

N° 585
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mars 2022

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

demandant, au regard de la guerre en Ukraine, de réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte Vert pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne,

PRÉSENTÉE

Par Mme Sophie PRIMAS et M. Jean-François RAPIN,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, représente un évènement historique majeur, dont les conséquences humanitaires, politiques et géostratégiques se précisent chaque jour davantage. Les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont pris d'emblée toute la mesure de la crise en adoptant très rapidement, lors de leur réunion informelle des 10 et 11 mars 2022, un ensemble de décisions politiques fortes. Le résultat de ces délibérations a pris la forme d'un document intitulé « Déclaration de Versailles » portant, à la fois, sur l'agression russe, sur le renforcement des capacités de défense, la réduction de la dépendance énergétique et la construction d'une base économique plus solide.

Le point 20 de cette Déclaration traite, en ces termes, de la question cruciale des produits alimentaires :

« Nous améliorerons notre sécurité alimentaire en réduisant notre dépendance aux importations des principaux produits et intrants agricoles, en particulier en augmentant la production de protéines végétales au sein de l'Union européenne.

Nous invitons la Commission à présenter des options visant à remédier à la hausse des prix des denrées alimentaires et à répondre à la question de la sécurité alimentaire mondiale, et ce dès que possible. »

Au-delà du choc et de la sidération initiale, les évènements dramatiques en Ukraine doivent en effet conduire l'Union européenne à réévaluer ses orientations politiques fondamentales au regard de l'impératif d'autonomie stratégique unanimement reconnu à Versailles par les chefs d'État ou de gouvernement. Tel est le cas, à l'évidence, en matière de défense, de politique industrielle, ou de choix énergétiques.

Il en va également de même pour la Politique agricole commune, qui vient tout juste de faire l'objet d'une réforme majeure, laquelle entrera en vigueur le 1er janvier 2023, sans préjudice des dispositions à intervenir prochainement au titre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » destiné à décliner concrètement le « Pacte vert ». Or les deux perspectives ouvertes

par ce dernier dans le domaine agricole, à savoir les stratégies dites « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité », augurent d'un tournant radical.

Si la promotion d'objectifs environnementaux est une nécessité au regard des enjeux liés au changement climatique, elle doit se faire en cohérence avec les objectifs économiques, sociaux et géopolitiques du continent, qui requièrent la production d'une alimentation de qualité en quantité suffisante pour les Européens et le monde entier. Il n'est donc pas envisageable de se ranger à une vision décroissante de notre agriculture.

Dès le printemps 2020, certains acteurs du débat public soulevaient des inquiétudes et des objections. La Commission européenne les a ignorées, donnant priorité à l'exemplarité de l'Union en matière climatique, afin d'entraîner la communauté internationale.

Depuis, plusieurs études universitaires indépendantes, celles des universités de Kiel¹ et de Wageningen², en particulier, ainsi qu'une étude partielle réalisée par le propre centre de recherche de la Commission européenne³, ont estimé que la mise en œuvre des deux stratégies précitées exposerait l'Union européenne à un risque avéré de diminution de sa production agricole dans des proportions de 5 % à 20 % d'ici 2030, voire davantage, suivant les filières et les scénarios étudiés, en raison de la chute attendue des rendements, de la réduction des surfaces cultivées et du volume des récoltes, conjuguées à la diminution des revenus des producteurs. Il s'en suivrait également un fort recul des exportations européennes et surtout un développement des importations venant se substituer aux productions domestiques, devenues trop chères pour nombre de consommateurs : il s'agirait d'une substitution inédite de denrées produites selon le plus haut standard environnemental du monde par des productions importées, transportées sur des centaines de kilomètres, ne respectant pas nos normes exigeantes.

¹ Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Institut für Agraökonomie) – étude publiée le 9 septembre 2021 par le Professeur Christian Henning : « *Farm to Fork-Studie: Ökonomische und Ökologische Auswirkungen des Green Deals in der Agrarwirtschaft* » <https://www.bio-pop.agrarpol.uni-kiel.de/de/f2f-studie>

² University of Wageningen – étude complète publiée le 19 janvier 2022 par Johan Bremmer, Ana Gonzalez-Martinez, Roel Jongeneel, Hilfred Huiting et Rob Stokkers : « *Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production - Effects of Farm to Fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level* » <https://www.wur.nl/en/show/Executive-summary-Study-on-Green-Deal-Targets-for-Food-Production.htm>

³ Centre commun de recherche (Joint Research Centre ou JRC en langue anglaise) de la Commission européenne - étude publiée, le 28 juillet 2021 : « *JCR technical report Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model* » <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121368>

Cette stratégie, évinçant des agriculteurs de nombreux territoires européens à l'heure d'un vaste renouvellement des générations, prend donc le risque d'aboutir à une désastreuse réduction du potentiel agricole européen, sans parvenir, dans le même temps, à réduire l'empreinte environnementale de l'alimentation du continent.

En outre, un déclin de la production agricole du continent mettrait à mal notre autonomie stratégique, notre indépendance alimentaire et notre capacité à nourrir les autres continents, alors même que, dans un monde incertain, l'alimentation est facteur de paix et de stabilité.

La guerre en Ukraine oblige donc à débattre de la soutenabilité politique, économique et sociale des objectifs du « Pacte vert ».

La présente proposition de résolution européenne vise précisément à demander un aggiornamento de la stratégie agricole de l'Union européenne, qui, apparaît désormais comme une priorité absolue : une remise à plat des deux stratégies dites « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité » est indispensable, afin d'éviter que ne soient compromis, au pire moment et de notre propre chef, les impératifs d'autonomie stratégique et d'indépendance alimentaire de l'Union européenne.

Proposition de résolution européenne demandant, au regard de la guerre en Ukraine, de réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte Vert pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 38, 39, 42 et 43,
- ④ Vu le règlement (UE) 2021/1119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique, désigné sous les termes de « loi européenne sur le climat » ou « Pacte vert »,
- ⑤ Vu la stratégie « De la ferme à la fourchette » présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020, les conclusions adoptées sur ladite stratégie par le Conseil « Agriculture et pêche » le 19 octobre 2020, et la résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 sur ladite stratégie (2020/2260(INI)),
- ⑥ Vu la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 : « Ramener la nature dans nos vies », présentée par la Commission européenne le 20 mai 2020,
- ⑦ Vu l'étude sur les effets des deux stratégies précitées à l'horizon 2030, publiée le 28 juillet 2021 par le Centre commun de recherche de la Commission européenne, seulement en langue anglaise : « *JCR technical report Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model* »,
- ⑧ Vu les trois règlements principaux (UE) 2021/2115, 2021/2116, 2021/2117 publiés au Journal officiel de l'Union européenne le 6 décembre 2021, portant réforme de la Politique agricole commune (PAC) pour la période 2023/2027,
- ⑨ Vu la résolution européenne n° 130 (2016-2017) du Sénat, en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la Politique agricole commune à l'horizon 2020,
- ⑩ Vu la 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,
- ⑪ Vu la résolution européenne n° 96 (2018-2019) du Sénat, en date du 7 mai 2019, sur la réforme de la PAC,

- ⑫ Vu la résolution européenne n° 104 (2019-2020) du Sénat demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la PAC pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence,
- ⑬ Vu, le rapport d'information n° 317 (2018-2019) « PAC : arrêter l'engrenage conduisant à sa déconstruction d'ici 2027 », publié le 14 février 2019, par les sénateurs Daniel Gremillet, Pascale Gruny, Claude Haut et Franck Montaugé au nom de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques du Sénat,
- ⑭ Considérant les lourdes conséquences humanitaires, politiques, sociales et économiques du conflit en Ukraine pour l'Union européenne, dont les implications commencent à peine à être mesurées ;
- ⑮ Considérant que l'objet de la stratégie « De la ferme à la fourchette » consiste à décliner, d'ici 2030, le « Pacte vert » à l'agriculture européenne, sur la base d'une diminution de 50 % de l'utilisation des pesticides et de ventes d'antibiotiques pour les animaux d'élevage, d'une baisse de 20 % de celle d'engrais et d'un quadruplement (à hauteur de 25 %) des terres converties à l'agriculture biologique en un temps réduit ;
- ⑯ Considérant que la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 vise, quant à elle, à ce que 10 % de la surface agricole consiste en des particularités topographiques à haute diversité biologique, ce qui peut impliquer un taux minimal de mise en jachère défini au sein des plans stratégiques nationaux en application de l'architecture de la nouvelle PAC ;
- ⑰ Considérant les démarches répétées de nombreux acteurs politiques, économiques et sociaux européens, y compris du Sénat français, à partir de l'été 2020, tendant à obtenir qu'une étude d'impact exhaustive soit présentée par la Commission européenne, pour mesurer les conséquences de la stratégie « De la ferme à la fourchette » ;
- ⑱ Considérant que l'étude partielle publiée, le 28 juillet 2021, par le Centre commun de recherche de la Commission européenne laisse apparaître des perspectives de baisse de production importantes suivant les filières agricoles à l'horizon 2030 ;

- ⑲ Considérant les autres études publiées par des sources tierces, notamment celle du ministère de l'Agriculture des États-Unis, celle de l'université de Kiel et celle de l'université de Wageningen mettant en évidence, un risque avéré de diminution de la production agricole européenne dans des proportions de 10 % à 20 % voire davantage suivant les filières et les scénarios étudiés, en raison de la chute attendue des rendements et de la baisse des surfaces cultivées et du volume des récoltes, conjuguées à la diminution des revenus des producteurs, à l'augmentation des importations et à la baisse des exportations conduisant in fine à la dégradation de la balance commerciale européenne ;
- ⑳ Juge que la guerre en Ukraine représente un changement de paradigme dont l'Union européenne doit, dès à présent, tirer les conséquences dans de multiples domaines, en particulier en matière d'agriculture et d'alimentation, sauf à prendre le risque de ne pouvoir garantir par elle-même l'approvisionnement alimentaire des populations européennes, d'ici quelques années seulement ;
- ㉑ Fait valoir le poids déterminant de la Russie et de l'Ukraine dans les exportations mondiales agricoles, notamment de céréales et d'oléoprotéagineux, et relève que les partenaires commerciaux des belligérants, y compris l'Union européenne, subiront, du fait de leur dépendance à leur égard, la fermeture de débouchés importants, une volatilité accrue des cours des matières premières agricoles affectant considérablement les coûts de production dans les élevages, une augmentation pénalisante des prix de l'énergie et des intrants, et une moindre disponibilité des composants des engrais ;
- ㉒ Souligne que ce nouveau contexte international implique de remettre au premier plan les objectifs de souveraineté alimentaire et d'autonomie stratégique pour l'Union européenne, dont le Sénat français avait souligné toute la pertinence par plusieurs résolutions européennes depuis 2017 ;
- ㉓ Regrette que l'avertissement représenté par la crise sanitaire de la Covid-19, à partir du printemps 2020, n'ait entraîné qu'une prise de conscience très éphémère quant aux risques pesant sur l'approvisionnement en nourriture des citoyens européens et n'ait finalement pas conduit à revoir la stratégie « De la ferme à la fourchette » ;
- ㉔ Déploie que, faute, en particulier, de publication d'une étude d'impact complète préalable, un débat public sur les conséquences économiques et sociales du « Pacte vert » et sur les moyens d'articuler ses objectifs consensuels ambitieux et la préservation de l'indépendance alimentaire de l'Union n'ait pas vraiment eu lieu avant la crise ukrainienne ;

- ②⑤ Estime que le « Pacte vert » et plus particulièrement les stratégies « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité à l'horizon 2030 » amplifient les effets de la réforme 2023/2027 de la PAC, au point d'équivaloir à une seconde réforme de fait de cette politique ;
- ②⑥ Rappelle, à ce titre, que par les quatre résolutions européennes précitées, le Sénat déplore depuis plusieurs années que la réforme de la PAC 2023/2027 méconnaisse le caractère stratégique de notre agriculture, tout en soulignant les risques de dilution de la PAC en 27 politiques agricoles nationales et d'accroissement des distorsions de concurrence, du fait du nouveau modèle de mise en œuvre et de l'absence de réciprocité des normes de production agricole en matière de commerce international ;
- ②⑦ Regrette, en outre, que les exigences environnementales accrues que le « Pacte vert » imposerait aux productions agricoles dégradent la compétitivité de l'agriculture européenne et impliquent un surcroît inévitable d'importations alimentaires, dont la conformité aux normes de production agricole requises en Europe n'est pas garantie en l'état actuel ;
- ②⑧ Constate que le « Pacte vert » repose sur l'hypothèse d'une « montée en gamme » de notre agriculture, alors que, pour la majorité des consommateurs, l'argument du prix reste décisif, comme l'atteste la situation de surproduction que connaissent les filières de l'agriculture biologique en France depuis quelques mois ;
- ②⑨ Plaide en faveur de la diversité des modèles agricoles en Europe, seule garante de la résilience de la production alimentaire du continent ;
- ③⑩ Défend le statut de puissance agricole mondiale de l'Union européenne, reposant sur son potentiel exportateur en matière agricole et agroalimentaire, qui lui permet de répondre non seulement aux besoins des Européens mais aussi à la demande de nombreux pays dans le monde ;
- ③⑪ Juge plus que jamais inopportune, dans les circonstances internationales actuelles, toute diminution forte de la production agricole européenne, qui placerait l'Union européenne à contre-courant des autres puissances agricoles, renchérirait les prix des produits agricoles, et serait inéluctablement compensée à due concurrence par des importations de substitution extra-européennes, ce qui alourdirait l'empreinte environnementale de notre alimentation à rebours des objectifs du Pacte vert ;
- ③⑫ Considère que la perte de production résultant de l'application de la stratégie « De la ferme à la fourchette » amplifiera la baisse des volumes disponibles sur les marchés alimentaires mondiaux et participera ainsi aux phénomènes d'inflation attendus ;

- ③③ S'inquiète que l'application stricte des stratégies adoptées pour décliner le « Pacte vert », conjuguée avec l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC en 2023, n'amplifie la déstabilisation des marchés agricoles induite par l'invasion russe de l'Ukraine, dont les conséquences géopolitiques risquent d'être considérables, notamment en Afrique et au Proche et Moyen-Orient, en privant ces pays importateurs de denrées alimentaires dont ils ont besoin pour nourrir leur population, alors même qu'une telle déstabilisation des marchés agricoles a abouti, il y a moins de dix ans, à des soulèvements populaires dans le pourtour méditerranéen contre une envolée du prix du pain pourtant moindre qu'actuellement ;
- ③④ Demande, en conséquence, que l'Union européenne participe, à court terme, à l'effort de production alimentaire mondial pour limiter les effets de la crise ukrainienne sur les marchés mondiaux ;
- ③⑤ Regrette que la nouvelle politique agricole commune aboutisse à une augmentation des surfaces non productives, en particulier par un accroissement des mises en jachères ;
- ③⑥ Appelle en conséquence à la mise en place d'une dérogation aux règles du verdissement dans des délais compatibles avec la prochaine campagne pour les récoltes 2022 ;
- ③⑦ Promeut une meilleure prévention des crises alimentaires, au besoin grâce à des réserves stratégiques destinées à lisser la volatilité des cours ;
- ③⑧ Considère que les objectifs environnementaux peuvent être atteints autrement que par une réduction volontaire du potentiel productif agricole, en particulier par un effort substantiel dans l'innovation, la recherche, la modernisation des équipements agricoles et la diffusion plus rapide des nouvelles technologies auprès d'un plus grand nombre de producteurs agricoles ;
- ③⑨ Demande à la Commission européenne d'infléchir nettement sa politique en matière agricole ainsi que de consacrer à nouveau la PAC comme priorité géostratégique pour l'ensemble de l'Union européenne et de ses États membres, et, le cas échéant, d'en tirer les conséquences financières ;
- ④⑩ Appelle, dans ces conditions, à reconsidérer sans délai les termes des stratégies dites « De la ferme à la fourchette » et « Biodiversité à l'horizon 2030 », afin de redonner priorité aux objectifs de production agricole garantissant l'autonomie et l'indépendance alimentaire de l'Union européenne.