

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mercredi 29 juin 2011
16 h 15

Commission des affaires européennes

Compte rendu n° 215

- I. Examen du rapport d'information de M. Guy Geoffroy et
M^{me} Marietta Karamanli sur le Parquet européen..... 3

- II. Examen du rapport d'information de MM. Jean-Claude
Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard et Philippe
Armand Martin sur l'avenir de la PAC 7

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mercredi 29 juin 2011 à 16 h 15

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à 16 h 15

I. Examen du rapport d'information de M. Guy Geoffroy et M^{me} Marietta Karamanli sur le Parquet européen

M^{me} Mariette Karamanli, co-rapporteuse. Je tiens tout d'abord à souligner le grand plaisir que j'ai eu à travailler avec Guy Geoffroy. La création d'un Parquet européen est une question importante, à la fois pour les rapporteurs, mais aussi pour notre commission. Nous soutenons l'institution d'un parquet compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer ensuite en jugement devant les juridictions nationales concernées les auteurs et les complices d'infractions mettant en cause les intérêts financiers de l'Union ou plutôt, comme nous le suggérons, celles relatives à la criminalité grave transnationale. Ce parquet aurait vocation à protéger l'Union mais aussi les citoyens européens ainsi que toute personne victime de trafics graves au plan européen. Ce parquet ne serait pas un organe de coordination de la politique de l'Union en matière de justice ni de contrôle d'Europol et d'Eurojust. Il s'agirait bien d'un parquet institué au niveau européen, composé de magistrats, et chargé de veiller à l'application de la loi, dans l'intérêt de l'Union et de ses ressortissants.

L'idée de la création d'un parquet européen est déjà ancienne, rapportée au temps de l'Union européenne. Elle a pour origine le constat opéré que les modes de coopération actuels au sein de l'Union sont insuffisants. Eurojust et Europol restent sectorisés, ont des pouvoirs limités et l'OLAF a un champ de compétences circonscrit. Il y a donc selon nous une réelle plus-value à la mise en place du parquet européen. D'une manière générale, et, au cas par cas, il est souvent difficile voire impossible de distinguer la fraude organisée des autres grandes activités criminelles organisées. La plus-value du parquet européen serait majeure dans la lutte contre la criminalité grave transnationale, mais cette plus-value significative n'empêche pas les différents Etats membres d'avoir des positions très différenciées sur le fond et parfois dans le temps, avec des traditions juridiques et des approches de l'exercice de la souveraineté nationale parfois éloignées. Au final, et avant de céder la parole au co-rapporteur, je souhaite rappeler que le principe de cette création est déjà posé par le traité de Lisbonne, même s'il continue d'être discuté, et qu'il n'épuise pas les modalités de la mise en œuvre du parquet européen. Sont posées notamment les questions de son statut, de ses actes et de son contrôle juridictionnel. Répondre positivement à la question de savoir s'il faut créer un parquet européen amène à se poser la deuxième question, tout aussi redoutable, de comment instituer ce parquet. Serait-il composé d'un unique procureur ou, comme nous le préférons, une institution collégiale ? Faut-il conditionner son intervention à une harmonisation ou à un rapprochement plus limité des normes pénales à mettre en œuvre dans chaque Etat membre ? Faut-il mettre en œuvre un contrôle national ou européen de ses actes, ceci afin de garantir l'égalité et d'assurer l'efficacité des poursuites ? Autant de points de discussion que la problématique du parquet européen met à jour.

M. Guy Geoffroy, co-rapporteur. Je tiens également à remercier ma collègue Marietta Karamanli pour notre travail en commun. Ce travail repose sur une démarche entreprise dès 2003 par la Délégation pour l'Union européenne et la Commission des lois et notre Assemblée nationale. Nous avons déjà évoqué ici les progrès à effectuer sur la voie de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, bien conscients de la difficulté de la matière pénale au vu de la sensibilité très forte, et à juste titre, des Etats membres. L'idée de l'espace judiciaire européen a été conceptualisée par Valéry Giscard d'Estaing dès 1977. Il nous faut maintenant trouver les moyens d'harmoniser davantage nos législations pour faire avancer la justice pénale. Des progrès ont été réalisés, dont certains avaient pu paraître inimaginables. Je pense notamment au mandat d'arrêt européen, que nous avons soutenu en son temps, et qui s'est avéré être un vrai succès de la coopération judiciaire pénale entre les Etats membres.

Il y a huit ans, suite à la publication du Livre vert de la Commission européenne de 2001, qui proposait la création *ex nihilo* d'un procureur européen compétent pour poursuivre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne, la Délégation ayant donné un avis favorable, j'avais proposé que l'on aille plus loin, sans dénier à la protection des intérêts financiers de l'Union toute son importance. Mais la grande criminalité au niveau européen constitue bien la grande atteinte aux droits fondamentaux des citoyens. J'avais été très satisfait à l'époque de constater que nous avons été soutenus par le gouvernement français et que la France et l'Allemagne avaient conjointement poussé à inscrire dans le traité de Lisbonne la possibilité de créer un parquet européen.

En son article 86 TFUE, le traité de Lisbonne permet la création d'un parquet européen à partir d'Eurojust, comme nous le préconisons, qui pourrait, en l'application du paragraphe 4, voir ses compétences étendues à la criminalité grave transnationale. Ce sujet est suffisamment important pour que notre Président Pierre Lequiller ait suggéré au Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, qui a accédé à sa demande, de solliciter le Gouvernement afin qu'il puisse saisir le Conseil d'Etat pour recueillir son opinion sur la problématique du parquet européen. Nous avons bien sûr lu avec intérêt l'étude du Conseil d'Etat et avons mené un dialogue fécond avec celui-ci. Nous sommes ressortis de nos auditions renforcés dans l'idée qu'il ne faut pas renoncer à notre ambition mais, au contraire, en nous appuyant sur l'article 86 TFUE, lui donner une impulsion nouvelle. Au cours de nos déplacements, nous avons noté un réel intérêt de la Commission européenne et du Parlement européen pour écouter ce que nous avons à dire. Nous sommes donc convaincus, de par l'évolution des choses, de par la nécessité d'agir, qu'il faut prolonger notre travail de 2003 par une demande encore plus insistante de création d'un parquet européen tel qu'il est proposé dans la résolution.

Nous proposons de rappeler que la lutte contre la criminalité grave transnationale appelle une réponse forte et commune de l'Union européenne qui permette de pallier les insuffisances de la coopération judiciaire pénale et le morcellement de l'espace judiciaire européen et, qu'en application de l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des Etats membres. Nous proposons de soutenir la création d'un parquet européen, conformément aux dispositions de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'extension de ses compétences à la criminalité grave transnationale ne doit pas être considérée comme une hypothèse pour plus tard. Il serait d'ailleurs bien curieux que nous limitions notre ambition alors même que l'Union européenne vient d'adopter une directive très importante sur la traite des êtres humains. Nous devons nous appuyer sur ce travail pour rappeler le pas décisif que constituerait le parquet européen sur ce sujet. Le parquet européen

devrait être collégial, comprenant en son sein un président, avec un délégué national dans chaque Etat membre. Nous ne devons pas être en recul par rapport à notre position de 2003, laquelle avait, à sa manière, contribué à l'évolution des traités. Les citoyens européens veulent que la criminalité transnationale soit combattue à l'échelle européenne, qui est la plus adaptée.

Le Président Pierre Lequiller. Je tiens à remercier les rapporteurs pour leurs travaux et souhaite insister sur le fait que, pour la première fois, le Président de l'Assemblée nationale a demandé au Gouvernement que le Conseil d'Etat soit saisi sur ce sujet, son étude ayant été adoptée au cours de son assemblée générale du 24 février dernier. Comme cela a été souligné, cette étude a permis d'étayer de manière précieuse la position des rapporteurs.

Nous avons également, le 8 juin dernier, auditionné M. Michel Mercier, garde des Sceaux, qui avait une position sensiblement différente de celle des rapporteurs. J'avais à l'époque défendu la position des rapporteurs et je continue à le faire. Il serait sans doute utile que les rapporteurs puissent directement expliciter la position adoptée par notre Commission.

M^{me} Marie-Louise Fort. Ma collègue Pascale Gruny et moi souhaiterions savoir quels seront les rapports qu'entreiera le parquet européen avec la Cour de justice de l'Union européenne et avec la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Guy Geoffroy, co-rapporteur. C'est un vrai sujet ! C'est pour cela qu'il faut être à la fois déterminés et prudents. La matière pénale est caractérisée par l'extrême diversité des systèmes nationaux, ce qui en fait un sujet très sensible. Si l'on ne parvient pas à réunir l'unanimité, qui est requise dans ce domaine, il faudra probablement envisager une coopération renforcée. La question du rattachement, ou non, du parquet européen à une instance juridictionnelle européenne se pose. Faudrait-il créer une juridiction pénale européenne ? Le lien avec les Cours européennes est une question importante.

M^{me} Marietta Karamanli, co-rapporteur. La CJUE n'est pas une cour pénale.

Puis la Commission a approuvé la proposition de résolution européenne suivante :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 82 à 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives (COM (2011) 293 final) du 26 mai 2011,

1. Juge que la lutte contre la criminalité grave transnationale appelle une réponse forte et commune de l'Union européenne qui permette de pallier les insuffisances de la coopération judiciaire pénale et le morcellement de l'espace judiciaire européen ;

2. Rappelle qu'en application de l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ;

3. *Soutient la création d'un parquet européen, conformément aux dispositions de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;*

4. *Souhaite la création d'un parquet européen compétent, dès l'origine, en matière de lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, en application du 4 de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;*

5. *Estime que le parquet européen devrait être de forme collégiale, comprenant en son sein un Président, et devrait s'appuyer sur des délégués nationaux dans chaque Etat membre ;*

6. *Rappelle que le parquet européen serait compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer ensuite en jugement devant les juridictions nationales compétentes les auteurs et complices d'infractions relevant de son domaine de compétence, les actes de procédure qu'il serait amené à arrêter devant être soumis à un contrôle juridictionnel étendu, et souhaite qu'une réflexion soit engagée sur les modalités de contrôle de ses actes au niveau européen afin d'assurer à la fois l'efficacité des procédures et du contrôle et la garantie uniforme des droits des justiciables ;*

7. *Recommande que des règles minimales sur l'admissibilité mutuelle des preuves entre les Etats membres soient rapidement adoptées et qu'une harmonisation minimale des législations pénales en matière d'incriminations et de sanctions soit dès à présent mise en œuvre. »*

La Commission a également *approuvé* la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (Euratom) n° 1074/1999 (document E **6139**).

II. Examen du rapport d'information de MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard et Philippe Armand Martin sur l'avenir de la PAC

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. Les enjeux de la future réforme de la PAC peuvent être caractérisés par trois mots : le climat, les surplombs et le théâtre des opérations. S'agissant du climat, il est incontestablement meilleur pour l'agriculture qu'il y a encore quelques années alors que certains prônaient un malthusianisme implicite, voire explicite et que les défenseurs de l'agriculture étaient considérés comme rétrogrades. Depuis deux ou trois ans, la tendance s'est inversée. On peut le constater, y compris au sein des instances communautaires, comme en témoigne le dernier règlement sur le secteur laitier qui procède d'une inspiration différente de celle, libérale, qui a longtemps prévalu. De même, le G20 agricole, l'appel de Paris ou les orientations de la FAO montrent que le climat est plus propice à l'agriculture, même si, pour autant, on n'est pas parvenu au bout du chemin.

Les deux surplombs concernent les négociations commerciales et la question – consubstantielle – du budget. Le cycle de Doha dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce n'en finit pas d'être sur le point d'être conclu depuis dix ans ! Par sa réforme de 2003, l'Union européenne avait anticipé une éventuelle conclusion de cycle. Elle a fait, par ailleurs, une offre agricole en juillet 2008. Il n'est pas question d'aller plus loin, au risque de payer deux fois et alors que des grands pays comme les Etats-Unis et le Canada n'ont pas fait de telles concessions, sans parler du Brésil qui a augmenté très largement ses soutiens budgétaires. Par ailleurs, il faut faire un sort particulier aux accords bilatéraux avec les ensembles régionaux. On sait que le Président Barroso a un fort tropisme favorable à la conclusion d'un accord avec les pays du Mercosur. De nombreux Etats membres s'y sont opposés, compte tenu des conséquences potentielles tant sur l'agriculture que sur l'industrie. On ne peut que se féliciter que l'on soit sur la touche « pause » pour ces négociations.

Concernant le budget, la Commission européenne a donné ce matin les premières informations sur les perspectives financières. On rentre maintenant dans le bras de fer pour déterminer le montant des enveloppes budgétaires. Les enjeux généraux sont connus. Faut-il augmenter le budget européen ? Les europhiles pensent qu'il est nécessaire d'avoir un budget consolidé supérieur à 1 % du revenu national brut. Les détracteurs de la PAC estiment qu'y consacrer 40 % du budget européen n'est pas justifié. On peut leur répondre qu'en fait, si l'on regarde les dépenses consolidées, celles consacrées à la PAC ne représentent que 0,5 % des dépenses publiques, Union et Etats membres. Le jeu de rôle classique se jouera entre, d'une part, les pays comme la Grande-Bretagne qui avait exigé en 1984 un chèque, estimant qu'ils ne devaient pas financer la PAC et, d'autre part, les pays défenseurs de cette politique. D'après les informations recueillies ce matin, le budget européen serait reconduit en euros courants, ce qui devrait permettre de maintenir l'enveloppe de la PAC, tout en déployant les moyens pour d'autres politiques. Cependant il est encore trop tôt pour avoir plus de précisions. J'ajouterai que l'idée de renationalisation de la PAC a fait long feu.

Le théâtre des opérations se caractérise par un nouvel équilibre institutionnel avec la codécision entre le Conseil et le Parlement européen introduite par le traité de Lisbonne. D'un dialogue entre Commission et Etats membres, on passe à un dialogue à trois. Cela va allonger les procédures ; aussi le Parlement européen a-t-il anticipé les choses en publiant deux rapports de grande qualité. Les procédures de décisions vont être bousculées : les pendules ne seront pas arrêtées à minuit en attendant que les ministres se mettent d'accord.

Cette nouvelle géographie des pouvoirs sera plus favorable à la PAC, dans la mesure où les parlementaires européens représentent des territoires. La ligne de partage entre Etats membres passe très classiquement entre les Etats membres favorables à la PAC et ceux qui sont partisans d'une libéralisation ; elle passe aussi entre Etats anciens et nouveaux, ces derniers étant désireux de consolider leur position car leur régime est transitoire et monte en puissance. L'arrivée d'un nouveau commissaire à l'agriculture sûrement plus convaincu de la nécessité d'une PAC active que son prédécesseur, M^{me} Mariann Fischer Boel, constitue également incontestablement un élément important et nouveau.

Le calendrier est le suivant. Les premières orientations budgétaires ont été données ce matin et les négociations sur le cadre financier pour 2014-2020 vont durer toute l'année 2012, voire empiéter sur 2013. Les propositions législatives de la Commission européenne sur la PAC ne seront connues qu'à l'automne. En 2012, il y aura un compromis politique entre le Conseil et le Parlement européen, avec une procédure de navette qui pourrait durer 18 mois, voire davantage, auquel cas on fonctionnerait sur la base de douzièmes provisoires. Les Etats membres notifieront leurs décisions nationales en 2013.

Un consensus existe autour des enjeux : sécurité alimentaire, lutte contre la volatilité, nécessité de prendre en compte l'environnement et le changement climatique, importance de l'agriculture pour l'aménagement du territoire. Ces enjeux ont été regroupés par la Commission européenne autour de trois thématiques : une production alimentaire viable, une gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat et un développement territorial équilibré.

La question de fond est de savoir quels outils seront utilisés pour mettre en œuvre ces objectifs et refonder la PAC. Dans le rapport sur le bilan de santé du précédent groupe de travail, l'accent avait été mis sur le fait que les différentes réformes de la PAC avaient modifié le projet initial de la PAC, mais sans fil directeur et sans recul, constituant ainsi une sorte de patchwork. Après 10 ans de paix budgétaire, sur quelles bases refonder la PAC ? Des grands sujets s'imposent. Le premier est celui du verdissement. La PAC a déjà été verdie par la conditionnalité et les mesures agro-environnementales du second pilier. La Commission propose d'aller plus loin avec le concept de verdissement, pour l'heure assez flou. Il y aurait une aide de base à un taux homogène, soit par Etat, soit par région, à laquelle seraient rajoutées des aides supplémentaires liées à des engagements relatifs à l'environnement. Si l'on ne peut critiquer des orientations conformes aux nécessités d'une agriculture durable, il ne faudrait pas que cela signifie des carcans réglementaires supplémentaires.

Par ailleurs, comment gérer ces aides, verdies ou non ? Quand le découplage a été décidé en 2003, les Etats avaient le choix entre droits historiques, régionalisation et réallocation, système alliant références historiques et d'autres critères. Compte tenu du consensus des organisations agricoles sur le sujet, la France avait fait le choix des références historiques. Il est clair que ce système a vécu et qu'il faut imaginer une réallocation intelligente, en accord avec des objectifs économiques de compétitivité, en prenant aussi en compte les notions de dégressivité et de plafonnement. Les négociations ont souvent abordé ce dernier sujet. De façon générale, on est toujours resté au niveau des déclarations d'intention dans la mesure où certains pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, dont la taille des exploitations est plus importante qu'en France, y sont opposés. La France est, quant à elle, favorable à un tel plafonnement. La Commission européenne propose que les aides soient désormais versées aux vrais agriculteurs car, même si cela était anecdotique par rapport à la masse des crédits, attribuer des aides agricoles à des non-agriculteurs avait quelque chose de choquant. Dans cette réallocation des aides, il sera possible d'aider les zones

et les productions, sans nécessairement passer par le deuxième pilier. Cela est particulièrement important pour les zones intermédiaires situées dans la diagonale sud-ouest nord-est qui n'ont pas de productions de niche et ne bénéficient pas actuellement de mesures de soutien efficaces. Dans les aides du second pilier, il est important de conserver une aide à handicap spécifique, notamment l'aide herbagère.

Sur l'ensemble de ces sujets – verdissement, réallocation et second pilier – il n'y aura pas de difficultés majeures.

En revanche, la vraie question sera celle de la régulation et des outils de gestion de marché où il existe une divergence idéologique, d'une part, entre Etats membres, et, d'autre part, entre Etats membres et la Commission européenne. C'est tout le sens des initiatives prises par la France pour promouvoir une régulation active. Beaucoup d'outils ont été démantelés. Certes, il n'est pas question de revenir à la PAC des années soixante qui est forclosée et qui avait abouti à alourdir le budget. Cependant, au-delà du stockage public et privé, nous militons pour des outils de gestion qui ne soient pas limités à un filet de sécurité et qui constituent une politique de gestion efficace.

Je terminerai sur trois autres sujets. Tout d'abord, la situation agricole des régions ultrapériphériques appelle une vigilance particulière. Le budget alloué à ces régions, le POSEI – programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité – devra être maintenu et les spécificités de ces régions devront être prises en considération dans la définition des outils de la PAC. Parallèlement devra être pris en compte l'impact des négociations passées, en cours ou à venir, sur les filières de la banane, du sucre et du rhum.

Le secteur de la viticulture ne doit pas être oublié, de même que celui du sucre dont le calendrier de réforme ne suit pas celui de la PAC.

M. Jean Gaubert, co-rapporteur. Je ne vais pas reprendre ce qu'a développé Hervé Gaymard. A ce stade, nous sommes d'accord sur l'ensemble des sujets. J'ai d'ailleurs pu constater, à l'occasion des auditions menées par le groupe de travail, qu'un relatif consensus existe dans le monde agricole. Si cette convergence est plus forte qu'il y a quelques années, c'est en grande partie parce que chacun a fait une partie du chemin.

L'Europe ne doit pas avoir honte d'avoir une PAC quand on sait l'importance de l'arme alimentaire.

Sur le plan commercial, l'Europe a déjà fait beaucoup de concessions, sans doute trop, aux yeux du monde agricole et au regard de nos ambitions et de notre capacité pour produire face à des pays qui produisent à bas coûts.

Il faut sortir du discours selon lequel l'Europe doit produire pour elle-même seulement; elle a aussi une vocation exportatrice, tant vers des pays solvables qu'en ayant des accords privilégiés avec des pays moins avancés. L'Europe a été beaucoup critiquée pour ses restitutions à l'exportation et il existe une tendance à l'autoflagellation. Il faut cependant rappeler que les pays en développement avaient la possibilité juridique de taxer les importations en provenance d'Europe et d'atténuer ainsi le différentiel de prix entre les produits européens et les produits locaux. S'ils ne l'ont pas fait, c'était en grande partie pour ne pas pénaliser leurs consommateurs, notamment urbains. Si notre attitude n'a pas toujours été exemplaire, certains pays comme le Brésil ou les pays du Sud-est asiatique ont remplacé les européens sur ces marchés. Il faut davantage se méfier des accords bilatéraux qui sont

l'occasion de faire passer des concessions de façon subreptice et dont les conséquences peuvent être graves. Un accord avec les pays du Mercosur aurait des impacts graves pour la viande bovine et plus largement, en termes d'aménagement du territoire.

Le débat sur la PAC se déroulera sous une double contrainte, la contrainte budgétaire et celle de la convergence des aides. Les nouveaux Etats membres réclament plus d'aides, ce qui est justifié. Pour autant, compte tenu des disparités en termes de niveaux de vie et de productivité, il ne serait pas juste de décider d'un alignement brutal. Une contrainte tiendra à la disparité entre les structures des exploitations. Ainsi en Bulgarie et en Roumanie, il existe de minuscules exploitations qui ne peuvent pas être aidées par une aide à l'hectare dans la mesure où elles n'ont pas la taille requise. Il s'agira, en fait, d'accompagner jusqu'au moment de la retraite, comme cela a été fait précédemment dans nos pays, par les indemnités de départ.

S'agissant du verdissement, il est conforme au principe du développement durable. Sur ce point, on ne part pas de rien : il y a déjà des mesures de conditionnalité.

Sur les différents questionnements relatifs aux « briques » proposées par la Commission européenne, il faudrait trouver une formule de plafonnement qui soit compatible avec les objectifs économiques des grandes exploitations attachées au taux de retour, en introduisant les notions de dégressivité et d'emplois. Le deuxième pilier permettra par ailleurs d'assurer l'équité entre les différentes agricultures.

Le point le plus dur du débat sera sans nul doute celui de la régulation. La Commission européenne parle de filet de sécurité. Si je peux prendre l'image du cirque, on voit bien qu'un filet situé trop bas n'assure pas la sécurité du trapéziste. La vraie question sera donc de savoir à quel niveau situer ce filet et comment il fonctionnera. Cela sera compliqué de trouver un accord avec les pays du Nord de l'Europe qui ont une conception libérale des échanges agricoles. Pour autant, leur organisation interne est très poussée et bien plus efficace que la nôtre, si l'on observe la filière du lait aux Pays-Bas et la filière porcine au Danemark. Le démantèlement des outils de gestion est responsable des crises et de la volatilité. Celle-ci a certes toujours existé mais le système européen de stockage et de prix permettait de la limiter.

Pour la suite des travaux, nous avons publié le rapport sur le bilan de santé. Celui-ci sur la PAC après 2013 sera suivi par d'autres rapports. Il serait intéressant, dans le cadre commun de la Commission des affaires économiques et la Commission des affaires européennes, de mettre en place une procédure de suivi des réformes qui permettrait de suivre les événements en temps réel et de réagir utilement, à travers une pérennisation du groupe de travail commun aux deux commissions. Il faudrait s'interroger sur des formules de forum d'une journée, auquel seraient conviés des organisations professionnelles, des chercheurs et d'autres personnalités, tandis que d'autres pourraient apporter des contributions écrites.

Le Président Pierre Lequiller. Je suis tout à fait favorable à ce qu'une réflexion soit menée sur une telle solution.

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. Il aurait sans doute été judicieux que la présentation de ce rapport commun aux deux commissions soit faite conjointement.

M. Philippe Armand Martin, co-rapporteur. Je ne répéterai pas ce qui a été déjà bien dit. Je voudrais attirer l'attention sur le secteur de la viticulture que la Commission ne souhaite pas inclure dans le champ des négociations sur la PAC après 2013. Elle estime en

effet que ce secteur a fait l'objet d'une réforme en 2008 et qu'il faut attendre les résultats d'une étude qui sera faite en 2010 pour en évaluer les conséquences. Exclure la viticulture de la réforme serait une erreur. Tout d'abord, parce que le débat budgétaire englobe tous les secteurs agricoles et que la viticulture ne fera pas exception, avec les enveloppes nationales qui n'ont été prolongées que jusqu'en 2015. Rappelons que le secteur viticole représente 4,4 % de la valeur de la production agricole européenne et 2,7 % des dépenses du FEOGA.

Par ailleurs, ce secteur est régulé par le système des droits de plantation qui permet de gérer le potentiel de production. Lors de la discussion de la proposition de résolution devant notre commission des affaires européennes, nous avons débattu des conséquences néfastes qu'aurait la suppression des droits de plantation : risques de surproduction, délocalisation, remise en cause des efforts qualitatifs et détournements de notoriété. Il ne s'agit pas de suivre l'exemple des pays du nouveau monde, comme l'Australie où les plantations sont libres et qui a dû procéder à des arrachages pour gérer les déséquilibres entre l'offre et la demande. La réforme de la PAC après 2013 est le seul véhicule législatif dans lequel il serait possible d'inscrire le maintien des droits de plantation comme une règle pérenne de la PAC. Dans un premier temps, le commissaire Ciolos estimait que la libéralisation était un facteur de compétitivité mais il est revenu sur cette position et les grands Etats producteurs souhaitent vivement que la position exprimée par le Parlement européen dans le rapport Dess soit suivie par les autres instances communautaires.

M. Patrick Lebreton. Je remercie les rapporteurs qui m'ont rassuré quant à l'Outre-mer. En effet, outre le problème de l'octroi de mer, barrière douanière mais aussi ressource financière pour les collectivités locales, se pose la question des mécanismes de soutien à l'agriculture des départements d'Outre-mer. L'inquiétude domine quand on évoque les nouvelles voies à explorer, comme les biocarburants. Il ne faut pas lâcher la proie pour l'ombre, ce qui m'amène à demander comment évolueront les aides du Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité (POSEI).

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. Il n'y a pour l'instant aucune idée quant à l'évolution du POSEI.

M^{me} Sophie Briard-Auconie, députée européenne. Ce soir, M. Barroso va donner quelques informations sur les chiffres du budget de l'Union européenne pour 2013. M. Alain Lamassoure était, quant à lui, assez pessimiste à la fois pour la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion.

M. Régis Juanico. Le programme européen d'aide aux personnes les plus démunies (PEAD), créé en 1987, bénéficie à treize millions de personnes de vingt pays d'Europe. Son budget, qui assure 25 % des ressources financières des associations de solidarité va passer de 513 millions d'euros à 113 millions, à la suite de la plainte de l'Allemagne qui argue que ce programme a perdu tout lien avec la PAC. Est-ce un combat déjà perdu ou peut-on espérer qu'un minimum de solidarité sera maintenu ?

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. C'est l'honneur de l'Europe d'avoir découplé l'aide alimentaire de l'existence de surplus agricoles, au contraire des Etats-Unis. Le Président de la République s'est opposé à la diminution des crédits pour le PEAD, ce qui est également la position de notre groupe de travail, ce qui figure dans la proposition de résolution.

M^{me} Pascale Gruny. Je vous félicite pour la qualité de votre rapport et de votre proposition de résolution, que je soutiens. Il va falloir être très vigilant dans les discussions car la procédure de codécision qui s'applique maintenant change la donne de façon importante, dans la mesure où nos collègues européens représentent des régions.

Les normes diffèrent au sein de l'Union européenne, ce qui pose un problème, notamment quand on parle « verdissement » avec, par exemple, des produits qui sont autorisés dans certains pays et pas ailleurs.

Je souhaiterais aussi savoir quels sont les pays qui freinent en matière de régulation et si vous êtes optimiste pour le futur de la PAC.

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. Le débat sur la disparité des normes est constant. Il faut un verdissement intelligent sans rajouter sans fin des règlements. Il n'y a pas d'informations fiables sur les normes réellement appliquées, ce qui empoisonne le débat. Cela nécessiterait un état des lieux.

Les attitudes envers la régulation sont classiques. Y sont très opposés la Grande-Bretagne, la Suède et le Danemark. Les Pays-Bas ont une attitude intermédiaire. La position de l'Allemagne dépendra de l'accord sur le paquet global. Ensuite, il s'agira d'entrer dans le détail des mesures de régulation.

M. Jean Gaubert, co-rapporteur. Dans ce domaine, la position de l'Allemagne dépend des interlocuteurs, ce qui reflète les différences structurelles de l'agriculture allemande.

En matière de normes, il ne faut pas oublier de se battre à Bruxelles en pensant que l'on pourra toujours s'arranger au plan national, comme l'a montré l'affaire des biocides. De façon générale, on adopte toujours une réglementation plus dure en France comme, par exemple, en matière de réglementation sur l'agriculture biologique. Il faut toujours rester au plus près des normes communes, dans la mesure où nous avons un marché unique.

Concernant l'accès aux frontières, les produits refoulés dans nos ports ne sont pas détruits. Ils réapparaissent alors ensuite sur le marché national en transitant par un autre port européen, ce qui explique, par exemple, le développement de ports comme Rotterdam ou Anvers, par rapport au Havre.

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. Pour répondre à la question de Pascale Gruny, sur l'avenir de la PAC, j'évoquerai Georges Bernanos qui disait que, si un pessimiste est un imbécile, un optimiste est un imbécile heureux.

Aujourd'hui, on peut être plus optimiste qu'il y a deux ans. Il y aura des combats nouveaux à mener avec la codécision. C'est pourquoi, il pourrait être utile d'avoir une réunion avec nos collègues députés européens français sur ce thème à l'automne.

Le Président Pierre Lequiller. Nous avons déjà tenu une réunion de ce type en novembre dernier, conjointement avec la Commission des affaires économiques. Par ailleurs, nous avons organisé une réunion en visio-conférence avec la Commission IMCO – marché intérieur et protection des consommateurs – du Parlement européen. Il faudrait en organiser une, sur le même modèle, avec la Commission de l'agriculture et du développement rural.

M. Didier Quentin. Quels arguments pourrait-on employer pour valoriser cette nouvelle PAC, à la fois auprès des agriculteurs et du grand public pour combattre l'europhobie, l'espérance étant, pour citer également Georges Bernanos, un risque à prendre ?

M^{me} Sophie Briard-Auconie, députée européenne. La proposition de rencontrer les députés européens est une excellente idée. Vous pourriez aussi venir assister à une réunion de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen. Il faut aujourd'hui prendre très au sérieux la codécision.

Dans la lignée du rapport Dess, il faut demander à la Commission de réétudier les droits de plantation, le Parlement européen ayant voté à une très large majorité un amendement en ce sens. Au niveau du Conseil, douze pays soutiennent cette proposition et il y a donc encore du travail à faire !

On peut être optimiste pour la PAC qui devrait bénéficier d'un budget équivalent, ce qui ne permettra certes pas une révolution mais une évolution.

M. Hervé Gaymard, co-rapporteur. Il est très difficile de répondre à M. Quentin. Les agriculteurs souhaitent « des prix, pas des primes », ce qui signifie qu'ils souhaitent vivre de leur production. Mais la réponse n'est pas aisée. Il faut renouer avec eux un contrat de confiance, y compris sur le plan réglementaire, ce qui nécessite une pause normative.

Au fur et à mesure que les racines rurales des consommateurs s'éloignent, les agriculteurs sont parfois vilipendés, avec un effet de loupe sur certains sujets, ce qui amène à jeter le bébé avec l'eau du bain. Un important travail de communication est donc nécessaire. Il faut surtout dénoncer les idées fausses comme celle selon laquelle l'agriculture absorberait 40 % du budget de l'Union européenne, alors qu'elle n'en représente que 0,5 % des dépenses publiques consolidées, le budget de la recherche étant, à juste titre, 3 à 4 fois plus élevé. La pédagogie est donc essentielle pour lutter contre ces raccourcis.

Le Président Pierre Lequiller. Je vous remercie très chaleureusement pour ce débat.

La Commission a ensuite approuvé la proposition de résolution suivante :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement (CE) 1234/2007 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole,

Vu la communication de la Commission européenne « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire- relever les défis de l'avenir » (COM (2010) 672),

Vu la communication de la Commission européenne « Europe 2020 - une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, (COM (2010) 2020),

Considérant que la Politique agricole commune (PAC) est un élément structurant de la construction européenne et une politique essentielle qui ne peut être réduite à une politique de seconde zone, au risque d'entraîner des conséquences économiques, sociales et environnementales graves ;

Considérant que tous les grands Etats agricoles ont mis en place des dispositifs significatifs pour soutenir leur agriculture, véritable atout stratégique dans un monde qui comptera neuf milliards d'hommes en 2050 ;

Considérant que le maintien et le développement des capacités de production de l'agriculture européenne doivent être à la base de la reformulation de la PAC, tant pour assurer ses propres besoins que pour prendre la part qui lui revient aux équilibres alimentaires mondiaux ;

Considérant que la PAC peut apporter une contribution essentielle à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, en assurant la pérennité du modèle agricole européen à la fois productif et respectueux de l'environnement, compétitif et présent sur l'ensemble du territoire, à forte valeur ajoutée et créant des emplois ;

1. Salue les orientations de la Commission européenne dans sa communication qui pose le principe du maintien d'une politique agricole commune forte ;

2. Approuve les objectifs de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources et de mesures en faveur du climat, ainsi que de développement territorial équilibré proposés pour la future PAC ;

3. Estime toutefois insuffisantes à ce stade les propositions relatives à la régulation ;

4. Estime prioritairement que la PAC doit être dotée, dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, de moyens budgétaires à la hauteur des ambitions et qu'en conséquence, la part budgétaire consacrée aux dépenses agricoles doit être maintenue à l'euro près et qu'une réflexion doit être engagée sur les moyens d'assouplir les rigidités des règles budgétaires européennes et sur l'affectation des excédents financiers agricoles annuels ;

5. Demande instamment à la Commission européenne de mener une politique commerciale en cohérence avec la volonté de maintenir une PAC forte, ce qui implique, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, de considérer le « paquet agricole » de juillet 2008 comme une ligne rouge, de conserver des marges de manœuvre afin de maintenir des outils de régulation et de faire reconnaître le principe de réciprocité selon lequel les produits importés par les pays européens doivent être conformes aux normes environnementales, sanitaires, sociales et de bien-être des animaux ;

6. Insiste pour que les négociations bilatérales se fassent de manière équilibrée, sur la base d'études d'impact réalisées en amont, tenant compte des conséquences sur l'ensemble du territoire européen, y compris les Régions ultrapériphériques et les Pays et territoires d'Outre-mer et condamne fermement tout accord avec les pays du Mercosur qui mettrait en péril les filières agricoles européennes, notamment animales ;

7. Soutient le maintien de l'architecture de la PAC et l'équilibre entre les deux piliers permettant, d'une part, des mesures concernant l'ensemble des agriculteurs et du

territoire européens et, d'autre part, des mesures répondant à des problématiques plus ciblées, basées sur une approche contractuelle et pluriannuelle ;

8. S'oppose à toute tentative de renationalisation de la PAC, par le biais du cofinancement mais estime que les Etats membres doivent garder la possibilité de maintenir, dans le respect des plafonds nationaux, des enveloppes de flexibilité dédiées à des besoins spécifiques, à condition que cela n'induisse aucune distorsion de concurrence ;

9. Se prononce pour une répartition équitable des aides entre les Etats membres, tenant compte des écarts des situations économiques et de la soutenabilité de la position financière des Etats membres dans le budget européen ;

10. Prend acte de la volonté de la Commission européenne de sortir de l'opposition entre un premier pilier économique et un second pilier environnemental et estime que le verdissement des aides du premier pilier de la PAC est un gage de légitimité et de durabilité de l'agriculture ;

11. Considère indispensable que les aides du premier pilier comportent un socle solide d'aide au revenu des exploitants ;

12. Se prononce pour un rééquilibrage des niveaux d'aides entre les différentes régions avec l'abandon progressif du système des références historiques et un plafonnement des aides en introduisant un mécanisme de dégressivité tenant compte de critères objectifs, comme l'emploi ;

13. Estime que les mesures environnementales du premier pilier devront être simples, harmonisées et appliquées sur l'ensemble du territoire européen, correspondant à des enjeux réels, avec un calcul du surcoût adapté aux réalités économiques de chaque Etat et en accord avec l'objectif transversal de simplification de la PAC ;

14. Demande le renforcement de soutiens couplés suffisants pour l'élevage, le maintien de productions spécifiques et la production de protéagineux ;

15. Salue la proposition de la Commission européenne d'introduire une aide au handicap dans le premier pilier, qui devra être activée indépendamment de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) et permettra de prendre en compte d'autres contraintes naturelles pour les territoires et les productions, mais qui nécessitera la révision des zones défavorisées intermédiaires ;

16. Estime justifié le ciblage des aides au profit des agriculteurs en activité, avec un plafonnement tenant compte des actifs et un dispositif spécifique pour les petites exploitations et souligne l'importance de valoriser le rôle de l'agriculture dans la création d'emplois par la prise en compte des actifs agricoles dans l'attribution des aides ;

17. Juge fondamental d'assurer le renouvellement des générations en agriculture en accompagnant l'installation, la structuration et la modernisation des exploitations, à travers des dispositifs prenant en compte les particularités territoriales ;

18. Demande la mise en œuvre d'une politique de la montagne, s'appuyant sur une synergie des instruments de soutien aux zones défavorisées, à l'installation, à la modernisation et la valorisation des atouts de ces territoires, notamment par les signes de qualité et d'origine ;

19. *Insiste pour que le secteur vitivinicole soit inclus dans le champ des négociations de la PAC et que le système des droits de plantation soit inscrit comme une règle pérenne de la PAC ;*

20. *Souligne la nécessité de maintenir une politique agricole active en faveur des régions ultrapériphériques françaises, prenant en compte leurs handicaps spécifiques et visant à soutenir leur développement, dans le cadre d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) conforté et renouvelé ;*

21. *Soutient la création d'un groupe à haut niveau afin d'identifier les défis auxquels le secteur bovin doit faire face et les actions pouvant être mises en œuvre au plan communautaire ;*

22. *Demande, au-delà de l'arrêt du démantèlement des outils de marché, un net renforcement de la régulation afin que l'Union européenne puisse faire face à la volatilité des prix sur les marchés agricoles mondiaux ;*

23. *Souhaite que la régulation ne se limite pas à un « filet de sécurité » et qu'elle ait une dimension préventive, ce qui suppose que les prix d'intervention ne soient pas fixés à un niveau excessivement faible ;*

24. *Est favorable à des instruments de marché plus efficaces, plus réactifs et plus flexibles, incluant des mesures de stockage public et privé, avec des périodes d'intervention étendues, ainsi que des systèmes de gestion de l'offre dans certaines productions ;*

25. *Soutient une extension de la clause de perturbation des marchés prévue par l'article 186 du règlement (CE) 1234/2007 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole à l'ensemble des productions, afin de donner à l'Union européenne les moyens de prendre des mesures d'urgence en cas de crise ;*

26. *Considère que le développement de systèmes de couverture des risques (aides aux assurances et aux fonds de mutualisation, instrument de stabilisation des revenus) et l'introduction de mesures visant à rééquilibrer les relations entre producteurs et acheteurs (contractualisation, renforcement du rôle des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles) peuvent contribuer à limiter les conséquences de l'instabilité des marchés mais que ces mesures ne doivent pas se substituer à une véritable régulation ;*

27. *Souhaite que soit engagée une réflexion sur la possibilité d'introduire des aides contracycliques ;*

28. *Souligne la nécessité de mieux réguler les marchés physiques et financiers de matières premières agricoles au plan européen et au plan international ;*

29. *Salue les décisions prises par les ministres de l'agriculture du G20 relatives à l'amélioration de la transparence sur les marchés au niveau mondial, et au développement de la coordination internationale dans le domaine agricole pour prévenir et gérer les crises alimentaires ;*

30. *Demande le maintien de la politique de soutien aux zones défavorisées, élément essentiel du maintien de l'activité agricole et de la cohésion territoriale ;*

31. *Insiste sur l'importance fondamentale de la recherche et de l'innovation agronomiques comme facteur de compétitivité de l'agriculture et demande que des financements substantiels leur soient réservés dans le cadre de la PAC et de la politique européenne de la recherche ;*

32. *Souhaite que les priorités du deuxième pilier répondent à la nécessité d'encourager le développement d'agricultures diversifiées, notamment par le soutien aux circuits courts et aux démarches de qualité ;*

33. *Insiste pour le maintien à un niveau suffisant des crédits affectés au financement du programme de distribution des denrées alimentaires pour les personnes démunies de l'Union européenne. »*

La séance est levée à 16 h 50

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 29 juin 2011 à 16 h 15

Présents. – M^{me} Marie-Louise Fort, M. Jean Gaubert, M. Hervé Gaymard, M. Guy Geoffroy, M^{me} Pascale Gruny, M. Régis Juanico, M^{me} Marietta Karamanli, M. Pierre Lequiller, M. Philippe Armand Martin, M. Didier Quentin

Excusés. - M. Michel Diefenbacher, M^{me} Valérie Rosso-Debord

Assistait également à la réunion. - M. Patrick Lebreton, M^{me} Sophie Briard-Auconie (députée européenne)