

COMMISSION EUROPEENNE



*Bruxelles, 4.4.2019
C(2019) 1598 final*

*M. Jean BIZET
Président de la Commission
des affaires européennes du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS Cedex 06*

*cc. M. Gérard LARCHER
Président du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS Cedex 06*

Monsieur le Président,

La Commission tient à remercier le Sénat pour son avis politique du 5 décembre 2018 complétant sa résolution européenne n°116 du 6 juin 2018, portant sur l'avenir de la Politique agricole commune.

Les propositions de règlements visant à moderniser et à simplifier la Politique agricole commune après 2020, adoptées le 1^{er} juin dernier, sont le fruit d'un processus préparatoire très ouvert et inclusif, comprenant l'une des plus grandes consultations publiques jamais organisées par la Commission européenne, ainsi qu'une analyse d'impact exhaustive. Elles prennent ainsi en compte la très grande diversité des agricultures et des attentes sociétales y afférentes au sein de l'Union. En outre, elles doivent être replacées dans le contexte plus large des discussions en cours sur les propositions de la Commission relatives au cadre financier pluriannuel 2021-2027¹ avec lesquelles, tout en tenant compte du contexte budgétaire difficile, la Commission a lancé un signal fort de maintien du soutien au secteur agricole de l'Union européenne et à ses zones rurales.

Avec ses propositions pour la future Politique agricole commune, la Commission entend permettre à cette politique d'atteindre ses objectifs, en s'appuyant sur une modernisation et une simplification du cadre politique, une répartition plus juste et plus ciblée des paiements directs, une ambition renforcée en matière de climat et d'environnement et des actions en faveur de la croissance, la compétitivité et l'emploi dans les zones rurales, tout en contribuant à d'autres politiques et engagements internationaux de l'Union européenne (par exemple, l'accord de Paris sur le climat et les objectifs de développement durable des Nations unies).

¹ COM (2018) 321, 322, 324, 325 et 327

La Commission a pris bonne note des onze points exposés par le Sénat dans son dernier avis et prend, en particulier, très au sérieux les craintes exprimées au sujet du nouveau modèle de mise en œuvre de la politique agricole proposée. À cet égard, il convient de rappeler que ledit modèle repose sur un équilibre minutieux entre une flexibilité accrue pour les États membres et un cadre réglementaire commun, permettant de concilier l'exigence d'une politique plus performante et mieux adaptée aux contextes locaux, avec la nécessité non seulement de relever les défis économiques, environnementaux et sociaux à l'échelle européenne, mais aussi de préserver le marché unique, évitant ainsi tout risque de renationalisation. Le nouveau modèle de mise en œuvre abandonne les règles contraignantes au profit d'une approche axée sur la performance. Il en résultera une simplification importante pour les agriculteurs et les administrations.

La Commission considère que le cadre réglementaire commun proposé sera à même d'assurer cet équilibre. Il repose sur trois éléments-clés qui sont détaillés dans l'annexe à cette lettre: les exigences obligatoires (ou exigences de base) énoncées dans le projet de règlement, le nouveau système de performance et la supervision de la Commission. Chaque État membre devra obtenir l'approbation de la Commission européenne pour ses plans destinés à atteindre neuf objectifs clés.

En sus des craintes relatives au nouveau modèle de mise en œuvre, le Sénat soulève d'autres inquiétudes. La Commission se réjouit d'avoir ainsi la possibilité, ci-dessous et en annexe, d'apporter un certain nombre de précisions concernant sa proposition.

S'agissant des aspects budgétaires, avec les propositions relatives au prochain cadre financier pluriannuel présentées au début du mois de mai 2018, la Commission considère avoir soumis une proposition raisonnable et équilibrée, concernant les 27 États membres, dans un contexte dicté par la sortie prochaine du Royaume-Uni de l'Union européenne et par la nécessité de prendre en compte les priorités politiques existantes et nouvelles. Dans ce contexte budgétaire difficile, les propositions relatives au cadre financier pluriannuel allouent 365 milliards d'euros à la Politique Agricole Commune pour la période 2021-2027 et apparaissent ainsi adaptées à l'objectif de maintien de zones agricoles et rurales dynamiques dans l'Union européenne. Enfin, il convient de rappeler que la décision finale sur le futur budget de l'Union européenne, y compris pour la Politique agricole commune, est maintenant entre les mains des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne.

S'agissant des modalités de sécurisation du revenu des agriculteurs, en particulier des outils de gestion des risques, la Commission ne partage pas l'avis du Sénat selon lequel la proposition formulée correspondrait à un statu quo au regard de la situation actuelle telle qu'amendée par le récent règlement « Omnibus »². En effet, les États membres auront la possibilité d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des instruments existants, et seront obligés d'expliquer comment la complémentarité des interventions entre les niveaux national et européen est garantie, afin de construire une architecture intégrée et cohérente du soutien à la gestion des risques.

² Règlement (UE) n° 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil.

Les propositions législatives prévoient ainsi deux grands types d'outils de gestion des risques: les primes d'assurance et les fonds de mutualisation, financés par le deuxième pilier de la Politique agricole commune, couvrant les pertes non seulement de production mais également de revenus. De surcroît, l'octroi d'un soutien aux outils de gestion des risques devient obligatoire pour les États membres en vue de renforcer les outils à la disposition des agriculteurs. En revanche, il reviendra aux États membres de définir les conditions spécifiques et les règles d'éligibilité. Cette simplification et cette flexibilité permettront de traiter différents types de risques et de besoins dans l'Union européenne, tout en permettant aux États membres de combiner, de manière complémentaire, des interventions au niveau de l'Union européenne, d'une part, et aux niveaux national et privé, d'autre part. Pour assurer que l'agriculteur assume sa part de responsabilité et que l'orientation vers le marché de la Politique agricole commune soit maintenue, l'intensité maximale de l'aide publique est de 70%, tandis que le seuil minimal de perte fixé à 20% est étendu à l'ensemble des interventions.

De même, la possibilité de transférer des dotations entre les piliers de la Politique agricole commune offre la flexibilité nécessaire aux États membres pour financer de manière adéquate ces interventions.

Enfin, les États membres et les agriculteurs auront la possibilité de s'appuyer sur une plateforme européenne pour le renforcement des capacités et des échanges entre les acteurs privés et publics dans le but d'offrir de nouvelles possibilités de transfert de connaissances et de partage des meilleures pratiques, tout en facilitant la mise en œuvre des outils concernés.

S'agissant de la gestion des crises, la Commission considère, là aussi, que les propositions législatives apportent une réponse adaptée au diagnostic dressé par le Sénat. Il est ainsi proposé qu'une nouvelle réserve agricole soit créée pour faire face aux crises générées par des développements imprévisibles des marchés internationaux ou par des chocs spécifiques sur le secteur agricole à la suite des actions entreprises par des pays tiers. Son fonctionnement sera plus simple et plus flexible. En particulier, pour financer cette réserve, il ne sera plus nécessaire de réduire, chaque année, les paiements directs aux agriculteurs (via le mécanisme de discipline financière). De plus, il sera possible de transférer les montants inutilisés de la réserve d'un exercice budgétaire à l'autre. Cette réserve servira à financer toutes les mesures de stockage (public et privé), ainsi que toutes les mesures exceptionnelles dans le cadre de l'organisation commune des marchés qui seront jugées nécessaires et adaptées à la sortie de crise.

S'agissant des règles de la concurrence, le règlement « Omnibus », qui apporte plusieurs modifications de caractère significatif au chapitre des organisations de producteurs, n'est entré en vigueur que le 1^{er} janvier 2018. Ces modifications renforcent en particulier la position des producteurs dans la chaîne alimentaire. Les producteurs peuvent dorénavant déroger aux règles de la concurrence s'ils constituent une organisation économique de producteurs reconnue, concentrée sur l'offre et mettant les produits de leurs membres sur le marché et exerçant véritablement des activités intégrées pour leurs membres, telles que le transport, le stockage, le contrôle de qualité, etc. L'exercice de l'activité intégrée et l'obligation de concentrer l'offre et de mettre sur le marché sont des

éléments nouveaux destinés à protéger les organisations de producteurs reconnues. Cette possibilité d'organisation et d'activités collectives en dépit du droit de concurrence n'était pas clairement énoncée dans le texte juridique précédent, c'est-à-dire avant le règlement Omnibus. D'autres modifications ont également été apportées relatives aux critères de reconnaissance ou à la possibilité pour les agriculteurs et leurs associations de solliciter l'avis de la Commission.

Étant donné que ces changements sont fondamentaux et doivent être communiqués aux organisations agricoles concernées et qu'un temps d'adaptation (en particulier pour le processus de reconnaissance) leur est nécessaire, la Commission est d'avis qu'il n'est pas approprié de modifier de nouveau ces principes – après seulement un an – et d'apporter des modifications aux dispositions qui n'ont pas encore été suffisamment testées et pourraient même ne pas être suffisamment connues sur le terrain.


S'agissant des accords d'échanges commerciaux, la Commission s'emploie à faire en sorte que l'approvisionnement alimentaire de l'Union soit le plus sûr au monde et que les mêmes normes de sécurité alimentaire s'appliquent à tous les produits, quelle que soit leur origine. Cela signifie que toutes les importations dans l'Union européenne doivent respecter les normes européennes de sécurité alimentaire ou, à tout le moins, des normes équivalentes. Pour ce faire, la Commission participe aux activités de coopération et d'assistance technique avec nos principaux partenaires commerciaux afin d'expliquer et de partager notre exigence quant à la protection des consommateurs européens.

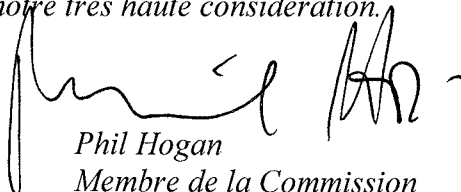
Enfin, s'agissant du calendrier de mise en œuvre, si la Commission partage l'avis du Sénat quant au besoin d'assurer aux agriculteurs une lisibilité et une plus grande stabilité des règles qu'ils doivent respecter pour bénéficier des aides de la Politique agricole commune, l'ampleur des défis que le secteur agricole européen doit relever dans un avenir proche ne permet pas, selon la Commission, d'attendre la fin de la période du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour ajuster et amender la politique agricole de l'Union. La Commission est ainsi en contact permanent avec le Parlement européen et le Conseil afin de tirer parti au mieux des possibilités qui leur sont offertes d'atteindre un accord avant les prochaines élections européennes et de fournir, dans les meilleurs délais, un cadre clair et sécurisant aux agriculteurs européens, facilitant leur adaptation aux nouveaux défis.

L'avis du Sénat a été transmis aux services compétents de la Commission et fait partie des notes d'information qui sont utilisées au moment de l'examen de la proposition avec le Parlement européen ou le Conseil.

En espérant que ces éclaircissements répondront aux préoccupations soulevées par le Sénat, nous nous réjouissons, par avance, de la poursuite de notre dialogue politique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.


Frans Timmermans
Premier vice-président


Phil Hogan
Membre de la Commission

Annexe

En ce qui concerne le point relatif au nouveau modèle de mise en œuvre sur lequel le Sénat a attiré l'attention de la Commission, celle-ci tient à formuler les observations complémentaires suivantes.

Les propositions législatives pour la future Politique agricole commune reposent sur un équilibre minutieux entre une flexibilité accrue pour les États membres et un cadre réglementaire commun.

Ce cadre réglementaire commun s'appuie sur:

- 1. Les **exigences de base** énoncées dans les propositions législatives et devant être obligatoirement mises en œuvre par les États membres, notamment:*
 - les éléments essentiels des définitions de base (par exemple, celles de l'activité agricole ou des différentes surfaces agricoles) assurant que les principaux bénéficiaires des aides octroyés au titre de la Politique agricole commune, et en particulier les paiements directs, restent bien les agriculteurs;*
 - les règles communes relatives à la mise en œuvre des paiements directs assurant que ces aides rempliront pleinement leur rôle de soutien au revenu des agriculteurs, via, par exemple:*
 - l'obligation d'attribution d'un soutien au revenu de base, ainsi que d'un paiement complémentaire redistributif, garantissant un soutien renforcé pour les petites et moyennes exploitations,*
 - l'introduction de la dégressivité et du plafonnement des aides directes,*
 - ou encore l'encadrement des aides couplées à la production;*
 - le calendrier de versement de toutes les aides à la surface et animales, imposant aux États membres que toutes ces aides soient versées aux agriculteurs, au plus tard, le 30 juin de l'année suivant la demande d'aides;*
 - la nouvelle architecture environnementale et climatique fondée sur:*
 - des règles communes de la conditionnalité devant être respectées par tous les agriculteurs percevant un soutien de la Politique agricole commune, limitant les distorsions de concurrence du fait de contraintes environnementales hétérogènes,*
 - la mise en œuvre obligatoire d'éco-régimes et des mesures environnementales et climatiques dans tous les États membres,*
 - un niveau minimum de dépenses égal à 30% de l'enveloppe du Fond européen agricole pour le développement rural (FEADER) de chaque État membre en faveur d'actions environnementales et climatiques.*
 - un soutien spécifique pour aider les jeunes agriculteurs d'un montant global au moins égal à 2% de l'enveloppe nationale dédiée aux paiements directs.*

Un système de performance, qui assure que la Politique agricole commune:

- *atteigne ses neuf objectifs spécifiques, définis dans la proposition législative, dans les 27 États membres;*
- *soit exécutée, suivie et évaluée sur la base d'une liste commune d'indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact;*
- *respecte les critères communs définis dans les propositions législatives, incluant la cohérence avec les règles de l'Union européenne dans les domaines politiques connexes (par exemple, l'eau, le climat et la biodiversité).*

2. La supervision de la Commission par le truchement de:

- *l'approbation des plans stratégiques relatifs à la Politique agricole commune établis par les États membres;*
- *l'apurement annuel des comptes des performances, vérifiant que les dépenses engagées correspondent aux réalisations et sont conformes aux structures de gouvernance de l'Union européenne, en particulier aux exigences de base de l'Union européenne;*
- *le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des plans stratégiques à travers un examen annuel de performance (qui permet, en cas de non-atteinte des résultats escomptés, de requérir des plans d'action et, si nécessaire, de suspendre les dépenses).*