



COMMISSION DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Paris, le 25 novembre 2016

COMTE RENDU DE LA RÉUNION DU 16 NOVEMBRE 2016 DU GROUPE DE SUIVI
SUR LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

COMMISSION DES
AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

Le groupe de suivi sur la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC), conjoint à la commission des affaires européennes et à la commission des affaires économiques, s'est réuni, le 16 novembre 2016, à 17 heures, sous la présidence de M Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques. Étaient également présents Mmes Pascale Gruny, Sophie Primas, MM. Claude Haut et Joël Labbé.

GROUPE DE SUIVI SUR
LA RÉFORME DE LA
POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE

16-458

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, a rappelé, au préalable, que les commissions des affaires européennes et des affaires économiques ont réalisé en commun, depuis 2010, un important travail de fond sur la politique agricole commune : le présent groupe de suivi se trouve ainsi reconstitué pour la deuxième fois. Cette initiative conjointe revêt une double portée. Il s'agit, tout d'abord, de procéder à une évaluation des mesures arrêtées en 2013, à mi-parcours de la programmation financière 2014/2020. Mais, au-delà de ce seul bilan, il apparaît aussi et surtout utile que le Sénat conduise, dès à présent, une réflexion approfondie sur les questions décisives de la prochaine négociation, à l'horizon 2020.

M. Jean Bizet a avancé l'idée d'évaluer l'éventuelle introduction d'une dimension assurantielle et contra-cyclique dans la politique agricole commune. Des sujets comme la simplification, ou l'insuffisante efficacité – en France – des dispositifs du « second pilier » de la PAC, mériteraient, eux aussi, une attention spécifique. Il y en a sûrement bien d'autres.

En guise d'introduction à la discussion avec ses collègues, **M. Jean Bizet** a souhaité ensuite faire valoir quelques réflexions personnelles, quant au suivi de la dernière réforme de la PAC et à la façon dont le Sénat pourrait aborder l'échéance de 2020.

Il a souligné que le rapport conjoint d'information des deux commissions, intitulé « *Redonner du sens à la politique agricole commune* » et publié en novembre 2010, avait déjà formulé le constat « *d'une succession de réformes qui n'a abouti qu'à une insatisfaction permanente* ».

Il a jugé ambivalent le bilan des mesures arrêtées en 2013, pour la période 2014/2020. Certes, le budget de la PAC demeure important et la France

continue d'en être le premier bénéficiaire, avec 7,5 milliards euros annuels pour le seul premier pilier. Néanmoins, le risque d'une « *perte de substance* » de la politique agricole commune, avancé dans le rapport de 2010, s'est matérialisé, tandis que les montants perçus accusent au fil du temps un déclin relatif.

M. Jean Bizet a observé que les réformes successives de 1992, de 1999, de 2003, ainsi que le « bilan de santé » de la PAC 2008, ont été prolongés par la réforme de 2013/2014, dans l'objectif de promouvoir une politique agricole « *plus juste, plus verte et plus simple* ». La PAC est également devenue compatible avec les exigences de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Au total, ces orientations se sont traduites, tout à la fois, par le découplage des aides, la promotion de la logique du marché, ainsi que l'accroissement des exigences environnementales.

M. Jean Bizet a considéré que l'examen à mi-parcours de la période 2014-2020 fait apparaître, comme cela était le cas avant le lancement de la dernière réforme, mais beaucoup plus nettement encore qu'alors, des motifs d'inquiétude pour la France : la question de la légitimité de la PAC demeure posée, notamment car elle est, en raison du « verdissement », de moins en moins agricole. Parallèlement, celle politique est de moins en moins communautaire, sous l'effet de la flexibilité entre piliers, des cofinancements et de l'absence de consensus entre États membres sur la question centrale – de la régulation des marchés.

M. Jean Bizet a estimé que l'économie générale de la PAC semble, pour ainsi dire, à « bout de souffle ». Chaque État aide ses agriculteurs comme il le peut, avec néanmoins une différence de taille. Certains pays, à commencer par l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Irlande, ont adopté une stratégie offensive, fondée sur la recherche de la compétitivité. *A contrario* et paradoxalement, dans un tel contexte de crise, la France, elle, n'a pas véritablement défini de stratégie nationale.

M. Jean Bizet a conclu à la nécessité de réfléchir collectivement aux contours d'une nouvelle PAC. Le Sénat peut et doit y contribuer. Les travaux du présent groupe de suivi représentent un premier pas dans cette direction. Cela conduit à réfléchir à une méthode de travail, à un calendrier et aux sujets que les Sénateurs souhaitent traiter.

S'agissant de la méthode de travail, **M. Jean Bizet** a proposé d'adopter le principe d'une audition thématique avec une périodicité bimensuelle, quitte à accélérer ce rythme de travail dès le début du mois de janvier 2017.

En ce qui concerne les sujets à aborder en priorité, il a souligné que le président de la commission des affaires économiques, M. Jean Claude Lenoir et lui-même se tiennent tout naturellement à l'écoute de leurs collègues. Tout au plus, leur a-t-il suggéré d'organiser les premières auditions sur les thèmes du Farm Bill américain de 2014 et du livre blanc du groupe de réflexion Momagri, conçu autour de l'idée d'un « *tunnel de prix* ».

Les États-Unis, en effet, ont imaginé un système assurantiel destiné à permettre aux exploitants de disposer de moyens supplémentaires, pour faire face à la volatilité des prix agricoles. Si une telle idée apparaît assurément intellectuellement séduisante, on peut se demander si elle serait réellement transposable dans l'Union européenne.

Le groupe de réflexion Momagri, pour sa part, dans un livre blanc publié le 30 août 2016, préconise « *une autre PAC, toujours articulée sur deux piliers, mais dont une part importante du budget du premier pilier consacrée aux droits à paiement de base et au verdissement serait redéployée vers des outils de gestion des marchés agricoles et des revenus des producteurs, selon une logique contra-cyclique. En outre, (dans le cadre du second pilier) une Aide (appelée) « Qualité Europe » d'un montant équivalent pour les différentes productions serait versée à tous les agriculteurs sur la base des hectares cultivés comme contrepartie pour les standards de production européens plus élevés.* »

M. Jean Bizet a estimé que de telles réflexions suscitent spontanément un vif intérêt. Pour autant, leur mise en œuvre supposerait une reconfiguration particulièrement ambitieuse de la PAC, nécessitant, au préalable, un large accord des États membres en ce sens. Est-ce envisageable ? Au surplus, le schéma envisagé par Momagri serait-il, dans le détail, compatible avec les règles de l'OMC ?

M. Jean Bizet a ensuite invité ses collègues à faire part de leurs idées quant au calendrier de travail du groupe de suivi. La suspension des travaux parlementaires prévue fin février 2017 s'impose comme une contrainte majeure.

Cela conduit à se demander s'il convient d'envisager de rendre un rapport d'ici à fin du mois de février 2017. Ou bien, à l'inverse, serait-il préférable de réaliser ce travail d'ici à la fin du premier semestre 2017, sachant que la Commission européenne n'envisage pas de faire connaître ses vues sur l'échéance de 2020 pour la PAC avant, au mieux, le milieu de l'année prochaine ?

S'agissant de la désignation d'une équipe de rapporteurs, la commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes avaient, l'une et l'autre, en 2010, choisi en leur sein deux sénateurs. Le produit de ce travail collectif avait débouché sur un format de rapport court – une centaine de pages – centré sur une vingtaine de propositions. Cette démarche avait permis de prendre utilement position, en amont du débat public sur la réforme suivante de la PAC.

M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques, a estimé que les contraintes de calendrier conduisent à envisager avec pragmatisme le programme de travail du groupe de suivi. Il apparaît sans doute difficile de rendre un rapport d'ici la fin du mois de février. Pour autant, il serait possible, à cette échéance, d'envisager la publication d'un document de synthèse au format plus modeste – sous la forme d'une communication – identifiant les éléments fondamentaux auxquels les sénateurs sont attachés, ainsi que leurs « lignes rouges » à ne pas dépasser, dans la perspective de la négociation de la « PAC post 2020 ». Les rapporteurs auront naturellement toute latitude de poursuivre leurs auditions pendant la suspension des travaux parlementaires, de mars à mai 2017. Cela conduirait *in fine* à prévoir la publication d'un rapport au mois de juin, ou de juillet 2017.

Un débat s'est engagé entre les membres du groupe de suivi, au terme duquel un consensus s'est dégagé en faveur de ce calendrier prévisionnel de travail.

M. Jean Bizet a indiqué que les deux co-rapporteurs membres de la commission des affaires européennes seront Mme Pascale Gruny (Les Républicains-Aisne) et M. Claude Haut (Socialiste et républicain-Vaucluse).

M. Jean Claude Lenoir a précisé que les deux co-rapporteurs membres de la commission des affaires économiques n'ont pas encore été choisis. Il pourrait s'agir de M. Daniel Gremillet (Les Républicains-Vosges), auquel s'ajoutera l'un de ses collègues appartenant à un autre groupe politique, à l'extérieur de la majorité sénatoriale.

En réponse à une question de **Mme Sophie Privas**, **M. Jean Claude Lenoir** et **M. Jean Bizet** ont indiqué que les auditions des rapporteurs seront ouvertes à tous les sénateurs du groupe de suivi qui souhaiteront y assister.

