

N° 437

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 avril 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) et de la commission des affaires économiques (2) par le groupe de suivi de la Politique agricole commune sur la prochaine réforme de la Politique agricole commune (3) : pour un **maintien des moyens budgétaires, au service d'une PAC forte et renouvelée,***

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 Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *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, MM. Thierry Foucaud, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Marie Mizzon, 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* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, 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, Mmes Michelle Gréaume, Annie Guillemot, MM. Xavier Iacovelli, Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Robert Navarro, Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, MM. Dominique Théophile, Jean-Claude Tissot.

(3) *Ce groupe de suivi est composé de* : M. Jean Bizet et Mme Sophie Primas, *co-présidents* ; MM. Yannick Botrel, Henri Cabanel, Pierre Cuypers, Mme Cécile Cukierman, MM. Laurent Duplomb, Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Joël Labbé, Pierre Louault, Mmes Anne-Catherine Loisier, Colette Mélot, M. Franck Montaugé.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. POINT D'ÉTAPE SUR LA NÉGOCIATION DE LA PROCHAINE RÉFORME DE LA PAC : UN CONTEXTE INQUIÉTANT, DOMINÉ PAR DE PREMIERS ÉLÉMENTS INCERTAINS, VOIRE AMBIGUS</b> .....	7
<b>A. UNE DOUBLE NÉGOCIATION « À MARCHÉ FORCÉE »</b> .....	7
1. <i>Un calendrier particulièrement volontariste</i> .....	7
2. <i>La PAC, négociation synchronisée sur (et conditionnée par) celle du prochain Cadre financier pluriannuel 2021/2027</i> .....	7
<b>B. LE CONTENU DES PROPOSITIONS AVANCÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE : UN NOUVEAU MODE DE MISE EN ŒUVRE, CONJUGUÉ À UNE RÉDUCTION DE FORMAT SIGNIFICATIVE DE LA PAC ?</b> .....	9
1. <i>L'ambition d'une PAC plus efficace et moins coûteuse</i> .....	9
2. <i>Dans l'ensemble un accueil mitigé, ainsi que de fortes interrogations</i> .....	10
<b>II. LE « GRAND ÉCART » ENTRE LA RÉOLUTION DU SÉNAT DU 8 SEPTEMBRE 2017 ET LES RÉFLEXIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LE BUDGET, CONJUGUÉES À UNE MOINDRE AMBITION POUR LA PAC</b> .....	13
<b>A. LA RÉOLUTION EUROPÉENNE DU SÉNAT RASSEMBLAIT DIX-SEPT DEMANDES ET RECOMMANDATIONS, DANS LA PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR SIGNIFICATIVE</b> .....	13
<b>B. COMPARAISON AVEC LES RÉFLEXIONS AVANCÉES JUSQU'ICI PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE : DES ESPOIRS DÉÇUS</b> .....	14
<b>III. LE CONTENU DE LA SECONDE PROPOSITION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION D'UNE PAC FORTE</b> .....	19
<b>A. OBTENIR UN BUDGET STABLE EN EUROS SUR LA PÉRIODE 2021/2027</b> .....	20
<b>B. CONJURER LE RISQUE D'UNE « VRAIE FAUSSE » SIMPLIFICATION DU MODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PAC</b> .....	20
<b>C. REFUSER LE STATU QUO SUR LES RÈGLES DE CONCURRENCE ET SUR LA GESTION DES CRISES</b> .....	21
<b>D. RAPPELER LES ENJEUX DU COMMERCE INTERNATIONAL, DU SOUTIEN AUX TERRITOIRES, DE L'ENCOURAGEMENT À L'INNOVATION ET DES EXTERNALITÉS POSITIVES</b> .....	22
<b>E. POSER LA QUESTION DU DESSERREMENT DU CALENDRIER DE NÉGOCIATION</b> .....	23

---

CONCLUSION.....	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE .....	45

---

## AVANT-PROPOS

### **La prochaine réforme de la PAC est-elle d'ores et déjà mal partie ?**

Pressentant une future négociation délicate, le Sénat avait choisi, dès l'été 2017, de se positionner en amont de la prochaine réforme de la Politique agricole commune (PAC).

Il s'agissait, par là même, de contribuer utilement au débat public, avant une échéance très importante. Cette démarche, initiée par les sénateurs des commissions des affaires économiques et des affaires européennes, visait aussi et surtout à permettre aux parlements nationaux de « s'inviter » dans cette négociation, menée par d'autres acteurs institutionnels : les hauts responsables politiques des États membres, la Commission européenne et le Parlement européen.

C'est un travail de fond sur l'avenir de la PAC que le Sénat a voulu mener. Réunies le 20 juillet 2017, les deux commissions précitées ont tout d'abord adopté, au terme d'un programme d'auditions de six mois, un rapport d'information<sup>1</sup>. Ce rapport formulait un vaste ensemble de constats et de propositions pour l'avenir de la PAC. Parallèlement était également adoptée, à l'unanimité, une proposition de résolution européenne. Ce texte, devenue résolution du Sénat le 8 septembre 2017<sup>2</sup>, comportait 17 recommandations, pour la négociation à venir.

Rétrospectivement, il est permis de penser que cette prise de position anticipée de la Haute assemblée était judicieuse, tandis que le titre choisi pour le rapport d'information était en quelque sorte prémonitoire : « *PAC : traverser le cap dangereux de 2020* ».

En effet, depuis l'automne 2017, les premiers éléments rendus publics sur la négociation ont suscité de vives inquiétudes. Ce constat va au delà des craintes exprimées lors des autres réformes de la PAC depuis 1992 : dans un proche avenir, la Politique agricole commune pourrait faire l'objet d'une réduction de format drastique, résultant de « coupes budgétaires » inédites.

En définitive, pour reprendre les termes mêmes du commissaire Phil Hogan, « *jamais la PAC n'a été autant sous pression* ». Cette pression est naturellement financière et budgétaire, sous l'effet conjugué des pertes de ressources consécutives au « Brexit » et de l'émergence de nouvelles priorités politiques européennes. Au surplus, pourrait s'y ajouter, dans le cas de la France, une perte supplémentaire, si le processus de convergence externe des

---

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

<sup>2</sup> Résolution n°130 (2016-2017) du Sénat en date du 8 septembre 2017.

paiements directs devait être poursuivi et accéléré, car il s'agit d'un jeu à somme nul entre les 27 États membres.

Au-delà de ces seules considérations financières, la Politique agricole commune justifierait pourtant d'une réforme d'envergure, qui ne se borne pas à en réduire le format, en guise de variable d'ajustement du prochain Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021/2027.

*A contrario*, le rapport d'information du Sénat était parti du constat que la PAC actuelle apparaît d'ores et déjà de moins en moins commune et de moins en moins agricole. En conséquence, il avait fait valoir cinq axes de réforme jugés indispensables, en matière de gestion des risques, d'organisation des marchés, de compétitivité, de lien avec les territoires et de prise en compte pragmatique et efficace de l'impératif environnemental.

Malheureusement, les propositions et réflexions mises en avant, depuis la fin de l'été 2017, par la Commission européenne, qui sont censées préfigurer les contours de la prochaine réforme, ne reprennent que très imparfaitement, voire contredisent sur le plan budgétaire, les recommandations de la résolution du Sénat du 8 septembre 2017.

Au total, tous ces éléments militaient pour que le Sénat prenne position, à nouveau, sur l'avenir de la PAC, en formulant de nouvelles recommandations aux autorités politiques françaises et européennes. L'objet de cette seconde proposition de résolution européenne consiste précisément à initier un tel processus.

---

## I. POINT D'ÉTAPE SUR LA NÉGOCIATION DE LA PROCHAINE RÉFORME DE LA PAC : UN CONTEXTE INQUIÉTANT, DOMINÉ PAR DE PREMIERS ÉLÉMENTS INCERTAINS, VOIRE AMBIGUS

### A. UNE DOUBLE NÉGOCIATION « À MARCHE FORCÉE »

#### 1. Un calendrier particulièrement volontariste

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. Cet objectif se traduit par un calendrier de travail très contraint.

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

La Commission européenne a annoncé qu'elle fera connaître ses premières propositions, tendant à modifier la réglementation de la PAC, dans les derniers jours du mois de mai 2018.

Par la suite, en cas d'accord au Conseil européen des 28 et 29 mai 2018, s'ouvrirait alors, au second semestre 2018, une seconde phase - de négociation - entre tous les acteurs institutionnels.

#### 2. La PAC, négociation synchronisée sur (et conditionnée par) celle du prochain Cadre financier pluriannuel 2021/2027

D'une façon générale, la difficulté incontournable à surmonter réside dans le manque de ressources au regard des ambitions de l'Union, aggravé par la perspective du Brexit.

La raréfaction des ressources est au demeurant un phénomène ancien. En effet, le budget de l'Union a fait l'objet d'une contraction progressive depuis une vingtaine d'années, en passant de 1,18 % du RNB européen entre 1993-1999 à 0,98 % de celui-ci sur la période 2014-2020.

Plus récemment, les travaux<sup>1</sup> sur les ressources propres n'ont pas non plus apporté l'avancée décisive, espérée par certains observateurs.

Dans ce contexte et dès le 28 juin 2017, la Commission européenne avait publié un « *Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE* ». Dans quatre scénarios sur cinq, elle y prévoyait de consacrer moins de ressources à la PAC, en ciblant davantage les dépenses.

Ces réflexions ont été récemment précisées et actualisées par M. Günther Oettinger, commissaire européen au budget et aux ressources humaines, à l'occasion de deux conférences organisées à Bruxelles (les 18 et 19 décembre 2017 et le 8 janvier 2018), afin de 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'Union européenne, voire de 1,12 %/1,13 %, contre près de 1 % aujourd'hui. Relever, comme le propose le commissaire Oettinger, le niveau des ressources propres à hauteur de 1,1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne à 27 correspondrait sensiblement à 1 % du RNB à 28 (y compris le Royaume-Uni).

M. Oettinger a également 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 de 80 % pour la part relative de « l'argent frais » et de 20 % pour les redéploiements de crédits.

Les premières réactions des États membres ont globalement mis en évidence un fort clivage Est/Ouest. Les nouveaux pays membres souhaitent préserver au maximum la PAC et la politique de cohésion, d'autant plus qu'ils en sont désormais les grands bénéficiaires. À l'Ouest, en revanche, la demande politique d'un gel, voire d'une diminution (Suède, Pays-Bas) du budget de la Politique agricole commune est sensible. La position de l'Allemagne demande encore à être précisée. En effet, le récent contrat de coalition CDU/CSU/SPD a ouvert la voie à une augmentation globale de la participation allemande au budget européen, mais sans indiquer clairement dans quelles conditions. Quant à la France, pour reprendre les termes employés par Mme Loiseau, ministre chargée des affaires européennes, elle est « *prête à moderniser cette politique (la PAC), mais pas à la sacrifier* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport final et recommandations du Groupe à haut niveau sur les ressources propres présidé par M. Mario Monti – janvier 2017.*

<sup>2</sup> *Bulletin quotidien Europe du 10 mars 2018 « Dialogue de sourds à Sofia sur le cadre financier pluriannuel post 2020 ».*

---

Dans ce contexte, les pistes d'économies envisagées par la Commission pour la PAC se situeraient à l'intérieur d'une fourchette de -5/-10 %, par rapport à l'actuel cadre financier pluriannuel 2014/2020.

Les hypothèses de travail évoquées officieusement tableraient sur une diminution annuelle du budget de la PAC de l'ordre de 3 milliards d'euros. Au regard d'un tel effort, l'éventuel plafonnement des aides à hauteur de 100 000, voire de 66 000 euros par exploitation serait susceptible de donner lieu une économie annuelle de l'ordre de, respectivement, 1 et 2 milliards d'euros.

S'y ajouterait, pour la France, l'impact défavorable, non quantifié à ce jour, des revendications des pays de l'Est de l'Union européenne portant sur une accélération du processus d'harmonisation des montants des paiements directs. Dès lors qu'il s'agit d'un jeu à somme nulle entre les 27 pays de l'Union, cet effort ne pourrait que venir s'ajouter aux coupes budgétaires envisagées par le commissaire Oettinger.

Comment y consentir lorsqu'un tiers<sup>1</sup> des agriculteurs français a des revenus de l'ordre de 350 euros par mois ?

#### ***B. LE CONTENU DES PROPOSITIONS AVANCÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE : UN NOUVEAU MODE DE MISE EN ŒUVRE, CONJUGUÉ À UNE RÉDUCTION DE FORMAT SIGNIFICATIVE DE LA PAC ?***

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.

Cette communication, assez courte, reste évasive sur les contours de la Politique agricole commune après 2020. Elle fixe des objectifs relativement consensuels : simplifier la PAC sans en modifier fondamentalement l'architecture générale, tout en rendant cette politique plus intelligente, moderne et durable.

#### **1. L'ambition d'une PAC plus efficace et moins coûteuse**

La Commission propose de conserver une PAC à deux piliers, avec une aide au revenu qui relèverait du « premier pilier » et des mesures en faveur de l'investissement, de la gestion des risques ou encore de la consolidation du tissu socio-économique des zones rurales qui relèveraient du « deuxième pilier ».

La Commission ne propose aucun bouleversement en matière d'organisation des marchés agricoles et d'intervention sur ceux-ci. Le

---

<sup>1</sup> Source : Mutualité sociale agricole (données statistiques pour l'année 2016).

document rappelle que la PAC doit rester orientée vers le marché et évoque simplement un renforcement du rôle des organisations de producteurs.

**Les innovations proposées consistent, pour l'essentiel, en un nouveau mode de mise en œuvre de la PAC.**

Ce schéma simplifierait drastiquement cette politique, en retenant une approche par les résultats, plutôt que par les moyens, concernant le verdissement et la conditionnalité environnementale.

La Commission souhaiterait que les États membres s'engagent sur un plan stratégique de mise en œuvre de la PAC, couvrant les deux piliers (la programmation ne concernerait donc pas seulement le « deuxième pilier », comme c'est le cas aujourd'hui). L'éco-conditionnalité, le verdissement des aides directes et le dispositif des mesures agroenvironnementales seraient remplacés par des mesures définies par les États membres. Les aides distribuées seraient conditionnées à l'engagement des agriculteurs dans des pratiques vertueuses, définies et contrôlées au sein de chaque État membre. Concrètement la Commission propose de supprimer l'approche uniforme en matière d'application de la PAC et d'aller vers davantage de subsidiarité.

Une autre nouveauté consisterait à envisager un plafonnement obligatoire des paiements directs (en tenant compte de la main d'œuvre), la généralisation des paiements dégressifs, voire des paiements redistributifs, pour favoriser les petites et moyennes exploitations, au détriment des grandes.

La Commission européenne suggère enfin de mieux articuler la PAC et les autres politiques de l'Union européenne, en particulier, la politique de recherche et d'innovation.

## **2. Dans l'ensemble un accueil mitigé, ainsi que de fortes interrogations**

La communication de la Commission européenne sur l'avenir de la politique agricole commune a d'emblée reçu un accueil très mitigé, tant de la part des ministres de l'agriculture – lors de la réunion du Conseil du 11 décembre 2017 – que des organisations syndicales, tout particulièrement en France. Les membres de la commission AGRI du Parlement européen se sont ensuite fait écho des craintes suscitées par ce document, parmi les organisations syndicales agricoles européennes.

Certains points, comme le principe de la simplification, le souci de rendre la PAC plus lisible, la priorité à accorder aux jeunes agriculteurs, ou le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, ont fait l'objet de commentaires favorables.

---

Dans l'ensemble, néanmoins, la communication de la Commission a laissé de nombreuses questions ouvertes.

Les critiques ont porté principalement sur le renforcement de la subsidiarité dans la mise en œuvre de la PAC. Beaucoup d'observateurs y ont vu le risque d'une application plus stricte, à l'avenir, des règles environnementales dans certains pays que dans d'autres et, par là même, d'une rupture d'égalité des conditions de concurrence au sein du marché unique.

Plus précisément, la mise en place d'un cadre commun pour l'application de la PAC, décliné ensuite par État membre à travers un plan stratégique national respectant ce cadre commun apparaît certes techniquement envisageable. Mais, elle comporterait des risques pour l'agriculture française si l'application de ce cadre s'avérait plus rigoureuse en France que chez nos voisins européens, comme l'ont montré les travaux récents du Sénat<sup>1</sup>.

Nombre de responsables des États membres se sont également inquiétés d'une « 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 sur le retour négatif d'expériences des programmes de développement rural (PDR) du « second pilier ».

S'y ajoute, du moins en France, la critique sur l'absence de toute nouvelle ambition de régulation des marchés agricoles et de gestion des crises : en effet, le modèle des aides directes n'est pas remis en cause, alors même qu'il ne revêt aucune dimension contra-cyclique.

En définitive, la communication, publiée le 29 novembre 2017 par la Commission européenne a suscité 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.

Là réside toute l'ambiguïté, car dans l'attente de précisions complémentaires, de nombreux responsables d'États membres surestiment très probablement la « carte blanche », dont ils espèrent disposer à l'avenir.

Sur la question d'un éventuel cofinancement des aides du « premier pilier », les États membres ont majoritairement marqué leur opposition.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n°773 (2015-2016) de M. Daniel Dubois « Normes agricoles : retrouver le chemin du bon sens ».

Aussi cette perspective, qui n'était pas expressément écartée dans le document, est-elle désormais officiellement abandonnée par la Commission.

Paradoxalement, après avoir été accueilli avec beaucoup de scepticisme en novembre 2017, le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC - proposé par la Commission européenne - semble, **dans l'immédiat**, ne plus être remis en cause par les États membres, car le débat se focalise sur d'autres aspects de la négociation.

Depuis le début de l'année 2018, les échanges de vues entre les États membres font effectivement apparaître deux autres éléments de blocage. Il s'agit, en premier lieu, de l'insistance des pays de l'Est de l'Union européenne à voir poursuivi le processus d'harmonisation du montant des paiements directs. S'y ajoutent, en second lieu, les critiques formulées contre les possibilités de couplage des aides, principe auquel la France tient pour certaines de ses productions, notamment dans le domaine de l'élevage.

De fait, lors de la dernière réunion en date du Conseil « agriculture et pêche », qui s'est tenue le 19 mars 2018, la présidence bulgare n'est pas parvenue à obtenir un accord de l'ensemble des ministres de l'Agriculture de l'Union européenne, sur l'avenir de la PAC après 2020. Ses propositions de conclusions n'ont été soutenues *in fine* que par 23 États membres.

Jusqu'au bout, la Pologne, la Slovaquie et les trois États baltes ont exigé que l'objectif d'une convergence externe « *rapide et complète* » entre les niveaux d'aides directes dans les différents pays de l'Union, soit inscrite dans le texte. À l'inverse, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, l'Italie, l'Autriche et, dans une moindre mesure, la Belgique et Allemagne ne voulaient pas que la moindre mention soit faite à ce dispositif, qui dépend d'abord du cadre financier pluriannuel. Aucune formulation qui satisfasse l'ensemble du Conseil n'a pu être trouvée.

Un autre point a fait débat, quoique dans une moindre mesure : les aides couplées. Les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et surtout l'Allemagne demandaient que le texte de la présidence bulgare précise qu'elles devaient rester limitées. Pour mémoire, l'Allemagne est le seul État membre à avoir totalement supprimé ce type d'aides.

En définitive, la réforme de la PAC demeurera dans le flou tant que le contexte budgétaire d'ensemble demeurera aussi incertain. Or les propositions de la Commission européenne sur le Cadre financier pluriannuel 2021/2027 sont attendues pour le 2 mai 2018, moins de deux mois donc avant le Conseil européen des 28 et 29 juin 2018.

---

## II. LE « GRAND ÉCART » ENTRE LA RÉOLUTION DU SÉNAT DU 8 SEPTEMBRE 2017 ET LES RÉFLEXIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LE BUDGET, CONJUGUÉES À UNE MOINDRE AMBITION POUR LA PAC

### A. LA RÉOLUTION EUROPÉENNE DU SÉNAT RASSEMBLAIT DIX-SEPT DEMANDES ET RECOMMANDATIONS, DANS LA PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR SIGNIFICATIVE

La résolution du 8 septembre 2017 rappelait, en premier lieu, tant vis-à-vis de l'opinion publique que des décideurs publics, la « *légitimité d'une politique agricole commune forte, simple et lisible* ». Elle affirmait également l'importance de la PAC en termes de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire européenne.

Le deuxième axe de la résolution avait pour objet de contribuer à lever les incertitudes budgétaires hypothéquant à brève échéance l'avenir de la PAC. Les termes employés se voulaient forts : il s'agissait de « *met(tre) en garde contre le risque qui consisterait, à l'avenir, à considérer la politique agricole commune comme la variable d'ajustement du budget de l'Union* ». A contrario, la résolution soulignait que la PAC « *demeure une priorité stratégique, qui devra bénéficier, pour la période 2021-2027, d'un budget stable, à la hauteur de ses ambitions et orienté selon une logique d'efficacité maximale* ».

Le troisième thème portait sur les attentes des agriculteurs, au regard des crises des dernières années. D'une façon générale, la résolution considérait que « *l'orientation de marché de la politique agricole commune rend indispensable de permettre aux agriculteurs d'être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles* ». Elle faisait ainsi valoir « *la nécessité absolue (...) de sécuriser les revenus des agriculteurs grâce à une large palette d'instruments, notamment assurantiels* », tout en appelant de ses vœux la diversification desdits revenus, « *ainsi que la perception (...) d'une plus grande part de la valeur ajoutée* ».

Pour ce faire, la résolution souhaitait « *que la prochaine PAC traduise l'inflexion proposée par le rapport (de la) « Task force » sur les marchés agricoles (...) consistant à adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et à renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne alimentaire* ».

Le quatrième axe de la résolution portait sur les modalités de fonctionnement et de gestion de la PAC, à commencer par le soutien aux efforts de simplification déjà engagés. S'y ajoutait le souhait d'un renforcement de la politique d'aide en faveur des jeunes agriculteurs. Puis, s'agissant des questions environnementales, il était proposé de considérer qu'elles « *doivent être appréhendées avec pragmatisme et efficacité, en s'appuyant sur le développement de la recherche et de l'innovation* ».

Enfin, dernier axe de réflexion, la résolution consacrait cinq points aux enjeux du commerce extérieur des produits agricoles, qui demeurent

aujourd'hui pleinement pertinents. Il sera donc proposé de les reprendre *in extenso*, dans la seconde proposition de résolution présentée ci-après.

### **B. COMPARAISON AVEC LES RÉFLEXIONS AVANCÉES JUSQU'ICI PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE : DES ESPOIRS DÉÇUS**

Au regard du contenu de la résolution du Sénat du 8 septembre 2017, les idées avancées jusqu'à présent par la Commission européenne apparaissent décevantes, en particulier sur la question des moyens budgétaires, mais également sur l'économie générale et l'ambition même des mesures proposées.

En effet, la communication de la Commission européenne du 29 novembre 2017 suggérait « *d'explorer* » différentes pistes de réflexion 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 - tout en réduisant les écarts entre les États membres.

Auditionné au Parlement européen, le Commissaire européen au budget, M. Günther Oettinger a bel et bien envisagé de réduire dans une fourchette de 5 % à 10 %, aussi bien les moyens alloués à la politique agricole qu'aux fonds de cohésion.

Si telle devait être effectivement l'orientation officielle retenue la Commission européenne le 29 mai prochain, elle serait alors explicitement contraire au deuxième point de la résolution du Sénat le 8 septembre 2017.

S'ajoutent à ces craintes celles d'une renationalisation de fait de la PAC, dans la mesure où la mise en œuvre des obligations environnementales (« le verdissement ») serait largement renvoyée aux États membres. L'Union déterminerait alors uniquement les paramètres essentiels (objectifs de la PAC, principaux types d'intervention, exigences de bases). Elle laisserait le soin aux États membres de mettre en œuvre ces objectifs chiffrés, fixés d'un commun accord, par le biais de plans nationaux, validés par la Commission européenne suivant un processus structuré. Il en résulterait, sans doute, une *simplification bienvenue, mais qui pourrait ne concerner que l'administration européenne elle-même*. Or, le rapport du groupe de suivi du Sénat avait fait valoir que la PAC actuelle apparaît déjà de moins en moins commune aux yeux des agriculteurs. Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Enfin, si les orientations des États membres venaient à être trop différentes les unes par rapport aux autres, se matérialiserait effectivement l'inquiétude portant sur la fragmentation du marché unique.

Le troisième axe de la résolution du Sénat - consacré à la nécessaire remise à plat du système de gestion des crises - trouve, lui aussi, un écho plus que limité dans la communication de la Commission. Cette dernière considère manifestement que le sujet a été traité dans le cadre du volet

---

agricole du « règlement Omnibus », adopté le 12 décembre 2017. S'il est exact que ce véhicule juridique apporte des améliorations bienvenues (avec notamment l'abaissement à 20 %, au lieu de 30 %, du seuil des pertes déclenchant l'aide relative aux contrats d'assurance), la proposition de mettre en place un système volontaire de réduction de la production en temps de crise n'a pas été retenue. Le constat optimiste de la Commission européenne – selon lequel « *la PAC offre déjà un ensemble hiérarchisé d'instruments qui aident les agriculteurs à prévenir et à gérer les crises* » – n'apparaît manifestement pas à la hauteur des problèmes causés par les crises des dernières années.

Fort heureusement, en revanche, les idées avancées dans le quatrième axe de la résolution du Sénat sont, quant à elles, largement celles développées par la Commission européenne, dans la troisième partie de sa communication consacrée à « *une PAC, plus intelligente, plus moderne et plus durable* ». Y figurent, en particulier, la nécessité d'encourager la recherche et l'innovation, de mettre en réseau les coopérations entre agriculteurs (y compris par le biais des organisations de producteurs), d'améliorer l'investissement dans les zones rurales et de susciter de nouvelles vocations d'agriculteur (par un dispositif obligatoire d'aide à l'installation couvrant toute l'Union européenne).

La fin de la communication de la Commission européenne, consacrée à la dimension mondiale (et commerciale) de la PAC se situe très en retrait des cinq points de la résolution du Sénat, portant sur les enjeux du commerce extérieur des produits agricoles. L'écart apparaît ici particulièrement sensible avec le cinquième axe de réflexion du travail des Sénateurs : alors que ces derniers ont avancé des préconisations précises, le document de la Commission se borne à des considérations générales. On y note simplement la nécessité de « *prendre en considération, dans les négociations commerciales, le caractère sensible des produits (..) et (de) réfléchir aux moyens de remédier à la répartition géographique inégale des avantages et désavantages que les accords commerciaux de l'Union (...) entraînent pour le secteur agricole* ».

**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 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 – **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 également aux associations d'OP (AOP). 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.



---

### III. LE CONTENU DE LA SECONDE PROPOSITION EUROPÉENNE EN FAVEUR DE LA PRÉSERVATION D'UNE PAC FORTE

Au regard des éléments sur le fondement desquels s'engage la négociation, il apparaît indispensable que le Sénat prenne position, une seconde fois, sur les contours de la future Politique agricole commune.

Vos rapporteurs n'entendent pas revenir pour cela sur les analyses formulées dans leur rapport d'information de juillet 2017, qui n'ont nul besoin d'être modifiées.

De la même façon, les termes de la résolution du Sénat du 8 septembre 2017 demeurent valables.

L'objet de cette seconde proposition de résolution consiste exclusivement, en cherchant à aller à l'essentiel, à actualiser 5 points clé de la future négociation. Sont ainsi mis en avant : l'impérieuse nécessité d'un budget stable en euros, de 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, ainsi que de fortes interrogations sur la possibilité d'aboutir à un accord « au forceps » sur la PAC, d'ici au printemps 2019.

Le texte de la nouvelle proposition de résolution comporte, au total, 23 demandes et recommandations, précédées par un ensemble de quatre considérants.

Le premier des considérants vise à rappeler l'extrême fragilité de l'agriculture européenne, au sein de laquelle l'agriculture française, « *exsangue* » en raison des crises des dernières années, perd progressivement de sa compétitivité, année après année, depuis le début des années 2000. Ce constat lucide et cruel ne peut être occulté : il appelle une « *stratégie offensive* » destinée à « *sortir de cette spirale négative* ».

Deux autres considérants soulignent que « *que les modalités actuelles de fonctionnement de la PAC n'assurent pas une protection suffisante aux exploitants agricoles, en particulier face à la volatilité des prix agricoles* » et que l'on ne peut s'en tenir aux seules avancées du « règlement Omnibus » : « *les outils de gestion de crise de la PAC ne sont ni assez efficaces, ni suffisamment réactifs* ».

Le quatrième considérant expose le cœur de la démarche proposée par vos rapporteurs, en faisant valoir que « *les éléments préparatoires, disponibles à ce jour sur la prochaine réforme de la PAC, ne répondraient que très partiellement aux préconisations de la résolution du Sénat du 8 septembre 2017, voire en contrediraient certains points essentiels* ». Sauf à se résigner à pareille situation, il apparaît, dès lors, indispensable que le Sénat, réaffirme ses priorités pour la prochaine réforme de la PAC.

### **A. OBTENIR UN BUDGET STABLE EN EUROS SUR LA PÉRIODE 2021/2027**

S'agissant, en premier lieu, du budget de la Politique agricole commune, la présente proposition de nouvelle résolution entend aller beaucoup plus loin que celle du 8 septembre 2017. Quatre points y sont consacrés, cette fois en utilisant des termes très précis. Il est demandé « *a minima que la PAC bénéficie, pour la période 2021-2027, d'un budget stable en montant en euros* ».

Ce refus que la PAC soit « *la variable d'ajustement du budget de l'Union européenne* », consécutif au Brexit et aux nouvelles priorités de l'Union est motivé. La proposition de résolution déplore ainsi que la Politique agricole commune soit si souvent présentée comme une « *vieille politique* » ayant une « *moindre valeur ajoutée européenne* ». Ce discours semble destiné, de façon subliminale, à justifier de futures « *coupes sombres* », alors même que l'agriculture européenne est hors d'état de les supporter. Au surplus, si une telle réduction de format venait à être décidée, il s'agirait d'un revirement à contre-courant de la politique suivie par les autres grandes puissances mondiales « *à commencer par la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Russie, qui ont a contrario fortement accru leur effort budgétaire dans ce secteur* ».

Puisque la question budgétaire constitue manifestement « *l'épée de Damoclès* » menaçant, à court terme, l'édifice de la PAC, la proposition de résolution demande aux autorités européennes de partager ce constat. Elle « *soutiendra* » (également) « *toutes les démarches des autorités françaises qui s'opposeraient à cette perspective* » (celle des coupes budgétaires) « *dans les négociations à venir* ».

### **B. CONJURER LE RISQUE D'UNE « VRAIE FAUSSE » SIMPLIFICATION DU MODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PAC**

Le second axe de la résolution porte sur ce qui constitue, aux yeux de la Commission européenne, le cœur de la prochaine réforme, telle qu'elle la conçoit.

Un nouveau mécanisme de mise en œuvre de la PAC devrait, en effet, permettre de concilier simplification et meilleure efficacité, grâce à une plus grande subsidiarité.

Sur le papier, on ne peut naturellement que souscrire à de tels objectifs. Néanmoins, l'expérience des Plans de développement régionaux du « *second pilier* », à la complexité byzantine unanimement reconnue, conduit à redouter une vraie fausse simplification. S'y ajoutent des risques élevés de distorsions de concurrence, dans la mesure où certains États membres pourraient être tentés d'utiliser le principe de subsidiarité pour gagner en compétitivité, en ayant recours au « *moins-disant réglementaire* ». Inversement, d'autres pays, dont le nôtre fournit parfois l'illustration, pourraient vouloir aller au-delà des normes minimales européennes.

---

Lors de la présentation de ce nouveau schéma de fonctionnement de la PAC, la Commission européenne s'est trouvée confrontée aux interrogations et au scepticisme des États membres. Elle s'est alors engagée à fournir des réponses aux questions posées, par des illustrations concrètes des nouvelles procédures envisagées. Ces assurances n'ont pas encore été fournies. Parallèlement, depuis le début de l'année 2018, le débat sur la PAC tend à se focaliser sur d'autres aspects, à commencer par le processus d'harmonisation des paiements directs ou le couplage des aides. Il convient pourtant que les problèmes soulevés soient résolus, avant d'envisager un « saut dans l'inconnu ».

C'est pourquoi la proposition de résolution *« juge 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 sont 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 »*.

### **C. REFUSER LE STATU QUO SUR LES RÈGLES DE CONCURRENCE ET SUR LA GESTION DES CRISES**

La troisième orientation de la proposition de résolution consiste à refuser le *statu quo*, qui semblerait se dessiner sur plusieurs points clés, à la suite des avancées introduites par le « règlement Omnibus ». La Commission européenne pourrait, en effet, se satisfaire de ce succès, en considérant qu'il épuise les sujets de discussions, du moins à court terme.

Après avoir reconnu l'apport du « règlement Omnibus », la proposition de résolution fait valoir que ce texte ne *« constitue qu'une étape dans la voie d'une meilleure sécurisation des revenus des agriculteurs, grâce à une plus large palette d'instruments, notamment assurantiels »*.

Six autres points sont ensuite consacrés aux progrès souhaités par vos rapporteurs, tant en matière de gestion des risques, que de modalités d'intervention sur les marchés en période de crise ou d'adaptation des règles de concurrence.

Le texte demande, en particulier, une activation du système - aujourd'hui inopérant - de réserve de crise du budget européen et sa transformation en un mécanisme triennal. Un autre point recommande de donner la priorité aux *« mécanismes d'aides volontaires à la réduction de la production, lesquels ont enregistré des résultats remarquables à la fin de l'année 2016, pour enrayer l'effondrement des prix du lait »*.

Le texte envisage également *« le basculement d'une partie du montant des aides découplées vers des mécanismes de gestion des risques, ou la création de nouveaux outils au sein du premier pilier, ou bien encore l'activation des mécanismes existants du second pilier »*.

Puis, la proposition de résolution « *réitère 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 alimentaire, ce que la réglementation européenne ne permet pas encore suffisamment* ».

L'urgence à agir dans ce domaine est illustrée par un exemple précis : la proposition de résolution « *demande que la lutte contre les pratiques commerciales déloyales des firmes transnationales et contre les pratiques des « centrales offshore » d'optimisation fiscale du secteur de la distribution, fasse l'objet d'une réglementation européenne* ».

#### **D. RAPPELER LES ENJEUX DU COMMERCE INTERNATIONAL, DU SOUTIEN AUX TERRITOIRES, DE L'ENCOURAGEMENT À L'INNOVATION ET DES EXTERNALITÉS POSITIVES**

La quatrième orientation de la proposition réaffirme l'importance de plusieurs enjeux importants pour l'avenir de la PAC<sup>1</sup>. Outre le commerce international, il s'agit, en particulier, de la prise en compte des zones défavorisées, de la préservation des territoires et de l'emploi, ainsi que du soutien à l'innovation et à la recherche. S'y ajoute la reconnaissance, à sa juste valeur dans la rémunération des agriculteurs, des externalités positives induites par les activités agricoles, au niveau de l'environnement et de la société.

La proposition de résolution reprend ensuite *ne varietur* la partie de la résolution du 8 septembre 2017 relative au commerce international. Cette reprise se justifie par l'importance des négociations commerciales en cours, à commencer par celles avec les pays du Mercosur, qui ont dominé l'actualité des derniers mois.

Ainsi, après avoir rappelé le principe de réciprocité et exigé une concurrence loyale dans les échanges internationaux, la proposition de résolution approuve les 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.

La proposition de résolution demande également une amélioration des outils de pilotage permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences ex ante et ex post, des choix opérés lors des négociations commerciales. Elle souhaite également que « *la Commission européenne consacre autant de ressources administratives au suivi des accords commerciaux déjà signés, qu'à l'ouverture de nouvelles négociations commerciales* ».

---

<sup>1</sup> Vos rapporteurs renvoient également, pour plus de précisions, à leur rapport d'information n°672 (2016-2017) « PAC : traverser le cap dangereux de 2020 », en particulier aux pages 101 et 115, sans omettre les autres passages consacrés à la notion d'agriculteur actif.

---

Enfin, la proposition de résolution « *demande que la Commission européenne soit particulièrement attentive à la préservation des relations commerciales futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, dans les domaines de l'agriculture et de la pêche* ».

#### **E. POSER LA QUESTION DU DESSERREMENT DU CALENDRIER DE NÉGOCIATION**

En dernier lieu, la proposition de résolution européenne s'interroge sur la possibilité de conclure les négociations en cours d'ici au printemps 2019, tant ce calendrier apparaît irréaliste, sur le plan pratique, au regard des précédents. Arriver à un accord au terme d'une « marche forcée » d'un an fait courir le risque « d'étouffer » le débat sur la PAC. Il apparaît d'ailleurs très significatif, à cet égard, que la communication de la Commission européenne ne comporte pas de réflexion d'ensemble sur les objectifs à venir de la Politique agricole commune.

\*

En définitive, la première résolution européenne du Sénat sur l'avenir de la PAC visait à envoyer « *un message politique fort adressé au président de la Commission européenne et au Président du Parlement européen, (qui) renforcera utilement les efforts déjà engagés par les pouvoirs publics français pour faire entendre la position française sur l'avenir de la PAC* ».

Il est à craindre que ce message politique fort n'ait pas ou guère été entendu, d'où l'urgence d'en formuler un second, en des termes plus précis. Cette fois, il s'adresse d'ailleurs même plus encore aux autorités politiques françaises, qu'il engage à faire valoir cette position au Conseil.



---

## CONCLUSION

Au vu des premiers éléments du processus de négociation, il semblerait, pour reprendre les mots employés par Paul Verlaine, dans son célèbre poème *Chanson d'automne*, qu'« *un vent mauvais* » souffle sur la prochaine réforme de la PAC.

Il s'agit fondamentalement de conjurer un triple risque : d'une part, celui d'une PAC « au rabais » par assèchement de ses ressources budgétaires, d'autre part, celui d'un *statu quo* en matière de gestion des risques, d'intervention et de règles de concurrence, enfin, celui de distorsions supplémentaires au dépens de la France, résultant du nouveau mode de mise en œuvre envisagé par la Commission.

L'agriculture européenne et notamment française est bien trop fragile, et trop meurtrie par les crises des dernières années, pour subir des « coupes budgétaires », qui plus est de grande ampleur. Seule politique fondatrice de l'Union européenne et, à ce jour encore, seule politique intégrée, la PAC a besoin *a minima* d'un budget stable en euros courants.

Le débat public sur la prochaine réforme ne doit d'ailleurs pas se focaliser sur la seule dimension budgétaire. On peut le regretter, en effet, mais le sentiment est largement répandu dans le monde agricole que le fonctionnement actuel de la PAC convient de moins en moins à la France. S'y ajoute une réalité tout aussi dérangement : la perte de compétitivité de notre agriculture sur les marchés internationaux, y compris et surtout à l'intérieur de l'Union européenne, depuis le début des années 2000. L'évolution de notre solde commercial en témoigne.

La France, première puissance agricole de l'Union, doit définir une stratégie offensive pour contrer ces tendances défavorables et pleinement assumer, comme ses partenaires, de défendre ses intérêts.

L'agriculture est un enjeu stratégique de premier ordre, ne serait-ce qu'au regard des standards alimentaires élevés exigés par les 500 millions de consommateurs européens. 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.

Les sénateurs des commissions des affaires économiques et des affaires européennes ne sauraient se résigner à prendre acte, avec mélancolie, des prémices défavorables de la négociation qui s'ouvre.

En ce sens, cette deuxième proposition de résolution sur la réforme de la PAC ambitionne de servir de signal d'alarme, au niveau institutionnel français, conjugué à un appel au sursaut, au plan européen.

**Il n'est pas encore trop tard pour renverser le cours des choses.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 12 avril 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation, le débat suivant s'est engagé :

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – Nos commissions des affaires européennes et des affaires économiques ont l'habitude de réfléchir et de travailler ensemble sur les questions ressortissant à la politique agricole commune (PAC). Très naturellement, nous examinons donc conjointement une nouvelle résolution européenne relative à la prochaine réforme de la PAC.

En juillet 2017, nos collègues Claude Haut, Daniel Gremillet, Pascale Gruny et Franck Montaugé ont réalisé un important travail sur ce sujet capital. Nous avons ainsi publié un rapport d'information solide, complété par une première proposition de résolution européenne, devenue résolution du Sénat le 8 septembre de la même année. Rétrospectivement, il est permis de penser que cette prise de position anticipée était judicieuse et le titre choisi pour notre rapport – *PAC : traverser le cap dangereux de 2020* –, prémonitoire. En effet, les réflexions de la Commission européenne, censées préfigurer les contours de la prochaine réforme, apparaissent décevantes : elles ne reprennent que très imparfaitement, voire contredisent sur le plan budgétaire, les recommandations de la résolution précitée du Sénat. Pour reprendre les mots du commissaire européen à l'agriculture et au développement rural Phil Hogan, « *jamais la PAC n'a été autant sous pression* », pression naturellement budgétaire, sous l'effet conjugué des pertes de ressources dues au Brexit et de l'émergence de nouvelles priorités politiques européennes.

Au-delà des seules considérations financières, la PAC justifierait pourtant une réforme d'envergure, qui ne se borne pas à en réduire le format en guise de variable d'ajustement du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. Je puis vous fournir une information toute récente, obtenue lors de ma rencontre à Bruxelles avec l'eurodéputé Michel Dantin : les crédits de la PAC devraient être réduits de 7 % à 8 %, avec un transfert d'environ 30 % du premier vers le second pilier. Cette orientation semble soutenue par l'Allemagne ; la France va donc devoir se battre ! Hélas, les messages envoyés par le Président de la République sont interprétés par nos partenaires comme le signe d'un revirement historique de la position française de défense de la PAC.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Je souhaite, en préambule, la bienvenue aux auditeurs de l'Institut du Sénat, qui assistent aujourd'hui à nos travaux. Je suis également

heureuse de l'organisation de cette réunion conjointe, dont l'enjeu pourrait se résumer à une question : la prochaine réforme de la PAC est-elle, d'ores et déjà, mal engagée ?

Le président Bizet vient de décrire le contexte défavorable dans lequel s'engage la future réforme, bien loin de nos espoirs de l'an dernier. S'y ajoute la crainte diffuse, mais largement répandue et relayée par la presse européenne, d'un *aggiornamento* historique de la position française. Certains observateurs prêtent même aux pays dits du « groupe de Višegrad » l'ambition de reprendre le rôle traditionnel joué par la France dans la protection de la PAC. Dès lors, le Sénat se devait de prendre à nouveau position, en formulant de nouvelles recommandations aux autorités politiques françaises et européennes. Telle est l'ambition de cette seconde proposition de résolution européenne.

Daniel Gremillet présentera d'abord le contexte et les enjeux de la négociation, ainsi que les propositions de la Commission européenne. Pascale Gruny exposera ensuite la problématique du budget de la PAC, véritable « épée de Damoclès » au-dessus de la prochaine réforme, qui justifie de placer cette priorité en tête de notre nouvelle résolution. Claude Haut avait prévu de s'exprimer sur le refus du *statu quo*, tant pour les règles de concurrence qu'en matière de gestion des crises. Notre collègue étant retenu dans son département, Jean Bizet rendra compte de ses analyses. Enfin, Franck Montaugé présentera le dernier axe de la proposition de résolution, qui rappelle nos positions sur les enjeux du commerce international, sur le nécessaire soutien aux territoires et à l'innovation, ainsi que sur les externalités positives de l'agriculture.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – La communication publiée par la Commission européenne le 29 novembre 2017 a symboliquement marqué l'ouverture du débat public sur l'avenir de la PAC. La Commission y propose de conserver une PAC à deux piliers, avec une aide au revenu qui relèverait du premier pilier et des mesures en faveur de l'investissement, de la gestion des risques ou des zones rurales rattachées au second pilier. Il n'y aurait aucun bouleversement en matière d'organisation des marchés agricoles et d'intervention sur ceux-ci. Le document rappelle que la PAC doit rester orientée vers le marché et évoque simplement un renforcement du rôle des organisations de producteurs. Les innovations proposées consistent, pour l'essentiel, en un nouveau mode de mise en œuvre de la PAC. Ce schéma simplifierait drastiquement cette politique, en retenant une approche par les résultats, plutôt que par les moyens, concernant le verdissement et la conditionnalité environnementale. La Commission souhaiterait ainsi que les États membres s'engagent sur un plan stratégique de mise en œuvre de la PAC, couvrant désormais les deux piliers. L'éco-conditionnalité, le verdissement et le dispositif des mesures agroenvironnementales seraient remplacés par des mesures définies dans chacun des vingt-sept pays de l'Union. Les aides distribuées seraient conditionnées à l'engagement des

---

agriculteurs sur le respect des pratiques vertueuses. Les pratiques seraient définies et contrôlées au niveau de chaque État membre. Concrètement, la Commission européenne propose de supprimer l'approche uniforme en matière d'application de la PAC pour davantage de subsidiarité.

Les orientations de la Commission ont reçu, dès le mois de novembre 2017, un accueil très réservé. Les craintes exprimées portaient aussi bien sur le risque de distorsions de concurrence que sur celui d'une « renationalisation » de la PAC. Paradoxalement, le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC semble désormais ne plus être remis en cause par les États membres, car le débat se focalise sur d'autres aspects de la négociation. Ainsi, lors de la dernière réunion du Conseil « agriculture et pêche », qui s'est tenue le 19 mars dernier, la présidence bulgare n'est pas parvenue à obtenir un accord sur le schéma général de la PAC après 2020. Ses propositions de conclusions n'ont été soutenues *in fine* que par vingt-trois États membres : la Pologne, la Slovaquie et les trois États baltes ont exigé que l'objectif d'une convergence externe « rapide et complète » entre les niveaux d'aides directes dans les différents pays de l'Union soit inscrit dans le texte. *A contrario*, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, l'Italie, l'Autriche et, dans une moindre mesure, la Belgique et l'Allemagne refusaient la moindre mention de ce dispositif, qui dépend d'abord du cadre financier pluriannuel. Les aides couplées ont également fait débat, mais de manière moins virulente : les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et, surtout, l'Allemagne demandaient qu'elles restent limitées.

En définitive, la réforme de la PAC demeurera dans le flou tant que le contexte budgétaire d'ensemble restera incertain. Or les propositions de la Commission européenne sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ne sont pas attendues avant le 2 mai 2018, soit moins de deux mois avant le Conseil européen des 28 et 29 juin. L'annonce du président Bizet sur les informations glanées lors de son déplacement à Bruxelles confirme les éléments dont nous avons connaissance.

**Mme Pascale Gruny, rapporteure.** – Je vous présenterai, pour ma part, les dispositions de notre résolution sur le budget de la future PAC, au regard des chiffres inquiétants dont nous disposons. Notre collègue Jean Bizet ne nous a, à cet égard, guère rassurés.

La Commission européenne s'efforce de synchroniser le calendrier de préparation de la réforme de la politique agricole commune après 2020 et celui du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. Les deux dossiers, intimement liés, devraient progresser parallèlement pour aboutir à un accord, idéalement avant les prochaines élections au Parlement européen prévues en mai 2019. Cet objectif se traduit par un calendrier de travail particulièrement contraint.

La difficulté, incontournable, réside dans le manque de ressources au regard des ambitions de l'Union européenne, aggravée par la perspective

du Brexit, dont le coût est estimé à 12 ou 13 milliards d'euros par an. Dans ce contexte, les économies envisagées pour la PAC par la Commission européenne correspondraient à un recul de 5 % à 10 % par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020, perspectives que le président Bizet a plutôt annoncées entre 7 % et 8 %. Une diminution annuelle du budget de la PAC de l'ordre de trois milliards d'euros est officiellement évoquée. Au regard d'un tel effort, l'éventuel plafonnement des aides à hauteur de 100 000 euros, voire de 66 000 euros, par exploitation serait susceptible de permettre une économie annuelle de l'ordre, respectivement, d'un et deux milliards d'euros. S'y ajouterait, pour la France, l'impact défavorable, non quantifié à ce jour, des revendications des pays de l'Est de l'Union européenne portant sur une accélération du processus d'harmonisation des montants des paiements directs. Il s'agit d'un jeu à somme nulle entre les vingt-sept États membres ; dès lors, cet effort ne pourrait que venir s'ajouter aux coupes budgétaires envisagées par le commissaire Oettinger. Comment y consentir lorsqu'un tiers des agriculteurs français a des revenus de l'ordre de 350 euros par mois ?

Ces éléments nous conduisent à aborder le problème de front dans la rédaction de notre proposition de résolution. Nous y consacrons quatre points, en commençant par demander « *a minima que la PAC bénéficie, pour la période 2021-2027, d'un budget stable en montant en euros* ». La proposition de résolution déplore que la PAC soit si souvent présentée comme une « vieille politique » ayant une « moindre valeur ajoutée européenne » : ce discours semble destiné, de façon subliminale, à justifier de futures coupes sombres, alors que l'agriculture européenne est hors d'état de les supporter. Au surplus, si une telle réduction de format venait à être décidée, il s'agirait d'un revirement à contre-courant de la politique suivie par les autres puissances mondiales, « *à commencer par la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Russie, qui ont a contrario fortement accru leur effort budgétaire dans ce secteur* ».

Puisque la question budgétaire constitue manifestement une épée de Damoclès menaçant, à court terme, l'édifice de la PAC, la proposition de résolution demande aux autorités européennes de partager ce constat. Elle « *soutiendra [également] toutes les démarches des autorités françaises qui s'opposeraient à cette perspective [celle des coupes budgétaires] dans les négociations à venir* ».

**M. Jean Bizet, président.** – Je m'exprime à présent au nom de notre collègue Claude Haut. Le second axe de la proposition de 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 souhaitons, en effet, conjurer le risque d'une simplification en trompe-l'œil, qui ne profiterait paradoxalement qu'à la direction générale de l'agriculture et du développement rural à Bruxelles, sans bénéficier aux premiers intéressés, les agriculteurs. Philosophiquement, nous souscrivons bien sûr aux objectifs annoncés, visant à concilier simplification et meilleure efficacité

---

grâce à une plus grande subsidiarité. Mais l'expérience des plans de développement régionaux du second pilier, à la complexité byzantine unanimement reconnue, laisse perplexe. Le risque de distorsions de concurrence paraît, en outre, élevé : certains États membres, notamment les pays du Nord de l'Europe, pourraient être tentés d'utiliser le principe de subsidiarité pour gagner en compétitivité, en ayant recours au « moins-disant réglementaire ». Inversement, d'autres pays, dont la France, pourraient vouloir aller au-delà des normes minimales européennes. Tel est d'ailleurs notre penchant habituel : nous ne nous investissons pas suffisamment en amont dans les mécanismes européens de décision, puis, lorsqu'intervient la transposition, tardive, en droit national, nous nous appliquons à nous montrer bons élèves, quitte à être victimes des distorsions de concurrence que nous créons ainsi.

La Commission européenne s'est d'emblée trouvée confrontée au vif scepticisme des États membres. Elle s'est alors engagée à préciser sa position grâce à des illustrations concrètes des nouvelles procédures envisagées, mais ces assurances n'ont pas encore été fournies. Il convient pourtant que les problèmes soient résolus, avant d'envisager un tel saut dans l'inconnu ! En conséquence, la proposition de résolution *« juge 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 fait valoir que *« faute de disposer de ces informations, le schéma de simplification proposé par la Commission européenne ne serait qu'une pétition de principe »*.

La troisième orientation de la proposition de résolution consiste à refuser le *statu quo*, qui semble se dessiner sur les règles de concurrence comme de gestion des crises à la suite des avancées introduites par le règlement européen dit « Omnibus » applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La Commission européenne pourrait, en effet, se satisfaire de ce succès. Après avoir reconnu l'apport considérable de ce règlement – souvenez-vous de la récente audition de Michel Dantin –, la présente proposition de résolution fait donc valoir que ce texte ne *« constitue qu'une étape dans la voie d'une meilleure sécurisation des revenus des agriculteurs, grâce à une plus large palette d'instruments, notamment assurantiels »*.

Six autres points sont ensuite consacrés aux progrès souhaités par vos rapporteurs, tant en matière de gestion des risques, que de modalités d'intervention sur les marchés en période de crise ou d'adaptation des règles de concurrence. Le texte demande, en particulier, une activation du système, actuellement inopérant, de réserve de crise du budget européen et sa transformation en un mécanisme triennal. Il recommande également de donner la priorité aux mécanismes d'aides volontaires à la réduction de la production, sans comportement opportuniste de « passager clandestin ». Je vous renvoie ici à l'année 2016 : seuls les pays vertueux, notamment la France et l'Allemagne, ont utilisé le mécanisme de réduction volontaire de la

production de lait, tandis que les Pays-Bas et l'Irlande ont continué à produire, parfois avec une croissance à deux chiffres. Or, les parts de marché alors gagnées n'ont pas été restituées...

La proposition de résolution envisage en outre « *le basculement d'une partie du montant des aides découplées vers des mécanismes de gestion des risques, ou la création de nouveaux outils au sein du premier pilier, ou bien encore l'activation des mécanismes existants du second pilier* ». Jusqu'alors, il était possible de faire transiter 3 % du montant des aides en gestion du risque, mais les professionnels estiment que le juste taux se situe plutôt à 10 %, ce qui ferait reculer d'autant le premier pilier.

Puis, la proposition de résolution « *réitère 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 alimentaire, ce que la réglementation européenne ne permet pas encore suffisamment* ». Je salue ici le travail réalisé par Phil Hogan avec la création de la *task force*, en faveur de laquelle Sophie Primas et moi nous étions engagés. Nous pourrions enfin mettre en place un mécanisme proche de celui adopté par les Américains dès 1922 avec le *Capper-Volstead Act*, permettant aux agriculteurs de se regrouper (en ne soumettant pas les coopératives à la législation anti-trust). Précédemment, l'Europe avait plutôt malheureusement favorisé le regroupement des acteurs de la grande distribution...

**M. Franck Montaugé, rapporteur.** – La quatrième orientation de cette nouvelle résolution réaffirme l'importance des enjeux, pour l'avenir de la PAC, du commerce international, du soutien à l'innovation, à l'emploi, ainsi que de la préservation des territoires.

La réforme de la PAC doit prendre en compte de manière claire et ambitieuse le développement territorial : les difficultés économiques de nombre de nos territoires nous y engagent. Pour illustrer mon propos, je citerai l'injuste et inéquitable révision de la carte des zones défavorisées simples (ZDS), qui se traduira, dans le Gers et dans l'Aude par exemple, par l'inéligibilité de territoires où, en raison de la topographie et de la nature des sols, la seule activité agricole possible est l'élevage. L'interruption des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) conduira à des drames économiques et sociaux et créera des territoires en déshérence. Ce n'est pas acceptable !

La future PAC doit permettre un soutien ciblé, renforcé et pérenne à ces exploitations défavorisées dans le cadre du second pilier. Dans les territoires déjà en difficulté ou qui pourraient le devenir, la poursuite de l'économie agricole et la sauvegarde des emplois doivent être affirmés comme des objectifs explicites. Le « darwinisme territorial » que nous constatons doit être éradiqué ! Des aides spécifiques couplées à l'élevage et le soutien aux démarches de qualité doivent y contribuer. Afin de préserver les différents types d'agriculture, il convient également d'envisager la modulation des aides de la PAC en fonction de l'emploi créé ou subsistant.

---

La proposition de résolution demande, en outre, la juste reconnaissance des services d'intérêt général que l'agriculture rend à la société en matière climatique et environnementale, comme le stockage du CO<sub>2</sub> dans les sols et les forêts par exemple. Ces externalités positives justifient un renouvellement de l'approche européenne avec de véritables paiements pour services environnementaux, qui doivent faire partie intégrante de la rémunération de l'agriculteur.

Le texte reprend ensuite, *in extenso*, la partie relative au commerce international de la résolution du Sénat du 8 septembre 2017, en raison de l'importance des négociations commerciales en cours, notamment celles avec les pays du Mercosur. Après avoir rappelé le principe de réciprocité et exigé une concurrence loyale dans les échanges internationaux, la résolution du Sénat approuvait les 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. Le texte que nous avons alors adopté demandait également une amélioration des outils de pilotage permettant d'évaluer, *ex ante* et *ex post*, les choix réalisés lors des négociations commerciales internationales. Il souhaitait enfin que « *la Commission européenne consacre autant de ressources administratives au suivi des accords commerciaux déjà signés, qu'à l'ouverture de nouvelles négociations commerciales* ». Ces éléments demeurent pertinents. Nous proposons simplement d'y ajouter le Brexit en demandant « *que la Commission européenne soit particulièrement attentive à la préservation des relations commerciales futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, dans les domaines de l'agriculture et de la pêche* ».

Enfin, la proposition de résolution s'interroge sur la possibilité de conclure l'ensemble des négociations sur l'avenir de la PAC d'ici au printemps 2019. Au regard des précédents, ce calendrier apparaît irréaliste à la plupart des observateurs : jusqu'à présent, pareil exercice n'a jamais été mené à bien en moins de deux ans. Viser un accord au terme d'une « marche forcée » d'un an, dans un contexte complexe et compte tenu de l'importance des enjeux, fait courir le risque d'étouffer le nécessaire débat public, qui doit se tenir au-delà du seul monde agricole.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Au vu des premiers éléments du processus de négociation, il semblerait, pour reprendre les mots employés par Paul Verlaine dans son célèbre poème *Chanson d'automne*, qu'« un vent mauvais » souffle sur la prochaine réforme de la PAC.

La première résolution européenne du Sénat visait à envoyer, « *un message politique fort adressé au président de la Commission européenne et au président du Parlement européen, [qui] renforcera utilement les efforts déjà engagés par les pouvoirs publics français pour faire entendre la position française sur l'avenir de la PAC* ». Il est à craindre que ce message politique fort n'ait pas, ou guère, été entendu, d'où l'urgence d'en formuler un second, en des termes plus précis. Il s'adresse cette fois plus encore aux autorités politiques

françaises, qu'il engage à faire valoir cette position au Conseil. Peut-être l'intervention du Président de la République dans l'Orne ce jour laissera-t-elle augurer d'une position plus clairement engagée ? Notre collègue Franck Montaugé le rappelait : la réforme de la PAC touche au fondement de l'Union européenne. Nous ne pouvons échouer en travaillant dans l'urgence : tout l'édifice européen en serait fragilisé.

**M. Jean Bizet, président.** – La France, première puissance agricole de l'Union européenne, doit définir une stratégie offensive pour contrer les tendances défavorables à l'œuvre et pleinement assumer, comme ses partenaires, de défendre ses intérêts.

L'agriculture représente un enjeu stratégique de premier ordre, ne serait-ce qu'au regard des standards alimentaires élevés exigés par les 500 millions de consommateurs européens, sur lesquels nous suscitons de vives envies. En effet, l'établissement de critères de qualité exigeants a permis à la France d'exporter massivement et avec succès ses produits. La PAC n'est donc pas une politique du passé, mais d'avenir, ce qu'ont parfaitement compris nos partenaires commerciaux.

Nos commissions ne sauraient se résigner à prendre acte, avec mélancolie, des prémices défavorables de la négociation qui s'ouvre. Notre deuxième proposition de résolution sur la réforme de la PAC ambitionne d'être un signal d'alarme au niveau français, conjugué à un appel au sursaut au plan européen. Il n'est pas encore trop tard pour renverser le cours des choses !

Lors du dernier cadre financier pluriannuel, nous avons convié des parlementaires des grands pays agricoles européens (la Pologne, l'Italie, l'Irlande) afin de dégager des pistes de travail communes. Nous pourrions réitérer utilement cette expérience, d'autant que, si la Pologne semble se situer sur la ligne française, l'Allemagne s'en éloigne progressivement.

**M. Didier Marie.** – Nous sommes en réalité confrontés à un double combat, sur le cadre financier pluriannuel et sur la PAC, sujets indissociables. La PAC et les fonds structurels représentent environ 70 % du budget européen aux termes du cadre financier qui s'applique jusqu'en 2020. Si une diminution du budget de l'Union européenne se profilait pour la période suivante, nous devons réaliser des économies. Or, le Brexit devrait représenter, pour l'Europe, un manque à gagner compris entre 12 et 14 milliards d'euros. Malgré l'offensive de la France, la majorité des États membres refuse une augmentation des contributions nationales, qui représentent environ 75 % des recettes de l'Union européenne contre seulement 11 % il y a vingt ans, ou la création de ressources propres, dont le Parlement européen a proposé une liste approuvée pourtant à l'unanimité. Afin de financer les trois piliers actuels et d'assumer les nouvelles priorités en matière de sécurité et de défense, il semble inenvisageable de demeurer dans l'épuration fixée à 1,1 % du produit intérieur brut (PIB) européen. Le

---

Parlement européen estime raisonnable de porter ce niveau à 1,3 %. À défaut, nous devons veiller à éviter tout redéploiement dommageable des dépenses. Je m'inquiète, en outre, du glissement éventuel du calendrier de négociation de la réforme de la PAC. Dans la mesure où le cadre financier pluriannuel devra obtenir l'aval du Parlement européen, il m'apparaît délicat qu'il ne soit pas adopté avant les élections. De fait, l'incertitude relative à la composition du prochain Parlement européen comporte un risque politique et pourrait conduire à un retard dans la mise en œuvre du cadre financier à venir, dont dépend naturellement la PAC. La proposition de résolution européenne qui nous est présentée est donc essentielle en ce qu'elle lie réforme de la PAC et adoption du nouveau cadre financier pluriannuel. La PAC doit demeurer un instrument au profit des agriculteurs et non au bénéfice des industriels !

**M. Pierre Cuypers.** – Je partage pleinement l'analyse de nos rapporteurs. J'estime même que certaines de nos positions devraient être plus appuyées. Revenons aux fondamentaux de la PAC, qui furent à l'origine de sa création ! Je déplore également la réputation de « vieille politique », que vous mentionnez dans votre quinzième recommandation. La PAC a, en effet, déjà fait l'objet de multiples réformes, dont aucune n'a d'ailleurs respecté l'agenda initial : systématiquement, des révisions intermédiaires ont été introduites. Quel manque de visibilité et de stabilité pour les entreprises agricoles ! Cette réforme connaîtra peut-être le même destin... Ne nous étonnons alors pas de constater une perte de confiance des agriculteurs dans l'Europe ! À rebours des rondeurs dont il use traditionnellement, le Sénat doit s'opposer fermement à cette réforme. La PAC, seule politique européenne vraiment aboutie, est en réalité un instrument moderne !

**M. Yannick Botrel.** – Je salue le travail des rapporteurs qui fait consensus. La PAC et l'Union européenne sont à la croisée des chemins. Il y a un risque budgétaire. La baisse du budget de la PAC aura un effet sur toutes les agricultures. La convergence des aides européennes ne peut qu'être défavorable à nos agriculteurs. À montant global inchangé, il y a un risque de renationalisation des politiques agricoles. Les États pourraient prendre prétexte de la subsidiarité pour le faire. Je travaille avec Michel Raison sur le double standard des produits alimentaires : des États voudraient introduire, au travers de contentieux, des barrières empêchant l'accès de nos produits à leur marché.

Avec le « Brexit », 12 à 14 milliards d'euros feront défaut. Nos industries agroalimentaires risquent d'avoir des difficultés à entrer dans le marché britannique ; les agriculteurs et le marché européen seront également touchés.

Ces deux dernières années, nous avons vécu un « crash test » en direct. Il faut maintenir des règles de prévention ou de gestion de crise. Ce point n'est pas partagé par tous les États, mais c'est une nécessité absolue dans le contexte de concentration des centrales d'achat. Nous en avons

quatre en France... Ce phénomène franco-français a tendance à gagner d'autres pays européens, et notamment l'Allemagne.

J'ai auditionné hier la FNSEA sur le développement de la filière bio. Les normes environnementales et sanitaires sont plus « tangentes » dans certains pays que chez nous. Comme l'évoquait Franck Montaugé sur les zones défavorisées, si le problème n'est pas résolu, nous risquons d'avoir des déserts agricoles en France.

**M. Joël Labbé.** – Comme je n'ai pu échanger avec Franck Menonville, ma position personnelle n'engage pas le groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE). Je travaille avec la plateforme « pour une autre PAC » et organiserai un colloque avec eux à l'automne. Nous souscrivons au maintien du budget, sinon la réduction du budget doit être limitée au maximum. Gardons une PAC vraiment commune, sans renationalisation. Il est important de prendre en compte ses aspects non seulement économiques, mais aussi sociaux et environnementaux. Certaines externalités positives sont des aménités, mais soyons attentifs aussi aux externalités négatives dues à certaines pratiques agricoles.

Le système assurantiel privé soutenu par de l'argent public ne tient pas : plutôt que de gérer les risques, il faut les prévenir et les anticiper, encourager la diversification et la résilience sur les territoires et dans les exploitations, et revenir à un système de régulation. La diversification permet d'assurer les revenus, y compris par la méthanisation, à condition que celle-ci ne soit pas un prétexte à l'industrialisation de l'agriculture. Nous souhaitons une PAC plus juste, plus verte et plus nourricière pour les Européens. Je souhaite que nous entendions Olivier de Schutter, qui travaille sur un projet de politique alimentaire commune pour l'Europe.

**M. Olivier Henno.** – Le calendrier des négociations est très serré. Ne sous-estimons pas le risque politique. Les négociations n'aboutiront probablement pas avant les élections européennes. Insistons sur la modernité de la PAC. Comme les données numériques dont nous avons débattu précédemment, l'agriculture et la nutrition sont une arme stratégique internationale. La PAC est une politique indispensable, d'une incroyable modernité.

La PAC et la politique structurelle représentent 70 % du budget de l'Union européenne. Mais en cas de réduction du budget, il y aura une tension très forte entre ces deux politiques ; cela ne servira ni les intérêts de la France, ni ceux de l'Union européenne. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce risque, ces politiques étant fondamentales pour l'équilibre des campagnes mais aussi des quartiers ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous ne souhaitons en effet pas opposer les territoires.

**M. Henri Cabanel.** – Félicitations à nos rapporteurs pour cet excellent travail. Nous nous inquiétons tous du risque probable de réduction

---

du budget de la PAC. Lors de la dernière négociation, ce risque était également majeur. L'exécutif européen voulait déjà couper dans ces crédits. Durant la période de négociation, la PAC ne cesse d'évoluer. Il est difficile de s'inscrire à moyen ou long terme.

Les PAC du passé n'ont pas été très efficaces pour l'agriculture française, qui a perdu en compétitivité. Il faut remoderniser et renégocier la PAC pour que notre pays, première puissance agricole, reprenne des couleurs. Vos propositions apportent de nombreuses améliorations.

En politique, lorsqu'on veut se donner les moyens, on se les donne. Je suis assez surpris, voire désabusé, de constater que seul le continent européen délaisse son agriculture, au contraire de la Chine, des États-Unis ou du Brésil qui l'aident beaucoup. Ils ont compris son rôle stratégique d'indépendance alimentaire. Les premiers perdants seront les Français. Nous devons demander que la contribution nationale augmente en raison du Brexit, pour maintenir une agriculture forte et compétitive.

Madame la Présidente, vous espérez que le président de la République annoncera des bonnes nouvelles lorsqu'il s'exprimera sur le milieu rural ; vous êtes optimiste !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je ne fais pas de procès d'intention !

**M. Henri Cabanel.** – Il fait beaucoup de communication, mais il y a peu de fond. Lors de la dernière séance de questions d'actualité, la réponse à une question de Franck Menonville m'a laissé dubitatif... Je m'inquiète de la volonté française de se donner les moyens d'avoir une agriculture forte.

**M. Pierre Ouzoulias.** – À plusieurs reprises, vous avez tenté de dresser un bilan de l'agriculture dans toute sa diversité et sa complexité entre les terroirs, les producteurs et l'alimentation. Je regrette que les états généraux de l'alimentation aient quelque peu oublié les producteurs. Le point essentiel est la grande misère paysanne et la fin des terroirs. Il aurait fallu dire aux Français qu'il y a dans les produits qu'ils consomment une grande part de travail gratuit des paysans, et quantifier cette part. Les paysans atteignent souvent difficilement l'équilibre de leurs dépenses et de leurs recettes à la fin du mois. Si l'on diminue le budget de la PAC, on connaît déjà le résultat : la fin d'un pan entier de l'agriculture et de la ruralité.

Historien de formation, il m'apparaît important de souligner que la surface agricole utile n'a jamais été aussi restreinte depuis 2 000 ans. C'est la première fois que nous produisons sur si peu de terres avec une croissance continue de la population. Voyez ce vers quoi nous allons... Nous sommes en train de remettre en cause notre indépendance alimentaire.

**M. Martial Bourquin.** – Absolument !

**M. Pierre Ouzoulias.** – Si nous continuons avec l’organisation actuelle de l’agriculture, des surfaces agricoles continueront de disparaître. Cette proposition de résolution va dans le bon sens : nous avons besoin d’une véritable prise de conscience, car nous basculons dans un autre modèle de civilisation.

**M. Roland Courteau.** – L’agriculture fournit des services d’intérêt général sur l’environnement ou le climat, avec notamment le stockage du carbone. Mon rapport au nom de l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) rappelait l’initiative « 4 pour 1 000 » de Stéphane Le Foll, qui regroupe une quarantaine d’États et des organismes de recherche sur tous les continents. Les 40 premiers centimètres de terre stockent 850 milliards de tonnes de carbone. Selon les scientifiques, il faudrait augmenter ce taux de 4 pour 1 000, soit 0,4 %, pour contrebalancer, chaque année, les émissions de gaz à effet de serre – qui s’élèvent à 4 milliards de tonnes – et pour fertiliser les sols. La plupart des sols cultivés sont dégradés et 40 % d’entre eux le sont fortement.

Le potentiel de croissance du stockage de carbone au sein des terres cultivées européennes est estimé à 115 millions de tonnes. Il faudrait que la PAC encourage les agriculteurs, les sylviculteurs et la société à stocker plus de carbone. Elle rémunérerait à hauteur de 30 euros la tonne de carbone supplémentaire stockée. Cela coûterait 3,5 milliards d’euros, soit 6 % du budget de la PAC. Il y aurait deux intérêts à cela : contrebalancer les émissions de gaz à effet de serre, avec un effet positif sur le climat ; et fertiliser des sols particulièrement dégradés et qui manquent de matière organique. De quelle manière encourager le stockage ? L’Opecst a dressé une liste de recommandations : maintenir une couverture végétale onze à douze mois sur douze grâce à des cultures intermédiaires ou intercalaires, maintenir les prairies en l’état, enherber les vignes, stopper la déforestation, lutter contre l’artificialisation des terres... L’Institut national de la recherche agronomique (Inra) et l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (Ademe) proposent de réaliser fin 2018 une liste de recommandations et une évaluation très précise à l’échelle de la France, de l’Europe et du monde.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C’est très intéressant. Nous regarderons comment compléter la proposition de résolution avec l’accord des rapporteurs.

**M. Pierre Louault.** – Il y a un risque que le budget de la PAC, fatalement, diminue. Les produits européens peuvent-ils être compétitifs sur le marché mondial ? Ils respectent des normes, des contraintes et ont des prix de revient largement supérieurs aux cours mondiaux. L’Europe ne supportera pas longtemps d’avoir des cours différenciés selon la qualité des produits. Les cours mondiaux sont déterminés par les bourses américaines : du blé est du blé, quelle que soit sa qualité ; même les fruits et légumes subissent cette concurrence.

---

Assumons nos contradictions : bien sûr, il faut stocker le carbone, mais cela suppose de ne pas travailler le sol. Actuellement, personne ne sait le faire sans glyphosate.

**M. Henri Cabanel.** – Si !

**M. Jean Bizet, président.** – C'est un autre débat...

**M. Pierre Louault.** – Mes collègues en agriculture biologique n'ont qu'un seul moyen : le travail du sol et l'enfouissement...

**M. Jean-Claude Tissot.** – Attention à ne pas tuer l'esprit communautaire par une plus grande subsidiarité : les plus puissants referont alors des politiques agricoles nationales. Prenons garde aux engagements déjà pris par les agriculteurs français. Bien sûr, il faudra une transition, mais si on modifie fortement le système d'aides, du jour au lendemain d'une année sur l'autre, cela provoquera des problèmes sur les exploitations. Les décisions que nous prendrons pourront laisser des territoires entiers déserts, notamment des zones à forte composante rurale. Un paysan permet également sept emplois induits en amont ou en aval.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Je vous remercie de vos interventions et de votre soutien à cette résolution qui complète la précédente. Nous avons peut-être eu tort de ne pas en reprendre certains points, comme la capacité de l'Union européenne à être sur les marchés internationaux compte tenu des contraintes qu'elle s'impose. Nous avons récemment adopté une résolution sur les échanges bilatéraux avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, qui donne un aperçu du positionnement fort du Sénat.

Le sujet dont nous débattons dépasse largement le champ des aides aux agriculteurs. La PAC est un enjeu stratégique, à la veille des élections européennes, pour la souveraineté alimentaire. L'agriculture s'inscrit dans le temps long. Le futur n'est pas écrit, la future PAC apportera des réponses. Politique fondatrice de l'Europe lors de sa création, elle a un impact sur l'emploi dans nos territoires.

Je me réjouis de l'unanimité semblant se dessiner : la France a besoin d'être forte sur le sujet. Un accord du Sénat sur ce point stratégique « oblige », pour ainsi dire, le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement dans l'orientation à donner à cette politique et dans la défense de son budget.

Les agriculteurs travaillent sur du vivant et avec le climat : des crises sanitaires et climatiques peuvent survenir à tout instant. Je m'associe à mes trois collègues pour la gestion de crise. Le point 24 de la résolution est très important : il faudrait préférer un budget triennal à un budget annuel pour donner à l'Union européenne la capacité d'intervenir pour gérer des crises. C'est un élément majeur de cette politique, notamment lorsqu'on voit les

tensions politiques existant avec la Russie il y a quelques années - même si elles ne sont plus aussi importantes aujourd'hui.

**Mme Sophie Primas, présidente.** - On ne sait pas ce qui peut se passer...

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** - Il faut une Europe courageuse, qui dessine un projet alimentaire et qui sécurise ceux qui investissent dans la production agricole. On oublie souvent de le dire : la France doit prendre une place stratégique dans le domaine du stockage du carbone. Si l'on additionne l'agriculture et la forêt, nous sommes l'espace avec la plus grande capacité d'Europe pour répondre aux exigences sociétales et climatiques. Ce point majeur fait partie de la mise en œuvre de la PAC.

**Mme Pascale Gruny, rapporteure.** - Je m'associe complètement aux propos de mon co-rapporteur sur l'importance de l'agriculture pour la France et pour l'Europe. Il nous manque des ressources propres. Si nous en disposions, nous pourrions avoir un budget européen plus important ; il serait donc plus facile de défendre la PAC. Cela reste un sujet d'actualité qui n'avance pas assez vite.

La PAC est bien sûr une politique moderne. Effectivement, elle est régulièrement révisée, et l'adaptabilité des agriculteurs est exceptionnelle. Cela ne date pas d'hier avec les outils numériques -même s'ils constituent une véritable révolution pour tout un chacun. Les agriculteurs doivent être adaptables et polyvalents en permanence, et revoir leurs méthodes de travail.

Nous devons être attentifs à l'indépendance alimentaire et à nos territoires, que l'agriculture façonne. Nous voyons que les surfaces diminuent.

Monsieur Labbé, la prévention n'est pas facile : dans l'Aisne, on peut prévoir d'avoir du soleil le matin mais il pleut en réalité... C'est très difficile de prévoir les aléas climatiques et sanitaires, qui sont de plus en plus nombreux.

**M. Franck Montaugé, rapporteur.** - Les grands changements civilisationnels à l'échelle des siècles ont mobilisé, à chaque fois, l'agriculture. Lorsque nos aïeux ont délaissé la chasse pour cultiver sur place, ce fut un grand changement civilisationnel. Nous sommes à l'époque de l'anthropocène, le moment de l'histoire de l'humanité où l'homme a un pouvoir sur l'écosystème qu'il n'avait jamais détenu auparavant... Comme il y a des milliers d'années, l'agriculture a, en grande partie, les clefs de la maîtrise de notre humanité. Nous devons en avoir conscience, d'un point de vue politique et philosophique. C'est cela le débat sur le carbone, avec en sus la question de la valeur accordée au carbone... Je suis inquiet lorsque je vois que depuis dix ans, quelle que soit leur couleur politique, les gouvernements qui se sont succédé à la tête de notre pays ont eu du mal à imposer leurs

---

vues sur l'évolution des prix du carbone. Il y a eu une trajectoire de valorisation.

L'agriculture est critiquée, elle est souvent plus dénigrée qu'appréciée à sa juste valeur. Nous avons l'occasion de la mettre en avant, de la valoriser dans ce qu'elle est capable de faire de mieux. C'est absolument nécessaire pour notre société, ne ratons pas cette occasion.

Henri Cabanel et moi-même avons défendu en juin 2016 une proposition de loi visant à développer les outils de gestion des risques en agriculture. Le règlement Omnibus y a aussi contribué. Mais cette politique ne fonctionnera que si elle est prise à bras-le-corps par l'ensemble des parties prenantes dans toute sa diversité. Si les mécanismes assurantiels restent limités à quelques acteurs de la filière, cela ne marchera pas. C'est aussi un enjeu national. Expérimentons s'il le faut, mais agissons, car cette question du revenu des agriculteurs est cruciale.

**M. Jean Bizet, président.** – Merci à tous d'avoir élevé le débat.

Nous essaierons de recevoir les délégations d'au moins cinq États-membres, parmi lesquels la Pologne, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne, pour essayer de trouver des lignes directrices communes. À la commission des affaires européennes, nous avons pris l'habitude de recevoir les conseillers agricoles des différentes ambassades en poste à Paris, pour recueillir leur sentiment et leur faire passer des messages. Mme Primas et moi-même demanderons en conférence des présidents l'inscription à l'ordre du jour de la séance publique d'un débat sur la PAC. Mme Gisèle Jourda et Michel Raison se verront confier un rapport sur une proposition de résolution sur les indemnités compensatoires de handicaps naturels.

Je rejoins M. Ouzoulias : une partie de nos territoires et terroirs est très fragilisée. Comme je le disais récemment à un journal agricole, « *la désespérance commence quand les yeux se taisent* ». Or on le voit dans les campagnes : la désespérance est considérable. Les travaux sur les indications géographiques protégées, les appellations d'origine protégée, sont le fruit du travail de générations dont la dimension économique est variable, mais la dimension humaine, exceptionnelle.

Je suis très respectueux de la diversité des formes agricoles : certaines ont une dimension économique faible et d'autres de grande ampleur, mais toutes méritent le respect car leur finalité est la même. M. Louault a raison : sur des produits de base, l'agriculture française n'affiche pas les mêmes économies d'échelle qu'outre-Atlantique. Sur un blé basique, par exemple, nous ne sommes pas compétitifs. Mais il y a différents types de blés, et la génothèque française est exceptionnelle. Je le dis depuis vingt ans : ne ratons pas ce virage de la sélection variétale. Nous avons une nouvelle technologie d'édition de gènes, élaborée par une Française, Emmanuelle Charpentier, et une nouvelle classification communautaire nous

attend : élevons le débat en la matière. Celui qui possède la semence possède l'arme alimentaire, mais cessons de faire de la vilaine politique avec ça.

**M. Martial Bourquin.** – C'est aussi un choix éthique de notre part !

**M. Jean Bizet, président.** – Certes, mais je connais un peu le sujet : il faudra avoir l'intelligence de se mettre autour de la table pour discuter de ces questions sans s'invectiver.

M. Montaugé a élevé le débat. Cette politique, née en 1962, n'a jamais été aussi essentielle, dans une Europe qui perd ses marques, ses repères et ses valeurs. Et, soyons réalistes : tout le monde ne pourra pas se tasser dans les métropoles...

Je souhaite enfin que nous puissions débattre de nos propositions avec le commissaire Phil Hogan.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je voudrais saluer tous les rapporteurs et les féliciter pour leur travail, toutes tendances confondues. Avec l'unanimité à laquelle nous sommes parvenus dans nos deux commissions, nous touchons à l'essence même de la politique.

Vos interventions posent la question du temps. Notre société va vite, et ira de plus en plus vite. Or la politique agricole, elle, nécessite du temps et de la stratégie. Je m'interroge d'ailleurs sur la pertinence des six ans de vie d'une PAC : à peine en avons-nous mis une en œuvre que nous devons négocier la suivante.

M. Montaugé a relevé un élément frappant : aucun d'entre nous n'a vécu de famine en Europe, ce qui nous fait peut-être perdre le sens de l'essentiel. Travailler sur l'agriculture, reconnaître son rôle en matière de souveraineté et son importance pour les populations ne veut pas dire être du « vieux monde », mais participer à l'avenir de notre pays, de notre continent, et faire partie de l'Humanité. Notre rôle de parlementaire est ainsi essentiel et, à ce titre, doit être entendu par le Gouvernement.

Je vous propose deux modifications à cette proposition de résolution. Après le point 13 d'une part, insérer la phrase suivante : « [le Sénat] rappelle l'importance de l'agriculture et du secteur agroalimentaire pour le tissu économique »...

**M. Franck Montaugé, rapporteur.** – Ne peut-on compléter cette phrase par « et sociétal » ? L'agriculture n'importe pas qu'à l'économie.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Soit.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – D'autre part, je vous propose de rédiger le point 28, qui deviendra le point 29 compte tenu de la modification précédente, de la manière suivante : « rappelle l'importance de valoriser les externalités positives de l'agriculture, en particulier pour son potentiel en matière de stockage de carbone, au regard des services rendus... »

**M. Joël Labbé.** – Il faudrait aussi évoquer son aspect positif pour la biodiversité – ce qui est intimement lié au stockage du carbone.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Votre proposition semble satisfaite par la suite de la phrase, qui énonce « *tant à l'égard de la société que de l'environnement* »...

**M. Joël Labbé.** – Certes.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Joël Labbé.** – Même si le texte me convient, j'avais prévu de m'abstenir parce que je souhaitais que l'on aille plus loin. Soucieux d'unanimité toutefois, je le voterai.

\*

*À l'issue de ce débat, la proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité.*



---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- 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 documents préparatoires de la Commission européenne et du Parlement européen sur la PAC et sur le CFP 2021/2027 ;
- ⑥ Vu la résolution européenne du Sénat du 8 septembre 2017, sur la rénovation de la Politique agricole commune ;
- ⑦ Vu les dispositions du Règlement dit « Omnibus » 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 ;
- ⑧ Vu les négociations commerciales en cours ;
- ⑨ Vu les conclusions de la présidence du conseil « agriculture et pêche » du 19 mars 2018, sur la communication de la Commission européenne intitulée « *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* » ;
- ⑩ Considérant que l'agriculture française ressort exsangue des crises des dernières années et que la France ne saurait sortir de cette spirale négative sans une stratégie offensive, qui pourrait au demeurant utilement s'inspirer de l'exemple d'autres États membres de l'Union européenne ;
- ⑪ Considérant que les modalités actuelles de fonctionnement de la PAC n'assurent pas une protection suffisante aux exploitants agricoles, en particulier face à la volatilité des prix agricoles ;
- ⑫ Considérant, qu'en dépit des améliorations appréciables introduites par le « Règlement Omnibus » du 13 décembre 2017, les outils de gestion de crise de la PAC ne sont ni assez efficaces, ni suffisamment réactifs ;
- ⑬ Considérant que les éléments préparatoires, disponibles à ce jour sur la prochaine réforme de la PAC, ne répondraient que très partiellement aux préconisations de la résolution du Sénat du 8 septembre 2017, voire en contrediraient certains points essentiels, notamment sur le plan budgétaire, que cette circonstance conduit le Sénat à réaffirmer ses priorités pour la prochaine réforme ;
- ⑭ Rappelle l'importance de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire pour le tissu économique et sociétal ;

- ⑮ Demande *a minima* que la PAC bénéficie, pour la période 2021-2027, d'un budget stable en montant en euros ;
- ⑯ Déplore que la PAC soit présentée comme une « vieille politique » ayant une moindre « valeur ajoutée européenne », et ce alors même que les autres grandes puissances agricoles mondiales, à commencer par la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Russie, ont *a contrario* fortement accru leur effort budgétaire dans ce secteur ;
- ⑰ Juge l'état de l'agriculture européenne et française trop fragile pour faire l'objet de « coupes sombres » budgétaires, demande aux institutions européennes de partager ce constat et soutiendra toutes les démarches des autorités françaises qui s'opposeraient à cette perspective, dans les négociations à venir ;
- ⑱ Refuse, en conséquence, que la PAC soit la variable d'ajustement du budget de l'Union européenne en raison, tout à la fois, du manque de ressources créé par le retrait Royaume-Uni et de l'émergence de nouvelles priorités politiques européennes ;
- ⑲ Juge 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 ;
- ⑳ Estime que, faute de disposer de ces informations, le schéma de simplification proposé par la Commission européenne ne serait qu'une pétition de principe, tandis que l'expérience des Plans de développements régionaux du « second pilier » de la PAC fait redouter *a contrario* une complexité supplémentaire ;
- ㉑ Affirme que l'adoption du « Règlement Omnibus » ne constitue qu'une étape dans la voie d'une meilleure sécurisation des revenus des agriculteurs, grâce à une plus large palette d'instruments, notamment assurantiels ;
- ㉒ Réitère 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 alimentaire, ce que la réglementation européenne ne permet pas encore suffisamment ;
- ㉓ Demande que la lutte contre les pratiques commerciales déloyales des firmes transnationales et contre les pratiques des « centrales offshore » d'optimisation fiscale du secteur de la distribution, fasse l'objet d'une réglementation européenne ;
- ㉔ Rejette la perspective d'un *statu quo* de la future PAC en matière de règles de gestion de crise ou d'intervention, au motif que les avancées du « Règlement Omnibus » seraient suffisantes, quitte à envisager le basculement d'une partie du montant des aides découplées vers des mécanismes de gestion des risques, ou la création de nouveaux outils au sein

---

du « premier pilier », ou bien encore l'activation des mécanismes existants du « second pilier » ;

- ②⑤ Déploie, dans un contexte général où les outils de régulation des aléas économiques liés aux rendements et au climat font défaut aux agriculteurs, que la réserve de crise du budget européen n'ait jamais été activée depuis 2013, ce qui justifierait que son emploi soit conçu à l'avenir dans un cadre triennal ;
- ②⑥ Demande que les mesures de gestion des crises agricoles prises par l'Union européenne reposent sur les mécanismes d'aides volontaires à la réduction de la production, d'autant plus efficaces que tous les États membres respecteront cette discipline collective, sans comportement opportuniste de « passager clandestin » ;
- ②⑦ Appelle, d'une façon générale, à aborder les questions relatives à la concurrence et à la gestion des crises sous l'angle du pragmatisme et de l'efficacité, au-delà des seules considérations de principe en faveur des règles du marché ;
- ②⑧ Confirme son 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 ;
- ②⑨ Rappelle l'importance de valoriser les externalités positives de l'agriculture, en particulier pour son potentiel en matière de stockage de carbone, au regard des services rendus, tant à l'égard de la société que de l'environnement, ce qui devrait valoir aux agriculteurs une rémunération mieux conçue et plus simple des biens publics qu'ils produisent ;
- ③⑩ Réaffirme l'importance de la recherche et de l'innovation pour l'avenir de l'agriculture européenne, tout en demandant une Politique agricole plus incitative dans ces domaines ;
- ③⑪ Réitère son attachement aux principes de réciprocité ainsi qu'à la nécessité d'une concurrence loyale dans les échanges internationaux ;
- ③⑫ Confirme son soutien aux démarches de la Commission européenne tendant à assurer, tout à la fois, la promotion internationale de nos produits, la recherche de débouchés à l'exportation et le respect des indications géographiques sur les marchés extérieurs ;
- ③⑬ Continue à exiger que la Commission européenne veille au respect de l'égalité des conditions de concurrence sanitaires, environnementales et de production, applicables aux importations des produits agricoles des pays tiers, par rapport aux produits de l'Union européenne ;
- ③⑭ Réaffirme que la Commission européenne doit consacrer autant de ressources administratives au suivi des accords commerciaux déjà signés, qu'à l'ouverture de nouvelles négociations commerciales ;

- ③⑤ Demande que la Commission européenne soit particulièrement attentive à la préservation des relations commerciales futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, dans les domaines de l'agriculture et de la pêche ;
- ③⑥ S'interroge sur la possibilité de conclure les négociations en cours sur la PAC d'ici au printemps 2019 ;
- ③⑦ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.