



N° 3123

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2020.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

relative à la souveraineté agricole et alimentaire européenne,

(Renvoyée à la commission des affaires européennes)

présentée par

Fabrice BRUN et Julien DIVE
députés

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise sanitaire que nous venons de subir vient de balayer nombre de certitudes et de partis pris sur la mondialisation et les interdépendances résultant de la libéralisation des accords commerciaux.

Alors que les actions des gouvernements qui se sont succédés depuis plusieurs années étaient guidées par la conviction qu'il n'y avait qu'une « mondialisation heureuse » où les questions de souveraineté appartenaient au passé, la crise du covid-19, du fait de la paralysie généralisée des moyens de transports et du ralentissement des processus de production, y compris en matière agricole et alimentaire, nous a cruellement rappelé le caractère essentiel de notre indépendance agricole et alimentaire.

Il convient à ce titre de saluer nos agriculteurs qui dans un contexte où l'économie était quasiment à l'arrêt ont continué à travailler, à produire, constituant ainsi derrière les soignants la deuxième ligne de défense de notre pays.

Si cette seconde ligne a tenu, elle a également subi, alors qu'elle était déjà fragilisée par la multiplication des accords de libre-échange, la baisse continue des soutiens européens au titre de la Politique agricole commune (PAC) et une chute sans précédent des revenus agricoles. Certaines filières sont dévastées et d'autres très affectées par une crise sans précédent et qui n'est malheureusement pas encore terminée.

S'il doit y avoir un avant et un après covid-19, ce dernier devra nécessairement prendre en compte le caractère vital de notre agriculture qui, aujourd'hui plus que jamais est un secteur prioritaire dont le rôle est de nourrir la population.

Le Président de la République a d'ailleurs ouvert cette perspective en mettant clairement en exergue le 13 avril 2020, le besoin de « *rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique française* ».

Le 18 juin 2020 le ministre de l'agriculture a précisé les objectifs de cette démarche en annonçant l'organisation d'« *une grande conférence sur la souveraineté alimentaire* » organisée avec les partenaires européens de la France.

Au-delà des difficultés conjoncturelles résultant de la crise sanitaire, nous devons en effet nous atteler à mettre fin à nos fragilités structurelles.

Depuis 20 ans notre production agricole stagne, le revenu agricole baisse et à terme nous ne serons plus en mesure d'assurer notre indépendance alimentaire, et donc notre souveraineté.

Cette recherche de la souveraineté agricole et alimentaire ne saurait être menée au seul échelon français.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique agricole est européenne. Le Général de Gaulle, puis ses successeurs notamment Georges Pompidou et Jacques Chirac ont su l'ériger puis la préserver, en dépit de la tentation de certains de nos partenaires d'en réduire l'importance.

C'est grâce à la PAC que nos agriculteurs sont encore en mesure de reprendre y compris en temps de crise sanitaire – aux besoins alimentaires des Français et des Européens.

Comme le souligne à juste titre l'eurodéputé Jérémy Decerle du groupe Renew Europe, ancien Président des Jeunes agriculteurs *« Peut-être que s'il y avait eu une PAC différente, il n'y aurait plus à bouffer aujourd'hui ! [...] il n'y a pas eu de pénuries, ce qui veut bien dire que le modèle n'est pas si ridicule que cela »*.

Dans le contexte de l'après covid-19, la nécessité de maintenir la dimension européenne de la politique agricole est une évidence.

Pendant plus de 40 ans, la PAC a été le fleuron des politiques européennes, la première dépense dans les budgets de la Communauté européenne puis de l'Union européenne.

Les élargissements progressifs, la volonté de l'Union de réorienter ses dépenses vers la cohésion, la politique sociale, la politique de recherche, la politique internationale ont fait perdre à la PAC son poids prépondérant dans le budget européen. Au titre des perspectives financières, les dépenses agricoles s'établissent ainsi à 39 % du total des dépenses de l'Union.

Depuis plus de quinze ans, la baisse continue des dépenses de la PAC a pour conséquence une renationalisation rampante des politiques agricoles, dans un contexte où les budgets nationaux sont des plus contraints. Il en résulte que pour de nombreux secteurs, le soutien public fait défaut où n'est plus suffisant.

Depuis les propositions du 1^{er} juin 2018 de la Commission européenne relative à la PAC s'est ouvert le chantier de la redéfinition de la Politique agricole commune dans le cadre des perspectives financières 2021-2027.

Les discussions qui ont lieu depuis deux ans, avec comme point d'orgue le Conseil européen du 21 février 2020 ont bien mis en évidence les difficultés que rencontrent les dirigeants de l'Union pour maintenir à un niveau acceptable cette politique et pour confirmer l'ambition agricole et alimentaire de l'Union.

Dans son premier projet de budget pour la période 2021-2027, la Commission européenne avait prévu un budget de 365 milliards d'euros pour la PAC, soit une baisse de 5 % selon ses estimations par rapport aux sommes allouées dans le budget 2013-2020 pour une Union de 28 membres.

Dans sa nouvelle proposition présentée après la crise du covid-19 le 2 juin 2020, la Commission européenne propose une augmentation par rapport à sa proposition initiale de 26,4 milliards d'euros, portant ainsi les crédits de la PAC au titre des perspectives financières 2021-2027 à 391,4 milliards d'euros en prix courants.

En prix constants de 2018, référence dans les négociations sur le budget, le budget de la PAC passerait de 324,3 milliards à 348,3 milliards, dont 258,3 milliards pour les aides directes (premier pilier) et 90 milliards pour le développement rural (deuxième pilier), alors que selon le Parlement européen il conviendrait afin de conserver l'efficacité de la PAC, de lui consacrer au titre des perspectives financières un budget d'un peu plus de 383 milliards d'euros en prix constants.

Dans notre réflexion collective sur l'après covid-19, il est de notre devoir de nous interroger avec lucidité sur les outils et les moyens nécessaires pour conforter notre indépendance agricole et notre souveraineté alimentaire.

La crise sanitaire dramatique du début de l'année 2020 nous a cruellement rappelé le caractère fondamental, pour ne pas dire vital, du défi qui consiste à rebâtir notre souveraineté alimentaire.

La tâche qui nous incombe est vaste, puisque ce défi est tout à la fois la fois démographique, économique, stratégique, territorial et environnemental.

Démographique : plus de la moitié des exploitants agricoles vont partir à la retraite en moins de dix ans, et nous devons assurer la relève en promouvant les métiers de l'agriculture et offrir des perspectives à ceux qui s'installent en les accompagnant au mieux dans leurs projets et en renforçant leur autonomie décisionnelle.

Économique : il est indispensable de conforter et structurer nos filières de production et même pour certaines de les relocaliser, en investissant dans les outils de production et de transformation, en assurant la transparence sur l'origine des produits.

Il est également impératif de sensibiliser les consommateurs sur le juste prix de l'alimentation qui prenne en compte les coûts de production agricoles.

À cet égard si la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine, durable, saine et accessible à tous, dite « EGALIM » est pétrie de bonnes intentions, elle a raté sa cible en ne conférant pas un véritable rôle de gendarme de la relation commerciale à l'observatoire des prix des marges.

Cette disposition a pourtant été adoptée dans un premier temps des débats à l'Assemblée nationale. Le débat sur l'indépendance alimentaire de notre pays et de notre continent doit dans cette perspective être l'occasion d'envisager concrètement la possibilité d'imposer un prix plancher en phase avec la réalité des coûts de production agricole lorsque les acteurs amont et aval de la filière ne trouvent pas d'accord sur le prix.

Stratégique : depuis près de vingt ans les accords commerciaux de libre-échange entre l'Union et les pays tiers et les organisations régionales des autres continents affectant les productions agricoles se succèdent : AELE, TAFTA, CETA, JEFTA.

À cette liste pourraient s'ajouter dans les mois à venir d'autres accords notamment avec l'Australie et dans le cadre du Brexit le Royaume-Uni.

Dans ce contexte, l'officialisation en pleine crise sanitaire d'un accord commercial avec le Mexique ouvrant le marché européen à 20 000 tonnes de viandes bovines mexicaines, jusqu'ici interdites en Europe pour raisons sanitaires, est apparu en décalage complet avec les aspirations légitimes de nos agriculteurs et des consommateurs européens.

La présentation fin mai par la Commission européenne d'un projet d'offre en vue d'un accord avec la Nouvelle-Zélande, comportant des propositions de volumes de contingents et de droits de douane intra-contingentaires concernant l'accès des viandes bovines, des viandes ovines et des produits laitiers néozélandais au marché européen est venu donner une dimension nouvelle aux inquiétudes légitimes quant aux perspectives stratégiques de l'Union en la matière.

C'est pourquoi, il conviendrait en urgence de suspendre toutes les négociations en cours dans le cadre d'un moratoire, avant de les réorienter au regard de l'impératif de souveraineté agricole et alimentaire européenne.

Territorial : la crise du coronavirus a mis en évidence qu'il était stérile d'opposer les différents modèles agricoles et alimentaires.

La seconde ligne agricole a pu répondre aux besoins des citoyens confinés grâce, à la diversité de l'agriculture française, à son maillage local, aux solutions souvent innovantes (drive à la ferme, livraisons à domicile, mobilisation des circuits courts), à la flexibilité des PME agroalimentaires locales qui ont pu fournir les petites et moyennes surfaces de vente.

Les producteurs locaux et les collectivités, notamment les régions ont su se mobiliser avec des plateformes de vente en ligne notamment dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle Aquitaine, des points de ventes éphémères soutenus par les régions, la tenue de conférences régionales de filière pour parer à la crise.

Dans la grande distribution, l'appel des agriculteurs à manger français s'est traduit de façon différente selon la politique des différentes enseignes. L'après covid-19 doit ancrer, généraliser cette pratique durable pour des Français qui ont changé leurs modes de consommation.

Dans le cadre de la relance du secteur agricole à l'issue de la crise sanitaire du covid-19 il nous faudra également poursuivre la stimulation de la demande de produits français dans la restauration collective. La consommation de ces produits, en plus de constituer un enjeu essentiel de santé publique et de culture gastronomique, est un réel levier de développement agricole qui participe à la structuration des filières d'approvisionnement locales et à la création de nouvelles productions plus diversifiées.

La relocalisation de l'approvisionnement public est une perspective très prometteuse qui permettrait de garantir le maintien des emplois agricoles directs et indirects sur nos territoires. À ce titre, elle devrait faire l'objet d'une dérogation spécifique dans la réglementation européenne applicable à la commande publique.

Cette crise a mis en exergue la nécessité de mieux cibler les aides publiques et particulièrement celles de la PAC et de son second pilier, le FEADER, pour les années à venir.

Environnemental : les attentes des consommateurs ont changé avec une exigence de durabilité, de respect de l'environnement accrue, voire du développement de circuits courts. C'est pourquoi la reconquête de notre capacité productive ne saurait se construire en dehors d'une logique de croissance durable prenant en compte les enjeux environnementaux, comme le prévoit d'ailleurs la stratégie « De la ferme à la table » présentée par la Commission Européenne le 20 mai 2020.

Dans ce domaine visant à concilier écologie et économie, beaucoup a été fait par l'agriculture française. Ces efforts méritent d'être reconnus, encouragés et amplifiés.

Cette prise en compte implique également d'accompagner les filières agricoles dans les transitions nécessaires et de mettre en œuvre une politique de prévention et de gestion des risques ambitieuse, face au dérèglement climatique notamment. Cette dimension environnementale exige qu'en contrepartie les citoyens et les consommateurs acceptent une rémunération des agriculteurs leur permettant de vivre dignement de la vente de leurs productions afin de concilier activité économique et transition agroécologique.

Cette souveraineté agricole et alimentaire retrouvée ne peut se concevoir sans miser sur la compétitivité, sans laquelle nous risquerions d'être rapidement confrontés au phénomène de l'accroissement des importations. C'est pourquoi la politique agricole doit avoir pour ambition de favoriser le maintien et la croissance d'entreprises agricoles capables de traverser les crises.

Nous devons donc avec courage aborder les questions de la régulation, des distorsions de concurrence sanitaires, sociales et environnementales, des normes de production avec nos partenaires des pays tiers comme au sein de l'Europe, de la reconnaissance de la proximité et des circuits courts comme un atout.

Nous devons avoir pour ambition la définition d'un cap agricole, alimentaire solidaire et souverain à l'Union européenne !

Avec deux obsessions partagées : des revenus dignes et décents pour nos agriculteurs, une alimentation saine, durable et accessible pour les consommateurs.

Tels sont Mesdames, Messieurs les objectifs de la présente proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44 et 101,
- ⑤ Vu la résolution européenne du 8 septembre 2017 du Sénat, sur l'avenir de la politique agricole commune à l'horizon 2020,
- ⑥ Vu les propositions législatives du 1^{er} juin 2018 de la Commission européenne relatives à la politique agricole commune après 2020,
- ⑦ Vu la résolution européenne du 7 mai 2019 du Sénat sur la réforme de la politique agricole commune,
- ⑧ Vu la proposition de règlement européen 2019/0254 du 31 octobre 2019 sur les mesures transitoires de la politique agricole commune pour 2021,
- ⑨ Vu l'avis du 30 mars 2020 de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen,
- ⑩ Vu le rapport du 11 mai 2020 de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions transitoires relatives au soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural et du Fonds européen agricole de garantie en 2021,
- ⑪ Vu la stratégie du 20 mai 2020 de la Commission européenne « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement ;
- ⑫ Vu le Rapport spécial 13/2020 du 5 juin 2020 de la Cour des comptes européenne,
- ⑬ Vu les négociations commerciales en cours,

- ⑭ Considérant que la Commission a proposé un règlement fixant certaines dispositions transitoires relatives au soutien par le Fonds européen agricole pour le développement rural et par le Fonds européen agricole de garantie en ce qui concerne leurs ressources et leur application en 2021,
- ⑮ Vu les propositions de la Commission européenne pour la politique agricole commune,
- ⑯ Considérant que la politique agricole commune, politique fondatrice de l'Union, a rempli, depuis 1962, un rôle fondateur essentiel pour l'Union européenne et mérite toujours d'être considérée comme une priorité stratégique, au regard de l'impératif de sécurité alimentaire des citoyens européens, de soutien au revenu des agriculteurs, du développement rural et du maintien des activités agricoles dans tous les territoires, y compris ceux qui souffrent de handicaps naturels ou sont naturellement défavorisés, ainsi que dans le maintien de la diversité des territoires et productions agricoles de l'Europe,
- ⑰ Considérant que l'agriculture et le développement rural continueront à représenter la part la plus importante des dépenses du budget européen,
- ⑱ Considérant qu'il est essentiel de veiller à ce que les éventuelles nouvelles exigences qui seraient imposées au secteur agricole par le pacte vert européen s'accompagnent de moyens budgétaires supplémentaires à un niveau suffisant,
- ⑲ Considérant que lors de la crise sanitaire du covid-19 nos agriculteurs ont continué à travailler, à produire, constituant ainsi derrière les soignants la deuxième ligne de défense face à l'épidémie dans un contexte où l'économie était quasiment à l'arrêt,
- ⑳ Considérant que la crise sanitaire du covid-19 a mis en évidence la nécessité de maintenir la dimension européenne de la politique agricole sachant qu'il ne saurait être question de déconstruire la politique agricole commune en renationalisant les politiques agricoles,
- ㉑ Considérant nécessité de définir un cap agricole, alimentaire solidaire et souverain à l'Union européenne,
- ㉒ Considérant la politique agricole commune doit préserver la souveraineté alimentaire européenne, tout en renforçant la capacité de résistance et la durabilité de notre agriculture,

②③ 1. Sur les accords de libre échange

②④ Demande un moratoire de toutes les négociations des accords de libre-échange sur les filières ;

②⑤ Demande des informations précises sur l'état des négociations en cours avec le Mercosur mais aussi la Nouvelle-Zélande en particulier sur la viande bovine, ovine et le lait ;

②⑥ Demande un état précis des négociations sur le volet agricole de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ;

②⑦ Exige que la Commission européenne veille au respect du principe de réciprocité et d'égalité des conditions de concurrences sanitaires, environnementales et de productions applicables aux importations des produits agricoles des pays tiers par rapport aux produits de l'Union européenne ;

②⑧ 2. Sur les orientations de la politique agricole commune

②⑨ Estime que la politique agricole doit également être conçue dans une logique de croissance durable prenant en compte les enjeux environnementaux comme l'envisage la stratégie de la Commission européenne « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement ;

③⑩ Rappelle, au-delà des avancées du « règlement Omnibus » 2017/2393 du 13 décembre 2017, la nécessité d'adapter, en règle générale, le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et de renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne de valeur alimentaire ;

③⑪ Souligne que le budget de la politique agricole commune doit être maintenu à tout le moins au niveau actuel, compte tenu notamment des nouveaux impératifs qui lui seront imposés afin de contribuer aux objectifs de l'Union en matière de climat et de biodiversité, conformément à l'accord de Paris, et également en ce qui concerne la sécurité alimentaire, la croissance économique, l'équilibre territorial et social, les crises sanitaires et économiques, l'exposition des marchés au risque de volatilité ou de fermeture, ainsi que d'autres facteurs ayant une incidence sur la sécurité alimentaire ;

③⑫ Soutient la demande du Parlement européen d'une enveloppe budgétaire de 383 milliards d'euros en prix constants pour la politique agricole commune afin de conserver son efficacité ;

- ③ Invite instamment le Gouvernement français à sensibiliser les autres États membres à la nécessité de s'attaquer au problème démographique et à l'absence de renouvellement des générations dans le secteur agricole ;
- ④ Demande l'instauration d'une dérogation spécifique aux règles européennes relatives à la commande publique permettant de favoriser les produits agricoles locaux dans les marchés publics ;
- ⑤ Souligne la nécessité de mieux cibler les aides publiques du premier pilier (Fonds européen agricole de garantie) ;
- ⑥ 3. Sur les perspectives de l'agriculture européenne
- ⑦ Insiste sur la nécessité, alors que plus de la moitié des exploitants agricoles vont partir à la retraite en moins de dix ans, d'assurer la relève en promouvant les métiers de l'agriculture et en offrant des perspectives à ceux qui s'installent en les accompagnant au mieux dans leurs projets et en renforçant leur autonomie décisionnelle ;
- ⑧ Insiste pour que des mesures de soutien suffisantes soient prises en faveur des jeunes agriculteurs et de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les zones rurales ;
- ⑨ Affirme qu'il est indispensable de conforter et structurer nos filières de production et même pour certains de les relocaliser, en investissant dans les outils de production et de transformation, en assurant la transparence sur l'origine des produits ;
- ⑩ Souligne la nécessité de sensibiliser les consommateurs sur le juste prix de l'alimentation qui prenne en compte les coûts de production des agriculteurs en permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire comme le précise la résolution du Parlement européen du 14 février 2017 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne.