

N° 436  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mai 2020

**PROPOSITION DE RÉOLUTION  
EUROPÉENNE**

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*demandant le **renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence,***

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BIZET,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission des affaires économiques.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise économique consécutive au désastre sanitaire et humain de l'épidémie de Covid-19 a gravement et brutalement déstabilisé l'agriculture des États membres de l'Union européenne, à l'instar, au demeurant, de l'ensemble du tissu économique et financier.

Les filières agricoles se trouvent, en effet, confrontées, tout à la fois, à une baisse brutale de la demande et à une diminution de l'offre, faute de main d'œuvre suffisante. La fermeture pendant plusieurs semaines de nombreux points de vente et canaux de distribution s'est enfin conjuguée aux facteurs traditionnels de fragilité du secteur, en particulier le caractère rapidement périssable des produits, pour entraîner de fortes perturbations sur les prix et les volumes des produits agricoles.

Dans ce contexte inédit par son extrême gravité depuis 1945, la Commission européenne a fini par se saisir, le 22 avril 2020, des prérogatives exceptionnelles de gestion des crises dont elle dispose, au titre des articles 219 et 222 du règlement relatif à l'Organisation commune des marchés agricoles (« *OCM unique* ») du 17 décembre 2013, quitte à déroger au cadre général du droit de la concurrence. Mais, les moyens financiers qu'elle prévoit d'y consacrer se limitent encore à environ 90 millions d'euros, ce qui apparaît très insuffisant.

Bien longtemps avant que ne survienne la crise économique actuelle, la commission des affaires européennes du Sénat s'est mobilisée sur les questions, d'une part, de la régulation des marchés agricoles face aux perturbations de marché, d'autre part, de l'application des règles de concurrence à l'agriculture : trois rapports d'information y ont été, totalement ou partiellement, consacrés en 2012<sup>1</sup>, en 2013<sup>2</sup> et en 2016<sup>3</sup>. Ces sujets, vastes et complexes, sont, il est vrai, au cœur du fonctionnement de la Politique agricole commune (PAC).

Nous sommes amenés aujourd'hui à y revenir, non seulement en raison de l'actualité, mais aussi de la prochaine réforme de la PAC pour la période 2021/2027, à l'étude depuis trois ans, et également des difficultés structurelles de plusieurs filières agricoles françaises, à commencer par celles de la viande bovine, qui handicapent fortement la position de la France dans les négociations commerciales internationales.

En ce qui concerne la prochaine réforme de la PAC, trois résolutions ont été adoptées par le Sénat, à l'initiative de la commission des affaires européennes et en collaboration étroite avec la commission des affaires économiques, respectivement les 8 septembre 2017<sup>4</sup>, 6 juin 2018<sup>5</sup> et 7 mai 2019<sup>6</sup>. Plusieurs points y étaient consacrés à l'insuffisante prise en compte des spécificités de l'agriculture et à la nécessité « d'oser » une plus grande régulation.

Enfin, le retour à une situation de crise des marchés agricoles, consécutif à l'actuelle épidémie de Covid-19, remet à l'ordre du jour les faiblesses structurelles des mécanismes de gestion prévus par la réglementation de la PAC, pour traverser de telles périodes exceptionnelles. Force est de constater qu'au cours de la dernière décennie, ces mécanismes n'ont été activés qu'avec lenteur (lors de la crise laitière de 2014/2017) ou même pas du tout (lors de l'effondrement des cours du sucre en 2017/2019). Là encore, le primat

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 721 (2011-2012), Le rôle des organisations de producteurs dans la négociation du prix du lait de M. Jean Bizet au nom de la commission des affaires européennes, publié le 27 juillet 2012.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 214 (2013-2014), La politique agricole et le droit de la concurrence de M. Jean Bizet au nom de la commission des affaires européennes, publié le 10 décembre 2013.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 672 (2016-2017), PAC : traverser le cap dangereux de 2020 de M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, et MM. Claude Haut et Franck Montaugé, au nom de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques, publié le 20 juillet 2017.

<sup>4</sup> Résolution européenne n° 130 (2016-2017) du Sénat du 8 septembre 2017 sur l'avenir de la Politique agricole commune à l'horizon 2020.

<sup>5</sup> Résolution européenne n° 116 (2017-2018) du Sénat du 6 juin 2018 en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires.

<sup>6</sup> Résolution européenne n°96 (2018-2019) du Sénat du 7 mai 2019 sur la réforme de la PAC.

donné au droit de la concurrence sur les objectifs de la PAC explique une bonne part des difficultés rencontrées.

Dans ce contexte général inquiétant, la présente proposition de résolution européenne vise à faire œuvre utile, en demandant, d'une part, le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune pour faire face au Covid-19, ainsi que l'affirmation, d'autre part, de la primauté effective de la PAC au regard des règles de concurrence.

La commission des affaires européennes a donc conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :



**Proposition de résolution européenne demandant le renforcement des mesures exceptionnelles de la Politique agricole commune (PAC), pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 39, 40, 42 et 101,
- ④ Vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (couramment appelé « OCM »),
- ⑤ Vu le règlement (UE) n° 2017/2393 dit « Omnibus » du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017, modifiant en particulier sur plusieurs points les dispositions du règlement n° 1308/2013 précité, y compris les déclarations de la Commission européenne publiées en annexe au Journal officiel de l'Union européenne,
- ⑥ Vu la directive (UE) n° 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire,
- ⑦ Vu la résolution du Parlement européen du 14 février 2017 sur le rapport annuel sur la politique de concurrence de l'Union européenne et en particulier ses points 79, 80, 81 et 82,
- ⑧ Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 14 novembre 2017, dans l'affaire C-671/15, Président de l'Autorité de la concurrence contre Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE),
- ⑨ Vu les propositions législatives de réforme pour la Politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1<sup>er</sup> juin 2018,
- ⑩ Vu le rapport sur les « Nouvelles règles de concurrence pour la chaîne agro-alimentaire dans la PAC post 2020 » réalisé, à la demande de la commission AGRI du Parlement européen, par les professeurs Antonio Iannarelli et Catherine Del Cont et publié le 14 septembre 2018,

- ⑪ Vu la première résolution européenne n° 130 (2016-2017) du Sénat, en date du 8 septembre 2017, sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020,
- ⑫ Vu la deuxième résolution européenne n° 116 (2017-2018) du Sénat, en date du 6 juin 2018, en faveur de la préservation d'une politique agricole commune forte, conjuguée au maintien de ses moyens budgétaires,
- ⑬ Vu la troisième résolution européenne n° 96 (2018-2019) du Sénat, en date du 7 mai 2019, sur la réforme de la PAC,
- ⑭ Affirme que les difficultés traversées par l'agriculture des États membres en raison de la pandémie de Covid-19 justifient la mise en place de mécanismes exceptionnels temporaires permettant de garantir de justes prix aux agriculteurs européens, compte tenu de la raréfaction drastique des débouchés potentiels, à l'intérieur et à l'extérieur du marché unique ;
- ⑮ Demande que la Commission européenne, après s'être saisie des prérogatives dont elle dispose, au titre des dispositions non seulement de l'article 219, mais également de celles de l'article 222 du règlement « OCM », prenne toutes les mesures d'urgence exigées par les circonstances de la crise du Covid-19, y compris en dérogeant au cadre général de la réglementation de la concurrence, pour permettre aux producteurs agricoles de s'entendre ;
- ⑯ Plaide pour que ces mesures exceptionnelles incluent la mise en place d'aides au stockage privé et de stockage public d'une envergure suffisante face à la crise exceptionnelle à laquelle les États membres doivent faire face, afin d'éviter une baisse massive de la production agricole, risquant de priver de denrées alimentaires indispensables les États membres mais aussi de nombreux États tiers;
- ⑰ Constate que la crise sanitaire et économique liée au Covid-19 a mis au jour une évidence, trop souvent négligée dans le débat public au cours des dernières années, à savoir que la PAC permet de nourrir les citoyens européens et d'assurer leur autosuffisance collective, évitant ainsi d'ajouter une crise alimentaire à une crise sanitaire déjà aiguë ;
- ⑱ Fait valoir, dans ces conditions, que la PAC n'a rien d'une « vieille » politique et ne saurait faire l'objet de fortes « coupes budgétaires », comme celles de l'ordre de 15 % en termes réels envisagées pour la période 2021/2027 ;
- ⑲ Insiste a contrario sur le caractère hautement stratégique de la PAC, socle de la souveraineté alimentaire européenne ;

- ⑳ Appelle, dans ces conditions, à reconsidérer l'économie générale du projet de réforme de la PAC en cours de négociation depuis le 1<sup>er</sup> juin 2018, en renonçant, pendant qu'il en est encore temps, à la perspective d'une « renationalisation » de cette politique, impliquant un transfert de bureaucratie sans bénéfice réel pour les agriculteurs européens et un risque de distorsions de concurrence intra-européennes supplémentaires;
- ㉑ Demande, de la même façon, d'accorder désormais un caractère prioritaire à l'objectif de souveraineté alimentaire de l'Union européenne, au même titre qu'à celui de neutralité carbone, dans l'élaboration des deux volets « de la ferme à la fourchette » et « biodiversité » de la stratégie dite de « nouveau pacte vert », actuellement en cours d'élaboration à l'initiative de la Commission européenne ;
- ㉒ Fait valoir qu'au-delà des possibilités actuelles de transferts entre les deux piliers de la PAC, l'indemnisation des pertes d'activité des producteurs agricoles européens consécutives à la pandémie du Covid-19 nécessitera des dépenses additionnelles, dépassant les montants initialement prévus dans l'enveloppe budgétaire 2020 de la PAC ;
- ㉓ Demande, pour permettre au secteur vitivinicole de faire face à la pandémie de Covid-19, des mesures supplémentaires spécifiques, qui incluent des aides à la distillation et au stockage privé, et qui ne soient pas financées par les seuls fonds disponibles des programmes nationaux d'aide, aujourd'hui notoirement insuffisants ;
- ㉔ Considère qu'il convient d'accroître la dotation budgétaire – prévue à ce stade pour 400 millions d'euros – de la réserve pluriannuelle de gestion des crises agricoles que la Commission européenne propose de créer pour la PAC 2021/2027, en remplacement de l'actuel dispositif, demeuré totalement inopérant jusqu'à ce jour ;
- ㉕ Demande la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde particulier pour le secteur sucrier en raison de la chute brutale des cours du sucre et de l'éthanol imputable à la crise pétrolière, qui s'est développée parallèlement à la pandémie du Covid-19 ;
- ㉖ Souligne, avant l'ouverture de toute négociation d'un accord commercial, l'importance de revoir la PAC et la politique de concurrence, afin de mettre nos agriculteurs dans les meilleures conditions de compétitivité ;
- ㉗ Rappelle la nécessité de s'assurer, avant toute signature d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et un pays tiers comportant un volet agricole, qu'il existe une équivalence sur la base d'une réciprocité des normes de production entre les produits importés et les produits européens, sans laquelle les producteurs européens seraient pénalisés ;

- ⑳ Prend connaissance avec un vif étonnement, dans le contexte actuel de crise économique aiguë liée à la pandémie de Covid-19, de l'annonce par la Commission européenne de la conclusion de négociations commerciales avec le Mexique et manifeste son incompréhension à cet égard ;
- ㉑ Souligne la nécessité d'une vision d'ensemble de toutes les négociations commerciales en cours, ce qui implique que la Commission européenne fournisse aux États membres et aux Parlements nationaux des études d'impact permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences ex ante et ex post, des choix opérés lors de ces diverses négociations et leurs effets croisés ;
- ㉒ Souligne qu'au-delà de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, dont les répercussions se font sentir sur de très nombreuses filières et se répercuteront sur l'approvisionnement en coproduits pour l'alimentation animale, l'agriculture européenne souffre de handicaps persistants, parmi lesquels figurent, d'une part, l'insuffisante prise en compte, en matière de droit de la concurrence, de la spécificité de l'agriculture et, d'autre part, la faiblesse structurelle des producteurs face aux industriels transformateurs et aux distributeurs, toujours plus concentrés ;
- ㉓ Affirme, d'une façon générale, que les objectifs de la PAC, qui a démontré son caractère vital, doivent de ce fait prévaloir de façon effective sur ceux de la politique de la concurrence ;
- ㉔ Souligne en conséquence la nécessité d'aller au-delà des avancées du règlement dit « Omnibus » (UE) n° 2017/2393 du 13 décembre 2017, ainsi que de celles, plus modestes, de la directive (UE) n° 2019/633 du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales, quelles que soient les réserves formulées par la Commission européenne dans sa singulière « déclaration » annexée audit règlement « Omnibus » et publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 29 décembre 2017 ;
- ㉕ Affirme, comme le Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 sur le rapport annuel de la politique de la concurrence de l'Union européenne, que les activités collectives menées par les organisations de producteurs (OP) sont bénéfiques dès lors qu'elles contribuent à atteindre les objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE et devraient donc, par principe, être présumées compatibles avec les règles européennes de concurrence, destinées à protéger les seuls intérêts des consommateurs ;
- ㉖ Fait valoir, en conséquence, la nécessité de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs agricoles et de favoriser une répartition plus équitable de la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d'approvisionnement ;

- ③⑤ Considère qu'il y a lieu, pour ce faire, de développer les moyens d'action des organisations de producteurs et de leurs associations en matière de régulation des prix, de façon, en particulier, à venir en aide à la filière du lait et des produits laitiers, ainsi qu'à celle de la viande bovine, confrontées à des faiblesses structurelles persistantes entraînant un niveau beaucoup trop faible de revenus pour les producteurs ;
- ③⑥ Demande ainsi la suppression, à l'article 152 du règlement (« OCM ») 1308/2013, de la référence au §1 de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (visant à interdire les pratiques susceptibles de fausser le jeu de la concurrence dans le marché intérieur), dans la mesure où les missions et objectifs des organisations de producteurs échappent nécessairement à l'application des règles de concurrence ;
- ③⑦ Demande également que les pratiques des agriculteurs et de leurs associations soient présumées contribuer à la réalisation des objectifs de la PAC définis à l'article 39 du TFUE, conformément aux articles 152 et 209 du règlement « OCM » 1308/2013 ;
- ③⑧ Affirme que la négociation collective doit permettre aux producteurs agricoles de convenir de prix minimaux ;
- ③⑨ Soutient en conséquence la nécessité de supprimer la prohibition des clauses de prix à l'article 209 §1 du règlement « OCM » 1308/2013, afin de permettre aux agriculteurs européens de pratiquer des prix communs de cession, comme le font les agriculteurs américains depuis le Capper Volstead Act du 18 février 1922 ;
- ④⑩ Souligne, à l'instar du Parlement européen dans sa résolution du 14 février 2017 précitée, que le « juste prix » ne doit pas seulement s'analyser comme le prix le plus bas possible pour le consommateur, mais doit être raisonnable et équitable, en permettant une juste rémunération de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;
- ④⑪ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.