sur « l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture ». Ce document prospectif avait été enrichi par une consultation publique, recueillant près de 350 000 participations de citoyens et agriculteurs ;
- de décembre 2017 à mai 2018 : réalisation d'une étude d'impact et élaboration des propositions législatives par la Commission européenne ;
- 10 mars 2018 : adoption, par le Conseil, des conclusions de la Présidence sur la future PAC, soutenues par 23 États membres ;
- 2 mai 2018 : publication de la proposition de la Commission européenne du Cadre Financier Pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 ;
- 30 mai 2018 : adoption d'un rapport d'initiative du Parlement européen sur la future PAC ;
- 1^{er} juin 2018 : publication des propositions législatives de la Commission ;
- 18 juin 2018 : premier Conseil des ministres de l'Agriculture consacré à l'examen des propositions législatives de la Commission ;
- de juin à décembre 2018 : période prévue pour les négociations interinstitutionnelles ;
- printemps 2019 : objectif d'adoption d'un accord politique pour la prochaine PAC 2021-2027 par le Conseil et le Parlement européen.

Les propositions législatives de la Commission européenne seront examinées et amendées¹ à la mi-février 2019 par la commission AGRI, avant que le Parlement européen ne se prononce, *in fine*, sur la base de la version ainsi modifiée des trois textes, en séance plénière. Le vote aura lieu à la majorité simple.

Parallèlement, le Conseil de l'Union européenne devrait se prononcer sur la proposition de la Commission en adoptant une orientation générale constituant une « position commune » à la majorité qualifiée (55 % des États représentant au moins 65 % de la population européenne).

Interviendrait ensuite la phase dite de « trilogie », à laquelle participeraient le rapporteur du Parlement européen, la présidence du Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne. Lors de ces réunions, les trois institutions s'attacheraient à **trouver un compromis sur la base des trois versions des projets de règlement : la proposition de la Commission, celle du Parlement et celle du Conseil.**

Le compromis, qui serait trouvé à l'issue de cette phase dite de « trilogie », nécessiterait ensuite d'être adopté par le Conseil et par le Parlement européen.

À l'heure où ces lignes sont écrites, seul apparaît probable le vote de la commission AGRI, dans le courant du mois de février 2019, sur les projets de rapport ainsi que sur les amendements à adopter sur les trois projets de règlement de la Commission européenne. En revanche, la suite du calendrier semble très floue, au point de paraître compromise : il est désormais très improbable que l'actuel Parlement européen puisse se prononcer en séance plénière avant le terme de la présente législature, renvoyant cette question aux parlementaires élus le 26 mai 2019. Enfin, la « nouvelle » Commission européenne serait amenée, elle aussi, à reprendre en main le dossier dès qu'elle sera officiellement en fonction.

Ces retards étaient prévisibles. Dès le mois d'octobre 2018, une étude commandée par le Parlement européen, et destinée à alimenter la réflexion des membres de la commission AGRI, considérait que les calendriers prévisionnels d'élaboration de la réforme et du CFP ne seraient probablement pas respectés, l'un et l'autre. Nous y sommes².

En définitive, il est permis de penser rétrospectivement que l'objectif initial d'un accord avant les élections du 26 mai 2019 était trop ambitieux.

¹ Le projet de règlement sur les « plans stratégiques » a donné lieu, à lui seul, au dépôt de 5 400 amendements qui seront examinés par la commission AGRI, auxquels s'ajouteront 863 amendements pour le projet de règlement « horizontal » (Bulletin quotidien Europe du 30 janvier 2019).

² Voir également l'article « Europe en crise, PAC indécise », publié par le journal l'Opinion du 3 janvier 2019.

III. LA PERSPECTIVE D'UN REPORT DE LA RÉFORME À L'HORIZON 2023, ET/OU D'UN RÉEXAMEN PARTIEL DE SES MODALITÉS, PAR LA PROCHAINE COMMISSION EUROPÉENNE

A. L'HYPOTHÈSE D'UN REPORT « PAR DÉFAUT » À 2023 DE TOUT OU PARTIE DE LA RÉFORME DE LA PAC

La rapporteure de la commission AGRI du Parlement européen sur le volet « plans stratégiques » de la future réforme de la PAC, Mme Esther Herranz García (PPE, Espagne), a pris position en faveur du report à 2023 de la date de mise en œuvre de la prochaine réforme de la PAC.

Cette perspective offrirait l'avantage de rendre assurément moins brutaux les changements proposés. Serions-nous pour autant, *in fine*, mieux préparés ? Un jugement rétrospectif lucide sur l'utilisation, par notre pays, des précédentes périodes de transition pour les dispositifs importants, accordées le plus souvent sur l'insistance des autorités françaises, plaide en faveur d'un **certain scepticisme**. À titre d'illustration, la fin des quotas laitiers et sucriers a-t-elle été bien anticipée et son annonce longtemps à avance a-t-elle été pleinement mise à profit par les acteurs économiques français ?

L'option d'un report à 2023 de la réforme se heurte surtout à un obstacle majeur : celui du **manque de financement dès 2021, au terme de l'actuel Cadre financier pluriannuel 2014-2020**.

La presse¹ a également évoqué, sur la base de sources anonymes supposées proches de la Commission européenne, un autre « plan B » consistant en une **réforme partielle ou progressive de la Politique agricole commune**. Ce changement d'approche aurait été, en quelque sorte, préfiguré par l'adoption du « règlement Omnibus », en 2017-2018.

On passerait ainsi à un **modèle de réforme « au fil de l'eau » en fonction des priorités politiques du moment**, pour ainsi dire par touches successives. Un tel changement d'approche serait sans équivalent dans l'histoire de la PAC.

La poursuite des négociations au cours de la présidence autrichienne, suivie par les débuts de la présidence roumaine, n'ont pas, ou pas encore, donné corps à ces scénarios alternatifs.

¹ Bulletin quotidien européen, dans son édition du 1^{er} octobre 2018.

B. REPARTIR SUR DE NOUVELLES BASES À L'INITIATIVE DE LA PROCHAINE COMMISSION ?

Le renoncement à une ambition commune ne facilite pas, il est vrai, la tâche de la Commission européenne.

Les responsables des États membres ont davantage débattu du niveau du futur budget que réfléchi à des objectifs partagés. On constate, malheureusement, une réelle incapacité à s'accorder sur ce que l'on veut pour notre agriculture.

Certes, les contraintes, notamment budgétaires, sont importantes et, dans ce contexte, la Commission européenne fait probablement au mieux. Sous le bénéfice de ces observations, l'élément le plus important réside dans **le manque de volonté commune des États membres quant à la définition même d'une vision partagée pour l'avenir de l'agriculture européenne.**

Ce problème n'est d'ailleurs pas récent : en témoignent les démarches de M. Michel Barnier, alors ministre français de l'Agriculture, à l'occasion d'une réunion informelle, à Annecy, en septembre 2008, auprès de ses homologues, pour parvenir à dégager un consensus sur cette question décisive et qui avaient échoué. Cet échec apparaît rétrospectivement comme un signe avant-coureur des difficultés actuelles.

La question posée à ce stade des négociations consiste à apprécier s'il serait encore possible d'améliorer sensiblement le projet de réforme au terme des travaux de l'actuelle Commission européenne.

Vos rapporteurs ne peuvent se résoudre à l'idée que l'on ne puisse inverser le cours des choses.

Dans cette perspective, le **nouveau mode de mise en œuvre de la PAC apparaît comme un sujet en soi compte tenu des risques qu'il représente à moyen terme pour la substance même de la Politique agricole commune.** Dans l'immédiat, les États membres ne remettent pas en cause le principe de ce projet de dispositif, mais débattent sans fin de ses modalités opérationnelles. **C'est pourtant l'économie générale de ce mécanisme qui est en cause.**

En revanche, le reste des dispositions, présentées le 1^{er} juin 2018 par la Commission européenne, apparaît perfectible.

Plus le processus d'élaboration de la réforme aura avancé, plus il deviendra difficile d'en infléchir l'économie générale.

Une réorientation substantielle de la réforme ne serait toutefois pas impossible à partir de l'été 2019. Tout dépendra de l'ampleur des points restant en discussion au terme des travaux de la présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne en juin 2019. Si le degré de consensus atteint devait être encore faible à cette date, une fenêtre d'opportunité pour en renégocier les termes deviendrait envisageable.

Dans ces conditions, le renouvellement de la Commission européenne après les prochaines élections européennes pourrait fournir l'opportunité bienvenue d'une remise à plat du contenu de la prochaine réforme de la PAC.

C. SURMONTER LES RÉTICENCES DE PRINCIPE SUR LA GESTION DES CRISES ?

Une autre difficulté majeure consistera à faire bouger les lignes en matière de modalités de gestion des crises au-delà de la seule avancée proposée visant à donner un caractère opérationnel à la réserve de 400 millions d'euros.

Formellement, la gestion de la Politique agricole commune continue, en effet, à pouvoir s'appuyer sur une gamme d'instruments d'intervention¹. Le cadre juridique a certes été préservé, mais la volonté d'agir pose question.

En effet, la Commission européenne se refuse désormais, par principe, sauf circonstance très exceptionnelle, à agir en prenant le risque de « perturber les signaux de marché ».

A priori, cet obstacle ne semble pas près d'être levé.

Lors de son audition du 5 décembre 2018 par les sénateurs du groupe de suivi sur la réforme de la PAC, M. Jean-Marie Seronie, consultant, a ainsi souligné que la crise du lait de 2014/2016 pourrait avoir marqué un moment clé dans l'approche de la Commission européenne.

En effet, il a fallu attendre plus de deux années après l'entrée en vigueur des mesures d'intervention pour que l'Union européenne parvienne à écouler la quasi-totalité des stocks de lait en poudre (170 000 tonnes) constitués au plus fort de la crise pour faire remonter les prix. Cette expérience peut expliquer les réticences de la DG AGRI à intervenir sur les marchés. D'une façon générale, l'idée même **d'une régulation des marchés agricoles n'est sans doute plus d'actualité aux yeux de la Commission européenne**, à rebours des options défendues traditionnellement par la France.

Ces réticences ne sont d'ailleurs pas limitées à la seule Commission européenne. Elles sont largement partagées par de nombreux États membres, à commencer par ceux du Nord de l'Europe.

¹ Voir les pages 26, 27 et 30 à 33 du rapport d'information n°672 (2016-2017) PAC : traverser le cap dangereux de 2020 » Daniel Gremillet, Pascale Gruny, Claude Haut et Franck Montaugé.

D. AU-DELÀ DE LA SEULE DIMENSION BUDGÉTAIRE, COMMENT PESER PLUS FORTEMENT SUR LE CONTENU DE LA FUTURE PAC ?

La France gagnerait à ne pas se focaliser uniquement sur le niveau du budget 2021/2027 : en dernière analyse, la ressource financière n'est plus l'alpha et l'oméga de la Politique agricole commune.

Plus précisément, les pouvoirs publics français semblent, depuis 2008, avoir constamment eu pour priorité centrale, voire exclusive, de défendre le niveau du budget de la PAC. Nous ne pouvons aujourd'hui en rester à cette approche.

Pour le reste, la France a systématiquement demandé les **périodes d'adaptation les plus longues possibles avant l'entrée en vigueur des mesures les plus sensibles** comme, par exemple, la fin programmée des quotas laitiers ou sucriers. S'y sont ajoutées des revendications tendant à obtenir des **dispositions dérogatoires** les plus larges possibles, notamment en matière de couplage des aides. Sur ces différents points, notre pays a obtenu satisfaction.

Le revers de ces succès défensifs a pris la forme d'une moindre influence sur les autres aspects des réformes successives de la PAC.

Or nos principaux voisins et partenaires, à commencer par l'Allemagne et l'Espagne, ont manifestement su, mieux que la France, tirer profit des réformes successives de la PAC intervenues depuis 1992¹. Notre pays devrait pourtant parvenir, lui aussi, à mieux s'adapter et plus rapidement au nouveau contexte international et européen. La Politique agricole commune lui laisse, pour cela, certaines marges de manœuvre qu'il devrait mieux exploiter.

Les deux résolutions précédentes du Sénat ainsi que la présente (et troisième) proposition de résolution européenne visent, précisément, à alimenter cet effort de réflexion.

1

IV. LE CONTENU DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE EN FAVEUR D'UNE PAC PRÉSERVÉE À LONG TERME

A. POURQUOI UNE TROISIÈME RÉSOLUTION EUROPÉENNE SUR LA PAC ?

Cette troisième proposition de résolution européenne du Sénat sur la future réforme de la PAC s'inscrit, logiquement, dans la continuité des deux précédentes, afin de prolonger et d'actualiser la démarche antérieure de la Haute Assemblée.

Pour mémoire, la première résolution européenne du Sénat du 8 septembre 2017 défendait cinq grands axes :

- souligner la légitimité d'une PAC forte, simple et lisible ;
- rappeler que la Politique agricole commune représente une priorité stratégique qui devra bénéficier, pour la période 2021-2027, d'un budget stable à la hauteur de ses ambitions ;
- poser le principe que la future réforme devra être conçue de façon à répondre aux attentes des agriculteurs, à commencer par la sécurisation de leurs revenus et l'amélioration du fonctionnement des marchés agricoles ;
- faire valoir l'impératif de simplification et appeler à considérer les questions environnementales sous l'angle du pragmatisme et de l'efficacité, en s'appuyant sur le développement de la recherche et de l'innovation ;
- souligner les enjeux du commerce extérieur, avec un rappel du principe de réciprocité et la nécessité d'une concurrence loyale dans les échanges internationaux. S'y ajoutait un soutien aux démarches de la Commission européenne en matière de promotion internationale de nos produits, de recherche de débouchés à l'exportation et de respect des indications géographiques sur les marchés extérieurs. Était enfin demandée une amélioration des outils de suivi et de pilotage des négociations commerciales engagées ou conclues par la Commission.

La deuxième résolution européenne du Sénat, en date du 6 juin 2018, avait ensuite mis en avant les cinq points suivants : l'impérieuse nécessité d'un budget stable en euros ; les vives inquiétudes et réticences à l'égard du nouveau mode de mise en œuvre envisagé pour la PAC ; le refus du *statu quo* en matière de règles de concurrence et de gestion de crise ; la réaffirmation des préconisations antérieures en matière de commerce international conjuguée à l'importance de l'enjeu du « Brexit » ; et les fortes interrogations sur la possibilité d'aboutir à un accord « au forceps » sur la PAC, d'ici au printemps 2019.

Compte tenu de l'ampleur du travail réalisé depuis l'hiver 2016-2017 et dans un souci de concision, le texte de cette troisième proposition de résolution tend à aller à l'essentiel. Il comporterait donc, au total, **vingt-six demandes et recommandations, regroupées autour de cinq grandes orientations.**

B. RÉAFFIRMER, AU PRÉALABLE, LE CONTENU DES RÉSOLUTIONS ANTÉRIEURES ET LA DEMANDE DE MAINTIEN DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

Les termes des résolutions européennes du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018 demeurent intégralement valables.

Ils n'ont nul besoin d'être modifiés et seraient simplement réaffirmés. Il en irait ainsi, en particulier, de la question du budget de la PAC, qui figurait déjà en tête des priorités exprimées dans les deux résolutions précédentes.

La **proposition de résolution souligne** ainsi « *qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans une préservation a minima d'un budget stable en euros pour 2021-2027, par rapport à 2014-2020* ». Au surplus, le texte rappelle l'opposition du Sénat « *à la proposition de la Commission européenne tendant à réduire, selon l'estimation du Parlement européen les budgets respectifs du « premier pilier » et du « second pilier » de la PAC de respectivement 11% et 28%, soit 15% au total, en euros constants entre 2021 et 2027, en comparaison du précédent Cadre financier pluriannuel* ».

Enfin, la proposition de résolution fait valoir que ces « coupes budgétaires » iraient « *à contre-courant* » des choix stratégiques effectués par les « *autres grandes puissances lesquelles accroissent (à l'inverse) leur soutien public à l'agriculture* », depuis le début des années 2000.

Ce **rappel est indispensable, car il serait totalement incompatible de vouloir conduire la transition agro-environnementale de l'agriculture européenne, tout en réduisant ses ressources budgétaires : en résumé, comment pourrait-on imaginer faire plus, avec moins ?** Pour le reste, notre position a déjà fait l'objet d'une argumentation particulièrement développée¹ dans nos deux premières résolutions européennes.

Au-delà de ce préalable, la nouvelle proposition de résolution expose la nature et la dimension du problème rencontré en déplorant « *que les propositions avancées depuis le 1^{er} juin 2018 par la Commission européenne pour la prochaine réforme de la PAC ne correspondent que très marginalement aux préconisations des deux résolutions du Sénat (...), voire en contredisent bon nombre de points essentiels* ».

¹ À titre d'illustration, la résolution précitée du 6 juin 2018 s'était explicitement engagée en faveur, d'une part, du soutien aux zones défavorisées, d'autre part, du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (dit POSEI) des régions ultrapériphériques.

Plus précisément, elle fait valoir « *que cet écart très important entre, d'une part, les axes de réforme proposés par la Commission européenne, d'autre part, les préconisations du Sénat, ne se limite aucunement à la question du financement de la PAC* ». Nos divergences d'appréciation reposent, en particulier, sur le manque d'ambition stratégique de la future réforme, ainsi que sur le nouveau mode de mise en œuvre de la Politique agricole commune, supposé permettre d'aboutir à une simplification bienvenue grâce à une subsidiarité poussée à des niveaux totalement inédits.

C. RAPPELER QUE LA PAC DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE

Les auditions de notre groupe de suivi ont mis en évidence un sentiment, largement répandu dans le monde agricole, de perte de sens de la PAC. S'y ajoute le risque d'un renoncement à l'ambition même de la Politique agricole commune, exprimé de façon plus ou moins explicite par les responsables politiques de certains État membres.

Vos rapporteurs ne sauraient se résigner à pareil constat. Trois points y font directement référence dans la proposition de résolution.

Le premier « *déplore, d'une façon générale, que la proposition de réforme de la Commission européenne semble méconnaître le caractère stratégique de notre agriculture, dans la mesure où cette dernière garantit l'indépendance alimentaire du continent européen, tout comme elle veille à la sécurité sanitaire des consommateurs européens* ».

Le second souligne, à titre incident, « *que la Politique agricole commune trouve un fondement de légitimité supplémentaire dans les mécanismes d'aide alimentaire* ».

Le troisième « *rappelle, en conclusion (au terme de l'ensemble de la proposition de résolution), que la Politique agricole commune a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l'Union européenne et mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, ne serait-ce qu'au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens* ».

D. SOULIGNER LES RISQUES DU NOUVEAU MODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PAC ENVISAGÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le troisième axe de la proposition de résolution porte sur ce qui constitue finalement, aux yeux de la Commission européenne, l'essentiel de la prochaine réforme telle qu'elle la conçoit, c'est-à-dire la promotion d'un nouveau mode de mise en œuvre de la Politique agricole commune.

Neuf points, au total, y sont consacrés afin de présenter une argumentation détaillée sur ce point capital.

Le texte proposé souligne, tout d'abord, la crainte *« en particulier, que le nouveau mode de mise en œuvre de la Politique agricole commune (...) n'aboutisse à sa déconstruction progressive, remplacée de facto, d'ici à 2027, par 27 politiques agricoles nationales de moins en moins compatibles entre elles »*.

Cette évolution réglementaire *« risque fortement de créer des distorsions de concurrence supplémentaires, qui viendraient s'ajouter à celles existant déjà à l'intérieur de l'Union européenne »*, tandis que *« l'objectif de simplification et la méthode utilisée, fondée sur le recours à la subsidiarité poussée à un niveau inédit, ne doivent pas conduire à une renationalisation de la PAC »*. La proposition de résolution prolonge ces réflexions en faisant valoir la crainte que *« que ces distorsions de concurrence ne s'ajoutent à celles issues des denrées alimentaires importées ne respectant pas les normes européennes de production »*.

Dans la continuité des résolutions européennes précitées du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018, le texte propose de considérer, *« en se fondant sur la complexité souvent byzantine des règles actuelles du « second pilier » de la PAC, que ce nouveau mode de mise en œuvre pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie, sans bénéfice réel pour les agriculteurs européens, ni d'ailleurs in fine pour les consommateurs et les citoyens européens »*.

Il tend également à préciser que *« les informations publiées depuis la présentation des propositions de la Commission européenne, le 1^{er} juin 2018, n'ont nullement apaisé les craintes et les réserves exprimées par les Sénateurs dans la résolution européenne n° 116 (2017-2018) du Sénat du 6 juin 2018 sur le nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC, dont la contrepartie sera inévitablement un accroissement des contrôles sur les aides du « premier pilier », ainsi qu'un fort développement des système de supervision et de surveillance »*.

D'une façon générale, la Commission européenne tend, à tort, à présenter son projet de nouveau mode de mise en œuvre de la PAC comme un impératif non négociable.

Pourtant, ce dispositif n'apparaît aucunement nécessaire et moins encore indispensable à la prochaine réforme de la Politique agricole commune. Au surplus, il ne semble guère susceptible d'apporter un bénéfice notable aux agriculteurs.

Ce nouveau mode de mise en œuvre n'est que l'un des multiples aspects du schéma de réforme de la PAC et non la « clé de voûte » de l'ensemble. En résumé, il serait tout à fait possible de faire l'économie de ce dispositif, sans renoncer à modifier la Politique agricole commune pour la période 2021-2027.

Le sujet ne s'est probablement pas vu accorder toute l'attention qu'il mérite. Son enjeu ne s'inscrit pas dans le champ des mesures techniques, mais, à l'inverse, dans un domaine politique essentiel : sous couvert de subsidiarité, la Commission européenne propose, en effet, un changement radical de logique et d'approche pour la Politique agricole commune. Or, le transfert au niveau national de l'élaboration des plans stratégiques couvrant

désormais le « premier pilier » posera inévitablement et mécaniquement les questions de la « renationalisation » de la PAC, des distorsions de concurrence et du passage à terme à 27 PAC nationales. *In fine*, quelles que soient les assurances données par la Commission européenne, le dilemme posé aux États membres consisterait à savoir s'il faut, ou non, prendre le risque d'un tel « saut dans l'inconnu » ?

E. S'INTERROGER SUR LA COMPATIBILITÉ DU NOUVEAU MODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PAC AVEC SES AMBITIONS ENVIRONNEMENTALES

Lors de son audition du 6 novembre 2018 par le groupe de suivi, M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII, s'était inquiété d'une incompatibilité potentielle entre le mode de mise en œuvre envisagé par la Commission européenne et l'accroissement souhaité des ambitions environnementales de la future PAC. Ces ambitions pourraient, en effet, être ruinées par des comportements non-coopératifs dans les États membres les moins vertueux au détriment, notamment, de nos producteurs nationaux.

La proposition de résolution entend faire écho à cette inquiétude, en lui consacrant trois points.

Le premier « juge que les « coupes » budgétaires envisagées (...) seraient (...) incompatibles avec l'objectif de renforcement des ambitions environnementales de la Politique agricole commune, faute de pouvoir fondamentalement faire mieux avec moins ».

Le second « appréhende, dans ce contexte, le fait que l'agriculture française ne pâtit d'une exacerbation de la course au moins-disant (« dumping ») social et environnemental entre pays européens compte tenu des divergences que la nouvelle PAC ne pourra pas réduire et ne soit, en conséquence, prise en étau entre des exigences croissantes de standard de production, pour s'adapter à la demande des consommateurs, et, parallèlement, une pression déflationniste sur les prix ».

Le troisième point de la proposition de résolution consacré à ce sujet explicite la contradiction qui pourrait apparaître à l'avenir. Son texte souligne qu'il « deviendrait alors particulièrement difficile, ou improbable, pour l'agriculture européenne, de mener à bien la nécessaire transition environnementale et énergétique, du fait même d'une injuste pénalisation des producteurs les plus vertueux ».

F. SALUER LES ASPECTS POSITIFS DU PROJET DE RÉFORME PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Par construction, cette troisième proposition de résolution européenne est centrée, pour l'essentiel, sur des sujets de désaccord ou sur des points d'inquiétude soulevés par vos rapporteurs. Il importe néanmoins de rappeler que les deux précédentes résolutions européennes du Sénat ne s'étaient nullement limitées à une présentation des seuls aspects problématiques de la future réforme : l'une et l'autre comportaient respectivement dix-sept et vingt-cinq points, formant un ensemble cohérent de demandes et de recommandations.

Dans la continuité de l'analyse réalisée ces deux dernières années, il est proposé de demander de nouveaux progrès en matière de **mécanismes d'intervention et de gestion de crise**, tout en saluant d'autres avancées qui pourraient intervenir.

Pour ce faire, la proposition de résolution réitère l'importance de recourir, en tant que de besoin, aux mécanismes de gestion de crise et aux mesures d'intervention, tout en saluant la proposition de la Commission tendant à créer une **réserve financière pluriannuelle**, dotée d'au moins 400 millions d'euros et destinée à remplacer l'actuel dispositif, demeuré totalement inopérant ces dernières années.

Le texte proposé tend aussi à approuver, d'une part, le renforcement envisagé des **aides destinées aux jeunes agriculteurs**, d'autre part, le **soutien accru à la recherche**, par l'affectation de 10 milliards d'euros issus du programme Horizon Europe, *« tout en souhaitant que cette enveloppe budgétaire serve à valoriser les externalités positives de l'agriculture, en particulier pour son potentiel en matière de stockage de carbone, ainsi qu'à rémunérer les agriculteurs pour les services qu'ils rendent, tant à l'égard de la société que de l'environnement, ce qui devrait leur valoir une rémunération mieux conçue et plus simple des biens publics qu'ils produisent »*

Plus largement, ces considérations renvoient à l'importance du soutien à la recherche et à l'innovation, jugeant *« légitime, d'une façon générale, un renforcement de l'ambition environnementale de la PAC fondé sur des éléments scientifiques établis »*, tout en soutenant *« que le principe d'innovation va de pair avec le principe de précaution »*.

Enfin, il convient de saluer les progrès réalisés récemment sur la question de la concurrence. Ils se situent, certes, à l'extérieur du cadre strict de la future réforme de la PAC, mais apparaissent significatifs.

Tout d'abord, la proposition *« rappelle, au-delà des avancées du « règlement Omnibus » (...), la nécessité d'adapter, en règle générale, le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et de renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne de valeur alimentaire »*. Enfin la proposition de résolution souligne les *« progrès particulièrement encourageants enregistrés, en*

vue de l'adoption du projet de directive visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, parallèlement aux négociations en cours sur la future PAC 2021-2027 ».

*

* *

L'ensemble de ces considérations conduit vos rapporteurs à vous proposer d'adopter cette proposition de résolution européenne « *en faveur d'une PAC préservée à l'horizon de la fin des années 2020, tant dans son esprit que dans son contenu* ».

CONCLUSION

Dès l'avant-propos de notre précédent rapport, publié le 18 avril 2018, nous nous demandions si la prochaine réforme de la Politique agricole commune était d'ores et déjà mal partie.

Avec près d'une année supplémentaire de recul, nous avons désormais confirmation que les propositions avancées par la Commission européenne ne correspondent que fort peu aux préconisations du Sénat, voire en contredisent bon nombre des points essentiels.

Vos rapporteurs considèrent, en particulier, que les travaux et les échanges de vues des six derniers mois au sein des institutions européennes n'ont pas permis de dissiper leurs doutes, mais ont encore **accentué leurs inquiétudes quant au nouveau mode de mise en œuvre de la PAC** tel que le conçoit la Commission européenne : il s'agit fondamentalement d'une fausse bonne idée, source de désillusions ultérieures, que les agriculteurs ne manqueraient pas de dénoncer très rapidement comme une « usine à gaz » s'ils venaient à en découvrir toute la complexité et les subtilités.

La principale question qui se pose désormais est la suivante : **est-il encore temps d'éviter que cette initiative ne voie effectivement le jour ?** Cela suppose, à tout le moins, que les parlements nationaux s'invitent dans ce débat et, s'agissant du Sénat, qu'une nouvelle proposition de résolution prenne position en marquant, sur ce point, un désaccord argumenté.

Pour le reste, les **autres grandes orientations de la future réforme demeurent** fort heureusement **perfectibles, à la condition**, cependant, que les **États membres** témoignent d'une **volonté politique forte pour « faire bouger les lignes », ainsi que pour conserver à la PAC des moyens budgétaires raisonnables et suffisants**. Sur ce dernier point, nous entendons souligner avec force qu'**il serait totalement incompatible de vouloir conduire la transition agro-environnementale de l'agriculture européenne, tout en réduisant ses ressources budgétaires** : on ne pourra pas faire plus, avec moins, *a fortiori* dans un contexte d'accroissement des distorsions de concurrence au sein du marché unique ! Ce serait de surcroît une erreur géostratégique majeure allant à contre-courant des choix de nos concurrents.

En soumettant une troisième proposition de résolution européenne, venant compléter celles du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018, **nous comptons poursuivre notre démarche de conviction** dans un esprit constructif. Par là même, il s'agit **aussi** d'adresser un véritable **signal d'alarme** pendant qu'il en est encore temps.

En définitive, les grandes lignes de cette sixième réforme de la PAC depuis 1992, si elles en restaient aux termes proposés le 1^{er} juin 2018 par la Commission européenne, pourraient aboutir, *in fine*, à **remettre en cause la substance même de la Politique agricole commune**.

On ne peut d'ailleurs qu'être frappé par ce qui apparaît de plus en plus, hélas, comme un **désintérêt pour la Politique agricole commune** : si la PAC semble une priorité déclinante pour l'Union européenne, **il en va tout autrement pour toutes les autres grandes puissances agricoles**. La Chine, les États-Unis, la Russie et le Brésil ont fortement accru leurs soutiens au secteur depuis les années 2000. L'enjeu de la souveraineté alimentaire y est perçu, fort justement, comme stratégique. **Sommes-nous collectivement, en Europe, sur le point d'abandonner nos ambitions en la matière ?**

L'horizon de la Politique agricole commune est aujourd'hui synchronisé avec celui de chaque Cadre financier pluriannuel, dont la périodicité est amenée à passer de 7 à 5 années. Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires disponibles de l'Union européenne, la PAC apparaît comme la probable **victime toute désignée, à l'avenir, d'un processus pour ainsi dire permanent de réduction de son format, au profit des nouvelles priorités de l'Union**.

Initialement annoncée, au moment de l'adoption du « règlement Omnibus » 2017-2393 du 13 décembre 2017, comme une simple évolution, la **prochaine réforme de la PAC pourrait donc, sans que l'on en ait aujourd'hui vraiment conscience, être *a contrario* de grande ampleur, à l'instar de celle de 1992, voire marquer une rupture historique**.

Au-delà des considérations budgétaires, tel est le **péril - celui de la déconstruction progressive de la PAC d'ici à l'horizon 2027 - que nous devons aujourd'hui conjurer, au risque de voir la France, à cette échéance, ne plus, elle-même, avoir intérêt à défendre ce que serait alors devenue la Politique agricole commune**.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques se sont réunies le jeudi 14 février 2019 pour l'examen du présent rapport.

M. Jean Bizet, président. – Quelles que soient nos sensibilités, nous demeurons tous très attachés à la Politique agricole commune (PAC), comme en témoignent les activités de notre groupe de suivi depuis 2010. Nos deux commissions des affaires économiques et des affaires européennes se réunissent ainsi aujourd'hui conjointement, pour examiner une troisième résolution européenne sur la prochaine réforme de cette politique. C'est la sixième réforme de la PAC depuis celle, majeure, de 1992, laquelle nous a fait passer d'une économie agricole administrée à une agriculture de plain-pied dans l'économie de marché.

Il s'agit d'une nouvelle étape dans le travail de fond que nous menons sur cette question depuis l'hiver 2016-2017. Notre démarche s'est déjà traduite par l'adoption d'un rapport d'information, publié dès le 20 juillet 2017, en amont des propositions de la Commission européenne. Trois avis politiques ont également déjà été adressés aux institutions européennes. Enfin, deux résolutions du Sénat, la première en date du 8 septembre 2017, la seconde du 6 juin 2018, comportant respectivement dix-sept et vingt-cinq points, ont formulé un ensemble très complet de demandes et de recommandations. Or nous ne pouvons malheureusement que constater qu'il existe un très net écart entre le schéma de réforme proposé par la Commission européenne et les orientations défendues par le Sénat.

Parallèlement, les négociations en cours, supposées initialement aboutir à un accord avant les élections au Parlement européen du 26 mai 2019, semblent marquer le pas. Souvenez-vous de l'audition du commissaire européen Oettinger l'année dernière, qui avait avancé des estimations de réduction du budget. Ces chiffres nous avaient surpris, sinon choqués, mais ils n'étaient pas choisis au hasard, de même que les propos qu'il avait tenus sur les rapports entre la France et l'Allemagne...Mais, au fil du temps, on voit que cette tendance s'impose. Ce constat nous conduit à vous proposer de reprendre position dans ce débat, afin que la voix du Sénat y soit entendue et que les autorités françaises la relaient.

Mme Sophie Primas, présidente. – Jean Bizet vient de souligner, fort justement, que la future réforme de la PAC pour la période 2021-2027 semble s'engager dans une voie bien éloignée de nos espoirs initiaux. Nous ne nous y résignons pourtant aucunement : l'enjeu de la PAC est fondamental pour notre économie, nos territoires et nos agriculteurs. Les

négociations en cours sont loin d'être terminées. À l'heure où nous nous interrogeons sur les conséquences sur le pouvoir d'achat des agriculteurs de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable, dite la loi EGalim, il faut souligner que l'effet de la PAC, à cet égard, est beaucoup plus important. Cette troisième proposition de résolution européenne ambitionne précisément d'initier une prise de conscience, un sursaut ! C'est un signal fort que nous voulons adresser au Gouvernement et à la Commission européenne. Dans cet objectif, nous devons changer d'approche et de paradigme, si nous voulons être davantage entendus par la Commission européenne : il faut que nous exprimions, encore plus fortement que par le passé, nos inquiétudes et nos interrogations.

Cette troisième proposition de résolution européenne du Sénat sur la future réforme de la PAC s'inscrit dans la continuité des deux précédentes. Elle comporte vingt-six demandes et recommandations, regroupées autour de plusieurs grandes orientations, que nos rapporteurs vont vous présenter successivement.

Au préalable, Claude Haut vous exposera les grandes lignes des propositions de la Commission, ainsi que ses aspects positifs, car il y en a aussi. Daniel Gremillet réaffirmera ensuite notre refus de « coupes budgétaires » drastiques au détriment de la PAC, ainsi que notre opposition à l'abandon de toute ambition stratégique pour l'agriculture européenne. Puis, Pascale Gruny vous indiquera pourquoi notre proposition de résolution consacre pas moins de neuf points au nouveau mécanisme de mise en œuvre imaginé par la Commission européenne. Cet ensemble de mesures, purement techniques à première vue, conduirait, en effet, à un changement de perspective radical pour la PAC, avec des conséquences politiques majeures. Enfin, Franck Montaugé vous présentera les derniers volets de notre proposition de résolution. Il s'agit de notre refus du *statu quo*, tant pour les règles de concurrence qu'en matière de gestion des crises. S'y ajoutent nos interrogations sur le contenu des ambitions environnementales du projet de la Commission.

M. Claude Haut, rapporteur. – La Commission européenne a présenté, le 1^{er} juin 2018, ses propositions pour la future PAC 2021-2027, qui reposent sur cinq grandes orientations. Le premier axe concerne le nouveau mode de mise en œuvre imaginée pour la PAC. Concrètement, l'approche uniforme serait remplacée par davantage de subsidiarité : des plans stratégiques seraient élaborés par les États membres, puis validés par la Commission. Ce *modus operandi* est supposé simplifier le cœur de la Politique agricole commune, en retenant une approche par les résultats, plutôt que par les moyens. Il y a là, néanmoins, un double risque de « renationalisation » et de distorsions de concurrence. Pascale Gruny y reviendra.

La seconde orientation de la nouvelle PAC vise à établir des conditions plus équitables, grâce à un meilleur ciblage des aides. En résumé,

les paiements directs aux agriculteurs seraient réduits jusqu'à 60 000 € et plafonnés à 100 000 € par exploitation, en déduisant les coûts de main-d'œuvre.

Le troisième axe consiste à encourager l'innovation et la recherche : 10 milliards d'euros issus du programme Horizon y seraient affectés.

La quatrième orientation a pour objet de relever les ambitions environnementales et climatiques de la PAC. Les paiements directs seraient ainsi subordonnés à des exigences accrues. Au-delà du « verdissement » actuel, considéré comme acquis, il y aurait, à l'avenir, treize exigences réglementaires - à commencer par les directives nitrates, bien-être animal, habitat, oiseaux - auxquelles s'ajouteraient douze conditions agro-environnementales définies au niveau européen, dont cinq nouvelles. Les États membres, ou les régions, auraient ensuite à préciser aux agriculteurs les règles à suivre, pour mettre en œuvre ces grands principes. Chaque État membre devrait disposer de programmes écologiques incitant les agriculteurs à aller au-delà des exigences obligatoires : c'est ce que la Commission a baptisé, en langue anglaise, les « *eco-schemes* ».

Enfin, la cinquième orientation de la Commission porte sur la diminution du budget, estimée par le Parlement européen, à 15 % en termes réels, entre la période 2021-2027, comparée à 2014-2020. Cette réduction de format drastique conditionne tout.

Mes trois collègues rapporteurs insisteront sur les points clés avec lesquels nous avons des divergences plus ou moins importantes. Permettez-moi, cependant, de conclure sur une note positive, car plusieurs propositions de la Commission méritent aussi d'être saluées. J'en citerai quatre. Tout d'abord, le choix d'une simple clarification des paiements directs. Sur les plans technique et opérationnel, après vingt-cinq années de bouleversements, il est heureux que, cette fois, l'architecture des paiements ne soit modifiée qu'à la marge.

Nous nous félicitons également de l'augmentation prévue des aides aux jeunes agriculteurs. La Commission européenne prévoit, en effet, d'allouer un minimum de 2 % de la dotation en paiements directs, pour soutenir leur installation. Sur ce point capital, nos préoccupations ont été entendues.

Il en va de même pour la recherche et l'innovation, que la Commission européenne souhaite encourager en y affectant 10 milliards d'euros, issus du programme Horizon Europe. Il s'agirait, par là-même, de soutenir des réalisations dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, du développement rural et de la bioéconomie.

Enfin, la Commission européenne propose une remise à plat particulièrement bienvenue du système, aujourd'hui totalement inopérant, de réserve pour la gestion des crises agricoles. Cette réserve dotée, « d'au moins 400 millions d'euros », serait destinée à financer les mesures

d'intervention sur les marchés telles que prévues dans l'Organisation Commune des Marchés, ainsi que les mesures de crise à proprement parler. Elle serait initialement alimentée, en 2021, par les crédits inutilisés de l'actuelle réserve de crise.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il me revient de vous exposer les points clés de notre résolution sur les moyens budgétaires nécessaires pour garantir l'avenir de la PAC. Mais nous souhaitons aussi, par là même, mettre l'accent sur le manque d'ambition des Européens pour leur agriculture, ce qui est beaucoup plus inquiétant. Sur ces deux sujets, les termes de nos deux résolutions européennes du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018 demeurent intégralement valables. Nous entendons les réaffirmer, en allant à l'essentiel.

Notre nouvelle proposition de résolution souligne, tout d'abord, « qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans une préservation *a minima* d'un budget stable en euros pour 2021-2027, par rapport à 2014-2020 ».

Le projet de texte rappelle ensuite l'opposition du Sénat « à la proposition de la Commission européenne tendant à réduire (...) les budgets respectifs du premier pilier et du second pilier de la PAC de respectivement 11 % et 28 %, soit 15 % au total, en euros constants entre 2021 et 2027, en comparaison du précédent Cadre financier pluriannuel ».

Enfin, notre proposition de résolution fait valoir que ces « coupes budgétaires » iraient à contre-courant des choix stratégiques effectués par les autres grandes puissances lesquelles accroissent à l'inverse leur soutien public à l'agriculture, depuis le début des années 2000.

Ce rappel est indispensable, car il apparaîtrait totalement incompatible de vouloir conduire la transition agro-environnementale de l'agriculture européenne, tout en réduisant ses ressources budgétaires : en résumé, comment pourrait-on imaginer faire plus, avec moins ?

Au-delà de la question du budget, notre proposition de résolution entend fermement défendre une autre orientation absolument fondamentale : nous voulons rappeler que la PAC doit demeurer une priorité stratégique pour l'Union européenne. Les auditions de notre groupe de suivi ont mis en évidence un sentiment, largement répandu dans le monde agricole, de perte de sens de la PAC. S'y ajoute le risque d'un renoncement à l'ambition même de la Politique agricole commune, exprimé de façon plus ou moins explicite par les responsables politiques de certains États membres.

Vos rapporteurs ne sauraient se résigner à pareil constat. Trois points y font directement référence dans la proposition de résolution. Le premier « déplore, d'une façon générale, que la proposition de réforme de la Commission européenne semble méconnaître le caractère stratégique de notre agriculture, dans la mesure où cette dernière garantit l'indépendance alimentaire du continent européen, tout comme elle veille à la sécurité sanitaire des consommateurs européens ». Le second souligne, à titre

incident, « que la Politique agricole commune trouve un fondement de légitimité supplémentaire dans les mécanismes d'aide alimentaire ». Le troisième affirme, en conclusion, que « la Politique agricole commune a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l'Union européenne et mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, ne serait-ce qu'au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens ».

Pour conclure, on ne peut d'ailleurs qu'être frappé par ce qui apparaît de plus en plus, hélas, comme un désintérêt pour la Politique agricole commune : si la PAC semble une priorité déclinante pour l'Union européenne, il en va tout autrement pour toutes les autres grandes puissances agricoles. La Chine, les États-Unis, la Russie et le Brésil ont, quant à eux, fortement accru leurs soutiens au secteur depuis les années 2000. L'enjeu de la souveraineté alimentaire y est perçu, fort justement, comme stratégique. Sommes-nous collectivement, en Europe, sur le point d'abandonner nos ambitions en la matière ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le troisième axe de la résolution porte sur ce qui constitue le cœur de la prochaine réforme pour la Commission européenne : le nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC. Nous voudrions ici conjurer le risque d'une « vraie fausse » simplification, qui ne profiterait paradoxalement qu'à la Direction générale AGRI, sans atteindre les premiers intéressés : à savoir les agriculteurs. Sur le papier, on ne peut que souscrire aux objectifs annoncés, visant à concilier simplification et meilleure efficacité, grâce à une plus grande subsidiarité. Toutefois, en pratique, on peut en douter.

Notre proposition de résolution y consacre neuf points, afin de fournir une argumentation détaillée sur cette question méconnue et pourtant essentielle. Le premier fait valoir le risque de déconstruction de la PAC, qui résulterait d'une dérive progressive vers 27 politiques agricoles nationales, de moins en moins compatibles entre elles, d'ici 2027.

Le second s'oppose à la perspective de renationalisation de la PAC.

Les quatre alinéas suivants s'inquiètent des risques de distorsion de concurrence, de course au « moins-disant » social et environnemental entre les États membres, ainsi que de la pénalisation des producteurs les plus vertueux.

Le septième point fait valoir que ce nouveau mode de mise en œuvre de la PAC pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie sans bénéfice, ni pour les agriculteurs européens, ni pour les consommateurs et citoyens européens.

Enfin, la proposition de résolution s'inquiète d'un probable alourdissement des contrôles et des systèmes de supervision et de surveillance, contrepartie inévitable d'une plus grande subsidiarité.

D'une façon générale, la Commission européenne tend, à tort, à présenter son projet de nouveau mode de mise en œuvre de la PAC comme un impératif non négociable. Pourtant, le dispositif n'apparaît aucunement nécessaire à la prochaine réforme de la Politique agricole commune. Ce nouveau mode de mise en œuvre n'est que l'un des multiples aspects du schéma de réforme de la PAC et non la « clé de voûte » de l'ensemble.

En résumé, il serait tout à fait possible de faire l'économie de ce dispositif, sans renoncer à modifier la Politique agricole commune pour la période 2021-2027. Le sujet ne s'est probablement pas vu accorder toute l'attention qu'il mérite. Son enjeu ne s'inscrit d'ailleurs pas dans le champ des mesures techniques, mais, à l'inverse, dans un domaine politique essentiel : sous couvert de subsidiarité, la Commission européenne propose, en effet, un changement radical de logique et d'approche pour la Politique agricole commune. Le transfert au niveau national de l'élaboration des plans stratégiques couvrant désormais le « premier pilier » conduirait inévitablement et mécaniquement à une renationalisation de la PAC, des distorsions de concurrence et au passage, à terme, à 27 PAC nationales. *In fine*, quelles que soient les assurances données par la Commission européenne, le dilemme posé aux États membres consisterait à savoir s'il faut, ou non, prendre le risque d'un tel « saut dans l'inconnu ».

M. Franck Montaugé, rapporteur. – La quatrième grande orientation de notre rapport consiste à nous interroger sur la compatibilité du nouveau mode de mise en œuvre de la PAC avec ses fortes ambitions environnementales. Nous jugeons d'abord que dans le contexte qui se profile « les "coupes" budgétaires envisagées (...) seraient (...) incompatibles avec l'objectif de renforcement des ambitions environnementales de la Politique agricole commune, faute de pouvoir fondamentalement faire mieux avec moins ».

Nous redoutons ensuite « le fait que l'agriculture française ne pâtit d'une exacerbation de la course au moins-disant (« dumping ») social et environnemental entre pays européens compte tenu des divergences que la nouvelle PAC ne pourra pas réduire ». Dans cette hypothèse, notre agriculture serait contrainte entre des exigences croissantes de standard de production et une pression à la baisse sur les prix. L'exigence de qualité alimentaire accrue des consommateurs ne va pas toujours de pair avec leur acceptation d'un prix d'achat majoré à due proportion. L'agriculture européenne ne pourrait alors pas contribuer, comme elle peut et comme elle le doit, à « la nécessaire transition environnementale et énergétique, du fait même d'une injuste pénalisation des producteurs les plus vertueux ».

Notre proposition de résolution européenne aborde deux autres points clés, celui des règles de la concurrence et celui de la gestion des crises. Ces deux sujets ont connu des évolutions récentes plutôt encourageantes, mais il semble que la Commission se satisfasse d'une forme de *statu quo*. Pour nous, après les avancées introduites par le « règlement Omnibus », en

rester là serait une erreur. À nos yeux, « Omnibus » n'est qu'une étape, dans un processus à approfondir au fil du temps. Pour ce faire, notre proposition « rappelle la nécessité d'adapter, en règle générale, le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et de renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne de valeur alimentaire ». Redonner de la valeur aux producteurs, c'était l'objectif premier de la loi EGalim. Mais sans mesure nouvelle en matière de concurrence, et avec un budget PAC très sensiblement à la baisse, les hypothétiques effets positifs d'EGalim seront annihilés.

Le terme ne figure pas dans la proposition de résolution mais l'exception agri-culturelle garde sa pertinence, *a fortiori* pour un pays comme le nôtre qui veut préserver la grande diversité de son agriculture et de ses formes de production. Nous devons aussi surmonter de fortes réticences de principe à intervenir en cas de crise, sur les marchés agricoles.

Formellement, la gestion de la PAC continue à pouvoir s'appuyer sur une gamme d'instruments d'intervention. Mais, si le cadre juridique a été préservé, la volonté d'agir pose question. La crise laitière de 2015-2016 a montré que la Commission européenne se refuse désormais, par principe, sauf circonstances très exceptionnelles, à agir en prenant le risque de « perturber les signaux de marché ». Ces réticences sont largement partagées par de nombreux États membres, à commencer par ceux du Nord de l'Europe.

Pourtant, le problème de la volatilité des prix agricoles demeure entier. Dans le même esprit, notre proposition de résolution souligne les « progrès particulièrement encourageants enregistrés, en vue de l'adoption du projet de directive visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, parallèlement aux négociations en cours sur la future PAC 2021-2027 ». Il est un peu singulier que les progrès réalisés l'aient été en dehors du cadre *stricto sensu* des réformes successives de la PAC ! D'autres avancées sont nécessaires.

Enfin, dans un contexte où l'agriculteur est plus souvent et à tort critiqué que reconnu pour son travail, je conclurai sur un thème qui doit apparaître dans les agendas nationaux de réforme de la PAC : celui des externalités positives de l'agriculture. Notre proposition de résolution demande que ces externalités bénéficient du renforcement prévu, à hauteur de 10 milliards d'euros, du programme de recherche et d'innovation. Nos agriculteurs doivent être rémunérés pour les services qu'ils rendent, tant à l'égard de la société que de l'environnement. Sans effet de substitution avec les crédits du pilier premier ou du second pilier, leurs prestations pour services environnementaux « devrai(en)t leur valoir une rémunération en contrepartie des biens publics qu'ils produisent », tout comme de leur contribution aux enjeux de transition climatique... toujours passée sous silence.

M. Laurent Duplomb. - La politique agricole commune avait été construite pour favoriser la paix. C'est la seule politique européenne intégrée. Elle visait à garantir l'autosuffisance alimentaire de l'Europe, à soutenir la production d'une alimentation de qualité, au prix le plus bas possible pour les consommateurs. Cette politique a réussi : quand nos anciens consacraient 50 % de leurs revenus à se nourrir, l'alimentation ne représente plus aujourd'hui que 8 à 11 % du budget des ménages. Or, avec le développement de la subsidiarité, cette politique sera de moins en moins commune et les différences entre les pays s'exacerberont. Chacun essaiera de prendre des parts de marché aux autres et les principes fondateurs de la PAC, à commencer par la volonté de préserver la paix, seront menacés.

Je m'étonne qu'un point ne figure pas dans la résolution. Le budget de la PAC, qui est de 408 milliards d'euros, devrait baisser de 43 milliards d'euros. Or, si l'on retranche la contribution nette de la Grande-Bretagne au budget de la PAC, qui s'élève à 18 milliards d'euros, écart entre ses contributions et les aides qu'elle perçoit, il manque donc 25 milliards d'euros à ce budget, sans aucune explication ! Nous devrions donc demander des explications sur cet écart de 25 milliards d'euros.

Quid aussi du principe des paiements couplés réservés aux « véritables agriculteurs » ? Que faut-il entendre par cette expression ? Nous devrions préciser notre définition. Si nous n'y prenons pas garde, on aura bientôt en France, d'un côté, des agriculteurs professionnels hyperperformants, à qui on demandera sans cesse de courir le 100 mètres avec un boulet au pied et des normes environnementales, et, d'un autre côté, grâce à la subsidiarité, d'autres « véritables agriculteurs », définis selon une acception plus sociale de l'agriculture, avec une multitude de petites exploitations sur le territoire.

Enfin, il faudrait réaffirmer la spécificité de la France : la France a toujours voulu conserver une répartition équilibrée de son agriculture sur la totalité du territoire. Certes, les aides couplées y contribuent. Mais nous devons réaffirmer que nous voulons que la PAC contribue au maintien de l'agriculture sur la totalité des territoires. Cela suppose de prendre en compte les handicaps naturels et implique une certaine forme de mutualisation entre les régions les plus favorisées et celles qui le sont moins. Si nous ne le faisons pas, l'agriculture se concentrera dans les zones les plus simples à exploiter, au détriment de ce qui fait la beauté de la France, de ses paysages, et donc de l'aménagement du territoire.

M. Simon Sutour. - Je salue cette proposition de résolution pluraliste. En tant que membre de la commission des affaires européennes, je me dois de répondre à notre collègue. La PAC n'est pas isolée, elle constitue une composante importante du budget de l'Union européenne, qui nous intéresse tout particulièrement en tant que sénateurs, au même titre que les fonds structurels. Mais l'Union européenne, c'est aussi des politiques en faveur de l'innovation et de la recherche, en faveur des jeunes, avec par

exemple le programme Erasmus qui sera désormais ouvert aux apprentis, la politique de protection des frontières dans le cadre de Schengen, etc. Dans un budget à somme constante, il convient de faire des arbitrages. Le Sénat avait demandé, dans ses résolutions, que le budget soit plus important, avec un renforcement de la participation des différents pays et le développement de ressources propres. Nous n'avons pas été entendus. Chaque État est en fait content du *statu quo*, vu les contraintes budgétaires nationales. Il faut donc faire des choix. Soyons francs et reconnaissons que l'essentiel est préservé.

Si je prends maintenant ma casquette d'élu du Gard, je dois dire que je ne suis guère content de la PAC. Je ne me bats pas pour de grosses enveloppes qui n'apportent rien à mon territoire. Comme on dit chez moi à propos de la PAC, « il pleut toujours sur les plus mouillés » ou, en occitan, « les pierres vont toujours au clapas ». Malgré une réorientation engagée par Michel Barnier, ce sont toujours les grands céréaliers et les grands betteraviers de la Beauce et de la Brie qui touchent l'essentiel des crédits de la PAC ! Mon territoire, qui abrite des vignes, des productions fruitières et légumières, ne touche pratiquement rien. Si l'on veut que l'on défende la PAC avec conviction, il importe qu'elle soit un petit peu plus juste. Les aides sont plafonnées au niveau des exploitations, heureusement. Il fut un temps, notamment au Royaume-Uni, où de grands propriétaires, qui n'étaient pas agriculteurs, recevaient des millions d'euros, alors que les petits agriculteurs ne recevaient rien !

Un consensus s'étant dégagé au niveau du groupe de travail, je soutiendrai ses propositions. Mais il fallait rappeler quelques vérités, même si elles ne sont pas toujours agréables à entendre...

M. Michel Raison. - Je voterai cette résolution. Le danger principal réside dans le développement de la subsidiarité qui marquerait un désengagement de l'Europe. Les États risquent, à leur tour, de renvoyer l'affaire aux régions, entraînant des distorsions entre pays et même entre régions. J'aurais souhaité une révision des orientations de la PAC et je crois savoir que le président Bizet est d'accord avec moi sur ce sujet. Il ne s'agit pas d'une politique sociale. Je n'aime pas le discours selon lequel « seuls les gros ont, les petits n'ont rien ». Cela ne fonctionne pas comme cela dans la réalité. Des plafonds de versement ont déjà été mis en place. L'important est de parvenir à garantir un minimum de revenu à un maximum d'agriculteurs. Pourquoi ne pas s'inspirer du *Farm bill*, qui est une sorte d'assurance de revenu pour les agriculteurs ?

Notre débat montre l'excès de communication autour de la loi EGalim qui ne modifiera guère le revenu agricole, car celui-ci dépend de la production et des prix, de la qualité du travail des agriculteurs, mais aussi de la PAC, qui oriente les productions et garantit un revenu. Or, dans le projet de la Commission, on aura toujours la même PAC, mais avec moins d'argent et plus de contraintes ! Je plains nos agriculteurs quand on connaît notre

tendance, en France, à surtransposer. Il importe que les exigences environnementales soient clairement définies, sur la base de critères scientifiques, et non pour répondre à des demandes démagogiques d'un certain nombre d'associations. On est en train de continuer à « massacrer » notre agriculture. Comme l'a dit Laurent Duplomb, l'agriculture est en danger dans certaines régions peu propices. Les suicides des agriculteurs sont déjà nombreux. Cette réforme de la PAC n'est qu'un « rafistolage », masquant une réduction des budgets et un abandon de cette politique aux États. Je suis fondamentalement inquiet pour l'avenir de notre agriculture.

M. Jean-Claude Tissot. – Je partage l'analyse globale de MM. Raison et Duplomb sur l'orientation générale, même si nous pouvons avoir des divergences sur certains points. Bien sûr, il faut sanctuariser le budget, mais le principal souci est la subsidiarité car cela implique de renoncer à l'Europe sociale ou environnementale. L'enjeu n'est pas seulement financier. Il est très difficile de soutenir notre agriculture si on est en concurrence avec nos voisins. La distorsion de concurrence des pays d'Europe centrale et orientale, par exemple, est flagrante. On a évoqué les plafonds, mais dès lors qu'il est question d'aménagement du territoire, il faut aussi poser la question des planchers. À partir de quel niveau doit-on aider une exploitation agricole ? C'est là que nous aurons peut-être des avis divergents. En tout cas, nous ne devons pas nous focaliser uniquement sur le budget, nous devons mener une réflexion globale si l'on veut maintenir notre agriculture sur tout le territoire.

Mme Sophie Primas. – Vous soutenez donc la proposition de M. Duplomb visant à affirmer l'importance de la répartition sur l'ensemble du territoire de l'agriculture française ?

M. Jean-Claude Tissot. – Oui.

M. Pierre Louault. – Je salue le travail qui a été réalisé et soutiens cette résolution. Cependant un point n'est pas abordé : celui des prix et des marchés agricoles. Nos marchés sont mondiaux avec aucune norme partagée de production ou de qualité. L'Europe n'arrivera jamais à faire d'économies sur son budget si elle ne parvient pas à favoriser un marché mondial basé sur des normes de production et de qualité. Il serait simple d'introduire des normes de résidus de pesticides, par exemple, sur les céréales, sur le sucre, sur un certain nombre de productions. Les cours mondiaux sont tirés vers le bas. L'Europe et la France, encore davantage, imposent des normes de production et de qualité : bientôt fin du glyphosate, bientôt fin des pesticides. Il y a un mur entre une agriculture conventionnelle de plus en plus performante et de qualité et une agriculture biologique. Entre les produits mondiaux, sans norme, et l'agriculture biologique, il y a de la place pour une agriculture européenne qui mérite d'être rémunérée. Pourquoi rester dépendants de la bourse de Chicago ? Pourquoi ne pas créer une bourse de Paris ou de Francfort où l'on vendrait des céréales sur la base de normes de qualité ? Tant que l'on n'évoquera pas ces problèmes, on

n'arrivera pas à s'en sortir et notre agriculture deviendra de moins en moins compétitive.

La PAC constitue un fondement de l'Europe. Même si les États peuvent jouir d'une certaine latitude d'exécution, il importe que les règles soient communes à l'ensemble de l'Europe, pour éviter des normes incompatibles entre les pays... La prestation pour services environnementaux n'a de sens que si elle est européenne.

Mme Cécile Cukierman. – Nous soutenons la philosophie de cette résolution européenne qui rappelle le caractère stratégique de la PAC, laquelle a orienté la production agricole, avec certains excès parfois. L'enjeu consiste à maintenir son budget pour permettre son évolution et à faire en sorte qu'elle continue de répondre aux attentes de la population européenne, tant en matière de sécurité que de souveraineté alimentaires. Il serait excessif de prétendre que la PAC ne bénéficie qu'aux céréaliers et aux betteraviers ; d'ailleurs, dès qu'elle est menacée, chacun la défend, en dépit des critiques et des abus, car chacun connaît son rôle de soutien à l'agriculture dans certains territoires. L'enjeu est bien plutôt de parvenir à la rééquilibrer. Et puis, elle fait aussi partie des belles réussites européennes d'action en commun, à l'heure où l'Union européenne est décriée et confrontée au Brexit. Il faudra veiller à ce que la PAC de demain ne se contente pas d'accroître la concurrence entre les États mais continue à favoriser une harmonisation vers le haut, dans les domaines social, environnemental et sanitaire. C'est ce qu'attendent les consommateurs.

M. Benoît Huré. – Je veux aussi saluer le travail de nos rapporteurs. La négociation sera difficile, les enjeux sont conséquents. On a besoin de plus d'Europe, de mieux d'Europe. Or on est en train de démanteler la politique européenne la plus aboutie depuis le début de la construction européenne. Il faut voir les choses en perspective : l'Europe apparaît comme un marché très convoité avec un fort pouvoir d'achat. Si l'on ne parvient pas à construire des politiques communes, on finira très rapidement par ne plus être que les sous-traitants de l'Asie et des États-Unis. Tels sont les enjeux.

Or on aborde le budget de l'Union pour la période 2020-2027, sous l'angle comptable et mercantile, avec une fausse rigueur budgétaire et l'obsession des chiffres, au moment où il serait urgent de construire des politiques communes dans le domaine de la recherche, de la défense, dans le domaine économique, dans le domaine environnemental, de la protection de nos frontières. C'est au niveau européen que nous devons agir si nous voulons être crédibles dans le monde. Nous avons aussi pris du retard dans d'autres secteurs, comme l'intelligence artificielle. Nous ne pourrions répondre à ces ambitions avec un budget constant.

Il importe donc d'imaginer de nouvelles recettes venant alimenter le budget de l'Union : il pourrait s'agir de transferts d'une part de fiscalité nationale ou de recettes nouvelles. L'ambassadrice de France à l'OCDE nous

a indiqué que les choses avançaient très vite sur la fiscalisation des activités liées aux GAFAs. Grâce à l'accord de la plupart des pays, y compris des États-Unis, on estime que l'on pourrait récupérer, à partir de 2020 ou 2021, un produit fiscal de plus de 150 milliards de dollars, qui aujourd'hui échappent aux différents pays du monde. Cette recette nouvelle pourrait être affectée au budget européen. En attendant, ne modifions pas la PAC de manière brutale, même si des améliorations sont possibles ou souhaitables, car l'alimentation constitue un enjeu majeur pour l'humanité.

Mme Gisèle Jourda. – Comme les autres intervenants, je salue la qualité, la clarté et les ambitions de ce texte. Je veux revenir plus particulièrement sur les aides aux agriculteurs et aux éleveurs en zones défavorisées. Les éleveurs sont particulièrement touchés par la redéfinition de la cartographie. Cette proposition de résolution européenne réaffirme clairement que les demandes formulées dans les résolutions précédentes du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018, qui ciblaient les zones défavorisées, restent d'actualité. Je souhaiterais, de même, que les considérants visent aussi notre résolution du 22 juin 2018, sur les handicaps naturels, qui demande la renégociation des articles 31 et 32 du règlement 1305/2013. Les indemnités de compensation pour handicap naturel sont en effet vitales pour nos jeunes agriculteurs et la survie de nombreuses exploitations.

M. Franck Menonville. – Je félicite le groupe de suivi de la PAC et les rapporteurs, dont le travail démontre l'ambition européenne, agricole et économique de la Haute Assemblée.

Je m'afflige du manque d'ambition de la politique agricole, que l'on percevait déjà dans la précédente réforme de la PAC ; on poursuit un « détricotage » engagé voilà plusieurs années. L'Europe ne sait plus porter de grandes ambitions ; elle doit avoir une vision budgétaire dynamique et soutenir certaines politiques, dont celle de la PAC, qui est fondatrice.

La PAC est constituée de deux piliers, dont il faut souligner la nécessaire complémentarité. Le premier doit être commun, avec le moins de subsidiarité possible. Le second doit être porté par les régions pour constituer une politique d'accompagnement du handicap de certains territoires, afin que l'agriculture soit présente sur l'ensemble des territoires de l'Union.

M. Pierre Cuypers. – L'agriculture est une richesse européenne extraordinaire par rapport aux autres blocs mondiaux. La PAC visait à compenser, au travers de ses aides, ou plutôt ses soutiens, les baisses de prix ; c'était donc, en quelque sorte, une subvention aux consommateurs.

Ces soutiens sont encore indispensables à la production. Ils étaient apportés à chaque exploitation selon sa typologie car notre pays est riche de sa diversité : en montagne, en plaine, sur le littoral. Au fil du temps, la politique agricole commune a évolué et abouti à une répartition en fonction de références départementales et régionales. Aujourd'hui, nous en arrivons à

une répartition nationale qui ne doit pas empêcher de respecter les différents types de production. La force de notre pays est d'être capable de faire face à ses besoins alimentaires, c'est peut-être cela qui manque dans le texte ; l'agriculture doit être une agriculture de solutions, alimentaires, non alimentaires - on ne peut pas produire que des biens alimentaires, il faut être capable de transformer - et agro-industrielles. Les économies d'énergie et les agromatériaux doivent être développés. Peut-être faudrait-il l'évoquer.

L'agriculture n'est pas responsable de tous les maux. C'est facile de l'accuser dès qu'il y a un problème, mais ce n'est pas judicieux, d'autant que les normes françaises ne sont pas celles de l'Europe, elles sont plus exigeantes, ce qui nous pénalise. Enfin, l'Union européenne ne doit pas perdre sa compétitivité par rapport au reste du monde.

M. Henri Cabanel. - J'adhère à ce qui a été dit. Je regrette le manque d'ambition de l'Europe sur l'agriculture. Cette dernière concerne pourtant la santé, l'environnement, la biodiversité, l'économie, l'aménagement du territoire et les emplois non délocalisables. Je suis donc heureux que le Sénat porte ce nouveau projet de résolution.

J'ai également une question sincère, qui n'est pas une provocation : beaucoup de puissances investissent des montants importants dans leur agriculture, et, nous, nous « détruisons » la nôtre. À qui profite le crime ? Qui profite du fait que l'on n'ait pas cette ambition, contrairement aux autres puissances ? Le fait que nous fassions l'exact contraire des autres puissances économiques m'interpelle. Au travers de ce manque d'ambition, est-ce que l'on veut affaiblir la France, grande puissance agricole ? Je ne comprends pas cette logique. Quand l'exécutif le veut, il sait convaincre les autres pays, mais il me semble que nous sommes là isolés.

M. Martial Bourquin. - L'indépendance alimentaire est un enjeu essentiel des années à venir. Alors que la Chine et les États-Unis mettent en place un système mondial dans lequel le foncier agricole est un élément déterminant de puissance, je regrette que l'Europe ne porte pas la même ambition dans sa politique, tant industrielle qu'agricole.

Il faut un « réveil » européen, car je m'inquiète des flux financiers qui vont acquérir le foncier agricole en Europe : si notre politique commune n'en tient pas compte, nous subissons une mondialisation débridée au profit de la Chine et des États-Unis.

Le Sénat fournit une réflexion sur ces questions. Il y a une accélération de la mondialisation et, si l'on ne fait rien, on le paiera cher, en France et en Europe. Si l'Union européenne veut conserver sa grandeur, elle doit investir dans la PAC.

M. Jean Bizet, président. - Ce projet de troisième résolution doit être abordé en complément des deux précédentes.

Sur la question budgétaire, il y a bien une baisse globale du budget de la PAC, de l'ordre de 45 milliards d'euros sur la durée du cadre financier pluriannuel – sept ans –, mais cela n'est pas dû qu'à la baisse du solde net britannique. Il y a de nouvelles priorités – la défense, la lutte contre le terrorisme –, dont le financement s'élèverait entre 25 et 28 milliards d'euros.

Le statut des agriculteurs est un vieux débat, qui reste d'actualité. C'est à affiner.

Depuis les débuts de la PAC, la France a défini sa position sur l'agriculture à travers le prisme de l'aménagement du territoire. C'est ce qui a façonné nos paysages. C'était peut-être un handicap à la compétitivité économique, mais c'est globalement bénéfique. Il ne faut pas abandonner cette orientation, on ne peut pas avoir une vision purement économiste et ignorer les autres facteurs ; et la France a bien réussi en la matière.

Il y a effectivement un risque de dérive de la future PAC lié à une subsidiarité excessive, qui nous conduirait à des distorsions de concurrence entre régions. On n'a en outre pas totalement répondu à la question de la sécurité en matière agricole, comme ont su le faire les États-Unis au travers du *Farm Bill*. La politique agricole interagit avec la politique de la concurrence, même s'il y a eu des corrections, notamment avec la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Laissons à cette loi le temps de produire ses effets, mais j'ai du mal à voir le « ruissellement » annoncé dans le secteur du lait, par exemple. Certes, la montagne de poudre de lait a disparu et les marchés seraient plutôt sur une tendance haussière mais ce n'est pas lié à la loi « EGalim ».

Je veux également rétablir quelques éléments factuels sur les normes phytosanitaires. L'Union européenne décide de l'innocuité ou non d'une molécule ; ensuite, chaque État membre valide ou non le produit commercial, qui comporte la molécule et des adjuvants. Un État membre peut donc décider de protéger davantage son consommateur, en interdisant un produit commercial comportant une molécule autorisée. Cela entraîne une forme de distorsion de concurrence car la pression sociétale est plus forte en France qu'ailleurs.

À l'échelon de l'OMC, c'est l'accord sur les sanitaires et phytosanitaires qui s'applique : quand un produit menace la santé des consommateurs, un État membre peut en interdire l'importation d'un pays tiers, au travers de la clause de sauvegarde. J'aimerais que l'on parvienne à plus de convergence au sein de l'Union européenne, en raison de la liberté de circulation des produits en Europe. En effet, avec le marché unique, on peut acheter un produit interdit dans son pays mais autorisé ailleurs. L'Europe a su être très réactive pour le traitement des viandes avariées mais il s'agissait d'une fraude. Il y a des autorités nationales de surveillance, qui

coordonnent leur action, mais une autorité européenne de surveillance serait plus efficace.

Madame Cukierman, il existe un socle européen des droits sociaux, qui monte en puissance. Cette directive n'était pas évidente à faire aboutir et il faudra la décliner à l'échelon national. Sur le plan sanitaire, la belle image de l'agriculture française vient de notre grande exigence sur le sujet. D'ailleurs, l'exigence de l'équipe de négociation de Michel Barnier, sur le « Brexit », est liée à sa volonté de protéger le marché unique d'incursions de produits sanitaires non conformes car un produit pourrait entrer dans l'Union européenne par le biais du Royaume-Uni, en vertu d'accords bilatéraux conclus avec des pays tiers.

En ce qui concerne le niveau des dépenses du budget de l'Union, on rêverait de dépasser le seuil de 1,11 % du PIB ; d'ailleurs, dès 1,3 %, on réglerait tous nos problèmes. À titre d'illustration, aux États-Unis, on se situe à 20 % du PIB... Le rapport du groupe d'études présidé par Mario Monti n'a hélas pas résolu le problème du manque de ressources propres.

Enfin, l'agriculture du XXI^e siècle doit effectivement être une agriculture de solutions, comme Pierre Cuypers l'a bien dit : solutions agroalimentaires – il faut se nourrir, l'indépendance alimentaire sera essentielle – ou non alimentaires – la chimie verte, qui balbutie. D'où la remarque de Martial Bourquin, sur le risque des investissements directs étrangers. La terre, la surface agricole, est essentielle. L'achat de terres en Europe et en Afrique par les Chinois n'est pas anodin.

Or la stratégie européenne s'inscrit à contrecourant de celle des autres puissances, comme le souligne Henri Cabanel, et la France doit tirer la sonnette d'alarme.

M. Claude Haut, rapporteur. – On le voit avec les différentes interventions, nous sommes très largement rassemblés sur le sujet de la réforme de la Politique agricole commune. Cela dit, l'histoire ne se termine pas aujourd'hui car il est possible que l'on doive y revenir, si aucun accord n'intervient avant les élections au Parlement européen du 26 mai prochain. Nous serions dès lors peut être amenés à contribuer encore à cette question.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Merci de la richesse de vos contributions, mais cette troisième résolution n'efface pas les précédentes, celles du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018. Nous y avons évoqué l'importance du renouvellement des générations – la Commission a finalement pris en compte cet aspect dans son projet de réforme –, et nous avons souligné le problème des prix – et il y a aussi eu des avancées, notamment sur la concurrence européenne. La résolution du 6 juin 2018 confirmait notre « attachement au soutien des zones défavorisées, ainsi qu'aux enjeux de la préservation de l'emploi et de la diversité des territoires, dans la conception et le fonctionnement de la politique agricole commune », ainsi que notre « attachement aux mesures spécifiques de soutien à

l'agriculture dédiées aux régions ultrapériphériques ». Nos trois résolutions se complètent donc : inutile de répéter ce que l'on a déjà dit dans les textes antérieurs.

Je relèverais également plus particulièrement un autre point important de notre nouvelle proposition de résolution, lequel fait suite à nos travaux sur la loi EGalim portant sur l'exigence de respect des normes européennes de production par les importations.

Sur le statut de l'agriculteur, il y a là un véritable travail à mener à bien, mais il sera difficile à conduire à l'échelon européen. Un paysan allemand n'a rien à voir avec un paysan français. On peut toutefois imaginer que la France fasse des propositions pour définir ce qu'est un agriculteur.

Enfin, nous n'aurons pas raison seuls. Il serait bon que l'on prenne notre « bâton de pèlerin » auprès des autres pays de l'Union européenne, pour les sensibiliser à nos positions. Enfin, la France sera plus forte si elle est unie. Je me prononce donc en faveur d'un débat en séance publique avec le ministre, de sorte que l'on définisse une position unanime de notre pays.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Je vous invite à faire attention à la partie administrative de la mise en œuvre de la PAC, qui risque bel et bien d'aboutir à vingt-sept politiques agricoles. J'ajoute que les États membres sont divisés sur ce sujet. Le nord de l'Europe pourrait abandonner cette politique et nous ne pouvons pas considérer l'Allemagne comme un soutien fort. Ce sont plutôt le sud et l'est de l'Union européenne qui apparaissent comme des alliés potentiels.

C'est vrai, nous devons être unis, le Gouvernement doit nous écouter et défendre notre position dans les négociations. La politique de la chaise vide serait inenvisageable.

Il y a des associations qui réclament de « manger plus sain » mais qui sont contre toute production près de chez eux. Quand on ne produira plus rien en France, on se posera des questions sur la sécurité alimentaire !

Enfin, chaque filière a des difficultés ; il faut donc défendre l'agriculture globalement. On doit être unis en France et en Union européenne.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Je partage presque toutes les opinions exprimées. Je signale que, dans la note qu'il a fait parvenir à nos partenaires en décembre 2018, le Gouvernement français demande le maintien du budget de la PAC en euros courants et non constants. C'est une divergence importante avec notre résolution, car, en 2027, un euro n'aura plus le même poids qu'aujourd'hui.

En outre, le Gouvernement souhaite, comme nous tous, que le premier pilier relève intégralement du budget européen mais en même temps il fait de la contribution des régions la variable d'ajustement du deuxième pilier. Où les régions trouveraient-elles l'argent ?

Enfin, il a été question de subsidiarité. Dans le Gers, des agriculteurs ne sont plus éligibles à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), en raison d'interprétations surprenantes de la carte des zones défavorisées. Cela augure mal de la subsidiarité accrue qui nous est promise. Il y a eu des discussions à ce sujet avec le Gouvernement et le commissaire européen. Peut-être déposerons-nous *in fine* un recours.

Mme Sophie Primas, présidente. – Voici les modifications que je vous propose pour tenir compte de vos remarques.

Je propose l'insertion, après l'alinéa 18, d'un alinéa 18 *bis* ainsi rédigé : « Constate que ce recul va bien au-delà des seules conséquences financières du retrait de l'Union européenne du Royaume-Uni, qui explique à peine la moitié de la diminution proposée ».

M. Laurent Duplomb. – La résolution tend à démontrer que l'on a besoin d'un budget correct pour la PAC. Si l'on commence par accepter que 25 milliards d'euros puissent servir à autre chose que la PAC, il ne sert à rien de voter une résolution... Un budget constant doit correspondre à 408 milliards d'euros, dont on défalque les 18 milliards d'euros correspondant aux fonds destinés au pays sortant. Ce n'est pas à nous de proposer une diminution de 25 milliards supplémentaires pour faire d'autres politiques.

Mme Sophie Primas, présidente. – On avait bien compris ; je veux savoir s'il y a des objections à cette rédaction.

M. Jean Bizet, président. – Monsieur Duplomb, j'expliquais simplement la différence – on demande à l'Europe de mener d'autres politiques, notamment en matière de sécurité, tout en diminuant les contributions – je ne disais pas que j'étais d'accord.

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur Bizet, vous dites que l'« on » demande de réorienter le budget de l'Union européenne vers la défense, mais c'est le Gouvernement français, le Président de la République, qui le demandent. Chacun doit prendre ses responsabilités.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – Après l'alinéa 21, je vous propose un alinéa 21 *bis*, ainsi rédigé : « Réaffirme son attachement à l'indispensable reconnaissance des handicaps naturels qui permet le maintien de l'agriculture sur l'ensemble des territoires européens ».

Mme Gisèle Jourda. – Et de l'élevage !

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est inclus dans l'agriculture.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – La troisième modification vise à rédiger ainsi l'alinéa 33 : « Rappelle, en conclusion, que la Politique agricole commune a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l'Union

européenne et mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, ne serait-ce qu'au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens, ainsi que des enjeux industriels du XXI^e siècle ; »

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – Enfin, je propose d'inclure un alinéa 7 visant « la résolution européenne n°127 (2017-2018) du Sénat, en date du 22 juin 2018, demandant la renégociation par le Gouvernement des articles 31 et 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatifs aux handicaps naturels ».

Il en est ainsi décidé.

M. Marc Daunis. – On a évoqué la construction du rapport de force en Europe. Ne serait-il pas opportun de fournir aux présidents de chaque groupe d'amitié parlementaire une note expliquant nos positions, tout en l'adaptant en fonction de la réalité de la situation et des intérêts du pays partenaire ? Chaque groupe pourrait ainsi relayer auprès de ses homologues notre position. Nous utilisons trop peu l'instrument de la diplomatie parlementaire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nos deux commissions vont désormais examiner cette proposition de résolution séparément. Avec Jean Bizet, nous allons demander au Président Larcher l'organisation d'un débat en séance. Il est important que le ministre de l'agriculture entende à nouveau notre position.

M. Jean Bizet, président. – Monsieur Daunis, vous avez anticipé mes propos. À la commission des affaires européennes, nous avons toujours gardé un contact avec les conseillers agricoles des 27 ambassades de nos partenaires européens. Nous les rencontrons régulièrement. Le vote sur la PAC se fera à la majorité qualifiée : nous devons ainsi réunir le vote de 55 % des États membres, soit 16 États, représentant 65 % de la population. Pour obtenir une minorité de blocage, il faut recueillir le vote d'au moins quatre États membres représentant 35 % de la population. Nous réunirons les conseillers agricoles des ambassades et recueillerons leurs impressions, dans le cadre d'un échange informel. Je proposerai de créer aussi un groupe des « pays amis » de la PAC et de les réunir au Sénat. Il importe de convaincre et de ne pas rester entre soi. La politique de la chaise vide serait inefficace. Mais le combat ne sera pas facile. J'ai constaté, lors des réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Cosac), que l'Allemagne avait déjà « basculé » dans le camp des pays ultralibéraux rejoignant les pays du Nord. Nous sommes dans le camp des pays du Sud avec les pays d'Europe de l'Est, de l'Italie, de l'Espagne.

En conclusion, nous redoutons que la réforme en préparation n'aboutisse *de facto* à terme à 27 « Politiques agricoles communes nationales ». Cette notion, à tous égards antinomique, marquerait la fin de la

PAC telle qu'elle a été conçue et appliquée depuis l'origine, en 1962. Lors de contacts informels récents, certains parlementaires d'autres États membres ne m'ont pas caché leur crainte ou, pour certains d'entre eux, le constat quasi « clinique » qu'ils faisaient d'une mort programmée de la PAC. Cette politique, à laquelle nous, Français, tenons tant, serait ainsi amenée à perdre ses soutiens politiques au fil du temps. Nous devons arrêter cet engrenage fatal !

En dernière analyse, la question posée, à ce stade des négociations, consiste à déterminer s'il sera encore possible d'améliorer sensiblement le projet de réforme, tel qu'il sera laissé par l'actuelle Commission Juncker. Plus le processus d'élaboration sera avancé, plus il deviendra difficile d'en infléchir l'économie générale. Pourtant, une réorientation substantielle de la réforme semblerait concevable, à partir de l'été 2019. Tout dépendra de l'ampleur des points restant en discussion au terme des travaux de la présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne, fin juin 2019. Si le degré de consensus atteint devait être encore faible à cette date, ce qui est fort probable, une fenêtre d'opportunité pour en renégocier les termes deviendrait envisageable.

Dans cette perspective, le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC apparaît comme un sujet en soi, compte tenu des risques qu'il représente à moyen terme pour la substance même de la Politique agricole commune. Le plus sage serait d'y renoncer. En revanche, le reste des dispositions, présentées depuis le 1er juin 2018 par la Commission européenne, demeure tout à fait amendable.

Mme Sophie Primas, présidente. – En dépit de sensibilités partisans différentes, nous sommes parvenus à un consensus. Cela prouve que le débat politique européen serait mieux perçu par nos concitoyens si nous mettions en avant des enjeux aussi importants que celui de la souveraineté alimentaire ou de l'avenir de la PAC. Je vous remercie.

M. Jean Bizet, président. – Je constate, avant de mettre un terme à cette réunion, que la présente proposition de résolution européenne ainsi amendée a été adoptée à l'unanimité.

*

À l'issue du débat, la proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité. Est autorisée la publication du rapport d'information, et adopté l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

**en faveur d'une PAC préservée, à l'horizon de la fin des années 2020,
tant dans son esprit que dans son contenu**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,
- ④ Vu les conclusions du Conseil européen des 22 et 23 mars 2018, sur le prochain Cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne, d'une part, sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC), d'autre part,
- ⑤ Vu les propositions législatives de réforme pour la Politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018,
- ⑥ Vu la première résolution européenne n°130 (2016-2017) du Sénat, en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,
- ⑦ Vu la seconde résolution européenne n°116 (2017-2018) du Sénat, en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,
- ⑧ Vu la résolution européenne n°127 (2017-2018) du Sénat, en date du 22 juin 2018, demandant la renégociation par le Gouvernement des articles 31 et 32 du règlement (UE) n°1305/2013 relatifs aux handicaps naturels,
- ⑨ Réaffirme et confirme, au préalable, l'intégralité des demandes formulées dans ses deux premières résolutions européennes précitées ;
- ⑩ Approuve la partie des propositions de la Commission européenne, tendant à renforcer les aides destinées aux jeunes agriculteurs ;
- ⑪ Juge légitime, d'une façon générale, un renforcement de l'ambition environnementale de la PAC fondé sur des éléments scientifiques établis et soutient que le principe d'innovation va de pair avec le principe de précaution ;
- ⑫ Se félicite de la proposition de la Commission européenne tendant à augmenter le soutien à la recherche et à l'innovation, en y affectant 10 milliards d'euros, issus du programme Horizon Europe, tout en souhaitant que cette enveloppe budgétaire serve à valoriser les externalités positives de l'agriculture,

en particulier pour son potentiel en matière de stockage de carbone, ainsi qu'à rémunérer les agriculteurs pour les services qu'ils rendent, tant à l'égard de la société que de l'environnement, ce qui devrait leur valoir une rémunération mieux conçue et plus simple des biens publics qu'ils produisent ;

⑬ Rappelle, au-delà des avancées du « règlement Omnibus » 2017/2393 du 13 décembre 2017, la nécessité d'adapter, en règle générale, le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et de renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne de valeur alimentaire ;

⑭ Salue en conséquence les progrès particulièrement encourageants enregistrés, en vue de l'adoption du projet de directive visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, parallèlement aux négociations en cours sur la future PAC 2021-2027 ;

⑮ Insiste sur l'importance de recourir, en cas de crise géopolitique, climatique, ou de marché, d'une part, aux dispositions de l'article 224 du règlement n°1308/2013 tendant à déroger aux règles de concurrence, d'autre part et en tant que de besoin, aux mécanismes de gestion et aux mesures d'intervention, avec, toutefois, des modalités de déclenchement plus simples et plus rapides qu'aujourd'hui ;

⑯ Se félicite de la proposition de la Commission tendant à créer une réserve pluriannuelle, dotée d'au moins 400 millions d'euros et destinée à remplacer l'actuel dispositif, demeuré totalement inopérant au cours des dernières années ;

⑰ Déploie, toutefois, que les propositions avancées depuis le 1^{er} juin 2018 par la Commission européenne pour la prochaine réforme de la PAC ne correspondent que très marginalement aux préconisations des deux résolutions du Sénat en date du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018, voire en contredisent bon nombre de points essentiels ;

⑱ Estime qu'aucune réforme de la PAC ne serait satisfaisante sans une préservation *a minima* d'un budget stable en euros constants sur la période 2021-2027, par rapport aux années 2014-2020 ;

⑲ Rappelle, en conséquence, son opposition à la proposition de la Commission européenne tendant à réduire, selon l'estimation du Parlement européen, les budgets respectifs du « premier pilier » et du « second pilier » de la PAC de respectivement 11% et 28%, soit 15% au total, en euros constants entre 2021 et 2027, en comparaison du précédent Cadre financier pluriannuel ;

⑳ Constate que ce recul va bien au-delà des seules conséquences financières du retrait de l'Union européenne du Royaume-Uni, qui explique à peine la moitié de la diminution proposée ;

-
- 21 Juge que les « coupes » budgétaires envisagées par la Commission européenne apparaissent, en premier lieu, à contre-courant des évolutions observées dans les autres grandes puissances, lesquelles accroissent leur soutien public à l'agriculture, et seraient, en second lieu, incompatibles avec l'objectif de renforcement des ambitions environnementales de la Politique agricole commune, faute de pouvoir fondamentalement faire mieux avec moins ;
- 22 Fait valoir que cet écart très important entre, d'une part, les axes de réforme proposés par la Commission européenne et, d'autre part, les préconisations du Sénat, ne se limite aucunement à la question du financement de la PAC ;
- 23 Déploire, d'une façon générale, que la proposition de réforme de la Commission européenne semble méconnaître le caractère stratégique de notre agriculture, dans la mesure où cette dernière garantit l'indépendance alimentaire du continent européen, tout comme elle veille à la sécurité sanitaire des consommateurs européens ;
- 24 Réaffirme son attachement à l'indispensable reconnaissance des handicaps naturels qui permet le maintien de l'agriculture sur l'ensemble des territoires européens ;
- 25 Rappelle que la Politique agricole commune trouve un fondement de légitimité supplémentaire dans les mécanismes d'aide alimentaire ;
- 26 Redoute, en particulier, que le nouveau mode de mise en œuvre de la Politique agricole commune, tel qu'envisagé par la Commission européenne, n'aboutisse à une déconstruction progressive de la Politique agricole commune, remplacée *de facto*, d'ici à 2027, par 27 politiques agricoles nationales de moins en moins compatibles entre elles ;
- 27 Considère, d'une façon générale, que l'objectif de simplification et la méthode utilisée, fondée sur le recours à la subsidiarité, poussée à un niveau inédit, ne doivent pas conduire à une renationalisation de la PAC ;
- 28 Juge que ce nouveau mode de mise en œuvre risque fortement de créer des distorsions de concurrence supplémentaires, qui viendraient s'ajouter à celles existant déjà à l'intérieur de l'Union européenne ;
- 29 Craint que ces distorsions de concurrence ne s'ajoutent à celles issues des denrées alimentaires importées ne respectant pas les normes européennes de production et appelle à la création d'une structure de contrôle sanitaire européenne ;
- 30 Appréhende, dans ce contexte, le fait que l'agriculture française ne pâtit d'une exacerbation de la course au moins-disant (« dumping ») social et environnemental entre pays européens, compte tenu des divergences que la

nouvelle PAC ne pourra pas réduire, et ne soit, en conséquence, prise en étau entre des exigences croissantes en termes de standards de production, pour s'adapter à la demande des consommateurs, et, parallèlement, une pression déflationniste sur les prix ;

- ① Estime qu'il deviendrait alors particulièrement difficile ou improbable, pour l'agriculture européenne, de mener à bien la nécessaire transition environnementale et énergétique, du fait même d'une injuste pénalisation des producteurs les plus vertueux ;
- ② Considère au surplus, en se fondant sur la complexité à bien des égards byzantine des règles actuelles du « second pilier » de la PAC, que ce nouveau mode de mise en œuvre de la PAC pourrait n'être qu'un transfert de bureaucratie, sans bénéfice réel, ni pour les agriculteurs européens, ni même *in fine* pour les consommateurs et les citoyens européens ;
- ③ Fait valoir que les informations publiées depuis la présentation des propositions de la Commission européenne, le 1^{er} juin 2018, n'ont nullement apaisé les craintes et les réserves, exprimées par les Sénateurs, dans la résolution européenne n°116 (2017-2018) du Sénat du 6 juin 2018, sur le nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC, dont la contrepartie sera inévitablement un accroissement des contrôles sur les aides du « premier pilier », ainsi qu'un fort développement des systèmes de supervision et de surveillance ;
- ④ Souligne, d'une façon générale, que les systèmes de contrôle devraient prioritairement reposer sur les nouvelles technologies, notamment numériques, de façon à faciliter, autant que possible, le travail au quotidien des exploitants agricoles ;
- ⑤ Juge, en conséquence, que ce nouveau mode de mise en œuvre n'est en rien indispensable à la prochaine réforme de la Politique agricole commune, car son utilité même n'est pas établie ;
- ⑥ Rappelle, en conclusion, que la Politique agricole commune a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l'Union européenne et mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, ne serait-ce qu'au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens, ainsi que des enjeux industriels du XXI^e siècle ;
- ⑦ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil