

**POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE :
ARRÊTER L'ENGRENAGE CONDUISANT À SA DÉCONSTRUCTION D'ICI 2027****COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES
ET COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

Ce rapport d'information a été réalisé par le groupe de suivi sur la Politique Agricole Commune (PAC), conjoint aux commissions des affaires européennes et des affaires économiques et co-présidé par M. Jean BIZET et Mme Sophie PRIMAS. Il vise à fournir un état des lieux des négociations en cours. S'y ajoute une présentation des recommandations du Sénat pour la prochaine réforme de la PAC. Ces demandes prennent la forme d'une proposition de résolution européenne adressée au gouvernement français et d'un avis politique, dans le cadre du dialogue noué avec la Commission européenne.

Le risque ultime de la prochaine réforme : une déconstruction progressive de la PAC d'ici 2027

La base des discussions entre les institutions européennes et les États membres repose sur les propositions pour la PAC 2021-2027, publiées par la Commission européenne le 1^{er} juin 2018.

Elles s'articulent autour de **cinq grands axes** :

- un nouveau mode de mise en œuvre censé favoriser simplicité et efficacité, grâce à davantage de subsidiarité ;
- un meilleur ciblage des aides et leur plafonnement à 100 000 euros/exploitation ;
- un renforcement notable des ambitions environnementales de la PAC ;
- la promotion de la recherche et des innovations technologiques ;
- une diminution du budget estimée par le Parlement européen à 15 % en termes réels (pour la période 2021-2027, comparée à 2014-2020). Cette réduction représente, en fait, la matrice de l'ensemble de la réforme.

La traduction juridique de ces grandes orientations a pris la forme de **trois textes complémentaires**. Tout d'abord, un projet de règlement, communément appelé « plans stratégiques », expose l'économie générale du nouveau mode de mise en œuvre de la PAC. Concrètement, les plans stratégiques seraient élaborés par les États membres, puis validés par la Commission. Chaque année, les pays de l'Union seraient ensuite tenus de lui rendre compte de l'atteinte, ou non, des objectifs fixés.

Ensuite, un nouveau projet de règlement « Omnibus Marché » tend principalement à modifier le règlement Organisation Commune des Marchés agricoles (OCM). Il est complété par un projet de règlement dit « horizontal », relatif aux aspects financiers de la PAC.

A - Les aspects positifs du projet de réforme

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

B - Des risques persistants, ainsi que de réels sujets d'inquiétude pour l'avenir de la PAC

Plusieurs points apparaissent en revanche inquiétants : au projet de diminution drastique du budget (en termes réels, - 12 % pour le « premier pilier » et - 28 % pour le second), s'ajoutent l'incertitude pesant sur le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC, des interrogations sur les nouvelles ambitions environnementales, ainsi que la perspective d'un *statu quo* sur la question de l'adaptation des règles de concurrence aux spécificités agricoles.

C - Le risque ultime de la réforme en gestation : une renationalisation de la politique agricole

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

Or, les obligations règlementaires et les standards pour les bonnes conditions agricoles et environnementales de la conditionnalité, qui figurent dans l'annexe du projet de la Commission, deviendraient presque toutes optionnelles. Les distorsions de concurrence ne

pourraient, dès lors, que s'accroissent dans une course au « moins disant » environnemental en toute légalité, au détriment des plus vertueux.

Au surplus, la présentation détaillée du dispositif (comprenant 142 articles et plusieurs annexes) conduit à craindre un simple « transfert de bureaucratie » de l'Union européenne vers les États membres, dont les agriculteurs ne tireraient aucun bénéfice. En définitive, seule la Commission européenne semblerait y trouver intérêt.

Ce changement d'approche radicale fait aussi craindre un fort risque de « renationalisation rampante ». On peut ainsi redouter, à terme, c'est-à-dire à la fin des années 2020, d'aboutir *de facto* à 27 « Politiques agricoles communes nationales ». Cette notion, à tous égards antinomique, marquerait la fin de la PAC telle qu'elle a été conçue et appliquée depuis l'origine, en 1962.

Sur fond de divisions du Conseil et d'absence générale d'enthousiasme, les préconisations de la Commission européenne toujours à l'examen

A - Un contexte général dominé par les divisions entre États membres et par le manque d'ambition européenne

La question budgétaire, toile de fond du débat sur l'avenir de la PAC, tend à occulter les autres enjeux majeurs. Or le reste des propositions de la Commission européenne a également suscité beaucoup de critiques, aussi nombreuses d'ailleurs que diverses.

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

B - Une « victoire à la Pyrrhus » de l'actuelle Commission, faute de conclusion des négociations avant mai 2019 ?

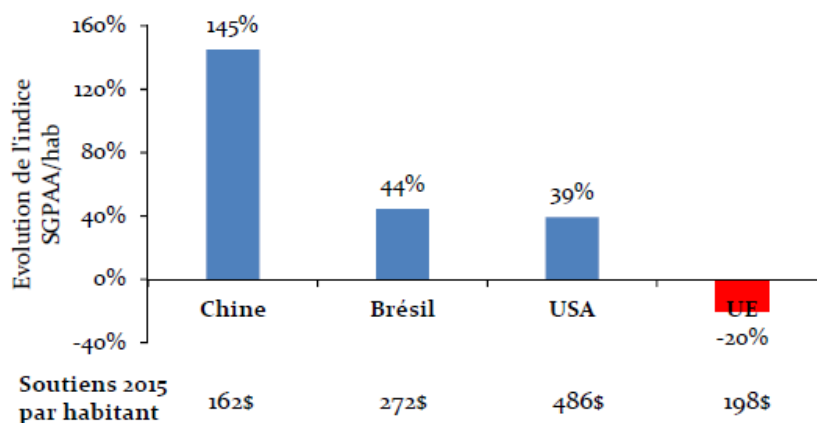
En dépit des critiques et des réserves, la Commission européenne est pourtant parvenue à éviter que son projet ne soit substantiellement modifié durant le premier semestre de négociation de juillet à décembre 2018, pendant la présidence autrichienne à laquelle a succédé la présidence roumaine.

Ce paradoxe apparent s'explique par une conjonction de plusieurs facteurs : le souci par la Commission, qui détient le pouvoir de proposition, de défendre aussi ses propres priorités (à commencer par le nouveau mode de mise en œuvre de la PAC), le caractère très technique des discussions, la focalisation rapide de l'opinion publique sur l'ampleur des coupes budgétaires, enfin les préoccupations divergentes des États membres.

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

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

Evolution des soutiens publics à l'agriculture et à l'alimentation (en % et en US\$) par habitant entre 2008 et 2015



Source : Momagri

La perspective d'un report de la réforme à l'horizon 2023, et/ou d'un réexamen partiel de ses modalités par la prochaine Commission européenne

A - La perspective d'un report « par défaut » à 2023 de tout ou partie de la prochaine réforme de la PAC

La rapporteure de la commission AGRI du Parlement européen sur le volet « plans stratégiques » de la future réforme de la PAC, Mme Esther Herranz García (PPE, Espagne), a pris position en faveur du report à 2023 de la date de mise en œuvre de la prochaine réforme de la PAC. Cette perspective se heurte néanmoins à un obstacle majeur : celui du manque de financement dès 2021, au terme de l'actuel Cadre financier pluriannuel 2014-2020.

La presse a également évoqué un autre « plan B » consistant en une réforme partielle ou progressive de la Politique agricole commune. Ce changement d'approche aurait été, en quelque sorte, préfiguré par l'adoption du « règlement Omnibus » 2017-2393 du 13 décembre 2017. On passerait ainsi à un modèle de réforme « au fil de l'eau » en fonction des priorités politiques du moment, pour ainsi dire par touches successives. Un tel changement d'approche serait sans équivalent dans l'histoire de la PAC.

B - Repartir sur de nouvelles bases à l'initiative de la prochaine Commission européenne ?

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

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

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

Une réorientation substantielle de la réforme pourrait devenir possible à partir de l'été 2019. Tout dépendra de l'ampleur des points restant en discussion au terme des travaux de la présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne en juin 2019. Si le degré de consensus atteint devait être encore faible à cette date,

une fenêtre d'opportunité pour en renégocier les termes deviendrait envisageable.

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

C - Au-delà de la seule dimension budgétaire, comment peser plus fortement sur le contenu de la future PAC ?

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

Les pouvoirs publics français semblent, depuis 2008, avoir constamment eu pour priorité centrale, voire exclusive, de défendre le niveau du budget de la PAC.

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

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

Or nos principaux voisins et partenaires, à commencer par l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne, ont manifestement su, mieux que la France, tirer profit des réformes successives de la PAC intervenues depuis 1992. Notre pays devrait pourtant parvenir, lui aussi, à mieux s'adapter et plus rapidement au nouveau contexte international et européen. La Politique agricole commune lui laisse, pour cela, certaines marges de manœuvre qu'il devrait mieux exploiter.

Les deux résolutions précédentes du Sénat n°130 (2016-2017) du 8 septembre 2017 et n°116(2017-2018) du 6 juin 2018 ; ainsi que la présente (et troisième) proposition de résolution européenne visent, précisément, à alimenter cet effort de réflexion.

*La proposition de résolution européenne en faveur d'une PAC préservée à long terme***A - Sauver la PAC**

La proposition de résolution des Sénateurs comporte 28 demandes et recommandations, visant à :

- obtenir un budget stable en euros constants sur la période 2021/2027 et réaffirmer les termes des résolutions du Sénat en date du 8 septembre 2017 et du 6 juin 2018 ;
- rappeler que la PAC doit demeurer une priorité stratégique pour l'Union européenne ;
- souligner le fort risque que le nouveau mode de mise en œuvre ne remette en cause la substance même de la Politique agricole commune, tout en s'interrogeant sur sa compatibilité avec les ambitions environnementales de la future PAC ;
- mettre en garde contre les perspectives de distorsions de concurrence supplémentaires, de dumping social et environnemental et de pénalisation des producteurs les plus vertueux ;
- demander de nouvelles améliorations en matière d'adaptation des règles de concurrence ou d'intervention, au-delà des progrès apportés par le règlement « Omnibus » 2017-2293 du 13 décembre 2017, ainsi que par le projet de directive sur les pratiques commerciales déloyales ;
- saluer les avancées en matière d'aides aux jeunes agriculteurs, de nouvelle réserve de gestion des crises et de soutien accru à la recherche et à l'innovation.

B - Valoriser le caractère stratégique de la souveraineté agricole pour l'Union européenne

Le Sénat est frappé par ce qui apparaît de plus en plus, hélas, comme un désintérêt pour la Politique agricole

commune : si la PAC semble une priorité déclinante pour l'Union européenne, il en va tout autrement pour toutes les autres grandes puissances agricoles. La Chine, les États-Unis, la Russie et le Brésil ont fortement accru leurs soutiens au secteur depuis les années 2000. L'enjeu de la souveraineté alimentaire y est perçu, fort justement, comme stratégique. Sommes-nous collectivement, en Europe, sur le point d'abandonner nos ambitions en la matière ?

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

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

Au-delà des considérations budgétaires, tel est le péril – celui de la déconstruction progressive de la PAC d'ici à l'horizon 2027 – que le Sénat appelle aujourd'hui à conjurer.



Commission des affaires européennes
<http://www.senat.fr/europe/broch.html>
 Téléphone : 01 42 34 24 80
secretariat.aff-europeennes@senat.fr

Commission des affaires économiques
 Téléphone : 01 42 34 21 75
secretariat-affeco-devdur@senat.fr

Rapporteurs :

M. Daniel GREMILLET



M. Claude HAUT



Mme Pascale GRUNY



M. Franck MONTAUGÉ



Ce document et le rapport sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-317-notice.html>