



COMMISSION DES  
AFFAIRES  
EUROPÉENNES

Paris, le 5 février 2018

COMMISSION DES  
AFFAIRES  
ÉCONOMIQUES

**COMPTE RENDU RÉSUMÉ DE L'AUDITION DU 17 JANVIER 2018, PAR LE GROUPE  
DE SUIVI SUR LA RÉFORME DE LA PAC**

Le groupe de suivi sur la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) a procédé, le 17 janvier 2018, à l'audition de Mme Maud Faipoux, Chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

GROUPE DE SUIVI SUR  
LA RÉFORME DE LA  
POLITIQUE AGRICOLE  
COMMUNE

18-040

À titre liminaire, **M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes**, a observé que la présente réunion marque le début des travaux du groupe de suivi du Sénat sur la réforme de la PAC, après sa reconstitution, dans la foulée du renouvellement d'octobre 2014. Cette structure *ad hoc* rassemble, au total, 15 Sénateurs, siégeant aussi bien à la commission des Affaires économiques qu'à la commission des Affaires européennes et appartenant à tous les groupes politiques.

Depuis 2010, les deux Commissions ont réalisé, en commun, un important travail de fond sur la politique agricole commune. C'est d'ailleurs la quatrième fois qu'un groupe de travail est créé à cet effet. En 2017, a ainsi été réalisé un vaste programme d'auditions, débouchant sur l'adoption, en premier lieu, d'une proposition de résolution européenne, devenue résolution du Sénat le 8 septembre 2017, en second lieu, d'un rapport d'information intitulé « *PAC : traverser le cap dangereux de 2020* ».

Les quatre rapporteurs - M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut et M. Franck Montaugé - ont permis, par là même, au Sénat de se positionner bien en amont du calendrier de préparation de la prochaine réforme de la politique agricole commune. Il appartient, désormais, aux Sénateurs de poursuivre cette démarche, au fur et à mesure que les principaux acteurs du dossier - c'est-à-dire la Commission européenne, les États membres, le Conseil, le Parlement européen, sans oublier les organisations professionnelles - prendront position dans le débat public.

**M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes**, a demandé des précisions sur le calendrier de préparation, d'une part, de la réforme de la politique agricole commune après 2020, d'autre part, du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021/2027.

**Mme Maud Faipoux, Chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au Secrétariat général des affaires européennes**, a souligné que la communication publiée par la Commission européenne le 29 novembre 2017 et consacrée à « l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture » a symboliquement marqué l'ouverture du débat public sur l'avenir de la PAC. Depuis lors, de premiers échanges de vues ont été organisés au niveau des institutions européennes, complétés par des prises de position des responsables politiques des États membres.

L'actuelle présidence bulgare de l'Union européenne ambitionne de réaliser, durant le premier semestre 2018, d'importants progrès dans les discussions préparatoires de la prochaine réforme de la PAC. Une « feuille de route » a été élaborée à cet effet. Les réunions de travail se succèdent à un rythme très soutenu : la périodicité de ces échanges est hebdomadaire pour le Comité Spécial Agriculture (CSA) préparant les réunions mensuelles du Conseil « Agriculture et pêche » entre les ministres des États membres.

Les premières propositions législatives européennes sont attendues pour le 29 mai 2018, ce qui impliquerait - compte tenu des délais de procédure et de la nécessité de disposer d'une étude d'impact - que les avant-projets de texte soient rédigés, au plus tard, pour le début du mois d'avril. Les ministres de l'Agriculture des États de l'Union feront un point d'étape, à l'occasion du Conseil « Agriculture et pêche » du mois de mars 2018. La présidence bulgare souhaiterait que ces échanges débouchent *a minima* sur un rapport de progrès et, si possible, sur des conclusions du Conseil donnant un mandat très clair à la Commission, pour la rédaction des propositions de la nouvelle réglementation agricole. Si celles-ci pouvaient être disponibles à la fin du premier semestre 2018, s'ouvrirait alors, au second semestre, une seconde phase - de négociation - au sein puis entre les institutions.

D'une façon générale, la Commission européenne s'efforce de synchroniser le calendrier de préparation, d'une part, de la réforme de la politique agricole commune après 2020, d'autre part, du prochain cadre financier pluriannuel 2021/2027. Les deux dossiers, qui sont intimement liés, devraient avancer parallèlement, pour être menés à bien et aboutir à un accord, idéalement avant les prochaines élections au Parlement européen de mai 2019.

**Mme Maud Faipoux, Chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au Secrétariat général des affaires européennes**, a observé que ce calendrier volontariste supposerait de s'accorder sur les contours de la future PAC en moins d'un an. Or, l'expérience des négociations menées par le passé montre que le délai d'élaboration pour une telle réforme fut, jusqu'ici, plutôt de l'ordre de deux années.

S'agissant plus particulièrement du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021/2027, la réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement, qui se tiendra le 23 février 2018 a prévu de débattre de l'avenir du budget de l'Union. Les réflexions récemment avancées par M. Günther Oettinger, commissaire européen au Budget et aux Ressources humaines, à l'occasion de deux récentes conférences organisées à Bruxelles (les 18/19 décembre 2017 et le 8 janvier 2018) ont vocation à nourrir les futures discussions.

Le commissaire européen a ainsi 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'UE, voire proche de 1,2%, contre 1% aujourd'hui.

Faisant référence au « *Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE* » publié le 28 juin 2017, M. Günther Oettinger a 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 - d'un montant sensiblement équivalent - des nouvelles priorités politiques, notamment en matière de migration, de défense et de sécurité. Le premier pourrait être comblé à hauteur de 50% par des économies et de 50% par de nouveaux financements. S'agissant du second, la répartition serait 80% pour la part relative de « l'argent frais » et de 20% pour les redéploiements de crédits.

**M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes**, s'est ensuite interrogé sur les premières réactions des États membres à la communication, publiée le 29 novembre 2017 par la Commission européenne.

**Mme Maud Faipoux, Chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au Secrétariat général des affaires européennes**, a observé, au préalable, que ce document comporte deux volets principaux. Il s'agit, en premier lieu, de l'élaboration d'un nouveau modèle de mise en œuvre, fondé sur les notions de subsidiarité et de simplification de la PAC, en second lieu, de la description des enjeux de la prochaine réforme. Sur ce dernier point, la quasi-totalité des États membres souscrit aux idées force avancées par la Commission.

Il n'en va pas de même, en revanche, quant à l'idée d'une PAC reposant sur une large subsidiarité, qui constitue, pour ainsi dire la « pièce maîtresse » de ce document. Nombre de responsables des États membres y ont vu, en première approche, un risque de « renationalisation » de la PAC, à la faveur de l'accroissement des disparités pouvant en résulter au sein de l'Union. Le commissaire Phil Hogan s'en est fermement défendu : il a fait valoir que chaque pays aurait à concevoir un plan stratégique détaillé pour les deux « piliers » de la Politique agricole commune, reposant en particulier sur des objectifs chiffrés, précis et vérifiables. Pour autant, en dépit de ces éléments, la crainte d'une action de simplification aboutissant paradoxalement à une plus grande complexité de la PAC demeure répandue. Elle se fonde, pour certains responsables nationaux, sur le retour d'expériences des programmes de développement rural (PDR) du « second pilier ».

En définitive, la communication, publiée le 29 novembre 2017 par la Commission européenne suscite beaucoup d'interrogations : à titre d'illustration, le document de synthèse regroupant toutes les questions des États membres sur son contenu ne comporte pas moins de 72 pages. Au-delà de ce premier constat, on constate cependant que l'objectif d'un assouplissement de la PAC est largement perçu comme une réelle opportunité, si elle est bien encadrée.

Sur la question d'un éventuel cofinancement des aides du « premier pilier », qui n'est pas expressément écartée dans le document de la Commission, de nombreux États membres ont fermement marqué leur opposition face à une telle perspective. Certains ont également exprimé leur soutien au principe du couplage des aides, en faveur de filières spécifiques.

En réponse à une question de **M. Franck Montaugé, Sénateur, Mme Maud Faipoux, Chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au Secrétariat général des affaires européennes**, a observé que l'objectif d'aboutir à un accord, tant sur la PAC que sur le prochain CFP, avant l'élection du prochain Parlement européen et la constitution de la prochaine Commission européenne, se traduit par un calendrier de travail très contraint.

**M. Yannick Botrel, Sénateur**, s'est inquiété de la perspective de voir les aides directes de la PAC subir des « coupes sombres » à l'avenir. Puis, il a relevé que la communication publiée par la Commission européenne semble faire l'impasse sur le sujet, pourtant crucial, des mécanismes de gestion de crises. Quant à l'orientation tendant à simplifier le fonctionnement de la Politique agricole commune, l'expérience du passé fait craindre le maintien de contrôles complexes et tatillons. À titre d'illustration, la gestion du dossier des apurements (comptables et de conformité) fut une bien désagréable surprise pour les agriculteurs français.

**M. Claude Haut, Sénateur**, a fait part de son scepticisme, quant à la possibilité de conclure la prochaine réforme de la PAC avant les élections au Parlement européen du mois de mai 2019.

**M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes**, a demandé davantage de précisions sur la position française.

Il a ainsi souhaité savoir, d'une façon générale, quels sont les éléments rendus publics à ce jour par les autorités françaises, quant aux enjeux clé de la future négociation sur l'avenir de la PAC, pour notre pays. Puis, il s'est interrogé, plus particulièrement, sur l'existence d'un éventuel arbitrage, récemment évoqué dans la presse, entre le financement des nouvelles priorités de l'Union (en matière de défense, de sécurité des frontières et de migration) et celui des « anciennes » politiques (PAC et cohésion).

Soulignant, au préalable, que les futures négociations s'engageront dans un contexte inédit, **Mme Maud Faipoux, Chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au Secrétariat général des affaires européennes**, a fait valoir que les hypothèses chiffrées, avancées récemment par le commissaire Oettinger, ne constituent, à ce stade, que des pistes de réflexion.

Quant à la Note des autorités françaises (NAF) intitulée « *Perspectives et attentes françaises pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne* » et diffusée dans la presse le 8 janvier 2018, il ne s'agit que d'un document de travail préliminaire, qui n'avait d'ailleurs pas vocation à être publié. Ce texte au demeurant très court - à peine trois pages - a donné lieu à des interprétations sans rapport avec son contenu réel, en mettant en avant des éléments qui n'y figurent pas, ni explicitement, ni implicitement.

Certains médias ont voulu y voir l'amorce d'un revirement majeur des pouvoirs publics français. Or, cette note se borne à constater que la mise en œuvre des nouvelles priorités de l'Union « *devra s'accompagner d'une réforme en profondeur des politiques les plus anciennes (politique agricole commune – PAC – et politique de cohésion), (...) dans un souci de recherche d'efficacité et de valeur ajoutée européenne.* ». Aucun élément chiffré n'y figure. D'une façon générale, l'orientation défendue par les autorités françaises est celle fixée par le Président de

la République, dans ses deux discours prononcés à la Sorbonne et à Rungis, respectivement les 26 septembre et 11 octobre 2017.

**Mme Maud Faipoux, Chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au Secrétariat général des affaires européennes**, a ensuite précisé que l'idée d'un cofinancement du « premier pilier » de la PAC par les États membres, qui n'était pas abordée dans la communication de la Commission européenne publiée le 29 novembre 2017, semble désormais écartée par le M. Oettinger.

En outre, si le sujet de la gestion de crise donne, à tort, le sentiment d'être pour ainsi dire passé sous silence, cela tient surtout aux avancées obtenues, dans ce domaine par le règlement « Omnibus », qui vient tout juste d'être adopté. La France a toutefois d'ores et déjà indiqué à ses partenaires qu'elle n'entendait pas s'en contenter : à tout le moins, le fonctionnement du mécanisme de réserve de crise devra faire l'objet d'une remise à plat. D'une façon générale, la gestion des risques fait l'objet d'une très large palette de dispositifs, allant, au de la du « premier filet de sécurité » constitué par les paiements découplés, de l'épargne de précaution des exploitants (destinée à couvrir les « petits risques »), en passant par les outils assurantiels ou de mutualisation, jusqu'à l'activation de la réserve de crise pour les crises de grande ampleur et/ou - lors de la crise laitière de 2014/2017 - des dispositions de l'article 222 du règlement de l'Organisation commune de marché (OCM) unique.

**M. Franck Montaugé, Sénateur**, s'est demandé comment la future PAC pourrait améliorer l'existant. Il a également rappelé qu'il avait été à l'origine, avec ses collègues Henri Cabanel et Didier Guillaume, du dépôt d'une proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture. Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 30 juin 2016, puis transmise à l'Assemblée nationale.

Elle poursuivait deux objectifs majeurs : offrir de nouveaux outils aux agriculteurs pour prévenir et gérer les risques, d'une part, poser les bases du débat sur la future réforme de la politique agricole commune d'après 2020, d'autre part.

Il y était notamment proposé :

- de mettre en place un fonds de stabilisation des revenus agricoles ;
- de mettre en œuvre des expérimentations visant à concevoir et évaluer des mécanismes de gestion des risques économiques agricoles ;
- de préciser que le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) intervient chaque année, en complément des aides européennes, jusqu'à concurrence de ce plafond ;
- et d'augmenter la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles.

En ce qui concerne le montant du prochain cadre financier pluriannuel 2021/2027, **M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes**, a relevé, avec satisfaction, que le projet de contrat de coalition CDU/CSU/SPD ouvre la voie à une augmentation de la participation financière de l'Allemagne à l'Union européenne. Pour autant, ce document n'indique pas quelles politiques seraient susceptibles d'en bénéficier.

Dès lors, le risque serait de voir la PAC présentée comme une politique du passé, dénuée de forte « valeur ajoutée européenne ». Or, il s'agit pourtant d'un enjeu stratégique de premier ordre, ne serait-ce qu'au regard des standards alimentaires élevés, exigés par les consommateurs. En outre, nos filières agricoles et nos industries agro-alimentaires contribuent significativement à l'effort français de recherche et d'innovation. La PAC n'est donc pas une politique du passé, mais d'avenir, ce qu'ont d'ailleurs parfaitement compris nos grands partenaires commerciaux (États-Unis, Chine, Brésil, Inde) qui ont tous accru leur effort budgétaire dans ce domaine, depuis la fin des années 2000.

**M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes**, a rappelé que les ressources propres représentent environ 98 % du budget et qu'en l'état actuel des traités, le plafond du budget européen ne peut être porté au-delà du seuil de 1,20 % du RNB. Puis, il a observé que le document de la Commission européenne publié le 29 novembre 2017 suggère « d'explorer » différentes pistes d'économies visant toutes à réduire les montants versés - instaurer un plafonnement obligatoire des paiements directs, introduire des paiements dégressifs, cibler les aides sur les petites et moyennes exploitations - en réduisant parallèlement les écarts entre les États membres.

**M. Pierre Cuypers, Sénateur**, a considéré que les propositions d'une nouvelle approche du « verdissement », dans le cadre d'une plus grande subsidiarité, conjuguée à la recherche d'une simplification des procédures, pourraient se traduire par des distorsions de concurrence au sein du marché unique.

**M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes**, a observé que les organisations syndicales agricoles européennes, ainsi que les membres de la commission AGRI du Parlement européen se sont fait écho de telles préoccupations.

**M. Daniel Gremillet, Sénateur**, a estimé que ces risques de « renationalisation » de la PAC, pourraient prendre la forme d'une application plus stricte, à l'avenir, des règles environnementales dans certains pays (notamment en France) que dans d'autres (à la faveur d'une plus grande subsidiarité), d'où une rupture d'égalité des conditions de concurrence au sein du marché unique. Conjuré une telle perspective nécessitera un socle conséquent de dispositions de base, reposant sur des critères renforcés.

**Mme Pascale Gruny, Sénateur**, a exprimé, d'une façon générale, son inquiétude et sa perplexité, quant à l'issue des négociations à venir sur les contours de la prochaine réforme de la PAC.

**M. Pierre Louault, Sénateur**, a souligné l'importance du volet agricole des différentes négociations commerciales en cours, à commencer par celles ouvertes avec les pays du Mercosur et celles déjà conclues avec le Canada.

