

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ° L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

Mercredi  
25 juillet 2018  
16 heures

### Compte rendu n° 52

- I. Nomination de rapporteurs.....3
- II. Présentation du rapport d'information et examen de la proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune.....3

**Présidence de  
Mme Sabine Thillaye**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 25 juillet 2018

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 16 h 10*

## I. Nomination de rapporteurs

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Mes chers collègues, notre commission a autorisé la publication du rapport d'information sur la politique agricole commune de MM. Alexandre Freschi et André Chassaigne au cours de sa réunion du 31 mai dernier. Elle a adopté à l'unanimité lors de cette réunion une proposition de résolution au titre de l'article 88-4 de la Constitution, qui a été adoptée par l'Assemblée le 28 juin. Cette résolution européenne affirme l'attachement de la Représentation nationale à une politique agricole commune ambitieuse par ses moyens et ses objectifs, en même temps qu'elle a mis en garde contre les projets de la Commission européenne de renvoyer vers les États membres le soin de définir les orientations de cette politique.

Nous avons été saisis au titre de l'article 88-6 de la Constitution de trois textes réformant la politique agricole commune. Je vous propose de charger nos deux rapporteurs pour information de présenter leur position sur ces textes. J'invite par conséquent la Commission à les désigner formellement rapporteurs pour information au titre du contrôle de subsidiarité sur la proposition de règlement régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres.

Sur proposition de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a *nommé* rapporteurs pour information MM. Alexandre Freschi et André Chassaigne sur le projet de règlement établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques.

## II. Présentation du rapport d'information et examen de la proposition de résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune

**M. André Chassaigne, rapporteur.** Le rapport d'information que nous vous présentons aujourd'hui vise à motiver un avis de non-conformité au principe de subsidiarité

d'une proposition de règlement européen réformant la politique agricole commune (PAC). Il est assorti d'une proposition de résolution européenne. Nous faisons ainsi application de l'article 88-6 de la Constitution et faisons suite au rapport d'information sur une agriculture durable que nous avons présenté en Commission des affaires européennes le 31 mai dernier.

Ce contrôle de subsidiarité porte sur l'un des trois textes de réforme de la PAC, celui relatif à la définition des « plans stratégiques ». Les deux autres relèvent du même projet et portent spécifiquement sur l'organisation commune des marchés, pour l'un, et sur le financement, la gestion et le suivi de la PAC, pour l'autre. Nous proposons à notre Commission de se prononcer sur le texte principal, qui a fait l'objet de notre rapport d'information et de la proposition de résolution européenne, et d'acter avec réserves les deux autres, d'essence plus technique.

Nous tenons d'emblée à souligner que cet avis de subsidiarité est très original dans son approche. En effet, classiquement, ces avis ont pour objectif de défendre les prérogatives des États membres face à une Union européenne accusée de vouloir s'arroger trop de compétences. Ici, c'est l'inverse : nous désirons défendre les compétences de l'Union que celle-ci s'apprête à déléguer aux États membres en matière de PAC. C'est là aussi le sens du principe de subsidiarité, puisque les objectifs définis par les Traités pour la PAC ne peuvent être atteints en cas de nationalisation de cette politique. À ce titre, nous pensons que défendre l'Union européenne revient aussi à défendre les compétences communautaires, parfois contre l'Union elle-même.

Le projet contenu dans la proposition de règlement consiste à ce que les États membres présentent des « plans stratégiques » pour la PAC, dans lesquels ils détailleraient les interventions qu'ils proposent pour atteindre les objectifs définis par l'Union. Même si leur contenu précis n'a pas encore été défini, ces « plans stratégiques » ne constituent pas une réforme mineure de la PAC mais au contraire en transforment profondément la philosophie générale. En effet, en déléguant des pouvoirs de plus en plus importants aux États membres, l'Union se priverait du pouvoir de définition d'une politique agricole véritablement commune et en serait réduite à devenir une instance de coordination entre vingt-sept politiques agricoles nationales différentes.

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** La PAC est fondée sur un équilibre entre deux exigences : d'un côté, la définition d'une politique véritablement commune à tous les États membres, incarnée par le premier pilier qui est celui des aides directes et représente 70 % du budget de la PAC, d'un autre, la nécessaire flexibilité, incarnée par le second pilier qui est celui d'une PAC plus « à la carte », les États membres ayant toute latitude pour sélectionner les types d'action qu'ils envisagent de soutenir dans le cadre du développement rural. Nous tenons à affirmer que nous ne sommes pas opposés à une marge d'adaptation locale substantielle pour les États membres, notamment pour tenir compte des spécificités territoriales et des filières. Les États ont indéniablement des besoins différents en matière agricole et la PAC doit pouvoir y répondre. Il est nécessaire de préciser ce point et ce sera le sens d'un amendement que nous proposerons. Toutefois, notre proposition de résolution met en garde contre le risque d'un déséquilibre trop important au détriment du niveau européen, pouvant aboutir à une renationalisation de la PAC.

En outre, la Commission européenne justifie ce projet par l'exigence de simplification et de rationalisation de PAC. Or, si nous partageons pleinement ces objectifs tout à fait nécessaires, il apparaît que cette simplification ne vaudrait que pour les instances européennes, car ce projet opérerait un important transfert de charges vers les administrations

nationales. Cette velléité simplificatrice conduirait également à brouiller la structure en deux piliers de la PAC, puisque la possibilité d'adaptation locale atteindrait aussi le premier pilier, que la réforme de 2013 avait déjà commencé à remettre en cause. La simplification, qui est nécessaire et attendue par les agriculteurs européens, ne doit pas, selon nous, se faire au détriment de l'intégration et de l'efficacité de cette politique à l'échelle européenne, ce qui nous semble ici être le cas.

Cette réforme pourrait également avoir pour conséquence de créer des distorsions de concurrence entre les États membres. En effet, les plans stratégiques de chaque État pourraient cibler certaines filières clés pour espérer affaiblir les filières des autres États membres. Ce projet ferait alors entrer l'Union européenne dans un cercle vicieux non-collaboratif en matière agricole. Or, nous considérons que la compétition intra-européenne ne serait pas bénéfique aux agriculteurs du continent, alors que le véritable enjeu est de rivaliser avec les autres grandes puissances agricoles qui investissent toujours plus dans ce domaine.

**M. André Chassaigne, rapporteur.** Nous pouvons prendre un exemple dans l'actualité récente. L'affaire de la contamination à la listeria de produits surgelés, survenue à partir du 20 juillet dernier, témoigne d'une distorsion déjà réelle dans le contrôle des normes de production entre les États membres. En effet, tous les produits suspectés proviennent de l'usine hongroise du groupe belge « *Greenyard* » et ont été à l'origine de cas de listériose dans différents pays, dont l'Autriche, le Danemark, la Suède, la Finlande ou le Royaume-Uni. Si aucun cas n'a été identifié en France à ce jour, l'affaire est extrêmement grave puisque 47 personnes ont été contaminées en Europe et 9 sont décédées. Comment ne pas voir qu'un seul État ne peut pas se charger efficacement de ce contrôle ? Comment ne pas voir que c'est l'ensemble des pays de l'Union qui sont ici potentiellement ou réellement touchés ?

Ainsi, une renationalisation de la PAC aurait pour conséquence d'aggraver cette situation puisque chaque État membre serait en capacité, dans le cadre de son plan stratégique, de faire évoluer à la baisse ses critères en matière de normes environnementales ou sanitaires.

Il faut noter également que le projet de la Commission européenne a pu susciter de multiples oppositions. Nous avons, dans notre rapport d'information sur une agriculture durable, déjà mis en garde contre le risque d'un démantèlement de la PAC, car jamais la Commission n'aura été aussi loin dans la subsidiarité au nom de la flexibilité. En outre, le sixième point de la résolution européenne votée par l'Assemblée nationale le 28 juin dernier renouvelait cette mise en garde. Par ailleurs, le rapport du Sénat de juillet 2017 alertait également sur une situation où la définition d'objectifs partagés entre les États membres pourrait être rendue impossible. Enfin, la députée européenne chargée du suivi de ce texte pour le Parlement européen a parlé, le 10 juillet dernier, d'un « cofinancement caché de la PAC », qui pourrait aller jusqu'à une « renationalisation ».

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** Le principe de subsidiarité implique que l'Union européenne ne doit intervenir, dans les domaines ne relevant pas de sa compétence exclusive, que si les objectifs de l'action envisagée peuvent être plus efficacement atteints au niveau de l'Union. Ainsi, le projet de renationalisation, même partielle, de la PAC doit être justifié par un objectif d'efficacité, qui n'est pas atteint ici. En effet, comment penser que les objectifs définis par l'article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de « stabilisation des marchés », d'accroissement de la productivité de l'agriculture européenne ou de sécurité des approvisionnements pourraient être mieux atteints en fractionnant la

politique agricole commune ? Nous considérons au contraire que la subsidiarité oblige ici à une politique fortement intégrée qui prend en compte les particularités notables des États membres, comme c'est le cas aujourd'hui.

En termes financiers, nous rappelons également que la mise en œuvre de la PAC se fait à un coût moins élevé que ce qu'il aurait été si l'ensemble des États membres menaient des politiques agricoles distinctes. Ramené au citoyen européen, le budget de la PAC équivaut à une dépense de 30 centimes par jour.

Nous pensons donc que la France a un rôle de premier plan à jouer dans la défense de la PAC, politique emblématique de l'Union. La résolution européenne que nous vous présentons a l'ambition d'y contribuer, en appuyant la position de la France dans les négociations en cours pour la définition de la PAC post 2020. Le gouvernement français a mis en avant dans les négociations cette double exigence de flexibilité et de maintien de l'intégration au niveau européen.

**M. André Chassaing, rapporteur.** Le projet de la Commission européenne peut être vu comme une volonté que celle-ci ne soit plus désignée comme responsable de certaines défaillances incontestables de la PAC. En parallèle, ce projet permettrait aussi de justifier la baisse de crédits annoncée par la Commission le 1<sup>er</sup> juin dernier.

La PAC fait face à des défis majeurs qui nécessitent de la réformer : Brexit, souveraineté et sécurité alimentaires, renouvellement générationnel de la population agricole, transition environnementale, entre autres. Toutefois, il n'est pas imaginable que ces objectifs puissent être atteints par un démantèlement toujours plus important de la PAC. Au contraire, c'est l'échelle de l'Union européenne, et elle seule, qui permettra de répondre à ces enjeux, au travers d'une harmonisation par le haut, tant en termes sociaux et économiques qu'environnementaux. Nous considérons donc que la France doit promouvoir un socle commun européen ambitieux en matière agricole.

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** C'est tout l'objectif de la proposition de résolution européenne que nous vous soumettons. Celle-ci met en avant quatre éléments majeurs : d'abord, l'originalité de notre démarche en matière de subsidiarité, qui consiste à défendre les compétences de l'Union européenne ; ensuite, le fait que les principaux objectifs de la PAC sont mieux remplis à l'échelle communautaire qu'ils ne le seraient à l'échelle nationale ; également, la grande souplesse dont fait preuve la PAC en matière d'adaptation locale ; enfin les risques que fait peser ce projet sur l'agriculture européenne, notamment en termes de dumping économique et écologique entre les États membres.

Nous vous proposons donc d'adopter cette proposition de résolution qui vise à exercer un devoir de vigilance à l'endroit des propositions de la Commission, sans pour autant s'opposer à tout projet de flexibilisation, tant qu'il ne remet pas en cause le caractère intégré de la PAC.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Votre proposition de résolution sur la conformité au principe de subsidiarité est assez inhabituelle : ce contrôle est utilisé en général pour défendre les prérogatives de l'échelon national, alors que son principe est bien de défendre l'échelon le plus pertinent, quel qu'il soit. Je vous félicite pour cette initiative. Avez-vous connaissance des positions des autres États membres sur ce texte et font-ils la même analyse en termes de subsidiarité ?

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** La France joue ici un rôle moteur, et à partir des quelques pays rassemblés autour du Mémorandum de Madrid, nous sommes aujourd'hui à 22 États membres qui partagent cette position de recherche d'un équilibre entre flexibilité et maintien du caractère communautaire de la PAC sans dénaturer cette dernière. En particulier, l'Allemagne, autre pays agricole au poids prépondérant en Europe, a rejoint la position défendue par la France voilà une dizaine de jours.

**M. André Chassaigne, rapporteur.** Cette proposition de résolution, même si elle concerne les députés de cette Assemblée, n'est pas que d'usage interne, elle a vocation à être très rapidement envoyée dans les autres parlements européens. Notre position devrait aider la voix de la France à se faire entendre, d'autant que les avis motivés des parlements orientent dans les faits les politiques au niveau européen. Si un nombre suffisant de parlements nationaux émet un avis motivé constatant une atteinte au principe de subsidiarité, la Commission doit procéder à un réexamen du texte. Notre proposition peut donc avoir un impact tout à fait réel.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade.** Je partage les éléments mis en avant dans votre rapport, que je soutiens. Il existe des risques de distorsion de concurrence entre les États membres, il y a un risque de voir la PAC se transformer en une politique de cohésion rurale, et que cette politique soit complètement à rebours de celles adoptées dans les autres puissances agricoles. Votre constat me paraît donc tout à fait pertinent. La tentation d'une PAC à la carte conduirait à fragiliser la PAC comme véritable politique commune européenne, je vous rejoins sur ce point. Ce qui m'interpelle sur les plans stratégiques nationaux est le problème du calendrier : pour préparer de tels instruments, il faut une préparation locale et nationale importante. Or, la proposition dispose que l'approbation par la Commission des plans stratégique devrait avoir lieu dans un délai de huit mois après la soumission du plan par l'État membre, et que la présentation de ces plans sera faite au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Étant donné que l'objectif de la Commission est d'atteindre un accord interinstitutionnel entre le Conseil et le Parlement européen avant les élections d'avril 2019, seulement six mois seraient dédiés à la préparation des plans stratégiques par les États membres, sans période de transition. Ce calendrier, qui me paraît extrêmement contraint, vous a-t-il été confirmé ?

**M. André Chassaigne, rapporteur.** Nous devons nous rendre à Bruxelles prochainement pour faire le point sur ce sujet. Ce déplacement pourrait d'ailleurs, Madame la Présidente, être réalisé avec des élus allemands, de façon à porter notre message avec plus de force. Nous pourrions alors vous donner la réponse qui nous aura été apportée sur ces points de calendrier.

**Mme Nicole Le Peih.** La politique agricole commune est peut-être la politique européenne la plus symbolique pour de nombreux Français. Étant moi-même agricultrice, je suis en relation directe avec les services de la protection des populations. Je ne peux que souscrire à votre affirmation que la PAC n'est pas une politique comme les autres. Sa remise en cause porte atteinte à l'Union européenne. Je souhaite revenir sur le mécanisme de contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité qui est prévu à l'article 2 du Protocole 2 et qui est annexé à l'article 5 du Traité de l'Union européenne. Avez-vous connaissance d'autres prises de position de parlements nationaux qui soutiendraient votre avis que ce texte est contraire au principe de subsidiarité ?

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** À ce jour, nous sommes les seuls à prendre cette position, mais cela pourrait conduire d'autres parlements nationaux à nous emboîter le pas, notamment au regard de l'influence française sur ce dossier.

**M. André Chassaigne, rapporteur.** Il faut noter que le ministre, que nous avons rencontré sur cette question, a établi des contacts à ce sujet avec d'autres pays. Des députés européens ont également manifesté leur réticence. La rapporteure du règlement sur le financement et la gestion des dépenses, Mme Ulrike Müller s'est également exprimée, mais tout cela est très récent.

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** Comme le soulignait la Présidente, notre démarche est assez inhabituelle, mais nous espérons qu'elle offre des perspectives intéressantes pour le dialogue entre parlements.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Je souscris à cette démarche et le rapport que j'ai présenté à ce sujet proposait de faire évoluer la plateforme IPEX afin de pouvoir mieux dialoguer en amont entre parlements nationaux. Cela permettrait de dégager des positions communes avant même l'adoption d'un avis motivé.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Madame la Présidente, vous savez qu'avec mon parti, le MODEM, nous ne pouvons que souscrire à des propositions visant à renforcer l'intégration de l'Union européenne. Et nous ne pouvons que constater que ce projet fait craindre une véritable remise en cause de la seule politique européenne véritablement intégrée : la PAC.

**M. Christophe Jerretie.** À la lecture du texte de la Commission, je m'interroge sur le cofinancement. Ne voit-on pas à l'œuvre dans ce projet, plus qu'une tentative de détricoter la PAC, la volonté d'appliquer, à ce domaine comme à d'autres, une logique nouvelle de cofinancement étendu ? Mon second point concerne le souci exprimé par la Commission de responsabiliser les États membres : peut-on voir cette volonté à l'œuvre dans la PAC également ? Et enfin, ne faudrait-il pas évoquer l'idée d'un socle social pour l'agriculture ?

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** Sur le premier point comme sur la politique de cohésion, nous constatons en effet la généralisation du cofinancement, et nous ne pouvons que la regretter.

**M. André Chassaigne, rapporteur.** J'ajouterais qu'il y a là également le risque de toucher à la répartition financière entre les deux piliers. Le premier pilier de la PAC représente 70 % des fonds et permet déjà de mener des actions environnementales et des adaptations. Mais il est surtout le socle des aides apportées aux agriculteurs. Or, il ressort des consultations que nous avons menées que beaucoup de pays, au nom de la convergence, voudraient faire évoluer le montant des aides au niveau du premier pilier. Il y a donc une forme de renationalisation dans le suivi avec les plans stratégiques, mais qui peut aussi avoir de sérieuses conséquences financières. Sur le socle social, il faut évidemment un accroissement de la politique agricole commune. Dans notre rapport, nous proposons que la PAC puisse intégrer des objectifs sociaux. Mais avec un rôle plus important laissé aux États, nous n'irons sans doute pas vers un accroissement des droits sociaux.

**Mme Nicole Le Peih.** Sans parler de l'accroissement des risques au niveau de la politique alimentaire !



**M. André Chassaigne, rapporteur.** Cela remet effectivement en cause la dimension de politique alimentaire de la PAC, une dimension que nous proposons nous-même d'accentuer dans notre rapport précédent, proposant de parler d'une « politique alimentaire et agricole commune ». Cette dimension alimentaire risque de passer au second plan.

**M. Christophe Jerretie.** Je voudrais juste faire deux réflexions complémentaires. Je m'interroge sur la responsabilité des États dans ces évolutions, car ceux-ci ont depuis longtemps réclamé l'augmentation des flexibilités. Ma seconde interrogation porte sur le transfert de charge vers les budgets nationaux que risque de provoquer cette réduction des montants de la PAC, et qui emporte un effet doublement négatif, en accroissant notre dette nationale, et en nous mettant par-là moins en ligne avec les impératifs dont le respect est exigé par l'Union européenne.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Sur la proposition de résolution, nous sommes saisis de deux amendements.

*La Commission examine l'amendement n° 1 de MM. Alexandre Freschi et André Chassaigne, rapporteurs.*

**M. Alexandre Freschi, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de précision permettant de défendre une PAC intégrée au niveau européen sans s'opposer totalement à une certaine flexibilité dans la mise en œuvre des politiques agricoles nationales.

*La Commission adopte l'amendement n° 1.*

*La Commission examine l'amendement n° 2 de MM. Alexandre Freschi et André Chassaigne, rapporteurs.*

**M. André Chassaigne, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

*La Commission adopte l'amendement n° 2.*

*La proposition de résolution ainsi modifiée est adoptée.*

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** En conséquence, les deux textes complémentaires réformant la PAC, proposition de règlement portant sur l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles COM(2018) 394 final et proposition de règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune COM(2018) 393 final sont actés sous réserve

*La séance est levée à 16 h 47.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. André Chassaigne, Mme Yolaine de Courson, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Alexandre Freschi, M. Christophe Jerretie, M. Jean-Claude Leclabart, Mme Nicole Le Peih, M. Ludovic Mendes, M. Damien Pichereau, Mme Sabine Thillaye

*Excusés.* – Mme Sophie Auconie, Mme Françoise Dumas, M. Michel Herbillon, M. Alexandre Holroyd, Mme Liliana Tanguy