

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE BILAN AMBIGU DE LA PAC AUJOURD'HUI : UNE POLITIQUE INDISPENSABLE, MAIS INSATISFAISANTE	7
A. UN RAPPEL NÉCESSAIRE DES ACQUIS INCONTESTABLES DE LA PAC POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE	7
1. <i>Au niveau macroéconomique, un soutien budgétaire massif</i>	7
2. <i>Au niveau microéconomique, des aides indispensables pour la grande majorité des agriculteurs</i>	9
3. <i>Le rôle de la PAC et de l'Union européenne dans la recherche et l'ouverture des débouchés extérieurs</i>	12
4. <i>A contrario, les idées de « sortie » de la PAC ou de « renationalisation » de la PAC : des scénarios dangereux, inopportuns et impraticables</i>	16
B. POUR NOS AGRICULTEURS, NÉANMOINS, LE CONSTAT DÉSENCANTÉ D'UN BILAN D'ENSEMBLE AMBIGU	18
1. <i>La PAC d'origine : un paradis perdu ?</i>	18
2. <i>Depuis 1992, une succession de réformes soumettant l'agriculture au marché</i>	21
3. <i>Une orientation vers le marché devenue irréversible, mais acceptée en France plus ou moins à contrecœur</i>	23
4. <i>La PAC a perdu une bonne partie de sa substance</i>	27
5. <i>Les défauts de la politique agricole commune d'aujourd'hui</i>	30
C. LE CONSTAT D'UNE PAC MAL-AIMÉE DE L'OPINION PUBLIQUE CONDUIT À VOULOIR CLARIFIER LES TERMES DU DÉBAT PUBLIC	45
1. <i>Contrecarrer certaines idées fausses, très répandues dans le débat public</i>	46
2. <i>Privilégier une approche pragmatique et réaliste</i>	54
3. <i>Souligner que la politique agricole de l'Union européenne se situe à contre-courant de celle des autres puissances agricoles</i>	60
II. LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DE LA PAC À L'HORIZON 2020 : LA FRANCE DOIT FAIRE DES CHOIX ET DÉFINIR UNE STRATÉGIE	69
A. L'APRÈS-2020, UN CAP DANGEREUX POUR LA PAC	69
1. <i>Le processus de réforme de la PAC déjà lancé</i>	69
2. <i>Un danger budgétaire évident</i>	71
3. <i>Les dangers d'un démantèlement de la PAC</i>	73
B. LES SCÉNARIOS DE L'APRÈS-2020	78
1. <i>Le règlement OMNIBUS, préfiguration de la future PAC ?</i>	78
2. <i>Plusieurs orientations possibles pour l'après-2020</i>	81
3. <i>Quels fondements pour la future réforme ?</i>	86
4. <i>Définir des « lignes rouges » : les orientations qui seraient inacceptables pour la France</i>	90
C. FORMULER LES AXES DE RÉFORME INDISPENSABLES, AU PLAN EUROPÉEN, MAIS ÉGALEMENT AU NIVEAU FRANÇAIS	94
1. <i>L'impératif de la gestion des risques économiques</i>	94

2. <i>L'impératif d'organisation des marchés et de renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur</i>	98
3. <i>L'impératif d'encouragement de la compétitivité de l'agriculture européenne</i>	101
4. <i>Encourager le lien entre agriculture et territoire : pour une politique agricole et alimentaire européenne.</i>	108
5. <i>La prise en compte plus intelligente de l'impératif environnemental</i>	111
III. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	115
A. LA LÉGITIMITÉ D'UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE FORTE, SIMPLE ET LISIBLE	115
B. LA PAC, UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE.....	115
C. UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE AUX ATTENTES DES AGRICULTEURS	116
D. L'EXIGENCE DE LA SIMPLIFICATION	116
E. LES ENJEUX DU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	116
CONCLUSION	119
EXAMEN EN COMMISSION	121
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	127
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	131
ANNEXE	133

AVANT-PROPOS

Dans son précédent rapport d'information « Redonner du sens à la PAC », publié en novembre 2010, le groupe de suivi de la Politique Agricole Commune (PAC) constitué par nos deux commissions des affaires économiques et des affaires européennes, formulait déjà le constat d'une succession de réformes qui n'a abouti qu'à une insatisfaction permanente.¹

Aujourd'hui, force est de constater le bilan ambivalent, pour notre pays, des mesures arrêtées en 2013, pour la période 2014/2020. Certes, le budget de la PAC demeure important et la France continue d'en être le premier bénéficiaire, avec plus de 9 milliards d'euros annuels de crédits européens. Pour autant, le risque d'une « *perte de substance* » de la politique agricole commune, avancé dans le rapport de 2010, s'est, pour partie, matérialisé, tandis que les montants perçus accusent, au fil du temps, un déclin relatif au bénéfice des nouveaux États membres et des autres politiques de l'Union.

Les réformes successives de 1992, de 1999, de 2003, ainsi que le « bilan de santé » de 2008, ont été prolongés par la réforme de 2014 dans l'objectif de promouvoir une politique agricole « *plus juste, plus verte et plus simple* », compatible avec les exigences de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cela s'est traduit par le découplage des aides, la promotion de la logique du marché, ainsi que par l'accroissement des exigences environnementales, au prix d'une « conditionnalité » largement perçue par le monde agricole comme tatillonne et bureaucratique.

L'examen à mi-parcours de la période 2014-2020 fait donc apparaître, comme cela était le cas avant le lancement de la dernière réforme mais beaucoup plus nettement encore, des sources d'inquiétude pour la France : la question de la légitimité de la PAC demeure posée. De plus en plus complexe, cette politique est aussi de moins en moins communautaire, sous l'effet de la flexibilité entre piliers, des cofinancements et de l'absence de consensus entre États membres sur la question - centrale - de la régulation des marchés.

L'économie générale de la PAC semble donc, pour ainsi dire, à « bout de souffle ». Chaque État aide ses agriculteurs comme il le peut, avec toutefois une différence de taille. Certains pays, à commencer par l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Irlande, ont adopté une stratégie nationale d'ensemble, cohérente et offensive.

¹ Rapport d'information n° 102 (2010-2011) de MM. Jean Bizet, Jean-Paul Émorine, Mmes Bernadette Bourzai et Odette Herviaux : « Redonner du sens à la PAC »

Partant de ces constats, le présent rapport a pour objet de dresser un bilan circonstancié de la PAC et de décrire les scénarios envisageables pour l'après-2020.

Ce rapport est le fruit d'un travail de fond, mené de novembre 2016 à juin 2017, d'un déplacement à Bruxelles et de nombreuses auditions à Paris, dont les comptes rendus ont été publiés sur le site Internet du Sénat¹. Il a également été nourri par les réflexions issues de la rencontre des présidents des commissions des affaires européennes, ou agricoles, de quatre parlements des États membres de l'Union européenne (Irlande, Italie, Pologne et France), qui se sont réunis à Paris, le 11 avril 2017, à l'initiative du président Jean Bizet. Les parlementaires de ces quatre pays ont adopté une déclaration parlementaire commune, intitulée « *Refonder la PAC, une priorité stratégique pour l'avenir de l'Union européenne* ». Cette déclaration visait à énoncer les principes de base à respecter lors de la prochaine négociation sur la politique agricole commune. Elle figure en annexe au présent rapport.

¹ http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/les_groupes_de_travail/groupe_de_suivi_reforme_de_la_pac.html

I. LE BILAN AMBIGU DE LA PAC AUJOURD'HUI : UNE POLITIQUE INDISPENSABLE, MAIS INSATISFAISANTE

A. UN RAPPEL NÉCESSAIRE DES ACQUIS INCONTESTABLES DE LA PAC POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE

1. Au niveau macroéconomique, un soutien budgétaire massif

a) Le « premier pilier » représente presque 8 milliards d'euros en moyenne

Les dernières réformes de la PAC ont été conduites en parallèle avec la négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) fixant un plafond annuel des dépenses de l'Union européenne par grandes rubriques.

Ce fut le cas à nouveau pour la période 2014-2020. Au total, la France devrait bénéficier, durant ces sept années, de 62,4 milliards (Mds) d'euros courants (en euros constants valeur 2011). La grande majorité (84 %) de ses transferts financiers proviendra du « premier pilier », qui regroupe les mesures de soutien aux marchés et aux revenus des agriculteurs.

Montants de la PAC pour la France
(en millions d'euros courants)

Année de campagne	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
1 ^{er} pilier	7 586,4	7 553,7	7 521,1	7 488,4	7 462,8	7 437,2	7 437,2	52 486,8
2 ^e pilier	1 404,9	1 408,3	1 411,8	1 415,3	1 418,9	1 422,8	1 427,7	9 909,7
Total	8 991,3	8962,2	8932,9	8 903,7	8 881,7	8 860	8 864,9	62 396,5

Les montants du « premier pilier », exprimés dans le tableau ci-dessus en euros 2011, ont depuis lors fait l'objet d'une actualisation : la France a ainsi effectivement perçu **7 687 millions d'euros en 2014 et 8 130 millions d'euros en 2015**¹.

b) L'importance du « second pilier » : une enveloppe de 1,4 milliard d'euros/an, jusqu'ici partiellement consommée

La France devrait également bénéficier de 9,9 Mds d'euros au titre du développement rural sur la période 2014-2020. La gestion de ces crédits est pluriannuelle : ils peuvent être engagés une année et dépensés une autre année.

¹ Ces montants figurent chaque année dans le rapport financier de la Commission européenne. Les chiffres relatifs à l'année n-1 sont généralement connus à la fin du mois de juillet de l'année n. À la date où ces lignes sont écrites, les données de la dernière année connue sont donc celles de 2015. Ces chiffres sont également publiés en annexe du rapport annuel du FEDER, ainsi qu'en annexe du projet de loi de finances (« jaune » Relations financières avec l'Union européenne).

Depuis le début de la nouvelle programmation financière pluriannuelle, la « consommation » des enveloppes budgétaires consacrées au « second pilier » accuse un net retard : ainsi, notre pays n'a-t-il perçu que **798 millions d'euros en 2014, et 820 millions en 2015** pour le développement rural¹. S'y ajoutent quelques dizaines de millions d'euros pour la pêche, ainsi que dans le cadre du programme Life (climat et environnement).

Le « second pilier » de la PAC n'a pas été sensiblement modifié par la dernière réforme de la PAC. Tout au plus, le fonds qui lui est dédié (FEADER) doit-il faire l'objet d'une meilleure synergie avec le Fonds de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion et le fonds de la pêche (FEAMP).

Les mesures du second pilier sont désormais classées en **6 priorités**, avec une possibilité pour les États membres de les regrouper en sous-programmes thématiques : petites exploitations, jeunes agriculteurs, circuits d'approvisionnement courts, zones de montagne. Ces 6 priorités visent à :

- encourager le transfert des connaissances et l'innovation ;
- améliorer la compétitivité et renforcer la viabilité des exploitations ;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;
- renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et des forêts ;
- promouvoir l'utilisation des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ ;
- contribuer à l'inclusion sociale, à la réduction de la pauvreté, ainsi qu'au développement économique dans les zones rurales.

Le « second pilier » comprend, en particulier, des instruments de gestion des risques : l'aide à l'assurance récolte, ou au fonds de mutualisation². On y trouve également le soutien à l'installation des jeunes agriculteurs, l'aide à l'agriculture biologique, et surtout l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)³.

¹ Tableau présenté en annexe du projet de loi de finances pour 2017 (cf. page 100 du « jaune » Relations financières avec l'Union européenne).

² Grâce à un transfert financier du premier au second pilier, soit environ 100 millions d'euros de financement européen.

³ L'ICHN bénéficie en France à près de 100 000 exploitations agricoles. Celles-ci sont situées dans trois types de zones éligibles : les zones de montagne, les zones à contraintes naturelles et les zones à contraintes spécifiques.

Contrairement à celles du « premier pilier », les mesures du « second » sont cofinancées par les États membres. Le niveau maximum de cofinancement par l'Union européenne s'établit ainsi à 53 % en taux de base, 63 % pour les régions en transition, 75 % pour les mesures en faveur du climat et de l'environnement, et 85 % pour les régions en convergence et les régions ultrapériphériques¹.

La France a fait le choix d'une programmation régionalisée. Avant le regroupement des 13 régions métropolitaines, en 2015, au total 27 programmes de développement rural régionaux ont été établis en liaison avec les services de la Commission européenne. Certaines mesures ont néanmoins continué à faire l'objet d'un encadrement au niveau national : l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)², les aides à l'installation, les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). Pour le reste, les autres dispositions, en particulier les soutiens à l'investissement, sont entièrement mises en œuvre par les régions.

2. Au niveau microéconomique, des aides indispensables pour la grande majorité des agriculteurs

L'objectif premier de la PAC visait à assurer des revenus équitables et stables aux producteurs. Il apparaît aujourd'hui moins assuré que jamais tant la volatilité des prix est grande. Au surplus, les revenus des agriculteurs européens ne représentent qu'environ 40 % du revenu moyen des personnes actives dans l'Union européenne.

En 2015, le total des concours publics à l'agriculture française s'est élevé à 12,3 milliards d'euros, dont 10,4 milliards pour le soutien des marchés et des revenus agricoles, 1,7 milliard pour le développement rural et 0,1 milliard pour la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux.

« En 2014, 91 % des exploitations « moyennes et grandes » perçoivent des subventions, 34.600 € en moyenne (hors aides à l'investissement), soit 23 800 € par actif non salarié (..) les subventions représentent en moyenne 82 % du résultat courant avant impôt. Sans subventions, 61 % des exploitations auraient eu un résultat courant avant impôt négatif en 2014, contre 15 % après prise en compte des subventions. Certains élevages sont particulièrement dépendants des aides : 86 % des élevages de bovins viande et 77 % des élevages d'ovins auraient eu des résultats négatifs en l'absence de subventions. »³

¹ Article 59 du règlement n°1305/2013 du 17 décembre 2013

² Il convient de souligner, en particulier, que dans certaines régions de montagne, la part relative de l'ICHN peut représenter jusqu'à 64 % de l'enveloppe FEADER régionale (source publication de la revue Chambre d'Agriculture n°1037).

³ Voir GrafAGri 2015 page 61. Les concours publics recouvrent les dépenses de l'État, de l'Union européenne, des collectivités locales ou d'autres organismes publics destinées à soutenir l'agriculture.

Depuis 2003, ces aides sont indépendantes – découplées – des productions. Ainsi la PAC qui, jadis, gérait les marchés agricoles, s’est transformée en politique de soutien au revenu agricole, apportant une forme de subvention de fonctionnement aux exploitations agricoles, calculée en fonction de la superficie de celles-ci.

La réforme de la PAC de 2014 a une nouvelle fois profondément remanié l’architecture des paiements du « premier pilier » : l’aide découplée, appelée droit au paiement unique (DPU), a été remplacée, en 2015, par une aide composée de deux parties : le paiement de base, désigné par l’acronyme DPB (droit au paiement de base) et le paiement vert.

Les États membres ont également la faculté d’autoriser des paiements couplés à la production dans l’objectif de soutenir les filières agricoles fragiles ou stratégiques : le montant maximal est de 13 % de l’enveloppe des paiements directs, susceptible d’être porté à 15 %. Ils peuvent également doter plus généreusement les exploitations situées dans des zones soumises à des contraintes naturelles. S’y ajoutent des marges de flexibilité consistant à accorder un montant d’aide supplémentaire aux premiers hectares de chaque exploitation pour soutenir celles de tailles petite et moyenne : la France offre ainsi une « surprime » pour les 52 premiers hectares de chaque exploitation, au titre des paiements redistributifs.

Présentation détaillée de la structure des paiements du « premier pilier »

1. Le régime de paiement de base (RPB)

Le RPB, paiement découplé à la surface, a remplacé le régime de paiement unique (RPU). Il représente 70 % de l’enveloppe nationale. Ce montant est réduit à concurrence des paiements pour les soutiens ciblés. L’année 2015 constitue la référence des terres à prendre en considération.

2. Les soutiens ciblés

À l’exception du soutien aux jeunes agriculteurs, obligatoire, les soutiens ciblés sont optionnels, au choix des États. Ces soutiens ciblés, qui peuvent représenter jusqu’à 60 % de l’enveloppe nationale, sont de cinq types :

– soutien aux jeunes agriculteurs : paiement découplé supplémentaire de 25 % aux jeunes (moins de 40 ans) qui s’installent, pendant une durée de 5 ans. Le coût de la mesure ne peut dépasser 2 % de l’enveloppe nationale ;

– paiement redistributif : au profit des 30 premiers hectares, ou dans la limite de la surface moyenne par État membre (52 hectares en France). La mesure ne peut dépasser 30 % de l’enveloppe nationale ;

– petits agriculteurs : paiement annuel forfaitaire (en lieu et place des autres paiements directs) de 500 à 1 250 euros dans la limite de 10 % de l’enveloppe nationale ;

- soutiens couplés (liés aux productions) : dans la limite de 8 ou 13 % de l'enveloppe nationale (majorés de 2 % pour les cultures de protéines végétales) selon le niveau actuel de couplage (soit, pour la France, 15 %) ;

- zones soumises à des contraintes naturelles ou défavorisées : dans la limite de 5 % de l'enveloppe nationale.

3. Les « paiements verts »

La principale nouveauté de la réforme de la PAC de 2014, pour les paiements directs, se situe à ce niveau. Le verdissement signifie que chaque exploitant reçoit un paiement, par hectare, en contrepartie des services environnementaux rendus. Les paiements verts concernent 30 % de l'enveloppe nationale. La mesure est obligatoire. Le non-respect des exigences entraîne, en fonction de la gravité de l'infraction, jusqu'à la suppression des aides correspondantes (et des sanctions au-delà sur le RPB lui-même).

Les mesures liées au verdissement sont :

- le maintien des prairies permanentes (PP). Il s'agit d'éviter la diminution des surfaces en PP qui sont un réservoir de biodiversité et un puits de carbone. La mesure doit être appréciée au niveau collectif (État ou région) ;

- la diversification des cultures. Un agriculteur doit exploiter au moins deux cultures sur une surface supérieure à 10 hectares et trois cultures sur une surface supérieure à 30 hectares. La culture principale doit occuper respectivement au maximum 75 % ou 95 % des terres arables ;

- l'exigence de mettre en place des surfaces d'intérêt écologique - SIE - d'au moins 5 % des terres arables pour les exploitations de plus de 15 hectares. Les surfaces de prairies permanentes sont exclues du calcul. Concrètement, ces SIE consistent en la mise en place ou le maintien de haies, de bandes tampons le long des cours d'eau, ou encore de cultures dérobées ou de couverts végétaux.

Des « équivalences de verdissement » sont accordées dans certains cas, notamment en cas d'agriculture biologique.

Les paiements directs doivent respecter plusieurs principes :

- La **convergence interne au sein d'un même pays** : les États membres qui continuaient à allouer des paiements directs sur la base des références historiques, datant parfois de plus de dix ans, doivent évoluer vers des paiements de base plus uniformes à l'hectare, d'ici 2019. Différentes options sont ouvertes : montant national ou régional, montant unique ou convergence graduelle pour ceux qui ont moins de 90 % de la moyenne avec, à terme, un montant minimum de 65 % de la moyenne. Une flexibilité est laissée aux États quant au niveau du plafonnement des aides et au montant maximum par hectare.

- La **convergence externe entre les États membres** : le niveau moyen des paiements directs à l'hectare sera réduit sur la période de programmation. Les États dont le niveau de paiement direct est inférieur à

90 % de la moyenne de l'UE verront cet écart se réduire d'un tiers. Le niveau minimum est fixé à 196 €/ha (prix courants) d'ici 2020.

- Les **critères d'éligibilité** : les paiements directs sont réservés aux agriculteurs actifs. Une « liste négative » précise les activités exclues (aéroports, terrains sportifs, etc.), sauf si les entreprises concernées peuvent démontrer qu'elles exercent une activité agricole. Les États membres peuvent compléter la liste.

- **Plafonnement et dégressivité s'appliquent à l'aide de base.** La dégressivité est obligatoire : - 5 % du paiement de base à partir de 150 000 euros par an par exploitation. Elle est facultative pour les États qui consacrent au moins 5 % de l'enveloppe nationale au paiement redistributif au profit des petites exploitations, ce qui est le cas de la France. Le plafonnement (paiement maximum par exploitation) est optionnel.

- Les **règles relatives à la conditionnalité environnementale sont maintenues.** Elles concernent l'environnement, la santé animale et les conditions d'exploitation.

En définitive, les aides de la PAC sont absolument indispensables à nos agriculteurs : « *Les revenus agricoles sont très dépendants des aides. En France, en moyenne, ces aides dépassent 100 % des revenus des élevages bovin et ovin et plus de 40 % des revenus dans les céréales* »¹. Concrètement, cela signifie que la valeur ajoutée dégagée par les exploitations agricoles, hors aides publiques, peut être négative.

3. Le rôle de la PAC et de l'Union européenne dans la recherche et l'ouverture des débouchés extérieurs

a) Une vocation exportatrice de l'agriculture européenne

Après la Chine, mais devant les États-Unis, l'Union européenne se situe au second rang des puissances agricoles mondiales² par sa production exprimée en valeur : 405,6 milliards d'euros en 2014 (dont 73,3 milliards pour la seule France, suivie par l'Allemagne avec 51,1 milliards d'euros, l'Italie avec 50,1 milliards d'euros, et l'Espagne avec 42,3 milliards d'euros).

Elle occupe également la première place, tant pour les exportations que pour les importations mondiales de produits (bruts) agricoles et agroalimentaires (transformés), avec un total de, respectivement, 577 et 565 milliards de dollars en 2014³.

¹ Audition de M. Jean-Christophe Bureau.

² Information publiée par le ministère de l'Agriculture le 2 octobre 2015 (agriculture.gouv.fr/infographie-lunion-europeenne-2eme-puissance-agricole-mondiale).

³ Publications statistiques du ministère de l'Agriculture (Agreste) – GrafAgri 2016 - page 114.

Exportations en valeur

milliard de dollars courants

Principaux pays exportateurs	2000	2010	2012	2013	2014
États-Unis	54,3	112,4	138,4	142,0	149,3
Brésil	12,8	60,8	77,2	82,1	78,8
Chine	13,6	44,2	56,3	60,0	63,5
Canada	17,6	37,2	46,4	47,1	49,5
Argentine	11,5	33,8	42,4	41,3	37,2
UE à 28	182,0	451,4	525,8	573,8	576,7
dont Pays-Bas	29,1	81,6	94,7	103,2	102,0
Allemagne	22,9	65,7	77,0	83,4	84,8
France	32,4	61,2	70,0	74,7	71,8
Espagne	15,4	37,1	43,7	47,4	49,4
Belgique	16,7	36,1	41,1	46,5	44,3

Importations en valeur

milliard de dollars courants

Principaux pays importateurs	2000	2010	2012	2013	2014
États-Unis	55,2	92,2	111,4	116,6	127,0
Chine	9,9	59,6	90,7	98,6	105,3
Japon	44,7	64,1	78,9	71,7	68,9
Fédération de Russie	11,5	34,9	38,6	40,7	38,1
UE à 28	219,7	458,2	516,0	555,2	565,2
dont Allemagne	38,8	75,6	86,3	92,3	94,3
Pays-Bas	22,4	49,2	59,9	65,6	68,4
Royaume-Uni	31,3	56,3	60,2	64,4	66,5
France	26,4	51,1	56,0	61,0	60,9
Italie	22,3	44,3	46,7	49,4	50,9
MONDE	499,9	1 141,2	1 389,1	1 449,1	1 493,1

Solde commercial

Principaux pays importateurs	2000	2010	2012	2013	2014
États-Unis	-0,9	20,2	27,0	25,4	22,3
Chine	3,7	-15,4	-34,3	-38,7	-41,8
UE à 28	-37,8	-6,7	9,8	18,7	11,6
dont Allemagne	-15,9	-9,9	-9,3	-8,9	-9,6
France	6,0	10,2	14,0	13,7	10,9

Les échanges mondiaux agroalimentaires ont augmenté de 13 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2009, avant d'enregistrer une diminution de 10 % en 2009 consécutive à la crise financière de l'automne 2008 et à la « Grande récession » qui a suivi. Depuis lors, la croissance des échanges a repris, mais sur rythme inférieur (9 % par an en moyenne) et moins régulier.

S'agissant cette fois des seules exportations de produits agricoles exprimées en euros, les pays de l'Union européenne ont atteint un niveau record, en 2015, puis à nouveau en 2016, correspondant respectivement à 129 milliards la première année, puis à 130,7 milliards la seconde. Nos principaux marchés à l'exportation sont les États-Unis (20,6 milliards d'euros), la Chine (11,3 milliards), la Suisse (7,8 milliards), le Japon (5,7 milliards), et la Russie, qui a rétrogradé à la cinquième place (avec un volume de 5,6 milliards)¹ en raison du contexte défavorable suscité par l'embargo et les sanctions.

¹ Commission européenne - Monitoring EU Agri-Food Trade : Development until December 2016.

Les importations, pour leur part, ont légèrement diminué, de 114,7 milliards à 111,9 milliards d'euros. L'excédent commercial de l'Union est passé de 15,3 milliards en 2015 à 18,8 milliards d'euros en 2016.

L'Europe bénéficie donc d'un excédent dans le domaine des échanges agricoles et, plus largement, des produits agroalimentaires. Pour autant, cette situation favorable suppose, comme nous l'examinerons plus loin, d'être confortée par une politique commerciale appropriée. On se félicitera d'ailleurs que la Commission européenne consacre 117 millions d'euros, en 2017, aux actions de promotion dans le monde.

b) La dégradation inquiétante du solde agricole et agroalimentaire français

Depuis le début des années 2000, notre excédent agroalimentaire s'est globalement maintenu, alors que le déficit de l'ensemble de la balance commerciale française était multiplié par plus de quatre.

Toutefois, analysé dans le détail, le bilan de la balance commerciale française dans le domaine agricole et agroalimentaire apparaît aujourd'hui pour le moins ambigu : certes, notre pays continue à dégager d'importants excédents globaux, mais ces données rassurantes tendent à masquer une moindre progression que celle de ses concurrents, y compris au sein de l'Union européenne. Comme pour l'industrie française dans son ensemble, on observe une nette rupture de tendance depuis le début des années 2000.

Nos échanges extérieurs font ressortir une situation de déclin relatif. Apprécié sur longue période, l'écart de performance, tant par rapport à l'Allemagne qu'aux Pays-Bas, apparaît cruel. Notre pays n'est plus que le cinquième exportateur mondial alors qu'il occupait encore le deuxième rang au début des années 2000. Il existe donc bel et bien un réel problème de compétitivité français.

Échanges agroalimentaires

<i>milliard d'euros</i>	2000	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Exportations							
Produits bruts	9,9	12,8	14,7	16,4	14,7	15,7	14,3
Produits transformés	27,4	36,3	43,1	43,7	43,3	44,4	44,5
Total	37,3	49,2	57,8	60,2	58,0	60,1	58,8
vers l'UE	26,4	33,6	38,3	39,3	37,8	37,8	37,2
vers pays tiers	10,9	15,6	19,5	20,9	20,2	22,3	21,5
Importations							
Produits bruts	7,3	10,4	10,7	12,2	12,0	13,0	14,0
Produits transformés	20,7	30,7	35,3	36,8	36,9	37,8	38,6
Total	28,0	41,1	46,1	49,0	48,9	50,8	52,6
de l'UE	19,7	29,1	32,5	34,1	33,9	35,0	36,4
des pays tiers	8,3	11,9	13,6	14,9	15,0	15,8	16,2
Solde							
Produits bruts	2,6	2,5	3,9	4,2	2,7	2,6	0,3
Produits transformés	6,7	5,7	7,8	6,9	6,3	6,7	5,9
Total	9,3	8,1	11,7	11,2	9,1	9,3	6,2
avec l'UE	6,7	4,4	5,8	5,2	3,9	2,8	0,8
avec pays tiers	2,6	3,7	5,9	6,0	5,2	6,5	5,3

Les performances françaises apparaissent de plus en plus fragiles car elles reposent de façon croissante sur trois postes : les boissons et spiritueux, le lait et les produits laitiers, ainsi que les exportations de céréales. Or, ces dernières ont fortement diminué en 2016/2017 à la suite des intempéries et des récoltes exceptionnellement mauvaises qui ont suivi.

En conséquence, en 2016, le solde des échanges agroalimentaires français n'a pas dépassé 6,1 milliards d'euros¹, en diminution de 3,1 milliards d'euros par rapport à 2015. Il s'est agi du plus faible excédent depuis 2009 (5 milliards d'euros). Et s'agissant même des seuls produits agricoles bruts, l'excédent ne s'est élevé qu'à 0,3 milliard d'euros en 2016, contre 2,3 milliards d'euros en 2015. La valeur des exportations de céréales a reculé de 22,1 % sur un an.

Les premiers éléments statistiques connus pour l'année 2017 ne sont guère encourageants : à plusieurs reprises au cours des derniers mois, le solde des produits bruts a même été déficitaire². En dernière analyse, nos échanges extérieurs ne peuvent pas reposer sur le seul dynamisme des exportations de vins et de spiritueux.

¹ Agreste Conjoncture - février 2017 - n° 02/12.

² Agreste Conjoncture - juin 2017 - n° 06/12.

Solde de la balance commerciale française avec les pays tiers¹

<i>milliard d'euros</i>	2015 P
Poissons et crustacés	-2,19
Fruits	-1,87
Café, thé, maté et épices	-1,70
Légumes	-0,70
Aliments pour animaux	-0,57
Prép. Aliment. diverses	0,74
Prép. à base de céréales	0,89
Laits et produits laitiers	1,63
Céréales	3,02
Boissons	7,69

Champ: France y compris DOM

Source : Douanes – 24 premiers chapitres de la NC

Solde de la balance commerciale française avec l'Union européenne

<i>milliard d'euros</i>	2015 P
Viandes et abats	-1,8
Tabacs	-1,5
Prép. de fruits et légumes	-1,4
Fruits	-1,0
Floriculture	-0,8
Sucres et sucreries	0,9
Animaux vivants	1,4
Laits et produits laitiers	1,4
Céréales	3,3
Boissons	3,8

4. *A contrario*, les idées de « sortie » de la PAC ou de « renationalisation » de la PAC : des scénarios dangereux, inopportuns et impraticables

Les crises des dernières années dans les secteurs du lait, de l'élevage et même des céréales, en raison des récoltes catastrophiques de 2016, ont suscité un fort malaise social, prenant la forme d'une réelle détresse dans nombre de nos territoires. Dans ce contexte, les idées de « sortie » ou de « renationalisation » de la PAC ont alimenté le débat public. À la lumière des désillusions actuelles de la population britannique commençant tout juste à appréhender, plusieurs mois après le référendum du 23 juin 2016, la complexité du dossier du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (« BREXIT »), il convient d'en mesurer les conséquences.

¹ Source : Agreste GrafAgri 2016.

Pour les tenants de la transformation de la PAC en une politique agricole française, il s'agit, sans plus de précision, de « garantir le montant des subventions, dont les critères seront fixés par la France et non plus par l'Union européenne ». Cette idée repose sur les mêmes bases que celles développées avant le référendum par les partisans du BREXIT au Royaume-Uni : la situation de contributrice nette, qui est celle de la France au regard du budget de l'Union européenne.

Pour le reste, la proposition de résolution déposée, en 2015, par plusieurs députés du Parlement européen¹ portant sur la renationalisation de la politique agricole commune, s'en tient à une logique déclamatoire, en soulignant dans ses considérants :

- que « la récente réforme de la PAC a débouché sur une complexité normative inégalée » ;

- que « la politique de verdissement de la PAC a conduit à une diversification des critères et à ce que la part des aides vertes atteigne 30 % de la totalité des aides » ;

- que « en 2014, la Commission a estimé que le contrôle des surfaces définissant les droits à paiement unique était insuffisant en France et qu'il avait donné lieu à des paiements trop élevés, impliquant ainsi le remboursement d'un milliard d'euros d'indu à la charge du contribuable français » ;

- que « la PAC subventionne toujours plus les plus grandes exploitations et sociétés ; qu'ainsi, 60 % des exploitations européennes reçoivent moins de 20 % du total des aides ».

Cette argumentation ne s'appuie sur aucun chiffrage ni sur aucun élément technique. Or, la fin de la PAC, ou pire encore le retrait de la France de l'Union européenne, présenterait, à tout le moins, les risques suivants :

- la remise en cause de l'accès de la France au marché unique, pénalisant inévitablement nos exportations ;

- la question de la taille, relativement limitée, du marché intérieur français et de la capacité des pouvoirs publics nationaux à faire face, sans l'Union européenne, à l'instabilité des marchés mondiaux ;

- l'exacerbation prévisible des situations de concurrence déloyales entre pays européens ;

- une situation de grande dépendance des agriculteurs français à l'égard de la situation délicate des finances publiques nationales, dans un contexte où la dette publique s'approche du seuil de 100 % du Produit Intérieur Brut ;

¹ Proposition de résolution déposée le 9 juin 2005 par Mme Sophie Montel et MM. Dominique Bilde et Florian Philippot.

- une forte diminution du niveau de vie des agriculteurs si la France venait à quitter la zone euro, du fait de la forte dévaluation que ne manquerait pas d'entraîner un retour au franc ;

- l'aggravation des problèmes de compétitivité de l'agriculture et de l'économie française face à une contrainte extérieure renforcée.

En définitive, il ne saurait naturellement être question de nier, ou de minimiser, les défauts de la PAC. Dans le monde agricole, beaucoup se demandent où va l'argent de la PAC, devenue, pour reprendre les termes de l'universitaire Jean-Christophe Bureau lors de son audition, « *une machine à distribuer des aides sans rationalité* ». Pour autant, à l'instar du « BREXIT », « sortie », ou la « renationalisation » de la PAC, serait un saut dans l'inconnu aux conséquences imprévisibles et incalculables.

B. POUR NOS AGRICULTEURS, NÉANMOINS, LE CONSTAT DÉSENCANTÉ D'UN BILAN D'ENSEMBLE AMBIGU

1. La PAC d'origine : un paradis perdu ?

a) Le legs initial : l'esprit du traité de Rome (1957-1962)

La France est directement à l'origine de la construction de la « première PAC » : celle de l'organisation des marchés, de la production et de la productivité, qui fut mise en œuvre jusqu'au tournant des années 1990.

Cette PAC d'origine reposait sur deux outils principaux : des prix officiels administrés, fixés par le Conseil, qui orientaient totalement le prix du marché, et « l'intervention » sur les marchés – stockage, retrait permettant de gérer les marchés – qui visait à racheter les surplus à prix préfixés et à trouver des débouchés en cas de déséquilibre et de surproduction.

Aujourd'hui encore, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacre un titre entier – le Titre III de la troisième partie – à la PAC. Les objectifs de la politique agricole commune y sont énoncés à l'article 39.1 (ex article 33), dans une rédaction identique à celle du traité de Rome en 1957. En cinquante ans, seule la numérotation a changé.

Article 39 du TFUE
(ex-article 33 du TCE)

1. La politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,
- b) d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
- c) de stabiliser les marchés,
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements,
- e) d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

b) Le souvenir des pénuries alimentaires des deux conflits mondiaux

La création de la PAC, entre 1957 et 1962, est souvent présentée rétrospectivement comme un « compromis » alors imposé par la France à l'Allemagne, la première soucieuse de préserver son agriculture dans une optique protectionniste, la seconde cherchant plutôt à privilégier son industrie, le commerce et le libre-échange.

Cette présentation des choses apparaît néanmoins largement simplificatrice. En effet, le choix fait par les six États fondateurs de la jeune Communauté économique européenne (CEE) de privilégier la sécurité des approvisionnements et l'accroissement de la production s'expliquait par le traumatisme des épreuves traversées durant les deux conflits mondiaux. À la fin des années 1950, tous les habitants des pays européens se souvenaient d'avoir eu faim peu d'années auparavant. En France, le rationnement ne fut ainsi supprimé qu'en 1949.

Au cours du premier conflit mondial, déjà, les empires centraux, qui dépendaient des importations pour une part importante de l'alimentation de leur population, subirent le blocus naval allié. On estime ainsi que la sévère disette subie par l'Allemagne, tout particulièrement en 1917/1918, aurait provoqué plusieurs centaines de milliers de décès civils supplémentaires prématurés. Les révolutions de l'automne 1918 ont éclaté dans un contexte où les privations étaient devenues intolérables à l'arrière du front.

Durant la Seconde Guerre Mondiale, c'est l'ensemble du continent européen qui subit un régime de disette ou de famine (Grèce en 1941/1942, Pays-Bas durant l'hiver 1944/1945, territoires occupés à l'Est). Jusqu'à la dernière année du conflit, l'Allemagne imposa un régime de réquisition draconien aux territoires en sa possession. Puis, au lendemain du conflit, l'Europe subit encore, en 1946, une sécheresse qui provoqua des moissons

catastrophiques et une situation alimentaire désastreuse. À titre d'illustration, le Royaume-Uni, qui avait échappé à ce type de mesure durant la guerre, fut contraint, provisoirement, de rationner le pain en 1947.

Enfin, la France ne se singularisait nullement par les mesures protectionnistes en faveur de son agriculture prises à la fin du XIX^e siècle (lois Méline). Il en fut exactement de même pour l'Allemagne, tant sous l'Empire bismarckien de 1870 à 1918, que durant la république de Weimar (Osthilfe de 1926). Aux États-Unis également, dans le contexte de la Grande Dépression, des mesures de régulation et de protection du secteur agricole furent adoptées. En réalité, la singularité fut, à l'inverse, celle du Royaume-Uni qui, dès 1846 (abolition des *Corn laws*), fit le choix inverse de privilégier les importations de produits alimentaires à bas prix venus des « pays neufs » (Australie, Nouvelle-Zélande, Amérique du Sud) pour soutenir le pouvoir d'achat de sa population.

En définitive, c'est dans ce contexte que fut conçue la PAC à la fin des années 1950 et au début des années 1960, avec le soutien des opinions publiques européennes, y compris en Allemagne.

c) La lente érosion de la spécificité agricole au cours des décennies suivantes

La politique agricole commune apparaît aujourd'hui radicalement différente de ce qu'elle était à l'origine.

Jusqu'à la réforme dite Mac Sharry de 1992 (portant le nom du commissaire européen à l'agriculture de l'époque), la PAC consistait en un système de gestion administrée du marché. La politique agricole commune fixait des prix rémunérateurs aux agriculteurs et assurait une quasi-garantie de débouchés. En cas de déséquilibre, de surproduction, la PAC retirait les surplus par des mécanismes d'intervention (stockage, élimination des produits), ou favorisait leur écoulement (aides à l'exportation).

Les agriculteurs, assurés de prix et de débouchés, accrurent considérablement leur production entre le début des années 1960 et le début des années 1980, aboutissant à la création de « montagnes de beurre » et de « lacs de lait ». La politique agricole commune a alors été, en quelque sorte, victime de son succès. Durant les années 1980, diverses mesures de contrôle et de régulation ont été adoptées afin d'améliorer la gouvernance du système et de réduire le coût de gestion de ces surplus. Toutefois, l'ampleur des difficultés rencontrées a conduit au « tournant » de 1992, qui devait être prolongé par quatre réformes ultérieures, jusqu'à celle de 2014.

Au total, on assista à une érosion de la spécificité agricole telle que conçue dans la PAC d'origine, aussi bien dans le domaine du droit de la concurrence que de celui des échanges extérieurs.

La politique agricole commune administrée reposait sur le principe de « préférence communautaire » et fonctionnait comme un filtre à l'égard de l'extérieur. Les agriculteurs échappaient largement aux règles du marché.

Or, presque tous ces outils ont disparu du fait de la libéralisation des échanges, exposant le marché européen aux prix internationaux. Avec l'accord signé le 15 avril 1994 à Marrakech dans le cadre des règles du GATT, puis la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Union européenne a cessé de vouloir soustraire l'agriculture aux négociations commerciales internationales.

Parallèlement, à l'intérieur même de la Communauté économique européenne (CEE) devenue l'Union européenne, l'érosion des particularités agricoles a pris la forme de l'affirmation de la prévalence du droit de la concurrence sur l'exception agricole¹.

2. Depuis 1992, une succession de réformes soumettant l'agriculture au marché

a) Les réformes de 1992, 1999, 2003, le « bilan de santé » de 2008

Outre les réformes sectorielles, comme celle des quotas laitiers de 1984, quatre grandes réformes ont opéré la profonde mutation qui a été celle de la politique agricole commune au cours des vingt-cinq dernières années.

La réforme de 1992 a consacré la diminution des prix officiels, compensée par une aide directe aux revenus. Cette baisse des prix sur les principales productions (céréales et viande bovine) a mis un terme aux surproductions chroniques en limitant l'intérêt à produire. La baisse des revenus qui en résulta fut compensée par des « paiements compensatoires », vite nommés « aides directes » (aux revenus). Enfin, la maîtrise des productions fut renforcée par la jachère obligatoire.

La réforme de 1999 a procédé à la création du « second pilier » dédié au développement rural, en cofinancement avec les États membres, destiné à compléter le « premier pilier », héritier de l'ancienne PAC, rassemblant des aides aux revenus et des interventions. Cette nouvelle réforme a également poursuivi le mouvement de diminution des prix, partiellement compensé par des aides directes.

La réforme de 2003 a tout d'abord généralisé l'aide directe aux revenus, calculée à l'hectare et indépendante – car découplée – des productions, par la création des droits à paiement unique (DPU). Le principe novateur de conditionnalité a été introduit. Sa portée était et demeure considérable dans la mesure où les versements des paiements directs ont été

¹ Voir le rapport d'information n°214 (session ordinaire de 2013-2014) fait au nom de la commission des Affaires européennes par M. Jean Bizet sur la politique agricole commune et le droit de la concurrence.

alors subordonnés au respect des règlements européens, en particulier dans le domaine de l'environnement. Enfin, le soutien au « second pilier » a été affirmé par la procédure dite de modulation consistant à faire glisser progressivement une part des financements du premier pilier vers le second. Ainsi, le « tournant » de 1992 a-t-il été parachevé.

Puis, la réforme de 2008/2009, qualifiée de « bilan de santé de la PAC », a complété la réforme de 2003, sans en modifier l'architecture. Cela a pris la forme d'une augmentation des quotas laitiers avant leur abandon définitif en 2015, de la généralisation du découplage, de la suppression des jachères obligatoires, de la réorientation des aides en direction des productions herbagères, ainsi que de la réduction de l'intervention sur les marchés à un filet de sécurité.

b) L'économie générale de la dernière réforme de 2013/2014

La réforme de 2014 - la cinquième depuis 1992 - compléta les précédentes, sans néanmoins apporter de bouleversement majeur.

Le dispositif de la PAC est demeuré centré sur les aides directes aux revenus des agriculteurs, les « paiements directs ».

L'architecture en deux piliers a été conservée : le premier dévolu au soutien des marchés et aux paiements directs (avec un financement de l'Union européenne), et le second au développement rural (avec un cofinancement de l'Union européenne avec les États membres).

Cette réforme a apporté **plusieurs innovations importantes** :

- avec **l'abandon des références historiques** pour le calcul des paiements directs, conjugué avec l'objectif d'une convergence interne en 2019, c'est à dire un niveau d'aide à l'hectare identique pour toutes les exploitations situées sur le territoire national ;

- le « **verdissement** » **d'une part significative (30 %) des paiements directs**. Cette mesure, parfois présentée comme une simple « écologisation » des aides, constitue en réalité une conception nouvelle dans la prise en compte des données environnementales ;

- la **marge de flexibilité entre les deux « piliers »**, qui a été portée jusqu'à 15 % dans les deux sens. Les montants transférés du « premier » au « second » pilier sont exemptés de la règle de cofinancement.

Les quatre règlements « de base » constituant l'architecture juridique de la PAC

La législation relative à la PAC est désormais, pour l'essentiel, regroupée dans quatre règlements dits « de base », ce qui apporte une simplification juridique appréciable, amorcée à compter de 2003. Il s'agit :

- règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil ;

- règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil ;

- règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ;

- règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

Plus précisément, le règlement précité n° 1308/2013 est dénommé « OCM unique » dans la mesure où il porte sur l'organisation commune des marchés de 23 produits agricoles. Il comprend, d'une part, un volet interne contenant des dispositions relatives à la régulation des marchés au sein de l'Union européenne, et, d'autre part, un volet externe portant sur les échanges avec les pays tiers.

En complément, les « deux piliers » de la PAC font l'objet, pour le premier, du règlement n° 1307/2013 sur les paiements directs aux agriculteurs au titre des régimes de soutien, pour le second, du règlement n° 1305/2013 relatif au développement rural et au FEADER. S'y ajoute, en dernier lieu, le règlement n° 1306/2013 traitant des questions « horizontales » telles que le financement, la gestion, le suivi et les contrôles.

3. Une orientation vers le marché devenue irréversible, mais acceptée en France plus ou moins à contrecœur

L'orientation de la PAC en fonction des règles du marché est probablement devenue irréversible. De plus en plus d'agriculteurs conçoivent d'ailleurs eux-mêmes leur exploitation comme une entreprise.

a) *Une double pression interne (élargissements successifs) et externe (OMC) en faveur des règles du marché*

L'économie générale du compromis fondateur de la PAC d'origine a été remise en cause par une conjonction de facteurs.

Tout d'abord, la réalisation, dès la fin des années 1960, des objectifs d'autosuffisance alimentaire a conjuré l'inquiétude des populations européennes quant à l'autonomie alimentaire de la CEE. Le souvenir des pénuries, des privations et du rationnement s'est estompé dans le contexte de relative abondance et d'expansion des « Trente glorieuses ». Puis, à partir des chocs pétroliers de 1973 et de 1979, les contraintes budgétaires ont fini par peser sur la PAC, ce qui a rendu inévitables les mesures d'économies et de régulation des années 1980. Enfin, la diminution constante de la population active dans le secteur primaire, dans tous les pays de la CEE, a remis en cause le *statu quo* initial.

Au total, l'environnement dans lequel la PAC d'origine avait été conçue a inexorablement changé au fil du temps.

Toutefois, deux éléments nouveaux expliquent plus particulièrement le « tournant » du début des années 1990 : une double pression, à la fois interne (élargissements successifs) et externe (règles du GATT, puis de l'OMC), en faveur des règles du marché.

Dès 1973, l'entrée du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande avait renforcé la position des partisans du marché dans le débat sur l'avenir de la PAC. Parallèlement, deux des six pays fondateurs – la République Fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas – faisaient valoir des préoccupations commerciales, beaucoup plus larges que la seule agriculture, en faveur du libre-échange et du multilatéralisme.

Dans ces conditions, le rapport de force a évolué malgré l'attachement de la France à la PAC d'origine : le camp des pays les moins favorables à la politique agricole commune, ceux qui, logiquement, en bénéficiaient le moins, a fini par obtenir gain de cause. *In fine*, l'Union européenne s'est conformée, voire a anticipé l'accord sur l'agriculture dans le cadre du GATT – devenu Organisation mondiale du commerce (OMC) – conclu à l'issue de la négociation de l'« *Uruguay round* ». Ce dernier reposait sur un ensemble de trois dispositions – l'accès aux marchés, la suppression des subventions à l'exportation, et la baisse des soutiens internes à la production – nécessitant une réforme radicale de la PAC.

Plus récemment, les élargissements de 1995 (à la Suède, à la Finlande et à l'Autriche) et de 2004 (aux pays d'Europe centrale et orientale) ont, pour les premiers, renforcé le camp des États membres hostiles à la régulation des marchés, pour les seconds achevé de « diluer » l'influence française dans le processus de gouvernance et de prise de décision.

b) L'affirmation du primat de la concurrence sur l'organisation des marchés

La PAC entretient inévitablement un rapport complexe et relativement conflictuel avec le droit européen de la concurrence.

Un chapitre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (subdivision du titre VII dédié aux règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations) est consacré aux règles de concurrence : y figurent les dispositions des articles 101 à 109. D'une façon générale, le droit de la concurrence concerne quatre domaines qui s'appliquent au premier chef aux entreprises et aux coopératives, mais trouvent également à s'appliquer, ne serait-ce que « par ricochet », aux producteurs primaires. Il s'agit :

- des accords d'entreprises - cartels, ententes - susceptibles de fausser le jeu de la concurrence - art. 101 (ancien art. 81 du TCE) ;
- de l'abus de position dominante par une entreprise - art. 102 (ancien art. 82 du TCE) ;
- des aides d'État qui faussent ou menacent la concurrence - art. 107 (ancien art. 87 du TCE) ;
- du contrôle des concentrations, fusions, acquisitions, qui est une autre compétence de la Commission mais résulte d'un règlement (règlement n° 139/2004 du 20 janvier 2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises).

L'articulation entre les deux politiques - PAC et concurrence - est exposée à l'article 42 du TFUE, prévoyant que les règles de la concurrence ne sont applicables à l'agriculture que « *dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil* », en tenant compte des objectifs de la PAC. Or, les mots « exception agricole » ne sont pas expressément utilisés.

Article 42
(ex-article 36 TCE)

Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre des dispositions et conformément à la procédure prévues à l'article 43, paragraphe 2, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut autoriser l'octroi d'aides :

- a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles,
- b) dans le cadre de programmes de développement économique.

L'article 42 du TFUE confie donc au droit dérivé le soin de concilier les objectifs de la PAC avec les règles de concurrence. Il s'agit en l'espèce du règlement (CC) n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006 « *portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce de produits agricoles* ». Ce règlement reprend pour l'essentiel un règlement ancien, adopté dès 1962 (le règlement 26/62).

Comme l'observaient nos collègues Jean-Paul Émorine et Gérard Bailly dans leur rapport d'information sur la régulation du secteur laitier¹, « *en apparence, les produits agricoles font l'objet d'un traitement particulier au regard du droit de la concurrence (conformément à l'article 42 du TFUE) (...). Or, le règlement d'application prévoit précisément dans son article 1^{er} (et premier bis) que le droit de la concurrence s'applique en matière agricole. Il prévoit des exceptions strictement encadrées.* » Au surplus, cette dérogation ne concerne que le seul article 101 relatif aux accords et ententes : les autres règles de la concurrence s'appliquent donc en totalité, comme c'est le cas du contrôle des concentrations et des abus de position dominante.

c) L'abandon de l'ambition d'une régulation des marchés agricoles

Les cinq réformes de la PAC qui se sont succédé depuis 1992 ont consacré le primat des règles du marché autant que la fin d'une ambition de régulation par les pouvoirs publics.

La situation des agriculteurs européens a ainsi radicalement changé : depuis les réformes de 2003 et de 2008/2009, les instruments d'intervention ont disparu ou ont subsisté tout en devenant de simples « coquilles vides ». Le secteur agricole a ainsi basculé dans le libre marché, en passant d'une logique de régulation presque totale à presque rien.

À titre d'illustration, pendant trente et un ans, entre 1984 et 2015, le secteur laitier fut le plus administré de l'agriculture européenne. Tous les leviers de l'action publique ont été mobilisés : des outils pour assurer l'écoulement des productions en interne par l'intervention, c'est-à-dire le retrait de productions du marché (stockage public ou privé) ; des subventions pour faciliter l'exportation (restitutions) ; une batterie d'aides (pas moins de 12 dispositifs) pour soutenir la consommation intérieure (lait pour l'alimentation des veaux, lait pour écoliers, beurre de pâtisserie...) ; une gamme de prix directeurs orientant les prix du marché (prix de référence, prix de seuil, prix d'intervention) ; des primes pour abattre les troupeaux ; une taxation spécifique (prélèvement de responsabilité) et, bien sûr, les quotas laitiers, pièce maîtresse du dispositif de régulation de l'offre.

Depuis le 1^{er} avril 2015, il a été mis fin au système des quotas laitiers. Il en ira de même pour les quotas sucriers à compter 1^{er} octobre 2017.

¹ « Filière laitière : à la recherche d'une nouvelle régulation » – Rapport d'information n° 73 (2009-2010) – 30 octobre 2009.

Pour ce qui concerne l'intervention, ou du moins ce qu'il en reste, la position de principe de l'Allemagne et de la plupart des pays d'Europe du Nord est simple : moins il y en a, mieux c'est.

Les mécanismes actuels de gestion des marchés : le maintien d'un cadre *a minima*

- Le **principe de l'intervention est maintenu** (aide au stockage privé, stockage public, sur la base d'un prix d'intervention préfixé). Le champ d'application est légèrement modifié. Elle devient facultative pour le beurre et le lait écrémé, est élargie au lin. En revanche, l'aide à l'écoulement des produits laitiers dans l'alimentation animale est supprimée. Les prix d'intervention restent inchangés et sont fixés par un règlement du Conseil.

- Les **mesures exceptionnelles** : le dispositif anti-crise passe désormais moins par l'intervention, automatique, que par des mesures exceptionnelles. La « clause de perturbation du marché » concerne une situation de crise économique avec des prix trop faibles (lait en 2009) ou trop hauts (céréales). La Commission peut alors prendre n'importe quelle mesure dérogatoire : soutien financier exceptionnel, restitutions (aides aux exportations), levée des droits d'importation. Cette clause, qui existait déjà, est étendue à tous les produits agricoles. De même, la « clause de soutien de marché » est actionnée en cas d'épizootie et de perte de confiance du consommateur. Elle s'applique aux produits carnés et aux produits laitiers. Il s'agit de mesures d'intervention élargie (jusqu'au retrait et la destruction des produits).

En dépit de la violence de la crise subie par le secteur laitier depuis 2014 et du problème de la volatilité des prix agricoles, le scénario d'un retour à des prix administrés n'apparaît pas envisageable. Il n'existe pas de majorité ni même de minorité au sein de l'Union pour défendre une telle option. À l'avenir, l'Union européenne ne reviendra pas sur l'ouverture et le choix de principe en faveur du marché, surtout pour revenir à une PAC administrée qui a fait la preuve de ses limites durant les années 1970 et 1980. En effet, les dérives de la PAC, prenant la forme d'excédents chroniques de production, ont eu lieu alors même que la Commission européenne et les États membres disposaient de tous les leviers d'action : le choix des prix, des volumes, des moments d'intervention.

4. La PAC a perdu une bonne partie de sa substance

a) La multiplication des objectifs nuit à la cohérence d'ensemble

Seule politique pleinement intégrée de l'Union européenne, la PAC a laissé, au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes successives, des marges de manœuvre croissantes aux pays membres. En choisissant la voie de la flexibilité et du cofinancement des aides, au choix des États, il était

inévitables que la cohérence d'ensemble de la politique agricole commune en soit affectée. Il en est également résulté une complexité accrue.

Sans doute sommes-nous arrivés, désormais, très près d'un point de rupture. Accentuer encore, à l'avenir, cette orientation risquerait de créer de nouvelles distorsions de concurrence entre producteurs des différents pays, en les portant à un niveau insupportable. Au surplus, il y a là un vrai risque de démantèlement de la PAC par renationalisation rampante.

S'y ajoute un danger de perte de substance si l'on venait à s'éloigner encore davantage des objectifs de production agricole : la PAC doit demeurer une politique de soutien à la production agricole dans le but de nourrir les 450 millions de consommateurs de l'Europe à 27. Une éventuelle transformation de la PAC en politique environnementale pure, ou en politique des territoires ruraux, non orientée vers le soutien aux productions agricoles, constituerait une véritable remise en cause, ainsi qu'un abandon des objectifs des traités.

Ce constat de manque de lisibilité et de perte de la cohérence d'ensemble de la PAC résulte de l'accumulation des réformes depuis 1992, ainsi que des conditions dans lesquelles elles ont été élaborées. En 2010, nos collègues formulaient déjà le même constat quelque peu désabusé¹ :

« La première impression qui se dégage de cette accumulation est le sentiment d'une réforme permanente mais, en vérité, inachevée. Il est bien normal qu'une politique publique évolue. La politique structurelle, la politique de recherche, ont, elles aussi, été réformées. Mais elles l'ont été « à heure fixe », à l'occasion de grands rendez-vous budgétaires que sont les négociations des perspectives financières, et non de façon régulière comme la PAC. La PAC est réformée à ces occasions, mais également entre deux négociations, et, pour tout dire, à tout moment.

Cette réforme permanente semble aussi moins résulter de choix pour améliorer la PAC que de contraintes imposées. La réforme de la PAC vient souvent d'une impasse (réforme de 1992 suite aux surproductions), d'une condamnation (abandon des prélèvements à l'importation décidé par l'accord de Marrakech en 1994), d'une pression des États membres (abandon des quotas laitiers) et de la société civile (introduction de la conditionnalité des aides en 2003). Les réformes de la PAC se font au pied du mur, répondent à des situations conjoncturelles, mais à aucun moment ne donnent une vision. »

b) Une PAC de moins en moins commune

Lors de son audition par le groupe de suivi, M. Patrick Ferrere, délégué général du groupe de réflexion saf agr'iDées, a souligné l'hétérogénéité des structures agricoles au sein des pays de l'Union européenne, que les derniers élargissements n'ont fait qu'accentuer. À ceci s'ajoutent de grandes disparités en termes de pouvoir d'achat, ainsi que

¹ Rapport d'information n°102 (2010-2011) précité – page 17.

l'impact des facteurs monétaires. Un pays aussi important que la Pologne, par exemple, a conservé sa monnaie nationale - le Zloty - alors que l'ensemble des équilibres de la PAC sont établis en euros. Or, les variations des taux de change ne restent pas sans conséquence. En définitive, on ne peut donc plus affirmer, aujourd'hui, qu'il existe un modèle agricole européen.

Certes, la PAC est toujours la politique la plus intégrée de l'Union européenne. Pour autant, il nous faut reconnaître qu'il y a doute sur le principe de solidarité censé souder les États membres. Le clivage demeure entre les « anciens » et les « nouveaux » membres. La politique agricole commune, loin d'être un outil de solidarité et d'intégration, apparaît comme un point de fixation des tensions entre États membres et constitue souvent une pomme de discorde entre Européens.

Force est malheureusement de constater que la PAC tend à devenir une juxtaposition de politiques agricoles nationales. Or, la mise en œuvre du principe de subsidiarité ne doit précisément pas conduire à une situation où la définition d'objectifs partagés entre les États membres est rendue *de facto* impossible. La cohésion de la PAC devrait être à l'avenir renforcée alors que la réforme de 2014 a accru, à l'inverse, les divergences entre les pays.

Interrogé lui aussi sur ce point par le groupe de suivi, M. Henri Brichart, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, a observé, pour sa part, que le dernier élargissement de l'Union européenne a marqué une rupture très nette par rapport à ceux réalisés précédemment : il en est résulté un accroissement des disparités tel, qu'il a été mis fin à la logique consistant à « tirer vers le haut » les standards sociaux et de production, contrairement à ce qui avait été le cas pour l'Espagne et le Portugal dans les années 1980-1990.

Vos rapporteurs considèrent que la PAC ne doit pas se transformer en une collection de vingt-sept politiques agricoles plus ou moins coordonnées. Les règles environnementales, en particulier, doivent être appliquées partout de la même façon pour éviter les distorsions de concurrence.

c) Des interrogations sur la dimension énergétique de la PAC

Après avoir longtemps cherché à promouvoir les biocarburants, la Commission européenne a semblé récemment vouloir abandonner cette orientation, ce qui suscite logiquement l'inquiétude des producteurs concernés.

Ce changement a été annoncé en novembre 2016, à l'occasion de la présentation d'une proposition de révision de la directive 2009/28/CE du

23 avril 2009¹ pour les énergies renouvelables. La Commission a alors indiqué qu'elle envisageait une réduction drastique - de 7 % en 2020 à 3,8 % en 2030 - de la part des biocarburants de première génération dans la consommation du secteur des transports. L'objectif recherché consiste à limiter le recours à ces biocarburants, fabriqués à partir de cultures agricoles (betterave, canne à sucre, colza ou tournesol) qui sont destinées traditionnellement à l'alimentation.

Parallèlement, la Commission souhaiterait introduire des objectifs croissants d'incorporation des biocarburants dits de « deuxième génération », également appelés biocarburants « avancés », car issus de la biomasse, de déchets agricoles et forestiers, ou d'algues. Les chiffres avancés se situent à hauteur de 1,25 % en 2021, puis de 5,5 % en 2030. Pour mémoire, dans la directive de 2015 sur les énergies renouvelables, l'objectif non contraignant pour les biocarburants avancés était fixé à 0,5 % en 2020.

Il s'agit, par là même, de contribuer à la réorganisation du marché de l'énergie, nécessaire au respect des engagements pris lors de la signature de l'accord de Paris sur le climat. Toutefois, un changement de cette ampleur, à un horizon de seulement une dizaine d'années, suscite de multiples interrogations. Pour certains observateurs, la production en masse de biocarburants pose problème tant sur le plan technique qu'économique. À l'inverse, les biocarburants de « première génération » ont su trouver leur place dans le bouquet énergétique. Dès lors, pourquoi renoncer à cette voie ?

L'autre argument avancé en faveur du renoncement aux biocarburants de « première génération », en l'occurrence l'effet d'éviction qu'ils pourraient avoir dans les pays en développement sur les cultures destinées à l'alimentation humaine, fait lui aussi l'objet de vives controverses.

En définitive, le changement d'orientation souhaité par la Commission remettrait en cause l'intérêt des investissements réalisés depuis les années 1990. Cela ne manquerait pas d'avoir un important impact en termes d'emplois et de stratégie, notamment pour la filière de la betterave.

5. Les défauts de la politique agricole commune d'aujourd'hui

a) L'insuffisante protection contre la volatilité des prix agricoles

Le caractère structurellement instable des marchés de produits agricoles est abondamment, et depuis fort longtemps, documenté. Dès la fin du XVII^e siècle, le statisticien anglais Gregory King (1648-1712) avait ainsi fait valoir qu'une évolution de seulement 10 % de la production pouvait entraîner une variation de 30 % des cours.

¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

La volatilité des marchés agricoles résulte, tout d'abord, d'une grande inélasticité de la demande de produits alimentaires face aux variations de l'offre. S'y ajoutent, désormais, des phénomènes spéculatifs qui ne sont pas propres aux marchés agricoles, mais s'y expriment avec force.

En effet, le prix du marché résulte de la confrontation entre ce que l'acheteur est prêt à payer pour la dernière tonne offerte et le prix auquel le vendeur est prêt à céder la dernière tonne de sa production. Alors que la demande est relativement inélastique, l'offre dépend étroitement des aléas climatiques. Et le stockage, qui est un moyen simple d'atténuer ces aléas, n'est possible que pour certaines productions.

Dans ce contexte, la « boîte à outils » de la PAC comporte certes de nombreux mécanismes, mais aucun d'entre eux n'est conçu pour faire face aux conséquences de mouvements d'une telle ampleur.

Formellement, l'Union européenne a conservé un cadre juridique et budgétaire très complet pour répondre aux situations de déséquilibre : toute une partie du « règlement OCM unique »¹ est consacrée à l'intervention sur le marché. Il s'agit de l'héritage de l'ancienne PAC.

Il ne faut cependant pas trop attendre de ces dispositions, beaucoup d'États membres demeurant, par principe, hostiles à ces régulations administrées. D'ailleurs, l'Allemagne était même allée jusqu'à voter contre ces dispositions lors de la réunion du Conseil du 16 décembre 2013, le Royaume-Uni se contentant de s'abstenir.

**Présentation des dispositions du règlement « OCM unique »
consacrées à l'intervention sur le marché**

Art. 219 - Les mesures de prévention des perturbations du marché

En cas de « perturbation du marché », la Commission est habilitée à prendre des actes délégués qui vont étendre la portée ou la durée des mécanismes de gestion de marché prévus dans le règlement, y compris les restitutions et les restrictions d'échanges. C'est ce mécanisme qui a été utilisé pour la filière des fruits et légumes après l'embargo russe, en 2014.

La notion de perturbation du marché n'est pas définie. Elle est soumise à l'appréciation de la Commission. Les décisions sont prises par consensus, mais la Commission « a la main ». Elle suit la majorité des États membres. D'une façon générale, la Commission a « toujours joué le jeu », illustrant ainsi que, garante de l'intérêt communautaire, elle est solidaire des États membres.

¹ Règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

Art. 220 - Les mesures de soutien du marché liées aux maladies animales ou à la perte de confiance des consommateurs

Il s'agit d'un autre cas de figure, indépendant de celui des surproductions : lorsque le consommateur, inquiet, n'achète plus les produits, comme lors de la chute de la consommation de viande de bœuf après la crise de l'ESB. La Commission peut adopter des actes d'exécution prévoyant des mesures exceptionnelles de soutien (promotion...). Les actions sont cofinancées 50/50 % par l'Union européenne et l'État membre. Dans le cas d'espèce de la fièvre aphteuse, la part du financement européen a été portée à 60 %.

Cette disposition existait pour les productions animales dans l'ancien règlement OCM unique de 1999. Elle a été étendue à tous les produits. La Commission intervient par acte délégué.

Art. 221 - Les mesures destinées à résoudre des problèmes spécifiques

Cet « article-balai » vise à répondre à des situations *ad hoc*, ou à prendre des mesures qui n'ont pas été prévues dans le cadre du règlement OCM unique. La Commission intervient alors par acte d'exécution. L'idée consiste à éviter de devoir présenter au Conseil les modalités techniques de sortie de crise dans un secteur comme celui des concombres, par exemple.

Art. 222 - La dérogation au droit de la concurrence

L'article 222 se situe en dehors du champ de l'intervention économique et de l'action budgétaire pour aborder le champ juridique. Durant une période de « déséquilibre grave sur les marchés », la Commission peut adopter des actes d'exécution prévoyant que les règles de la concurrence prévues à l'article 101, paragraphe 1 du TFUE, ne s'appliqueront pas aux Organisations de Producteurs (OP). Cela correspond à l'idée que, en cas de « déséquilibre grave » du marché, les entreprises pourront organiser des ententes, par ailleurs fermement condamnées par les autorités de la concurrence.

L'article 222 permet de valider des comportements qui, en temps normal, seraient sanctionnés (entente pour retirer des produits du marché lorsque les prix sont trop bas, par exemple, actions de promotion conjointe). Cette exception au droit de la concurrence suppose toutefois que les mesures de marché décrites ci-dessus aient été actionnées au préalable. Les dispositions de l'article 222 ont été utilisées pour la première fois en 2016, à l'occasion de la crise du lait.

Art. 226 - Utilisation de la réserve de crise

Il s'agit là d'une disposition purement budgétaire qui permet de financer les mesures de soutien et d'intervention par la réserve de crise (400 millions d'euros), constituée en début d'année par prélèvement sur les paiements directs.

La première tentative de la Commission pour faire jouer cette disposition s'est soldée par un échec. En effet, fin 2014, une majorité d'États membres s'est opposée à l'utilisation de la réserve de crise pour financer les dépenses liées à l'embargo russe. Ces dépenses ont été financées sur les recettes imprévues, notamment les prélèvements liés aux dépassements des quotas laitiers.

b) Les échecs et les retards de la politique de gestion des crises

Les crises agricoles des dernières années ont largement souligné l'inefficacité initiale de la réaction au niveau européen.

De fait, la réponse des autorités européennes a été laborieuse et systématiquement trop tardive. Cela a été particulièrement le cas lors de l'effondrement des cours du lait. Si la Commission a mis longtemps à reconnaître la crise, elle s'est durablement heurtée à l'opposition des États lorsqu'elle proposait des outils pour l'endiguer.

Lors de son audition par notre groupe de suivi¹, M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), a estimé que la crise laitière a été particulièrement mal gérée par l'Union européenne jusqu'au troisième plan d'aide de juillet 2016 (de réduction volontaire de la production), au point d'apparaître comme un véritable cas d'école de ce qu'il faudrait éviter de faire. Au surplus, on a privilégié des mesures curatives plutôt que d'agir de façon préventive.

Enfin, les anticipations des conditions de marché, sur lesquelles reposait la décision de mettre fin aux quotas laitiers à compter du 1^{er} avril 2015, se sont avérées totalement erronées. Pensant bénéficier de prix très élevés, les acteurs économiques de nombreux pays avaient fait part de leur intention d'accroître fortement leur production. Il en est résulté un effondrement des prix.

En résumé, « tout était prêt » pour créer les conditions d'une crise de cette ampleur : on estime généralement qu'une augmentation de 1 % de la production se traduit par une diminution des prix de 3 %. Au total, pendant 18 mois, les décisions prises à l'échelon européen ont donné le sentiment de « courir » après les événements. Sur le plan micro-économique, l'équilibre des mesures arrêtées n'était pas satisfaisant. Et, surtout, il aurait fallu intervenir beaucoup plus tôt, en mettant en place dès le début de l'effondrement des prix, en 2014, des mesures d'aide conditionnées à une diminution de la production. Enfin, on ne peut que regretter que certains États membres, comme par exemple l'Irlande, aient été laissés libres d'agir à contre-courant, en continuant à accroître leur production laitière au plus fort de la crise.

¹ Audition du 25 avril 2017.

La crise laitière de 2014/2017

Au total, la crise agricole a mobilisé d'importantes ressources européennes en trois plans successifs : les deux paquets de mesures d'urgence de septembre 2015 et de mai 2016, auxquels se sont ajoutées les mesures prises le 8 septembre 2016.

La Commission avait présenté, le 7 septembre 2015, un premier plan d'aides de 500 millions d'euros, dont 400 millions d'euros à destination des producteurs de lait. Il s'agissait de ressources budgétaires, complétées par une aide au stockage, ainsi que d'une avance de 70 % sur les paiements directs. Toutefois, la Commission avait alors refusé d'intervenir sur les marchés, *via* notamment l'augmentation du prix d'intervention. En définitive, malgré son utilité, ce premier plan n'avait pas permis d'augmenter les prix, d'autant plus que ces fonds n'ont été que tardivement utilisés par les États membres.

Un second « paquet » de mesures d'urgence a ensuite été mis en place à la suite du Conseil des ministres de l'agriculture du 14 mars 2016. Ces mesures prévoyaient des aides supplémentaires au stockage privé, ainsi qu'un doublement des plafonds d'intervention à hauteur de 218 000 tonnes pour le lait en poudre et de 100 000 tonnes pour le beurre. S'y ajoutait une augmentation temporaire du plafond des aides d'État (15 000 euros par agriculteur et par an), sans plafond national. En outre, la Commission avait alors adopté, en vertu de l'article 222 de l'OCM unique, un règlement d'exécution prévoyant une dérogation aux règles de concurrence et accepté pour la première fois le recours temporaire à des ententes (pour une période de six mois correspondant à la haute saison de production dans le secteur laitier). Toutefois, l'activation de l'article 222 intervenait uniquement à l'initiative des acteurs privés, dans des conditions strictes, sans pouvoir « *porter atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur* ».

Ces mesures, comme celles de septembre 2015, n'ont pas permis d'enrayer la tendance à l'augmentation de la production laitière qui, début 2016, continuait à s'accroître à un rythme supérieur à 10 % en Irlande, aux Pays-Bas et en Pologne. Sur ces entrefaites, l'aggravation de la crise en Allemagne a fait évoluer la position des pouvoirs publics tant au niveau fédéral qu'à celui des Länder en faveur d'une régulation des marchés, alors qu'ils y étaient très réticents.

Dès lors, le comité spécial agriculture a relevé, le 20 juin 2016, les plafonds d'intervention à hauteur de 350 000 tonnes pour le lait écrémé en poudre. Puis, la Commission européenne a proposé, le 18 juillet 2016, un troisième « paquet » de mesures dont les modalités ont été publiées, sous la forme de trois règlements délégués, au Journal officiel de l'Union européenne du 8 septembre 2016.

Ce troisième plan a correspondu à un effort de 500 M€, en plusieurs volets :

- un système d'enchères de 150 millions d'euros destiné à encourager la réduction volontaire de la production de lait d'octobre à décembre 2016 ;

- 350 millions d'euros d'aides ayant pour objectif de pallier les déficits de trésorerie sous forme d'enveloppes nationales, que les États membres ont pu doubler, au maximum, *via* des fonds nationaux. Les principaux bénéficiaires de ces aides ont été l'Allemagne (58 millions d'euros) et la France (49,9 millions d'euros) ;

- l'extension, jusqu'à la fin du mois de février 2017, de l'intervention publique pour le lait écrémé et de l'aide au stockage privé ;

- l'autorisation de procéder à des versements anticipés des paiements directs jusqu'à hauteur de 70 % du montant total, et de 85 % pour les paiements au titre des programmes de développement rural.

La gravité des événements a finalement conduit à une évolution des positions défendues jusqu'alors par le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne. L'urgence d'une régulation a été reconnue, mais tardivement... Cette brutale prise de conscience a débouché sur la décision de la Commission européenne consistant, pour la première fois, à activer le dispositif de l'article 222 du règlement de l'Organisation Commune de Marché (« OCM unique ») pour venir en aide aux producteurs. Cette décision ô combien symbolique a enfin établi la réalité d'un « déséquilibre grave du marché ».

Vos rapporteurs considèrent que la Commission européenne ne saurait être désignée comme « bouc émissaire » pour cette réponse trop tardive. Ce sont les divergences d'approche entre pays européens, ainsi que l'absence de consensus entre eux, sur les causes structurelles de la crise qui ont longtemps privé d'efficacité la réponse européenne à la crise.

Bien que le troisième plan d'aide soit enfin parvenu à enrayer la diminution des cours du lait, on doit s'interroger sur l'efficacité limitée d'un système volontaire et non coercitif de réduction de la production. Le député européen Albert Deß (PPE, Allemagne) avait d'ailleurs souhaité, fin 2016, que s'engage une réflexion sur un système contraignant.

Pour sa part, M. Michel Dantin (PPE, France) avait plaidé, dès le départ, pour une limitation plus forte de la production en proposant, par exemple, aux agriculteurs de plus de 65 ans de céder leur place aux jeunes agriculteurs : *« Cet aspect volontaire – donc non obligatoire – est un problème. Il faut être plus énergique. Les États du nord de l'Europe, responsables de la surproduction, sont favorables aux indemnisations des baisses de production. En France, on y est réticent. Le ministère de l'Agriculture ne semble pas prêt à enregistrer des dossiers d'aide en ce sens. Pourtant, il faut saisir toutes les opportunités. Il y a en Europe 2 à 3 % de lait en excédent. Ce n'est pas si important. Toute baisse de production serait bénéfique aux cours. »*¹.

¹ Entretien avec le journal *l'Opinion* – 31 août 2016.

c) Un accroissement des exigences environnementales largement perçu comme tatillon, bureaucratique et punitif

D'une façon générale, l'intégration des préoccupations environnementales au sein de la PAC revêt trois formes :

- l'**écoconditionnalité**, qui a été généralisée en 2003, consiste à conditionner le versement des paiements directs au respect de règles environnementales et vétérinaires énoncées dans les règlements européens et les codes de bonnes pratiques nationales ;

- le « **verdissement** », qui consiste à rémunérer des services environnementaux, considérés fort justement comme des biens publics, à commencer par l'entretien des paysages et de la biodiversité. Ces biens publics, difficilement quantifiables, ne font pas l'objet d'échanges marchands ;

- enfin, la subvention de type **mesure agri-environnementale (MAE)** du « second pilier » constitue une aide financière destinée à soutenir une action (ex. : conversion bio, prime à l'herbe).

L'apport de la dernière réforme de la PAC a consisté à introduire la notion de « verdissement » et consacré, comme une priorité, la protection des ressources naturelles et de la biodiversité.

Ces objectifs sont largement partagés par nos agriculteurs. Pour autant, les méthodes choisies pour les atteindre paraissent aujourd'hui souvent déconnectées des réalités du terrain. La durabilité au sens large (écologique, sociale, économique) est une caractéristique intrinsèque des exploitations familiales dans la mesure où la transmission de l'outil de production conduit nécessairement l'exploitant à vouloir préserver son environnement économique, social et environnemental.

Enfin, si les agriculteurs ne s'opposent pas au principe même des paiements verts, ils remettent en question sa mise en œuvre au motif de sa trop grande complexité.

En définitive, tous les agriculteurs européens sont soumis à un ensemble de pratiques pour l'environnement, obligatoires pour pouvoir toucher les aides. Ce « verdissement » est venu s'ajouter à un ensemble de conditions déjà présentes dans l'ancienne programmation de la PAC.

Ce « tournant » de la PAC a constitué un message politique fort visant à faire accepter, par l'ensemble des acteurs du monde agricole et plus largement par les citoyens européens, le lien entre les aides directes de la PAC et les pratiques agronomiques bénéfiques pour l'environnement

d) La poursuite du vieillissement de la population active agricole

En France, comme partout en Europe, la population active agricole européenne vieillit et diminue régulièrement : entre 2010 et 2015, on a ainsi enregistré un recul de 5,1 % dans notre pays et de 7,9 % dans l'ensemble de

l'Union. Sur longue période, la part du secteur primaire est passée en France de 31 % de la population active au début des années 1950 à 8 % en 1980, pour s'établir à moins de 3% en 2015.

Pour chaque agriculteur de moins de 35 ans dans l'ensemble de l'Union, il y en a 4 de plus de 65 ans. Cette situation est généralement un peu plus prononcée dans les « anciens membres » que chez les « nouveaux », à l'exception notable de la France où le rapport est de 1 à 2. En moyenne, dans l'UE-28, les jeunes agriculteurs (moins de 35 ans) représentent 7 % des exploitants, cette proportion étant la plus élevée en Pologne (14,5 %), en République tchèque, en Autriche et en Finlande, loin devant la France (4,9 %)¹.

Le département statistique du ministère de l'Agriculture (Agreste) estime à près de 850 000 le nombre des personnes travaillant de manière régulière dans les exploitations agricoles métropolitaines. Parmi elles, les chefs d'exploitation sont encore 473 900 (à la date du 1^{er} janvier 2014), mais cette population a décliné à un rythme annuel de 1 % sur la période 2005-2014.

Le taux de remplacement des cotisants actifs agricoles calculé par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) s'établit globalement à 80 % : « En 2014, les MSA ont ainsi enregistré 19 848 entrées de chefs d'exploitation ou d'entreprise dans le régime des non-salariés agricoles pour 24 678 sorties, soit un taux de remplacement des départs de 80,4 %, supérieur de 3,6 points à celui de 2013 (76,8 %) »².

Les secteurs d'activité les plus affectés par le déclin démographique sont les plus traditionnels, en particulier l'élevage (- 2,1 % pour le lait, - 0,9 % pour la viande) et les cultures spécialisées (- 1,2 %). En revanche, les grandes cultures céréalières et industrielles, la viticulture, l'élevage de hors-sol ou en polyculture-élevage, sont assez stables.

Au total, l'âge moyen des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole progresse de façon continue, pour atteindre 48,7 ans en 2014. La lecture de la pyramide des âges fait apparaître que la classe d'âge la plus représentée est celle des 50-55 ans pour les hommes et des 56-60 ans pour les femmes. Les agriculteurs statistiquement les plus âgés sont ceux travaillant le long du pourtour méditerranéen, en Ile-de-France et dans le Sud-Ouest. En revanche, l'agriculteur breton est plutôt plus jeune que la moyenne. Plus une exploitation est petite, plus l'âge moyen de son exploitant est élevé.

e) La complexité de la politique agricole commune

La simplification est considérée comme l'Arlésienne de la PAC. Elle apparaît aussi bien au niveau environnemental, juridique que budgétaire. Naturellement, ce problème revêt d'abord une dimension pratique évidente

¹ Source EUROSTAT Agricultural, forestry, and fishery statistics - page 28.

² Tableau de bord MSA - avril 2015 - Tableau de bord de la population des chefs d'exploitation agricole ou des chefs d'entreprise agricole en 2014.

pour chaque exploitant pris individuellement. Et les agriculteurs des États membres demandent très largement à ce qu'on les laisse travailler.

Critique récurrente, la complexité de la PAC alimente également, dans l'opinion publique, une image bureaucratique déconnectée de la réalité économique des exploitations.

Parfaitement conscients de ces enjeux, les institutions européennes ainsi que les ministères de l'Agriculture des États membres ne sont pourtant pas restés inertes. Un premier plan d'action en faveur de la simplification de la PAC avait été conçu en 2006. Cette démarche a été relancée, en 2015, par l'actuel commissaire européen à l'Agriculture et au développement rural, M. Phil Hogan, qui a désigné la simplification de la PAC comme l'une des toutes premières priorités de son mandat.

Les services de la DG AGRI ont alors entamé un examen minutieux de l'ensemble de l'acquis agricole. Au terme de ce premier examen, M. Hogan a estimé qu'il convenait de réexaminer, en priorité, les règles relatives aux zones d'intérêt écologique, ainsi que le régime de paiement de base.

À l'occasion de sa session du 16 mars 2015, le Conseil « Agriculture et pêche » a tenu un débat d'orientation sur la simplification de la PAC. Dans les conclusions adoptées le 11 mai 2015, l'accent a été mis sur la possibilité de simplifier les actes délégués et les actes d'exécution.

Parallèlement et bien au-delà du seul cadre de la politique agricole commune, la Commission européenne a également créé, en 2015, un programme, baptisé « Plateforme REFIT », destiné à améliorer la réglementation. Cette plateforme réunit, à intervalles réguliers, la Commission, les autorités nationales, ainsi que des représentants des entreprises européennes, des partenaires sociaux, de la société civile, du Comité économique et social européen et du Comité des régions. Les membres de la plateforme « Plateforme REFIT » examinent les suggestions reçues *via* le formulaire en ligne « Aidez-nous à réduire les formalités ». Ils adressent également des recommandations à la Commission en tenant compte des suggestions formulées par les citoyens et les parties intéressées.

Enfin, la dimension de la simplification de la PAC fait également partie du champ des discussions dans les négociations en cours, en 2016-2017, sur le projet de « Règlement Omnibus ».

L'initiative de la Commission européenne visant à simplifier le « verdissement »

À l'occasion de la réunion de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen qui s'est tenue les 13 et 14 juillet 2016, a été présentée une étude réalisée par un collectif de chercheurs de différents pays (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne et France). L'objet de ce travail consistait à comparer les choix faits par ces États membres dans la mise en œuvre du « second pilier » pour la période 2015-2020. L'étude réalisée a mis en évidence la prédominance des mesures environnementales et d'investissement.

Globalement, au sein du second pilier, les choix se sont concentrés sur un nombre ciblé de mesures. Les programmes apparaissent moins diversifiés qu'auparavant, mais les processus administratifs, en revanche, sont toujours jugés lourds. Au-delà de la question de la charge administrative, les chercheurs soulignent que les contrôles et les risques de sanction empêchent un usage efficace et créatif des programmes : la simplification, souhaitée par la Commission européenne, doit donc devenir un objectif en termes de conception des futures politiques publiques. Ils estiment également qu'une telle démarche simplificatrice ne doit pas conduire à réduire le nombre des mesures proposées au sein des programmes car les besoins sont très diversifiés dans l'Union européenne. En résumé, il faut « *conserver une boîte à outils complète pour s'adapter au mieux aux territoires* ».

Pour autant, il semble que, d'une façon générale, ces mesures n'aient qu'un impact limité au regard des objectifs recherchés. Cela a conduit la Commission à s'engager dans une nouvelle démarche de simplification, par le biais de 15 propositions tendant à modifier le règlement délégué n° 639/2014 du 11 mars 2014. Il s'agirait de :

- clarifier les exigences adressées aux agriculteurs, notamment en matière de dimensions maximales et d'exigences d'alignement ;
- supprimer ou réduire les exigences techniques requises (semences, critères géographiques...) pour atteindre les objectifs environnementaux ;
- augmenter la flexibilité accordée aux agriculteurs allant au-delà des objectifs de surfaces d'intérêt écologique (SIE).

Le règlement délégué 2017/1155 du 15 février 2017 simplifie certaines règles sur le verdissement des aides directes. Il prévoit l'interdiction d'utiliser des pesticides dans les surfaces d'intérêt écologique suivantes qui sont ou peuvent être productives : les terres en jachère, les bandes d'hectares admissibles bordant des forêts utilisées pour la production, les surfaces portant des cultures dérochées ou à couverture végétale, ainsi que les surfaces portant des plantes fixant l'azote. Cet acte délégué prévoit également :

- des définitions simplifiées de ce qu'est une SIE et des conditions à remplir ;
- davantage de flexibilité pour la période autorisée pour la diversification des cultures ;

- des définitions plus claires des SIE désignées en tant que terres en jachère ;
- la suppression des délais applicables aux périodes pour l'ensemencement des cultures dérochées ;
- l'acceptation d'un mélange de semences, pour les SIE désignées comme cultures fixant l'azote.

En définitive, retrouver l'adhésion du citoyen et du monde agricole passe effectivement par une simplification de la PAC. Le constat formulé, en 2010, dans le précédent rapport du groupe de suivi du Sénat sur la politique agricole commune, demeure d'actualité¹ : « Une PAC plus simple, c'est aussi une PAC plus politique avec une vision de l'agriculture européenne dans vingt ans. Les agriculteurs doivent retrouver le sentiment de participer à un projet de société dont ils sont une des clefs. Il faut remettre la PAC en perspective et sortir de cet état permanent de gestion de crise ou pire, de crise permanente. »

f) Les facteurs d'incertitude des prochaines négociations commerciales

La DG AGRI de la Commission européenne a rendu public, le 15 novembre 2016, une étude portant sur « l'impact économique cumulé des futurs accords commerciaux sur l'agriculture européenne ». Ce travail fait d'ailleurs suite à une demande formulée à l'origine, en 2014, par la France et soutenue par 17 États membres, tendant à disposer d'une analyse de l'impact cumulé, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, des concessions déjà octroyées sur les filières agricoles.

Il s'agissait de faire le point sur les ambitieux programmes de négociation d'accords commerciaux engagés par l'Union européenne, ainsi que sur les contingents octroyés dans le cadre de l'OMC, notamment à l'issue des contentieux perdus dans le cadre de l'Organe de règlement des différends (ORD).

L'étude évalue l'impact cumulé pour les produits agricoles, à l'horizon 2025, de douze accords commerciaux en cours de négociation avec les États-Unis, le Canada, le Mercosur, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, le Viêt-Nam, la Thaïlande, la Turquie, le Mexique, les Philippines et l'Indonésie. Par rapport à une hypothèse de *statu quo*, deux scénarios plus ou moins ambitieux sont envisagés pour le degré de démantèlement tarifaire des échanges commerciaux. L'impact pour le secteur agricole et agroalimentaire est apprécié en termes de flux d'importation et d'exportation à l'horizon 2025.

¹ Rapport d'information n° 102 (2010-2011) précité - page 43.

En dépit de son intérêt réel, ce travail fait apparaître d'évidentes limites : il ne fournit des résultats spécifiques pour les prix à la production et les volumes de production que pour une gamme de produits représentant en valeur 30 % des exportations de l'Union. Au surplus, pour reprendre les termes exacts du communiqué de presse de la Commission européenne en date du 15 novembre 2015, « *il n'a pas été possible de quantifier précisément les avantages potentiels pour des produits importants affichant un potentiel considérable en matière d'exportations, comme les fruits et légumes, le vin, l'huile d'olive et les aliments transformés en général (qui représentent en valeur 70 % des exportations agroalimentaires de l'Union européenne), de même que les bénéfices d'une meilleure protection des indications géographiques.* »

Sous le bénéfice de ces observations, l'étude réalisée par la DG AGRI souligne la vulnérabilité de certains secteurs agricoles face à l'accroissement des importations résultant de l'ouverture commerciale modélisée. Ces secteurs sont ceux du bœuf, du riz et, dans une moindre mesure, de la volaille et du sucre. Dans les négociations commerciales en cours et à venir, l'Union européenne aura donc, à l'évidence, des positions à préserver fermement.

S'y ajoute une autre réserve majeure au regard des intérêts français : les régions ultrapériphériques (RUP) ont été exclues du périmètre de l'analyse, alors que leurs productions ont été fortement impactées par les accords déjà conclus, notamment la banane, le sucre et le rhum¹.

Les résultats d'ensemble de l'étude de la DG AGRI tablent sur une dégradation prévisible du solde commercial pour le bœuf, le porc et la volaille ; le solde global de la balance commerciale agricole de l'Union européenne demeurant toutefois positif (au minimum à hauteur de 15 Md€).

S'agissant en particulier des produits laitiers, l'excédent commercial européen augmenterait de 3,4 à 3,6 Md€ dans le scénario dit « conservateur », et jusqu'à 4,5 Md€ dans le scénario « ambitieux ».

En revanche, en ce qui concerne les viandes bovine et ovine, le déficit commercial passerait de 2,2 à 3,3 Md€ dans le scénario conservateur et à 4,6 Md€ dans le scénario ambitieux. C'est avec le Mercosur que la dégradation commerciale serait la plus nette : le déficit commercial passant de 1,4 à 2,3, ou 3,75 Md€ selon le scénario de libéralisation.

La balance commerciale demeurerait légèrement positive, à hauteur de 0,6 à 0,5, voire 0,24 Md€, pour le secteur du porc et de la volaille.

S'agissant du sucre, le déficit commercial passerait de 250 M€ à une fourchette comprise entre 400 et 500 M€. L'impact d'un accord avec le

¹ Voir le Rapport d'information de MM. Eric Doligé, Jacques Gillot et Mme Catherine Procaccia pour la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer n° 775 (2015-2016) du 7 juillet 2016 : « *Agricultures des outre-mer : Pas d'avenir sans acclimatation du cadre normatif* », ainsi que la résolution du Sénat en date du 22 novembre 2016 sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques.

Mercosur pourrait à lui seul entraîner une dégradation de près de 300 M€ du déficit commercial de l'Union européenne.

Au total, l'étude publiée par la DG AGRI fait ressortir les résultats contrastés, en particulier au regard des intérêts français, que l'on peut attendre du volet agricole des négociations commerciales en cours.

Quelques éléments de synthèse sur les négociations commerciales en cours

1) MERCOSUR

Avec le MERCOSUR, les discussions ont été relancées depuis un échange d'offres tarifaires en date du 11 mai 2016. Dans cette négociation, de nombreuses filières agricoles font face à un risque substantiel de déstabilisation : il s'agit du bœuf, de l'éthanol, du sucre, de la volaille, du porc et de certaines céréales. Pour tous ces produits, les filières du Mercosur, très structurées et orientées vers l'exportation, seront en capacité d'occuper très rapidement les marchés qui leur seront ouverts¹.

2) Chine

Après des progrès en 2015, l'année 2016 semble avoir marqué un coup d'arrêt dans la dynamique de négociation en raison des débats en cours sur la question de l'octroi à la Chine du statut d'économie de marché.

En 2017, les discussions en cours portent sur la reconnaissance mutuelle des indications géographiques (IG) : 100 pour la Chine, 100 pour l'Union européenne. Néanmoins, des incertitudes demeurent sur l'effectivité de la protection qu'il serait possible d'obtenir de la part des autorités chinoises. De fait, il existe des conflits entre plusieurs marques et certaines indications géographiques de la liste européenne. Parmi les 25 IG litigieuses, 7 sont françaises : Médoc, Bourgogne, Saint-Emilion, Côtes du Rhône, Margaux, Pomerol et Comté. Du point de vue français, la conclusion d'un accord avec la Chine ne doit intervenir qu'après l'obtention préalable de l'invalidation des marques antérieures usurpatrices.

3) Australie et la Nouvelle Zélande

L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont deux exportateurs majeurs de produits agricoles disposant d'importants avantages compétitifs sur les marchés mondiaux. Le processus de négociation en cours avec ces pays pourrait aboutir, si l'on y prend garde, à un développement asymétrique des échanges agricoles.

En effet, l'Australie est le 3^{ème} exportateur mondial de viande bovine. Elle bénéficie de coûts de production 70 % plus faibles qu'en Europe. L'Australie est également le huitième exportateur mondial de poudre de lait, le dixième exportateur mondial de beurre, le quatrième producteur mondial de sucre (avec 3,5 Mt de sucre exporté) et le cinquième exportateur de blé.

¹ Voir communication de M. Simon Sutour à la commission des affaires européennes sur les négociations commerciales avec le Mercosur, le 4 avril 2017.

La Nouvelle Zélande, pour sa part, assure 75 % des approvisionnements mondiaux d'agneaux : l'offre néo-zélandaise représente à elle seule plus de 80 % des parts de marché. Ce pays est également le premier exportateur mondial de beurre, avec 27 % de part de marché, ainsi que le deuxième exportateur mondial de poudre de lait.

4) Japon

L'agriculture japonaise bénéficie d'un fort soutien de l'État. L'enjeu de la négociation avec le Japon apparaît emblématique des opportunités offertes à l'agriculture européenne par le commerce international : nos intérêts offensifs portent sur les fromages, les produits laitiers, les viandes porcine et bovine, ainsi que les vins et spiritueux.

5) Négociations dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce

Bien que ralenties depuis de nombreuses années, les discussions du cycle de Doha à l'OMC se poursuivent. La prochaine étape sera la onzième conférence ministérielle (MC11), qui se tiendra à Buenos Aires du 10 au 13 décembre 2017.

L'agriculture se situe au centre des discussions. À ce stade, le soutien interne constitue l'un des sujets les plus discutés. Dans la mesure où les aides de la PAC se situent désormais pour l'essentiel dans la « boîte verte », l'Union européenne dispose aujourd'hui de marges de manœuvre. Ces marges de manœuvre portent sur le périmètre des aides à caractère distorsif (boîte orange et *de minimis*), par rapport aux plafonds auxquels elle est soumise. La Commission européenne pourrait vouloir rechercher un accord avec les grandes puissances émergentes, notamment le Brésil, afin de limiter les soutiens distorsifs à l'agriculture *via* l'instauration d'un nouveau plafond global. Du point de vue français, ces discussions dans le cadre de l'OMC ne doivent pas préempter les débats sur la future PAC.

Les études, comme celle publiée en novembre 2016 sur les 12 négociations commerciales par la DG AGRI, doivent être renouvelées et généralisées. Un suivi transversal de l'évolution du commerce international est également indispensable : les institutions européennes, ainsi que les pouvoirs publics des États membres, à commencer par les Parlements nationaux, doivent pouvoir disposer d'outils de pilotage permettant d'évaluer, par filière et par pays, *ex ante* et *ex post*, les conséquences des choix opérés pendant les négociations. Enfin, la Commission devrait consacrer autant d'énergie et de ressources administratives au suivi des accords déjà signés qu'à l'ouverture de nouvelles négociations commerciales.

Éléments de réflexion sur la problématique de la PAC, au regard du contexte international et géopolitique

Au cours de ses travaux, le groupe de suivi a été appelé à prendre en compte cette problématique, que votre rapporteur Franck Montaugé souhaite plus particulièrement mettre en évidence.

La PAC doit être resituée dans le contexte international et l'agriculture mondiale doit nécessairement être ancrée dans une problématique de géo-économie (cf. Pascal Lorot 2000).

La mondialisation a élevé le degré de conflictualité entre les nations, et s'il est un domaine où ce degré de conflictualité s'est affirmé au fil des ans, c'est bien celui de l'agriculture et de l'alimentation. La conflictualité qui s'est nouée autour de l'agriculture n'est pas récente. Elle remonte aux années 1960, période décisive où émerge la PAC. Elle peut être mise en perspective (cf. Manuel d'intelligence économique - PUF - de M. Christian Harbulot, chapitre « Les guerres agricoles », p 75 à 89, rédacteur Thierry Pouch).

Cette mise en perspective, à l'égard des États-Unis en particulier, *via* le GATT et l'OMC, permet de mieux comprendre la situation actuelle et les enjeux géostratégiques et politiques de la future PAC. Pour illustrer le propos, la réforme politique et structurelle de la PAC en 1992 ne peut être dissociée d'un conflit commercial agricole déclenché en 1986 et des revendications américaines. L'espace de rivalité s'est aussi élargi à partir de 2001 avec la montée de la puissance agricole et agroalimentaire du Brésil (troisième rang mondial des producteurs et exportateurs derrière l'Union européenne et les États-Unis).

L'Europe a-t-elle pris la pleine mesure des enjeux alimentaires mondiaux ? Peut-être pas suffisamment. En revanche, les États-Unis en ont pris acte et tiré les conséquences avec leur dernière loi agricole (*Farm Bill*), qui couvre la période 2014-2020 et incite à produire et exporter.

Le contexte international est bien celui d'une guerre commerciale que se livrent les grandes puissances pour la maîtrise des marchés, sur lesquels la demande est en progression.

L'amplification des tensions commerciales a pris une nouvelle dimension à partir de la crise de 2007-2008. L'échec du multilatéralisme commercial en agriculture, dans le cadre du cycle de négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ainsi que les tensions internationales de la décennie 2000, ont fait revenir sur le devant de la scène la notion de « souveraineté alimentaire ». La réhabilitation de ce concept s'explique par la résurgence de la volatilité des prix des matières premières agricoles, ainsi que par la spéculation financière sur les marchés mondiaux agricoles. Les investissements dans le « *Land Grabbing* » (achat de terres par des pays étrangers) s'inscrivent dans ce contexte. L'Union européenne et ses États membres doivent s'en protéger. La future PAC devra prendre en compte cette problématique majeure.

Si les personnes auditionnées par le groupe de suivi du Sénat n'ont pas remis en cause, pour beaucoup d'entre elles, le commerce international et ses bénéfices globaux pour l'agriculture française et européenne, d'autres, à commencer par la Confédération paysanne, ont formulé un jugement beaucoup plus nuancé, voire critique.

Votre rapporteur Franck Montaugé considère, pour sa part, que tout semble indiquer qu'à la faveur de la crise actuelle, les vertus que l'on accordait au libre-échange sont désormais moribondes : le lien causal établi par nombre d'économistes et relayé par l'OMC, entre l'ouverture commerciale et la croissance ou le développement, n'a pu être démontré au regard des tensions commerciales et des blocages des négociations depuis 2001. Votre rapporteur estime d'ailleurs plus largement que la mise en place d'une taxe européenne sur les transactions financières (TTF), permettrait de faire revenir vers la production agricole de la valeur, via le financement par exemple des outils de gestion des risques économiques et de marché. Enfin, votre rapporteur constate que la position européenne est conciliante envers les principes du libre-échange, tandis que, depuis 1992, les différentes réformes de la PAC sont allées dans le sens de la dérégulation des marchés agricoles. Lors des auditions du groupe de suivi a aussi été avancée l'idée d'introduire dans les échanges internationaux une « exception agricole », sur le modèle de « l'exception culturelle » que la France était parvenue, avec l'aide de ses partenaires, à faire prévaloir au tournant des années 2000.

Au-delà des différences d'appréciation sur les avantages du commerce international, vos quatre rapporteurs s'accordent tous sur la nécessité, pour la prochaine PAC, de mieux protéger les agricultures européennes. Sur le moyen et le long terme, c'est la « souveraineté alimentaire européenne » qui est en jeu, dans un contexte de concurrence exacerbée et de négociations à fort risque pour certaines filières exposées.

En définitive, dans le contexte géopolitique et géoéconomique actuel, conjugué à l'instabilité des marchés agricoles, l'Union européenne ne doit en aucun cas s'engager dans une politique commerciale « d'apaisement », en sacrifiant ses intérêts agricoles à ceux de ses autres secteurs économiques. Elle ne doit pas davantage négliger l'enjeu de la souveraineté alimentaire et de l'autosuffisance, qui a été l'un des fondements de la seule politique intégrée de l'Union à ce jour, la PAC.

C. LE CONSTAT D'UNE PAC MAL-AIMÉE DE L'OPINION PUBLIQUE CONDUIT À VOULOIR CLARIFIER LES TERMES DU DÉBAT PUBLIC

Pendant une trentaine d'années, jusqu'à la fin des années 1980, la PAC pouvait s'enorgueillir de ses résultats. Les objectifs du traité étaient globalement atteints. Les défauts de la PAC étaient masqués par les

performances économiques du secteur et par le développement des territoires.

Malheureusement, cette perspective s'est renversée. L'opinion publique s'est d'abord focalisée sur les surproductions, puis sur d'autres facteurs d'interrogation. Or, plus les agriculteurs deviennent minoritaires dans la population et plus les racines rurales des urbains s'étiolent, plus il apparaît indispensable de combattre les « idées reçues » et les « mauvais procès ».

1. Contrecarrer certaines idées fausses, très répandues dans le débat public

a) La PAC ne profiterait qu'aux « gros » agriculteurs

L'examen des aides de la PAC fait ressortir des écarts particulièrement sensibles entre les secteurs, d'une part, entre les exploitations, d'autre part.

Ainsi, d'après les éléments fournis à vos rapporteurs, en France, 10 % des exploitations reçoivent 40 % des aides directes, tandis que près de la moitié des exploitations ne perçoit que 10 % des aides. Les sommes consacrées au secteur des fruits et légumes, en particulier, ne représentent que 3 % du budget de la PAC. Le secteur vitivinicole, pour sa part, n'est soutenu qu'à titre exceptionnel par des mesures de distillation sans commune mesure avec le régime des aides directes.

Pourtant, il convient de se garder des présentations simplificatrices : la PAC bénéficie en France à une population de plusieurs centaines de milliers de bénéficiaires. Par ailleurs, les modalités de calcul des aides du « premier pilier » ont été revues, dans le cadre de la dernière réforme de la PAC, dans le cadre d'un processus de convergence progressive d'ici 2019.

L'idée d'un plafonnement ou d'un écrêtement des aides a été souvent évoquée dans le débat public. Un seuil de 300 000 euros avait d'ailleurs été envisagé par la Commission européenne, lors de la préparation de la réforme de 2014, avant finalement d'être abandonné à l'issue des débats au Parlement européen face à l'opposition de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

De fait, la mise en œuvre de la PAC a pu conduire à quelques situations qui lui ont fait un tort considérable. À l'occasion de sa première publication, en 2009 et en 2010, la liste des plus grands bénéficiaires de la PAC en montants a focalisé l'attention des médias sur certaines sociétés, quelques grands propriétaires, voire certaines ONG.

À ce titre, le précédent rapport, publié en 2010, par le groupe de suivi du Sénat sur la politique agricole commune, relevait les observations du chef de cabinet du commissaire Dacian Ciolos : « *Il paraît important de*

valoriser l'agriculteur actif, et non le propriétaire terrien qui possède de grandes surfaces ni le pseudo exploitant qui s'amuse avec une pseudo activité agricole. Les profiteurs du système entraînent un dégât d'image destructeur pour la PAC ».

Pourtant, la place des outils de redistribution au sein de la PAC s'est accrue au fil du temps avec la bonification sur les 52 premiers hectares et la possibilité de coupler 15 % des aides aux productions fragilisées.

Ces débats sur le profil des bénéficiaires de la PAC soulignent tout l'intérêt et la nécessité de travailler à définir un véritable statut des agriculteurs. Le problème a été soulevé à plusieurs reprises, lors des auditions du groupe de travail. Les Jeunes agriculteurs, en particulier, ont estimé que l'Union européenne devrait se donner une définition pour la notion d'agriculteur actif, laquelle pourrait ensuite faire l'objet d'adaptations dans chaque État membre.¹

b) La PAC ne prendrait pas assez en compte les impératifs environnementaux.

Les questions environnementales ont pris une importance cruciale dans la société européenne. La PAC doit donc aider les exploitants à relever les défis liés au changement climatique et à une agriculture viable et durable.

Pourtant, la politique agricole commune fait l'objet de vives controverses : d'un côté, beaucoup d'agriculteurs se plaignent des contraintes imposées au nom du respect de l'environnement, de l'autre, on accuse la PAC de ne pas être à la hauteur des défis rencontrés. Les dégâts environnementaux de la PAC « productiviste » ont été maintes fois dénoncés par une partie de l'opinion publique. En une génération, la figure du paysan nourricier a été remplacée par celle de l'agriculteur pollueur.

Les critiques sur l'insuffisante prise en compte des impératifs environnementaux portent, en particulier, sur les points suivants :

- les critères « verts » sont très différents d'un pays à l'autre ;
- la volonté affichée d'un verdissement de la PAC ne serait pas à la hauteur des besoins (pas de rotation des cultures, retardement de la mise en place des surfaces d'intérêt écologique). La grande majorité des paysans français serait de fait éligible au verdissement, ce qui supprimerait l'aspect incitatif de la mesure, et ne permettrait pas de rendre la PAC plus légitime ;
- les critères comme le « bien-être animal » et les pâturages permanents sont difficiles à mesurer et à appliquer.

¹ Cette définition reposerait sur l'acte de production, sur des critères de revenu, de temps de travail et elle exclurait les retraités. Par là même, il s'agirait de faire en sorte que ceux qui vivent réellement de l'agriculture soient les bénéficiaires des aides de la PAC.

Le rapport, publié en 2010, par le groupe de suivi du Sénat sur la politique agricole commune, avait posé sur ce point un constat qu'il n'est pas inutile de rappeler¹ :

« La plupart des agriculteurs sont profondément meurtris par cette situation. Il y a beaucoup d'excès et d'injustice dans ces accusations et beaucoup de maladresses aussi. Il ne peut y avoir de solution qu'à travers un travail en commun, qui associerait les différentes composantes de la société civile et le monde agricole. Pour sa part, le monde agricole est trop longtemps resté dans une posture défensive vis-à-vis des questions environnementales. L'erreur stratégique de la profession est d'avoir toujours considéré l'environnement comme une contrainte alors qu'il peut être aussi un élément de valorisation. Le monde agricole a aussi sous-estimé l'ampleur de l'inquiétude, la force de la contestation.

Le système est jugé à la fois dérisoire et injuste. L'application des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) n'est pas homogène selon les États membres. Pour beaucoup d'agriculteurs, l'enjeu du moment est de survivre. Pour d'autres, le défi professionnel est d'affronter la concurrence européenne, voire mondiale. »

Aujourd'hui, si le « ressenti » de nombreux agriculteurs continue probablement à donner une place importante à un sentiment d'incompréhension face aux critiques, il n'en demeure pas moins que le « tournant » de la PAC a bel et bien eu lieu.

Le lien « PAC et environnement » est désormais une réalité, fondée sur la notion de biens publics et sur le principe de conditionnalité.

La conditionnalité est une percée conceptuelle et même une révolution budgétaire : jusqu'en 2003, elle était facultative au gré des États, avant de devenir obligatoire pour constituer le pivot de la réforme de la généralisation des aides directes.

On entend par « bien public » un bien et un service collectif accessible à tous et dont l'utilisation par un individu n'enlève rien aux utilisations potentielles des autres (la défense, la diplomatie, la justice sont des biens publics type). Cette notion s'applique très utilement à l'agriculture : elle a pour effet de valoriser le travail de l'agriculteur autrement que par la seule production des biens alimentaires.

Les ministres de l'Agriculture de l'Union européenne se sont rencontrés, de façon informelle, à Malte, le 23 mai 2017. Il résulte en particulier de cet échange de vues que la future politique agricole commune pourrait consacrer comme priorités, à l'avenir, le changement climatique et la gestion de l'eau.

En définitive, le souhait de vos rapporteurs d'établir un constat objectif conduit à mesurer à sa juste valeur les progrès réalisés dans le

¹ Rapport d'information n° 102 (2010-2011) précité – page 73.

domaine environnemental, sans toutefois mésestimer les efforts qui devront encore être accomplis dans un proche avenir.

À ce titre, lors de son audition par le groupe de suivi¹, M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), avait mis en avant le besoin de (re)légitimer les aides de la PAC sur la base de deux orientations : la préservation du potentiel de production, d'une part, et le développement de l'innovation, d'autre part.

Il a également considéré que les difficultés de la préservation du potentiel de production ne doivent pas être sous-estimées : *« D'ores et déjà, on estime à 18 % la proportion des sols arables dégradés dans notre pays. Inévitablement, la dégradation des écosystèmes présentera un coût, que la gratuité de beaucoup de facteurs de production tend à masquer. Dès les années 1980, le premier président-directeur général de l'Inra, M. Jacques Poly, avait justement fait valoir la nécessité d'une « agriculture raisonnée (..) plus économe et plus autonome ». Promouvoir cette orientation sera une œuvre de longue haleine ».*

c) La PAC serait une politique du passé et accaparerait une part excessive du budget européen.

La politique agricole commune est également trop souvent présentée comme une « politique du passé », qui, de surcroît, coûterait trop cher.

Pour les tenants de cette argumentation biaisée, il s'agit d'opposer la PAC, conçue en 1962, aux programmes en faveur de la recherche et les nouvelles technologies, voire aux nouvelles priorités politiques de l'Union, dans les domaines de la défense et de la sécurité des frontières, en particulier.

Force est d'emblée de constater que si la PAC constitue toujours le premier budget de l'Union européenne, elle n'est plus « le colosse budgétaire » de jadis. Sa part dans les dépenses communautaires n'a cessé de décroître, pour atteindre moins de 40 % aujourd'hui, contre encore les deux tiers au début des années 1980. Et le coût de la PAC ne représente guère que 100 euros par habitant et par an.

Surtout, la politique agricole commune conserve une légitimité absolument intacte : elle doit répondre au défi alimentaire, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Les dernières projections publiées en juin 2017 par l'Organisation des Nations unies anticipent toujours une forte croissance de la population mondiale, qui passerait de 7,6 milliards d'habitants aujourd'hui à 8,6 milliards en 2030, puis à 9,8 milliards en 2050, pour atteindre 11,2 milliards à l'horizon 2100.

¹ Audition du 25 avril 2017.

Enjeu permanent et parfois dramatique pour certains pays en développement, la sécurité alimentaire se situe également au cœur des préoccupations de pays riches comme le Japon, ou des « géants démographiques » que sont la Chine, l'Inde. Elle redevient un outil de puissance pour des pays comme la Russie ou le Brésil.

Dans ce contexte, l'Union européenne dispose aujourd'hui d'une large autonomie agricole et alimentaire qu'elle doit absolument conserver. Cette autonomie n'est d'ailleurs pas totale. C'est notamment le cas de certains produits-clés comme l'alimentation animale et les huiles, où elle importe la majorité de ses besoins.

Le problème de la sécurité alimentaire recouvre également une dimension qualitative.

En effet, les standards alimentaires européens se sont améliorés et les normes se sont multipliées : qualité, santé, environnement, traçabilité des produits, bien-être animal... L'Union européenne peut légitimement être fière de son modèle alimentaire. Comment être sûrs de préserver nos standards de qualité si nous devenions dépendants ? Il serait absurde d'imposer ces normes en Europe et d'être incapable de les contrôler dans les pays fournisseurs.

Enfin, on peut également se demander dans quelle mesure l'élévation du niveau de vie dans les pays émergents conduira à un rapprochement des régimes alimentaires par rapport à ceux d'Europe et d'Amérique du Nord.

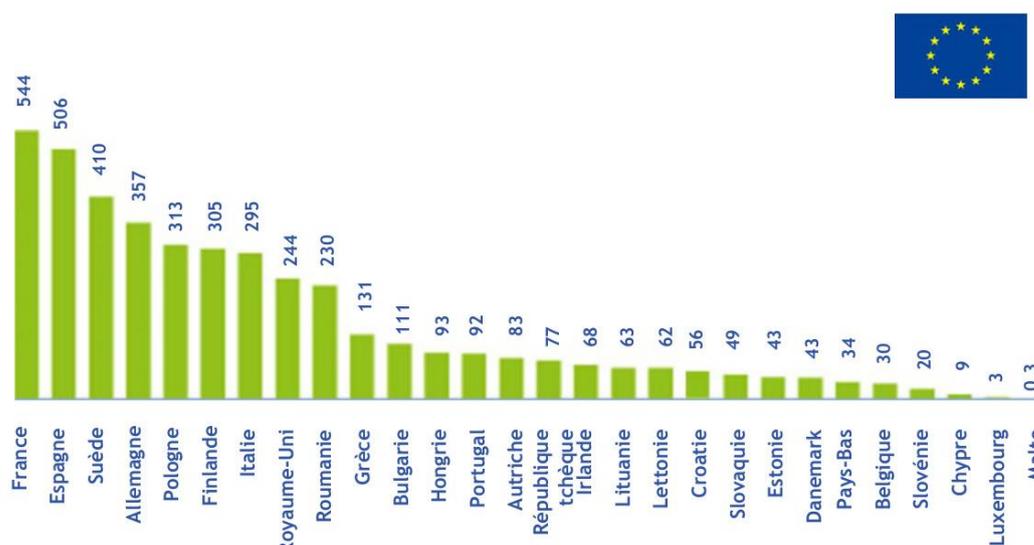
Nourrir durablement deux milliards de personnes supplémentaires d'ici à 2050 revêt donc, assurément, un caractère hautement prioritaire, à la « modernité » avérée.

d) La France bénéficierait indûment et « trop » de la PAC

On entend également développer, parfois, dans le débat public, l'argument selon lequel la France bénéficierait indûment et « trop » de la PAC.

Cette idée, là encore, apparaît infondée. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, la répartition des aides est très liée à la taille de l'exploitation. Or, la France est, par sa superficie, le pays le plus vaste de l'Union européenne. Il est donc logique qu'elle soit la première bénéficiaire de la politique agricole commune.

Superficie (en milliers de kilomètres carrés) des pays de l'Union



Par ailleurs, les estimations réalisées chaque année par le ministère des Finances illustre de moindres « retours » pour notre pays au titre de la PAC, en raison, notamment, des processus de convergence à long terme engagés après l'élargissement aux pays d'Europe de l'Est, en 2004.

Évaluation des retours français au titre de la politique agricole commune

« La France a connu en 2015 une légère augmentation de ses retours par rapport à 2014 (+ 499 M€). Cependant, ses retours, en valeur absolue comme en part relative, sont en baisse par rapport au précédent cadre (respectivement - 157 M€ et - 1,7 %).

Si la France reste le 1^{er} bénéficiaire en volume des aides du 1^{er} pilier (aides directes et dispositifs de soutien de marché), les dépenses générées par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie et la montée en puissance des paiements directs dans les États ayant adhéré en mai 2004 contribuent cependant à faire baisser son taux de retour sur cette ligne depuis 2007 : de 22 % en 2007, il diminue à 18,5 % en 2015 et enregistre une baisse de - 4 % en valeur. Les retours au titre de la politique de développement rural reculent également : de 9,7 % en 2007 à 7,2 % en 2015, soit une baisse en valeur de près d'un quart. Cette baisse s'explique principalement par les retards pris dans la désignation des autorités de gestion des nouveaux programmes.

Cette tendance va se poursuivre au cours des prochaines années, plaçant la France en situation de contributeur net au titre de la PAC dès le CFP 2014-2020.

La France se place en 1^{ère} position des pays bénéficiaires de la rubrique 2 en valeur absolue (16 %), en légère augmentation de + 0,5 % entre 2014 et 2015. Elle est suivie par l'Espagne et l'Allemagne qui restent au-dessus de 10 %, et par l'Italie dont le taux de retour s'établit à 9,7 % ; (...)

L'appréciation des retours par pays peut néanmoins être nuancée en rapportant leur volume à la population de chaque État. L'Irlande reste le premier État bénéficiaire en termes d'allocation par habitant avec 348 € par habitant en 2015 (plus de trois fois la moyenne européenne). L'Espagne (9^{ème}), l'Allemagne (23^{ème}) et l'Italie (22^{ème}) apparaissent moins avantagées avec, respectivement, 146 €, 74 € et 90 € par habitant. L'Allemagne et l'Italie se situent ainsi en-dessous de la moyenne européenne. Les principaux bénéficiaires après l'Irlande sont la Grèce (256 € par habitant), le Danemark (189 € par habitant) et la Hongrie (182 € par habitant). La France se classe au 11^{ème} rang avec 136 € par habitant (+ 6 € par rapport à 2014, mais - 11 € par rapport à 2013). La moyenne européenne s'élève quant à elle à 111 € par habitant. »

*Source : annexe au Projet de loi de finances 2017
Relations financières avec l'Union européenne*

e) La PAC nuirait aux pays tiers dans les échanges internationaux

Paradoxalement, alors que l'Union européenne défend avec constance le libre-échange, au point de faire figure de (trop ?) « bon élève » dans les échanges internationaux, la PAC suscite, sur ce plan, de sévères critiques.

La PAC est ainsi couramment accusée, dans les médias et l'opinion publique, ou bien de « tirer vers le haut » le prix des matières premières agricoles, ou bien encore de détruire les structures agricoles dans les plus pauvres, du fait de la trop grande compétitivité de ses exportations.

Or, l'Union européenne est le premier importateur de produits biologiques en provenance des pays les moins avancés, en particulier d'Afrique. L'Union accorde également à ces pays le bénéfice d'un système de préférences généralisées (SPG) permettant de leur octroyer des régimes tarifaires privilégiés, en deçà des droits de douanes consolidés à l'OMC¹. En outre, les exportateurs de produits agricoles des pays émergents ou en développement recherchent, fort logiquement, à vendre leurs produits là où le consommateur paye le plus cher, par exemple dans l'Union européenne.

Au total, il s'agit très largement d'un mauvais procès, d'autant plus que la PAC a été revue de fond en comble à partir de 1992, précisément pour se conformer aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce : la « préférence communautaire » a été abandonnée au profit d'un attachement de principe au libre-échange, très majoritairement partagé au sein des 28 États membres.

Il serait même permis de soutenir que l'Union européenne ne soulève qu'avec réticence l'argument de la réciprocité, y compris lorsque certaines pratiques de pays tiers sont manifestement contraires au développement durable, ou soulèvent des interrogations sur la qualité sanitaire des productions.

¹ Accord de Cotonou du 23 juin 2000. La dernière réforme du SPG s'appliquera jusqu'en 2023.

Souvent malmenés par la concurrence des productions mondiales, beaucoup d'agriculteurs européens pointent du doigt le jeu inégal du commerce international, eux seuls étant soumis à un tel niveau d'exigences sociales, environnementales et sanitaires.

L'encadrement des subventions agricoles dans le cadre de l'OMC

Les subventions à l'agriculture constituent un outil traditionnel de soutien des États à leur économie, susceptible d'affecter le commerce international. À l'occasion des accords de Marrakech de 1994, concluant le cycle de l'Uruguay Round, ont été définies quatre catégories d'aides agricoles, classées sous forme de boîtes :

- dans la **boîte orange** figurent toutes les mesures de soutien interne réputées avoir des effets de distorsion de concurrence comme les soutiens aux prix, comme les mesures d'intervention, les aides couplées, les aides contracycliques, ou encore certaines aides spécifiques comme celles au lait de montagne ou encore le dispositif d'aide à la distillation. L'Europe s'est engagée à réduire drastiquement ses soutiens en boîte Orange. Dans le cadre des négociations de Doha, un volume de 21 milliards d'euros maximum est prévu en boîte orange ;

- dans la **boîte bleue** figurent les aides ayant des effets peu distorsifs sur la concurrence et assorties de plafonnements, comme les aides couplées du type prime à la vache allaitante, prime à la brebis, ou encore aides aux producteurs de bananes. Un plafond de 6,4 milliards d'euros est prévu pour la boîte bleue en Europe dans le cadre des négociations de Doha ;

- dans la **boîte verte** enfin figurent tous les autres soutiens, comme les paiements directs découplés, qui ne sont pas assortis de plafonds. Les aides agricoles européennes ont été massivement basculées de la boîte orange à la boîte verte ;

- en outre, les États peuvent accorder librement des aides de faibles montants, appelées **aides de minimis**, qui ne peuvent dépasser 5 % de la valeur de la production agricole.

f) La PAC favoriserait un modèle agricole industriel au détriment de l'agriculture familiale

Lors de son audition par le groupe de suivi, M. Vincent Touzot, membre du Bureau des Jeunes agriculteurs, a estimé qu'aider les jeunes à s'installer suppose, avant tout, de défendre un modèle d'agriculture familiale, viable, vivable et transmissible¹ :

« Seul ce modèle apparaît capable de surmonter les crises et de répondre aux enjeux sociétaux. A contrario, au cours des vingt dernières années, la France a

¹ Audition du 21 mars 2017.

perdu la moitié de ses agriculteurs et pourtant les crises se sont succédé : ce constat démontre à lui seul que la diminution du nombre des paysans n'entraînera pas l'augmentation de leurs revenus. Il en va d'ailleurs de même dans les autres pays européens. »

Au-delà de ce plaidoyer en faveur de l'agriculture familiale, on constate que la PAC soutient et encourage une très large variété de modèles de développement. Pour ne prendre qu'un exemple, en l'absence de compensation des handicaps naturels, il n'y aurait sans doute plus guère d'activité agricole dans les zones de montagne. À ceci s'ajoute l'impact des dispositifs du « second pilier » pour l'aménagement du territoire.

Il serait donc tout à fait inexact d'affirmer que la PAC n'encourage que le développement du modèle agricole industriel ou favorise ce dernier au détriment de l'agriculture familiale.

En définitive, par la large palette d'aides qu'elle accorde aux agriculteurs, la PAC contribue, à l'inverse, à la diversité des modes de production en Europe. C'est tout particulièrement le cas en France qui, grâce à la diversité de ses sols et de ses climats, y compris outre-mer, dispose d'une agriculture « plurielle » : à l'exception du coton, notre pays assure sur son territoire la quasi-totalité des productions agricoles.

Cet avantage a été mis en avant, lors de son audition, par M. Pascal Viné, délégué général de Coop de France¹, qui, après s'être félicité du succès des circuits courts de vente en direct aux consommateurs, a estimé que, « à l'échelle de l'agriculture française dans son ensemble il apparaît difficile de viser, en même temps, des volumes importants et des prix élevés. Les deux stratégies peuvent se combiner, mais sur des segments de marché différents. Il y a une grande diversité de modèles agricoles, qui chacun à leur façon et quelle que soit la taille des exploitations, répondent à l'impératif de compétitivité de notre agriculture. »

2. Privilégier une approche pragmatique et réaliste

a) Transposer le « Farm Bill » américain, une fausse bonne idée

La politique de soutien à l'agriculture, menée par les autorités fédérales américaines, remonte au *New Deal* des années 1930, sous la présidence de Franklin Roosevelt : les grandes cultures céréalières ont alors bénéficié d'un système de prix garanti.

Depuis les années 1930, différentes lois agricoles (*Farm Bill*) se sont succédé à intervalles réguliers. Le texte adopté en 1985, en particulier, a marqué, en son temps, une évolution significative de la politique agricole américaine, en prévoyant une réduction importante des prix garantis. Ces derniers ont ensuite été supprimés – dans un contexte de prix élevés sur les marchés – par la loi votée en 1996 qui, outre la mise en place de paiements

¹ Audition du 15 février 2017.

directs découplés (compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce), ne devait laisser subsister qu'un système de filet de sécurité.

La dernière loi agricole adoptée à ce jour, le *Farm Bill* 2014-2018, regroupe un ensemble de dispositions dans des domaines très variés, ce qui avait d'ailleurs conduit le Président Obama à le désigner en employant la formule du « couteau suisse ». De fait, les actions engagées vont de l'aide alimentaire à l'assurance récolte jusqu'à l'encouragement public à la recherche. L'aide alimentaire représentera l'essentiel (80 %) des fonds fédéraux prévus sur la période pluriannuelle 2014-2018 (489 milliards de dollars au total).

Le *Farm Bill* de 2014 a été adopté par le Congrès au terme de deux ans de travail préparatoire dans un contexte marqué tout à la fois par des prix agricoles relativement élevés et la recherche d'économies budgétaires. Le choix politique principal a consisté à abandonner entièrement le découplage des aides en lui substituant un système assurantiel destiné à garantir un filet de sécurité minimum aux agriculteurs. De fait, les aides découplées, qui avaient été introduites à la fin des années 1990, risquaient de ne plus être acceptées par l'opinion publique américaine : les citoyens n'auraient pas compris que les exploitants agricoles reçoivent durablement des fonds fédéraux dans une conjoncture agricole très favorable.

Pour les grandes cultures, le panorama, au demeurant relativement complexe, des dispositifs existants, conduit à distinguer deux ensembles distincts de dispositions : les filets de sécurité financés par le budget fédéral, d'une part, et le subventionnement par le contribuable américain des primes versées par les agriculteurs aux assureurs privés, d'autre part.

Présentation des trois programmes « phare » du *Farm Bill*

Les modalités de fonctionnement des **trois programmes grandes cultures** – les « *Marketing Loans* », le « *Price Loss Coverage* » (PLC) et l'« *Agricultural Risk Coverage* » (ARC) – sont exposées dans le chapitre I du *Farm Bill*. Il s'agit des trois filets de sécurité financés par le budget fédéral.

Le **subventionnement des primes des assurances agricoles**, pour sa part, trouve place dans le chapitre XI du *Farm Bill*. On distingue l'assurance récolte, « *Crop insurance* », ainsi que le « *Supplemental Coverage Option* » (SCO) consistant à autoriser des dépassements de franchise et, pour le secteur du coton uniquement, le « *Stacked Income Protection Plan* » (STAX).

Le contribuable américain subventionne les primes versées par les agriculteurs aux assureurs privés. Pour les exploitants, ces programmes sont facultatifs. En pratique, ils concernent principalement les exploitations de taille moyenne ayant un chiffre d'affaires compris entre 100 000 et un million de dollars.

S'agissant des **programmes en faveur des grandes cultures**, les **agriculteurs peuvent choisir entre le « Price Loss Coverage » (PLC) et l'« Agricultural Risk Coverage » (ARC)**. Le premier est une assurance portant sur le niveau des prix qui s'adresse aux personnes craignant une évolution défavorable des conditions de marché, et le second une assurance sur le chiffre d'affaires destinée, quant à elle, aux exploitants craignant les conséquences néfastes des aléas climatiques. Le choix des agriculteurs entre les deux dispositifs est nécessairement définitif pour l'ensemble de la durée du *Farm Bill*, c'est-à-dire jusqu'en 2018.

Plus précisément, **l'ARC consiste à apporter un soutien public lorsque le chiffre d'affaires calculé par hectare pour une production spécifique tombe en dessous d'un seuil de déclenchement**. Ce soutien correspond à la différence entre le revenu et le niveau de garantie (calculé sur une moyenne de rendement sur 5 ans, multiplié par une référence nationale). Il n'est versé que sur une partie seulement de la surface éligible. *In fine*, le montant de l'ARC ne peut dépasser 10 % du chiffre d'affaires. En définitive, l'indemnisation accordée apparaît donc relativement modeste : l'idée générale consiste à permettre à un agriculteur de faire face à un « coup dur » et de « tenir » jusqu'à la récolte de l'année suivante.

Il en va de même pour le programme PLC, qui, quant à lui, accorde un soutien public si le prix de marché constaté par le ministère de l'Agriculture des États-Unis (*United States Department of Agriculture, USDA*) tombe en dessous d'un prix de référence fixé par le *Farm Bill*. Le paiement est calculé sur la base des rendements historiques de la culture sur l'exploitation (90 % de la moyenne 2008-2012). La somme perçue par l'agriculteur correspond à l'écart entre le prix de marché et le prix de référence, multipliée par le rendement historique de la culture sur l'exploitation.

Le troisième programme en faveur des grandes cultures existe depuis plusieurs dizaines d'années. Il s'agit des « *Marketing loans* ». Dans ce système, au préalable, un prix de soutien est arrêté (le « *loan rate* »). Un exploitant peut obtenir du ministère de l'Agriculture un prêt d'un montant égal à un volume de sa récolte calculée sur la base de ce prix de soutien (mais qui est très bas par rapport aux prix actuels de marché). Si, en définitive, le prix de vente de sa récolte est supérieur au prix fixé, l'agriculteur rembourse normalement le prêt. Dans le cas inverse, il ne rembourse que ce qu'il a touché de la vente de sa récolte gagée.

En moyenne, les dispositifs ARC et PLC concernent respectivement 75 % et 22 % des grandes cultures américaines. Dans le cas du soja et du blé, l'ARC représente la quasi-totalité des choix des agriculteurs (avec des pourcentages de respectivement 91 % et 96 %). À l'inverse, le PLC a été majoritairement choisi par les producteurs de colza (93 %), de riz long (99 %) et d'arachide (99 %). L'orge fait apparaître une situation plus équilibrée (58 % PLC ; 42 % ARC). C'est également le cas pour le blé (34 % PLC ; 66 % ARC).

Lors de son audition par le groupe de suivi, M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), a jugé que l'économie

générale du *Farm Bill* ne justifierait sans doute pas d'être transposée en Europe¹.

De fait, les agriculteurs américains apparaissent, certes, couverts contre de nombreux risques et aléas. Pour autant, ces dispositifs ne semblent pas efficaces au regard des dépenses importantes et imprévisibles qu'ils occasionnent dans un cadre pluriannuel. Il ne faut pas non plus mésestimer les difficultés posées à l'égard des engagements pris dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Un autre argument, opposé à une éventuelle transposition des modalités de fonctionnement du *Farm Bill* au sein de la PAC, est celui de l'extrême souplesse des règles budgétaires américaines par opposition à celles de l'Union européenne, en particulier l'annualité budgétaire. Les approches européenne et américaine diffèrent effectivement profondément dans ce domaine. En cas de nécessité, le Congrès n'hésite pas à voter des rallonges financières significatives, portant les dépenses à des niveaux bien supérieurs aux prévisions budgétaires annuelles initiales. Il n'en va pas de même ici.

b) Bien qu'intellectuellement séduisante, l'approche contra-cyclique de Momagri apparaît hors de portée

Lors de son audition², M. Jacques Carles, délégué général de Momagri, a présenté l'économie générale de la nouvelle PAC, telle que proposée dans le Livre Blanc publié par le groupe de réflexion en août 2016. Cette démarche supposerait de repenser l'approche budgétaire autour de trois niveaux d'action :

- le premier niveau consisterait à introduire un dispositif contracyclique, afin d'assurer un revenu minimal en période de crise ;
- le second prendrait la forme d'un appui complémentaire, sous forme assurantielle, permettant de conforter le niveau de marge des producteurs ;
- le troisième niveau serait consacré à des politiques *ad hoc* présentant un caractère conjoncturel ou structurel, comme l'aide alimentaire interne ou externe, le soutien à l'investissement, ou la gestion de crise (écoulement en biocarburant).

Le schéma proposé par Momagri est établi sur l'hypothèse d'un *statu quo* pour les aides couplées et le second pilier. Enfin, une aide unique et forfaitaire de 75 € par hectare, appelée « aide qualité Europe » (AQE) serait versée aux agriculteurs. Elle serait destinée à compenser l'impact économique des coûts induits par le modèle agricole européen (exploitations familiales et exigences qualitatives, sanitaires et environnementales).

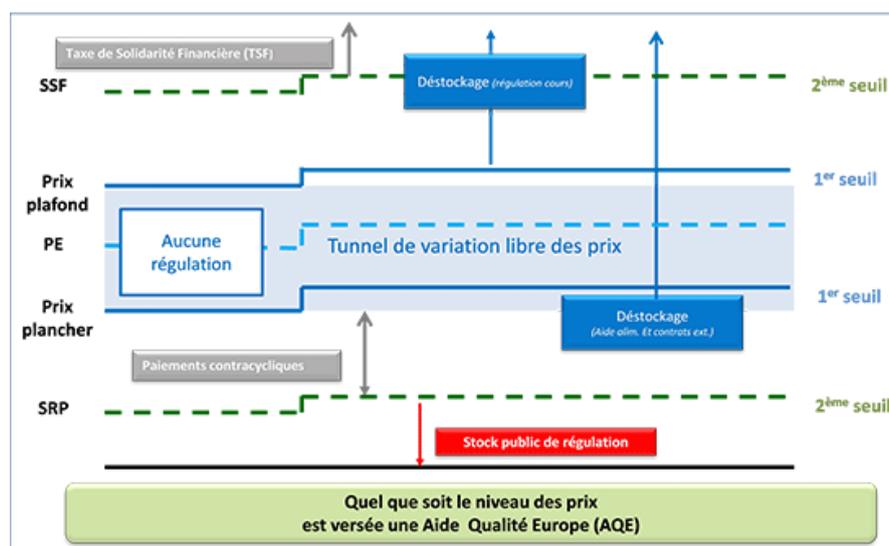
¹ Audition du 25 avril 2017.

² Audition du 11 janvier 2017.

Le fonctionnement des principaux marchés agricoles – du moins pour les secteurs des céréales, du lait, des oléagineux – serait régulé dans le cadre d'un système de libre variation de prix autour d'un prix d'équilibre. Ce prix d'équilibre correspondrait au prix de revient moyen européen sur cinq ans pour chacune de ces grandes productions. Il ferait l'objet de révisions à intervalles réguliers.

Le prix d'équilibre constituerait le repère central du dispositif de régulation. Il serait complété par une limite supérieure (le prix plafond) et par une limite inférieure (le prix plancher). À l'intérieur des deux bornes de ce tunnel, plus aucune aide ne serait versée aux agriculteurs. Lorsque le prix de marché sortirait du tunnel pour s'établir en dessous du plancher, les producteurs toucheraient une aide correspondant à des paiements contracycliques. Cette aide serait calculée à partir de l'écart entre le prix de marché constaté périodiquement et le prix plancher (bas du tunnel).

Comme l'illustre le schéma¹ ci-dessous, dans l'hypothèse où cette action serait insuffisante et où le prix de marché franchirait à la baisse un deuxième seuil défini par l'Union européenne – le seuil de régulation publique (SRP) –, des achats publics de régulation seraient alors réalisés. Ils pourraient représenter jusqu'à 4 % de la production annuelle (« stocks de régulation ») et viendraient en complément d'un « stock stratégique permanent de sécurité alimentaire » correspondant à 2 % de la production annuelle.



PE: Prix d'équilibre.
SSF: Seuil de solidarité financière.

SRP: Seuil de régulation publique

De façon symétrique, en cas d'augmentation des prix agricoles au-delà du prix plafond, des actions de déstockage seraient engagées. Et si ces opérations s'avéraient là encore insuffisantes, un prélèvement sur les transactions serait opéré pour éviter qu'une spéculation trop forte ne

¹ Livre blanc Momagri – août 2016.

s'installe. Cette taxe serait prélevée, au-delà d'un seuil de solidarité financière (SSF dans le schéma ci-avant), sur toutes les transactions agricoles – financières et physiques – portant sur les produits échangés. Le produit de cette taxe de solidarité financière abonderait le Fonds de réserve pour gestion de crise.

M. Jacques Carles, délégué général de Momagri, a fait valoir que l'Union européenne aurait, par là même, la faculté de procéder à des opérations de stockage/déstockage dans des proportions maîtrisées pour faire converger le prix de marché vers le prix d'équilibre. Au fil du temps, ces opérations s'équilibreraient. Elles ne créeraient donc pas de risque d'accumulation de stocks, d'autant plus que, parallèlement, s'accroissent les débouchés industriels non alimentaires. En définitive, ce mécanisme devrait être suffisamment efficace pour ramener rapidement les prix dans le tunnel, en dissuadant les comportements spéculatifs. Et, en cas d'urgence, lorsqu'il s'agirait de renforcer l'aide alimentaire, le Conseil pourrait ponctuellement autoriser des opérations additionnelles de déstockage public.

Les budgets annuels du « premier pilier » de la PAC seraient susceptibles de varier en fonction des besoins de régulation des marchés, d'une année sur l'autre, dans la limite prévue par les perspectives financières pluriannuelles. Un fonds de réserve serait alimenté, ou utilisé, selon les années, en fonction de l'évolution de la conjoncture des marchés. On passerait ainsi d'un système de budgets stables et de revenus fluctuants à une PAC rénovée qui, à l'inverse, stabiliserait les revenus des agriculteurs, dans le cadre de dépenses d'ampleur variables, en fonction de la conjoncture. Cette flexibilité budgétaire s'inscrirait à l'intérieur d'enveloppes pluriannuelles.

Ce schéma pose au minimum trois questions. Est-il politiquement réaliste d'envisager l'adoption d'une réforme aussi radicale dans une Union européenne à 27 pays ? Est-elle compatible là encore avec le principe d'annualité budgétaire ? Jusqu'où les propositions de Momagri sont-elles conciliables avec les règles de l'OMC ?

Sur ce dernier point, M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a répondu au groupe de suivi que les opérations de stockage visant à réguler les cours des produits agricoles seraient classées dans la catégorie dite de la « boîte orange » de l'OMC. Les paiements contracycliques, en fonction des hypothèses retenues, seraient considérés comme figurant ou bien dans la « boîte orange » ou bien dans la « boîte bleue ». L'AQE (Aide Qualité Europe), quant à elle, serait placée dans la « boîte verte ». Au total, l'économie générale du dispositif conçu par Momagri demeurerait dans le cadre des marges de flexibilité autorisées par les accords de l'OMC : jusqu'à présent, l'Union européenne s'est d'elle-même empêchée d'avoir recours à une telle flexibilité, pourtant possible.

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a estimé que le cadre budgétaire réglementaire européen actuel, et en particulier le principe d'annualité, ne constituent pas un obstacle rédhibitoire, susceptible de priver de pertinence les propositions de Momagri. En effet, la « clé de voûte » des dépenses réalisées par l'Union européenne repose sur la programmation pluriannuelle.

Vos rapporteurs estiment, pour leur part, qu'il serait sans doute possible de surmonter le problème de l'annualité budgétaire, mis en avant par les observateurs sceptiques à l'égard des conclusions du Livre blanc de Momagri, si une volonté politique forte se dégagait en ce sens au niveau européen. En revanche, l'idée consistant à faire varier les dépenses de la politique agricole commune en fonction de la conjoncture des marchés conduit inévitablement à se demander si les États membres les moins favorables à la PAC ne risqueraient pas de refuser d'accroître l'effort budgétaire lorsque la situation le nécessiterait.

Il y a là un fort risque de flexibilité asymétrique : les pays de l'Union traditionnellement les moins favorables à la politique agricole commune pourraient être ravis de voir l'effort budgétaire allégé les « bonnes années », mais refuser d'augmenter les dépenses lorsque la situation l'exige. Enfin, le prix d'équilibre des céréales envisagé par Momagri pourrait susciter un effet d'aubaine pour les producteurs de certains pays de l'Union dont les coûts de revient sont notablement inférieurs aux nôtres.

Enfin, il apparaît très difficile de dégager un accord au sein des 28 (bientôt 27) pays de l'Union sur des modifications d'une telle ampleur.

3. Souligner que la politique agricole de l'Union européenne se situe à contre-courant de celle des autres puissances agricoles

a) La PAC, une priorité déclinante pour l'Union européenne

L'accord conclu au Conseil européen sur le CFP 2014/2020 et approuvé par le Parlement européen a fixé le montant de la rubrique 2 (constituée à 98 % des crédits PAC) et intitulée « croissance durable – ressources naturelles » à 373,2 Mds € sur la période 2014 2020 (en euros 2011), soit 53 Mds par an.

Ce montant diminue légèrement année après année. Ainsi, la part de la rubrique 2 dans l'ensemble du budget de l'Union européenne devrait passer de 41,6 % en 2014 à 36 % en 2020 en crédits d'engagement, et de 43,6 % en 2014 à 38,6 % en 2020 en crédits de paiement.

Beaucoup d'États membres, à commencer par l'Allemagne, semblent se satisfaire de ce lent reflux de la part relative de la PAC au sein du budget communautaire.

La politique agricole commune ne se situe donc plus, hélas, au centre des préoccupations de beaucoup de décideurs européens, ainsi d'ailleurs que d'une bonne partie des États membres.

Cadre financier pluriannuel 2014/2020
Conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013
(millions d'euros 2011)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014- 2020
Rubrique Croissance durable – ressources naturelles	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
dont dépenses de marché et paiements directs	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
Total crédits d'engagement	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
Total crédits de paiement	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
Part de la rub. 2 dans total. Crédits d'engagement	41,6 %	40,7 %	39,9 %	39 %	38 %	37 %	36 %	38,9 %
Idem Crédits de paiements	43,6 %	42 %	41,4 %	42,1 %	40,4 %	39,3 %	38,6 %	41,1 %

b) À l'inverse, les États-Unis, la Chine et le Brésil ont fortement accru le soutien public à leur agriculture depuis les années 2000

Le constat d'un déclin relatif de la PAC apparaît d'autant plus problématique que les autres grandes puissances agricoles, à commencer par la Chine, les États-Unis ou le Brésil, ont eu tendance, à l'inverse, à accroître fortement les efforts budgétaires de soutien à leur agriculture nationale depuis la crise alimentaire mondiale de 2007-2008.

Comme indiqué précédemment, s'agissant des **États-Unis**, le dernier *Farm Bill* pour la période 2014-2018 a mis en œuvre un renforcement sans précédent du « filet de sécurité » des agriculteurs américains.

En **Chine**, le 13^{ème} plan 2016-2020 a pour ambition d'accélérer la modernisation et la restructuration de l'agriculture, incluant une réforme du soutien aux agriculteurs.

La politique agricole chinoise repose sur un système de régulation particulièrement étendu, avec des prix garantis, des quotas, complété par un dispositif de stockage public pour les principales céréales. Chaque année, le gouvernement fixe des prix garantis pour les principaux produits agricoles, à commencer par le blé, le maïs et le riz. Or, les services du ministère français

de l'Agriculture estiment que les prix garantis chinois seraient devenus, au fil du temps, supérieurs d'environ 30 % à 40 % à ceux du marché international¹. Parallèlement, la fixation de quotas à l'importation, conjuguée à la définition d'une liste fermée d'importateurs (principalement publique) permet de restreindre les importations. Le marché intérieur chinois se trouve ainsi largement déconnecté de l'extérieur.

Enfin, les agriculteurs bénéficient de nombreux types de subventions dont les montants ne sont probablement pas connus de façon exhaustive. Il s'agit essentiellement d'aides directes aux paysans, avec des montants modulés en fonction de la surface ou la taille du cheptel afin de favoriser l'agrandissement. S'y ajoutent des subventions à la mécanisation, aux intrants (semences, engrais...) et aux assurances agricoles.

En **Russie**, l'agriculture est officiellement redevenue une priorité nationale en 2005, quatorze ans après l'effondrement de l'Union soviétique et de son système normatif de planification. Plus récemment, le Président Poutine a fixé pour objectif l'autosuffisance alimentaire du pays à l'horizon 2020. Cela suppose de renforcer la compétitivité et la qualité des productions agricoles et de promouvoir le développement durable de l'agriculture, ainsi que la conservation des ressources naturelles. Une nouvelle stratégie de planification indicative a été adoptée à cet effet.

Un premier programme quinquennal de développement avait été mis en œuvre sur la période 2008-2012. Un nouveau programme d'État 2013-2020 de « développement de l'agriculture et de la réglementation des marchés des matières premières, produits agricoles et produits agroalimentaires » lui a succédé. Sa dotation financière globale a été doublée par rapport à celle du précédent plan d'État, avec un total de 52,5 Md€, répartis entre le budget fédéral (34,8 Md€) et les budgets régionaux (17,7 Md€)². Si le développement des productions primaires demeure un axe majeur de développement, l'accent a été mis sur la structuration des filières et la modernisation de l'aval.

Le secteur laitier, le soutien aux fermes familiales ainsi que les fruits et légumes sont prioritaires dans l'allocation des ressources publiques. Les subventions aux investissements ont ainsi augmenté de 20 % à 35 %, en 2016, pour la construction de nouveaux élevages laitiers.

L'**Inde**, pour sa part, qui possède la quatrième surface agricole mondiale, a adopté en 2013, le *Food Security Act*. Cette loi relative à la sécurité alimentaire constitue le plus vaste programme d'aide alimentaire au monde destiné à bénéficier à environ 67 % de la population indienne (75 % en milieu rural et 50 % en zone urbaine), soit environ 820 millions de personnes. Plus précisément, il s'agit d'un droit uniforme et personnel à acheter 5 kg de céréales par mois au tarif subventionné de 0,04 €/kg pour le

¹ : Fiche « les politiques agricoles à travers le monde - Chine » www.agriculture.gouv.fr

² Au taux de change moyen de 2014 : 50,95 RUB/EUR.

riz, 0,026 €/kg pour le blé et 0,013 €/kg pour les céréales secondaires, comme le millet. En outre, ce dispositif prévoit également la distribution gratuite de repas pour les enfants jusqu'à 14 ans ainsi que pour les femmes enceintes. Le *Food Security Act* de 2013 a pour objectif d'éradiquer la faim en Inde grâce à l'achat, au stockage et à la distribution de près de 62 Mt de céréales.

Le **Brésil** poursuit lui aussi une politique agricole ambitieuse avec deux objectifs clairs : développer la production de façon à accroître les exportations, d'une part, et soutenir l'agriculture familiale, d'autre part. Les pouvoirs publics définissent chaque année un plan agricole (baptisé *Plano safra*, littéralement « Plan récolte ») regroupant les principales mesures pour la campagne agricole débutant en juin. Il existe un *Plano safra* pour l'agriculture commerciale et un *Plano safra* pour l'agriculture familiale, correspondant à un effort budgétaire global de 64 Md€ en 2014-2015.

D'une façon générale, l'exercice consistant à comparer entre eux l'ampleur des soutiens publics accordés par les grandes puissances à leur agriculture respective se heurte à des difficultés non négligeables. En effet, l'exemple de la Chine illustre le fait que toutes les informations nécessaires ne sont pas forcément disponibles. Pour le reste, la nature très diverse des aides accordées est source de controverse, de même que les prix internationaux utilisés pour les calculs, aggravés au demeurant, par la volatilité des cours et des taux de change. Enfin, les quatre dernières réunions ministérielles de l'OMC tenues depuis 2003 dans le cadre du Cycle de Doha ont abondamment mis en évidence l'absence de consensus international sur le volet agricole, notamment quant à la réduction des soutiens internes.

Sous le bénéfice de ces observations, le groupe de réflexion Momagri a cherché à surmonter ces difficultés statistiques en construisant un indicateur des Soutiens Globaux à la Production Agricole et à l'Alimentation (SGPAA). L'objectif de cette démarche consiste à « *évaluer la réalité des soutiens budgétaires et extrabudgétaires effectivement accordés par les différents États du monde au secteur agricole et ce, grâce à la création d'une nomenclature internationale applicable à tous les pays du monde*¹. »

¹ Momagri – Note sur les soutiens globaux à la production agricole et à l'alimentation – Résultats et enseignements pour l'Union européenne sur la période 2008-2015 – janvier 2016.

Indicateur comparatif international des Soutiens Globaux à la Production Agricole et à l'Alimentation

	En milliards de dollars (2015)	En USD / habitant (2015)	Évolution 2008/2015 du montant par habitant
Chine	224	162 USD	145%
États-Unis	156	486 USD	39%
Union européenne	100	198 USD	-20%
Brésil	56	272 USD	44%
Canada	7	202 USD	ND
Australie	3	120 USD	ND

Source: estimation Livre Blanc Momagri - 2016

En résumé, l'évolution de la PAC, dont les montants budgétaires se réduisent lentement mais inexorablement, année après année, sur la période 2014-2020, semble effectivement s'inscrire « à contre-courant » de celle des autres puissances agricoles.

c) L'aide alimentaire, instrument de politique agricole presque oublié en Europe

À l'inverse des États-Unis, l'Union européenne a malheureusement négligé l'aide alimentaire parmi les instruments de sa politique agricole.

Ce constat apparaît d'autant plus regrettable qu'il s'agit précisément de la « clé de voûte » de la légitimité de l'aide accordée aux agriculteurs américains, pour les contribuables, et plus largement l'ensemble des populations urbaines.

En effet, dans le cadre de la dernière loi agricole adoptée à ce jour – le *Farm Bill* 2014-2018 –, l'aide alimentaire représentera l'essentiel (80 %) des fonds fédéraux prévus sur la période pluriannuelle (489 milliards de dollars au total). Cette priorité s'explique par le souci, apparu dès les années 1950, de la part des élus des zones rurales du pays, de consolider la légitimité de la politique agricole aux yeux des populations urbaines. De fait, au plus fort de la « Grande Récession », en 2008-2010, plus de 48 millions d'Américains ont bénéficié du système connu sous les termes de « *food stamps* », et pour 13 millions d'entre eux, il s'est même agi de leur seule ressource. En pratique, ces personnes utilisent une carte à puce spécifique - pré chargée à hauteur d'environ 140 dollars par personne et par mois – pour réaliser, à leur guise, des achats de produits alimentaires dans le commerce.

L'Aide Alimentaire interne (AA) aux États-Unis

L'AA interne a pour principal but d'assurer une plus grande sécurité alimentaire et nutritionnelle aux ménages les plus modestes. Les trois programmes principaux de l'AA interne sont le *Supplemental Nutrition Assistance* (SNAP) correspondant à 75 % du budget de l'AA, le *Child and Nutrition Program* (CNP) mobilisant 18,7 % dudit budget, ainsi que le *Women Infants and Children* (WIC) correspondant à 6 % du budget de l'AA.

Le SNAP permet aux foyers éligibles d'acheter des produits alimentaires, sans conditions ni sur l'origine des produits achetés ni sur leur qualité nutritionnelle. Cependant, des mesures permettant d'inciter financièrement les bénéficiaires du SNAP à acheter des produits plus sains sont actuellement mises en place dans plusieurs États fédérés, *via* le programme *Food Insecurity Nutrition Incentives* (FINI).

Le CNP vise à offrir une alimentation équilibrée aux enfants de milieux défavorisés en priorité, dans le cadre scolaire principalement. En 2015, l'USDA a distribué près de 10 milliards de repas. Les aides de ce programme sont totalement conditionnées par le respect de critères nutritionnels. Par ailleurs, ce programme présente un lien direct avec le soutien à la production agricole américaine car il est soumis au *Buy American Act*, obligeant les bénéficiaires à acheter des produits américains uniquement. Une partie du paiement (de l'ordre de 10 %) se fait d'ailleurs en nature, ce qui constitue un outil d'intervention publique non négligeable, en permettant de stabiliser les cours des produits en crise.

Le WIC permet d'aider les femmes enceintes, les jeunes mères et les nourrissons. Une partie du budget alloué est également orientée sur la nutrition, *via* des formations apportées aux mères. Environ 47,5 millions de personnes (15 % de la population) ont bénéficié chaque mois du seul programme SNAP en 2013 (auparavant appelé *Food Stamps*), contre 17 millions en 2001.

Source : Fiche « les politiques agricoles à travers le monde - États-Unis
www.agriculture.gouv.fr

Il est permis de regretter que l'Union européenne ne se soit pas davantage inspirée de l'exemple américain. Le « pendant » européen des « *food stamps* », d'ampleur budgétaire au demeurant beaucoup plus modeste, a même failli être supprimé en 2011/2013. Il n'a été maintenu qu'en faisant l'objet d'une remise à plat, et au prix d'une sortie du cadre de la PAC.

À l'origine, en décembre 1987, le Conseil avait créé le **programme européen de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de la Communauté**. Cette initiative visait à rendre disponibles les produits agricoles faisant l'objet d'un stockage d'intervention publique. Il s'agissait de permettre aux États membres intéressés d'utiliser ces stocks au titre de l'aide alimentaire pour les personnes les plus démunies. Cela permit d'assurer les besoins vitaux alimentaires de 18 millions de personnes en

grande difficulté. Pas moins de 20 pays, sur les 27 que comptait l'Union, y eurent recours.

Par la suite, progressivement, les réformes successives de la PAC aboutirent à la réduction souhaitée des excédents de production. Et la quasi-disparition des stocks d'intervention issus de la PAC finit par entraîner une remise en cause du programme, en 2011, par une minorité de blocage de sept États membres. Ces pays (l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, la République tchèque, la Suède et le Royaume-Uni) considérèrent alors que cette aide ne relevait plus de l'Union Européenne, mais des États membres.

Un accord politique franco-allemand conduisit à accorder un sursis de deux années au programme, le temps de concevoir son remplacement par le « **Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)** ». Ce nouveau fonds soutient, depuis 2014, les actions menées par les pays de l'Union européenne en faveur de l'assistance matérielle aux plus démunis dans les domaines des denrées alimentaires, des vêtements et d'autres biens essentiels à usage personnel, mais également des mesures d'intégration sociale.

Le champ d'intervention apparaît donc beaucoup plus large que précédemment. Sur le plan de l'organisation et de la gouvernance, la Commission européenne a approuvé les programmes nationaux pour la période 2014-2020¹. Les autorités nationales ont ensuite adopté, sur cette base, les décisions individuelles permettant aux organisations partenaires (souvent non gouvernementales) de fournir une assistance.

Les pays de l'Union ont la faculté de choisir le type d'aide qu'ils souhaitent accorder, comment ils se la procurent et comment ils distribuent les produits.

Les autorités nationales peuvent elles-mêmes acheter la nourriture et les autres produits et puis les livrer aux organisations partenaires, ou fournir une aide financière à ces dernières pour qu'elles se chargent des achats. Les organisations partenaires achetant les produits elles-mêmes peuvent les distribuer directement ou demander l'aide d'autres organisations. Ces organisations partenaires sont définies comme des organismes publics, ou des organisations non gouvernementales sélectionnées par les autorités

¹ « La Commission européenne a approuvé, le 31 juillet 2014, le programme opérationnel français qui s'appuiera sur le nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). La France, qui est le premier État membre dont le programme FEAD est adopté, recevra 499 millions d'euros en prix courants au cours de la période 2014-2020 afin de financer la fourniture d'aide alimentaire à ceux qui en ont le plus besoin dans le pays (ce montant sera complété par une enveloppe de 88 millions d'euros provenant de ressources nationales). En France, le FEAD sera employé de la même manière que le précédent Programme de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies (PEAD) et le montant annuel des financements sera légèrement plus élevé (jusqu'à 79 millions d'euros en 2014, contre 71,3 millions en 2013).» Source www.europedirectplr.fr

nationales sur la base de critères objectifs et transparents établis à l'échelle nationale.

Au total, plus de 3,8 milliards d'euros sont alloués au FEAD pour la période 2014-2020, tandis que les pays de l'Union européenne doivent cofinancer au minimum 15 % du coût de leur programme national.

Assurément, le nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis complète utilement l'action du Fonds social européen (FSE), mais il se situe en dehors du cadre de la PAC.

II. LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DE LA PAC À L'HORIZON 2020 : LA FRANCE DOIT FAIRE DES CHOIX ET DÉFINIR UNE STRATÉGIE

A. L'APRÈS-2020, UN CAP DANGEREUX POUR LA PAC

1. Le processus de réforme de la PAC déjà lancé

a) *Le précédent de négociations longues et difficiles*

La dernière réforme de la PAC avait été adoptée à l'issue d'un **processus de discussion long et compliqué**, démarré dès 2010 avec une consultation publique très ouverte suivie de la publication d'une communication de la Commission européenne sur la PAC à l'horizon 2020. La Commission avait ensuite présenté ses propositions d'actes législatifs à la fin de l'année 2011, afin de laisser aux États membres et au Parlement européen le temps de négocier la réforme.

Deux facteurs ont expliqué des délais de discussion nécessairement longs :

- **l'incertitude sur le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP)** pour la période 2014-2020 n'a été levée que tardivement, en juin 2013 : or, les arbitrages sur l'architecture de la PAC dépendent largement des moyens que les États membres veulent bien lui consacrer ;

- pour la première fois, **la discussion sur les règlements de la future PAC se déroulait dans le cadre institutionnel posé par le traité de Lisbonne de 2009, impliquant une codécision** entre Conseil européen et Parlement européen, alors que les précédentes réformes n'avaient nécessité de négociations qu'entre les États membres au sein du Conseil.

Le compromis politique sur la PAC 2014-2020 n'est donc intervenu qu'en juin 2013 et les quatre règlements de base n'ont été adoptés définitivement qu'en décembre 2013, ne permettant pas une mise en œuvre des nouvelles règles de la PAC dès 2014. En réalité, la PAC 2014-2020 n'a été réellement mise en œuvre qu'à partir de 2015, l'année 2014 étant une année de transition pendant laquelle les anciennes règles de la PAC ont été prolongées.

b) *L'état des réflexions sur la PAC post-2020*

Le recul n'est pas suffisant pour disposer d'une évaluation complète des effets de la dernière réforme de la PAC.

Certains aspects de la réforme ont fait l'objet d'études qui se révèlent très partielles : ainsi, la Commission européenne a présenté, le 29 mars 2017, un rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'obligation de mettre en place des surfaces d'intérêt écologique (SIE) dans le cadre du verdissement des paiements directs. Ce rapport montre la **grande diversité des mesures mises en œuvre par les États membres au titre**

des SIE. Il montre aussi que la mesure a été mise en œuvre bien au-delà de l'obligation communautaire, fixée à 5 % des surfaces, puisque les SIE couvrent aujourd'hui presque 10 % des surfaces concernées par cette nouvelle obligation. La Commission européenne conclut à un effet positif sur la biodiversité des SIE mais sans que ces considérations aient une grande valeur scientifique : elle indique bien dans son rapport que « *les incidences environnementales réelles n'ont pas été mesurées* », le rapport reposant largement sur une modélisation.

Le rapport d'étape sur le suivi et l'évaluation de la PAC prévu par l'article 110 du règlement n° 1306/2013, qui doit fournir un bilan plus complet puisque touchant tous les aspects de la réforme et pas seulement l'un des aspects du verdissement, n'est pas exigé avant le 31 décembre 2018.

Pour autant, **la Commission européenne n'a pas souhaité attendre davantage pour lancer les débats sur la future réforme de la PAC.** Dans le cadre de son programme de travail pour 2017, elle a ouvert, entre le 2 février et le 2 mai 2017, une large consultation publique sur la simplification et la modernisation de la PAC. Cette consultation a pris la forme d'un questionnaire fermé sur 28 points et de 5 questions ouvertes couvrant un vaste champ de préoccupations autour de l'agriculture et du développement rural.

Cette consultation a permis de recueillir les attentes, très diverses, de très nombreux contributeurs : professionnels, associations environnementales, associations de consommateurs, particuliers.

La question de l'avenir de la PAC a également été abordée entre États membres, en particulier lors du Conseil informel qui s'est tenu à Amsterdam en mai 2016, à l'occasion de la réunion des ministres européens de l'Agriculture organisée par M. Stéphane Le Foll à Chambord en septembre 2016, lors de la Conférence de Cork sur le développement rural de novembre 2016, qui a abouti à la déclaration de Cork 2, ou encore au cours du Conseil Agriculture et pêche de mars 2017. Ce dernier échange de vues a permis de mettre en évidence les difficultés à mettre en place de nouvelles règles pour 2021. **Il ne ressort pas de ces échanges une volonté de remise en cause radicale de la PAC.**

La position française sur la future PAC a fait l'objet d'un document rendu public à l'occasion du Conseil informel d'Amsterdam, réclamant une PAC réformée pour une agriculture compétitive, durable et résiliente, reposant sur des outils de régulation préservés et sur un renforcement du volet de gestion des risques.

Une nouvelle étape dans le processus de réforme de la PAC devrait être franchie à **l'automne 2017** avec la publication, par la Commission européenne, d'un document d'orientation, suivant une méthode similaire à celle qui avait été suivie pour la réforme précédente.

En tout état de cause, les arbitrages sur les règles de la future PAC devront être mis en relation avec les moyens budgétaires que l'Union européenne décidera de dédier à cet effet.

2. Un danger budgétaire évident

Or, la principale menace qui pèse sur la PAC post-2020 est budgétaire. Les moyens de la PAC n'avaient pas fait l'objet d'une réduction massive pour la période 2014-2020, l'enveloppe étant stable en euros courants par rapport à l'année 2013, contrairement aux craintes que l'on pouvait avoir initialement. Rien ne dit que le même équilibre sera trouvé pour la période 2014-2020 : au contraire, la future réforme pourrait se traduire par une baisse massive de crédits. Ce risque budgétaire a été aggravé par le Brexit, qui va priver l'Union européenne de ressources avant même la fin de l'actuelle période de programmation budgétaire. D'une façon générale, la PAC serait d'autant plus en danger, si l'Union européenne ne parvenait pas à trouver les moyens nécessaires à son développement, grâce à de nouvelles ressources propres, ou à une contribution accrue des États membres. La problématique de la Politique Agricole Commune s'inscrit donc dans celle, globale, de l'avenir du budget européen.

a) L'inconnue de la compensation du manque de ressources résultant du Brexit, à l'échéance 2019/2020.

Le choix des Britanniques de sortir de l'Union européenne constitue un **véritable défi pour le bouclage budgétaire de l'Union** avant même la fin de la période 2014-2020.

Cette programmation résulte d'un compromis, toujours difficile à trouver, entre des États membres aux intérêts contradictoires, voire opposés, les contributeurs nets cherchant plutôt à minimiser le budget européen et les bénéficiaires nets à préserver les enveloppes de crédits.

Le dernier CFP avait plafonné le budget de l'Union européenne à 1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union en engagements et 0,95 % en paiements, ce qui induisait une baisse des crédits européens par rapport à la période 2007-2013. La contribution des États membres est fonction du niveau de richesse de ceux-ci : logiquement, les plus prospères sont aussi les plus importants contributeurs nets : Allemagne, France, mais aussi Pays-Bas ou Suède. Le Royaume-Uni, malgré le rabais britannique obtenu dans les années 1980, est aussi un contributeur net important.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne se traduira par une réduction des dépenses de l'Union européenne, mais aussi par une réduction encore plus forte des recettes provenant du Royaume-Uni.

Le chiffrage précis de la balance globale est délicat à établir, notamment du fait des fluctuations des contributions britanniques résultant

des mouvements de change, le Royaume-Uni étant hors de l'euro. Une étude de l'Institut Jacques Delors¹ évaluait l'écart à environ 10 milliards d'euros : l'Union européenne dépenserait 7 milliards d'euros de moins pour le Royaume-Uni chaque année, mais perdrait 17 milliards d'euros de recettes, 3 milliards d'euros au titre des ressources propres traditionnelles, et 14 milliards d'euros au titre des contributions directes du gouvernement britannique.

Rapporté au budget annuel de l'Union européenne, qui s'élève à environ 155 milliards d'euros par an, le Brexit a donc un impact très significatif. Il conduit à devoir soit réduire les enveloppes financières destinées aux politiques de l'Union, soit demander aux États membres de compenser par des recettes nouvelles les pertes de recettes ainsi enregistrées, avant même la fin de la période 2019-2020.

S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions précises quant à l'impact du Brexit sur la PAC en termes budgétaires, la crainte d'une réduction forte des crédits de la PAC pour préserver l'équilibre du budget européen après la sortie du Royaume-Uni est parfaitement légitime. La perspective d'une forte réduction des paiements directs avant même 2020 n'est donc pas du tout infondée.

b) Le difficile chantier de la prochaine programmation financière pluriannuelle 2021/2027

Au-delà du Brexit, la négociation du futur CFP fait peser de lourdes menaces sur le budget de la PAC. La réflexion sur ce sujet n'en est qu'à ses débuts : **la Commission européenne vient tout juste, le 28 juin 2017, de publier un document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne.**

Montrant la contraction progressive du budget européen, qui représentait encore 1,18 % du RNB européen sur la période 1993-1999 et ne représentera plus que 0,98 % de celui-ci sur la période 2014-2020, ce document souligne dans le même temps l'impératif de mobiliser des crédits européens pour venir en soutien de politiques indispensables à l'échelle européenne : politique de cohésion, aide alimentaire, projets scientifiques et technologiques, grands investissements. Dans la foulée du Livre blanc du printemps dernier, la Commission européenne souligne, dans son document de réflexion, que le budget de l'Union européenne devra **répondre à de nouveaux défis** : encourager le développement durable, répondre à la crise migratoire, ou encore lutter contre le terrorisme.

Or, si la PAC ne consomme plus 70 % du budget européen comme c'était le cas dans les années 1970, sa part dans le budget européen, bien qu'en contraction continue, reste très substantielle : encore 38 % sur la

¹ Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité, par Jörg Haas et Eulalia Rubio, 16 janvier 2017.

période 2014-2020. Mais cette part pourrait subir une nouvelle réduction dans la future période de programmation budgétaire.

Le document de réflexion de la Commission européenne rappelle l'impératif de réformer la PAC à travers un meilleur ciblage des aides directes, surtout dans les zones périphériques et en faveur des exploitations les plus pauvres. Il évoque de nouveau la possibilité d'apporter des cofinancements nationaux pour financer les paiements directs, solution rejetée lors des réformes précédentes.

Il met en avant cinq scénarios possibles pour la période 2021-2027 : un scénario de continuité, un scénario de contractions des actions communes, un scénario de développement des coopérations sur une base volontaire, un scénario de réforme radicale et un scénario d'augmentation forte du budget européen. Ce dernier scénario est le seul dans lequel la PAC se verrait allouée davantage de moyens et il est hautement improbable.

Dans tous les autres scénarios, la Commission européenne prévoit de consacrer moins de ressources à la PAC, en ciblant les dépenses sur les agriculteurs rencontrant des contraintes particulières (zone de montagne, petites exploitations), sur l'aide à l'investissement dans les zones rurales, en particulier en faveur de mesures agroenvironnementales et sur le soutien à des instruments de gestion des risques. Dans le scénario de réforme radicale, la Commission européenne envisage même une réduction drastique des paiements directs.

Encore plus que lors des réformes précédentes, la tentation risque d'être grande de **dégager des marges de manœuvres nouvelles au détriment des politiques traditionnelles de l'Union européenne** qui disposent des enveloppes budgétaires les plus importantes : la politique de croissance durable, qui représente 420 milliards d'euros sur la période 2014-2020 soit 39 % du budget européen, et au sein de laquelle la PAC représente l'enveloppe la plus importante (98 %) et la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, qui s'élève à 371,4 milliards d'euros pour la même période, sur un budget total estimé à 1 087 milliards d'euros.

3. Les dangers d'un démantèlement de la PAC

Au risque budgétaire d'une PAC amputée d'une part de ses crédits dans le futur CFP, s'ajoute celui d'un démantèlement de la PAC, qui pourrait n'être plus ni une politique, ni agricole et ni commune.

a) Une PAC plus environnementale qu'agricole ?

Les réformes successives de la PAC ont visé à lui donner une dimension de plus en plus environnementale, en encourageant des pratiques plus vertueuses du point de vue de la biodiversité et moins polluantes.

La prise en compte de cet impératif environnemental s'est faite à travers de multiples instruments : mesures agroenvironnementales, comme le soutien à la conversion et au maintien de l'agriculture biologique, ou encore subordination du versement des aides directes du premier pilier à toute une série de conditions, dénommées « conditionnalité environnementale ».

La dernière réforme est allée encore plus loin que les précédentes avec le verdissement d'une fraction des aides directes, une enveloppe de 30 % étant réservée aux agriculteurs qui mettent en place des SIE, organisent une diversité de leur assolement à travers la présence de trois cultures différentes sur leur exploitation et ne retournent pas leurs prairies permanentes.

Selon France Nature Environnement (FNE), le verdissement de la PAC se serait soldé par un échec. Dans un document publié en mars 2016¹, FNE déplore que le contenu environnemental du paiement vert au sein du premier pilier soit insuffisant, et que les montants consacrés à la préservation durable des ressources au sein du second pilier demeurent faibles. En outre, le second pilier laisserait trop de marges de manœuvre aux États membres, voire aux régions qui n'ont pas tous et toutes des mêmes ambitions élevées en matière environnementale.

FNE réclame donc une réorientation de la PAC afin qu'elle rémunère des prestations d'intérêt général au sein du premier pilier : développement des infrastructures agro-écologiques, maintien des prairies permanentes, réduction de l'usage d'intrants. Par ailleurs, FNE demande que la PAC s'oriente vers une logique de résultats et non seulement de moyens, ce qui ouvrirait la voie à une modification complète des instruments traditionnels des deux piliers, et en particulier des aides directes.

À l'échelon européen, une déclaration commune intitulée « une bonne alimentation, une bonne agriculture maintenant », signée par environ 150 associations, a été rendue publique début mars 2017. Elle réclame une réforme radicale de la PAC pour l'orienter vers un meilleur respect des milieux naturels ou encore du bien-être animal.

Cette revendication émanant de la société civile peut aussi prendre appui sur le constat étayé de certaines insuffisances des mécanismes actuellement à l'œuvre pour prendre en compte l'impératif environnemental dans la PAC. Ainsi, dans un rapport d'octobre 2016, la Cour des comptes européenne estimait que la Commission européenne ne disposait pas d'indicateurs suffisants pour lui permettre de garantir que la conditionnalité environnementale des aides directes permettait d'atteindre ses objectifs.

¹ La PAC 2015-2020 : du verdissement au *greenwashing* – France Nature Environnement.

Si le renforcement continu des exigences environnementales a certainement permis le développement de pratiques agricoles de plus en plus vertueuses pour l'environnement, comme en témoigne le développement des productions biologiques dans l'Union européenne, aucune étude globale ne permet de quantifier les effets positifs de la PAC sur l'environnement. Le document de travail de la Commission européenne sur la première année d'application du verdissement des paiements directs, publié en juin 2016, montrait que la mesure de diversification des assolements avait concerné 75 % des terres arables, mais conduit à des changements de production sur seulement 1 % des surfaces.

Des travaux ont été lancés par la Commission européenne et le Parlement européen pour procéder à une évaluation plus précise de l'impact de la PAC sur l'amélioration de l'environnement dans l'Union européenne et leurs résultats viendront influencer la suite des débats sur l'avenir de la PAC.

En tout état de cause, la revendication d'un renforcement des exigences environnementales ne faiblira pas et la tentation de transformer une politique principalement agricole en politique principalement environnementale restera forte.

b) Une PAC totalement orientée vers les marchés sans volonté régulatrice ?

Une autre tentation, à l'occasion de la prochaine réforme, pourrait consister à renoncer à toute ambition de politique agricole.

La PAC, à l'origine, avait eu pour but de redonner une force à l'agriculture européenne, afin que celle-ci se développe et se modernise. Elle a remarquablement réussi.

Le tournant de 1992 a ensuite consisté à banaliser l'activité agricole, en intervenant de moins en moins sur les marchés agricoles, en pesant de moins en moins sur la formation des prix et en orientant les choix des agriculteurs en fonction des marchés. L'agriculture européenne a su s'adapter, mais au prix de la mise en difficulté des exploitations agricoles à l'occasion de chaque retournement de conjoncture.

Or, la volatilité des marchés agricoles s'est sensiblement accrue dans la période récente, faisant peser des risques économiques accrus sur les comptes des entreprises agricoles. L'incertitude qui en résulte pèse négativement sur les investissements et freine le progrès et l'innovation.

Malgré ces constats, il n'existe pas réellement de volonté de réintroduire des régulations. La gestion de la crise du lait depuis la mi-2015 est emblématique de cette absence de volonté régulatrice. La fin des quotas laitiers a suscité une progression forte de la production laitière en Europe, qui a excédé la demande laitière, dans un contexte aggravé par l'embargo russe imposé suite au conflit ukrainien. La prise de conscience des difficultés des producteurs de lait a été tardive. La Commission européenne ainsi que

les États membres du Nord de l'Europe, traditionnellement libéraux, ont été très réticents à activer des mesures de régulation. Certains estimant qu'en tout état de cause, des mesures de régulation de la production n'auraient pas d'effet si elles n'étaient mises en œuvre qu'à l'échelle de l'Union européenne. L'intervention et l'encouragement à la réduction de production ont donc été mis en place tardivement. Or, *in fine*, ces mesures ont prouvé leur efficacité puisque la baisse de la collecte laitière en Europe a pu entraîner un retournement de tendance sur le marché du lait.

La longue et difficile bataille pour le maintien des droits de plantation de la vigne, accusés de brider le potentiel de production viticole européen, constitue un autre exemple de la lutte entre les tenants d'une agriculture européenne régulée et ceux d'une économie agricole peu encadrée, orientée principalement en fonction des signaux apportés par les marchés mondiaux.

La réforme de la PAC post-2020 mettra là encore aux prises les tenants d'une régulation minimale, dans le prolongement du mouvement entamé en 1992, à ceux qui considèrent qu'il ne faut pas seulement gérer les crises agricoles à répétition, mais chercher à les prévenir.

c) Une PAC à la carte sans dimension commune ?

Le principe de subsidiarité s'applique à l'ensemble des politiques de l'Union européenne, et notamment à la PAC, même si celle-ci a une dimension très fortement intégrée depuis ses débuts.

La dernière réforme a cependant accru le caractère « à la carte » de la PAC, qui offre de nombreuses options aux États membres pour adapter le cadre commun dessiné par les règlements européens.

Le **deuxième pilier**, consacré au développement rural, est déjà une forme de PAC « à la carte ». Le règlement consacré au développement rural définit les différentes mesures qui peuvent être soutenues par le FEADER, précise les taux de soutien et les niveaux de cofinancements nationaux. Mais il est peu contraignant pour les États membres puisqu'aucune mesure prévue n'est obligatoire. Ces derniers ont donc une liberté totale pour sélectionner les types d'actions qu'ils envisagent de soutenir.

Du fait de la grande variété des mesures prévues au titre du développement rural, le deuxième pilier de la PAC peut se concrétiser très différemment d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre, certains États membres comme la France ayant décidé d'avoir à la fois un cadrage national, mais aussi des plans de développement ruraux déclinés par région.

La dimension « à la carte » de la PAC s'est diffusée lors de la dernière réforme vers le premier pilier : en effet, de nombreuses options ont été ouvertes aux États membres dans la mise en œuvre des aides directes :

- la possibilité d'aides couplées a été maintenue à hauteur de 15 % de l'enveloppe au maximum (article 52 du règlement 1307/2013). La France a utilisé cette faculté pour apporter un soutien renforcé à l'élevage ;

- la possibilité a aussi été ouverte aux États membres d'apporter un soutien bonifié aux zones soumises à des contraintes naturelles, dans la limite de 5 % de leur enveloppe (article 48 du règlement 1307/2013). Peu d'États membres ont choisi d'apporter un tel soutien au titre du premier pilier : en France le seul soutien de ce type, l'ICHN, relève du deuxième pilier ;

- innovation de la PAC 2014-2020, le paiement redistributif peut être mis en œuvre, au choix des États membres, pour apporter une bonification aux aides pour les exploitations de taille modeste : jusqu'à 30 hectares ou jusqu'à la taille moyenne des exploitations (article 41 du règlement 1307/2013). Les États membres peuvent utiliser jusqu'à 30 % de leur enveloppe sur ce dispositif. La France a décidé de le mettre en œuvre pour favoriser les exploitations familiales de petite taille ;

- enfin, les conditions de mise en œuvre du verdissement des aides directes varient aussi d'un État membre à un autre : ainsi, la liste des SIE relève de chacun d'entre eux, et le calcul du critère de maintien des prairies permanentes peut se faire non pas au niveau individuel, mais par région, ce que la France a choisi.

Au final, la dernière réforme, laissant beaucoup d'options ouvertes, a permis aux États membres de disposer des flexibilités requises pour adapter les nouvelles contraintes de la réforme aux situations locales. Ces flexibilités ont rendu la réforme plus acceptable pour les agriculteurs, dans la mesure où chaque État membre a pu sélectionner les mesures qui lui convenaient pour ne pas modifier trop fortement les niveaux de soutien des différents types d'exploitation. Une étude du Parlement européen publiée en juillet 2017, conclut d'ailleurs que les flexibilités introduites dans la dernière réforme de la PAC ont davantage d'effets positifs que négatifs et plaide en faveur du maintien de ces possibilités offertes aux États membres de cibler les bénéficiaires des aides directes.

Le revers de la médaille consiste à créer une PAC de moins en moins commune, suscitant des distorsions dans les aides apportées aux exploitations similaires mais situées dans des pays différents. La lisibilité de la PAC comme politique d'ensemble à l'échelle de l'Union européenne en est aussi durement affectée.

La tentation d'une PAC totalement à la carte sera de nouveau forte lors de la prochaine réforme, car une telle solution facilite la conclusion d'un accord entre États-membres aux intérêts antagonistes et leur délègue la mission de « réglage fin » des dispositifs d'aide au titre du premier comme du deuxième pilier, afin de gérer les demandes de leurs agriculteurs. Mais, en même temps, tout approfondissement de cette logique de « PAC à

options » conduit à la fragiliser en tant que politique véritablement commune.

B. LES SCÉNARIOS DE L'APRÈS-2020

1. Le règlement OMNIBUS, préfiguration de la future PAC ?

a) La nécessité d'ajuster la PAC 2014

À peine adoptée, la PAC 2014-2020 a fait l'objet de critiques quant à sa complexité. L'application du verdissement, à partir de 2015, s'est en particulier révélée compliquée.

Le commissaire européen à l'agriculture, Phil Hogan, dès sa prise de fonctions en 2014, a fait de la simplification une priorité de son mandat. Cette simplification ne devait pas remettre en cause l'architecture générale de la nouvelle PAC mais corriger les dysfonctionnements de celle-ci.

L'ambition de simplification de la PAC s'est concrétisée dans une série d'actes communautaires : règlement d'exécution (UE) n° 2015/747 de la Commission européenne du 11 mai 2015 allongeant les délais de dépôts des demandes des agriculteurs au titre des aides directes, règlement délégué (UE) n° 2015/1383 de la Commission européenne du 28 mai 2015 allégeant les exigences en matière d'identification et d'enregistrement des animaux, règlement d'exécution (UE) n° 2015/2333 de la Commission européenne du 14 décembre 2015 simplifiant les contrôles, règlement délégué (UE) n° 2016/141 de la Commission du 30 novembre 2015 simplifiant le régime couplé facultatif et le régime en faveur des jeunes agriculteurs, règlement d'exécution (UE) n° 2016/669 de la Commission du 28 avril 2016 allégeant certaines exigences au titre du deuxième pilier.

La Commission a également lancé fin 2015 une réflexion sur la simplification des conditions d'application du verdissement des paiements directs.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a présenté en septembre 2016 une proposition de règlement, soumis à codécision, visant à modifier les règles financières applicables au budget de l'Union européenne et touchant de très nombreuses politiques de l'Union, dont la PAC.

Ce texte, dit « règlement Omnibus », qui comporte pas moins de 280 articles, est devenu le support d'une modification des quatre règlements de base de la PAC 2014-2020 sur plusieurs points sensibles :

- la commission propose de rendre plus flexible la notion d'agriculteur actif éligible aux aides de la PAC, voire de supprimer cette condition en 2018 ;

- la commission propose aussi de modifier les bases de calcul pour l'octroi du soutien couplé au titre du premier pilier, pour donner davantage de marges de manœuvre aux États membres ;

- la commission propose aussi de lever la limite de surface éligible à l'aide majorée en faveur des jeunes agriculteurs au titre du premier pilier ;

- la commission souhaite encourager le recours à l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) au titre du deuxième pilier en ramenant de 30 à 20 % le seuil de baisse du revenu moyen annuel permettant d'activer cet outil ;

- la commission propose aussi d'élargir les possibilités d'utilisation des programmes opérationnels de l'OCM fruits et légumes.

Logiquement, la discussion du volet agricole du règlement Omnibus a fait naître des demandes supplémentaires au sein du Conseil mais aussi au Parlement européen.

Le Conseil a, par exemple, demandé davantage de flexibilité dans la définition des prairies permanentes, s'est opposé à l'assouplissement du régime des jeunes agriculteurs, souhaitant la possibilité d'un réexamen annuel des soutiens couplés facultatifs.

Le Parlement européen, pour sa part, a souhaité modifier plus profondément encore la PAC à l'occasion de la discussion du règlement Omnibus, à travers notamment l'extension des règles applicables aux organisations de producteurs à tous les secteurs agricoles, l'amélioration de la contractualisation en agriculture, le renforcement des pouvoirs de gestion de crise de la Commission européenne grâce à des programmes de réduction de production en cas de déséquilibres graves de marché ou encore des assouplissements au verdissement des aides directes concernant les SIE.

La discussion du règlement Omnibus dans le cadre de la procédure du trilogue doit aboutir à la fin 2017 pour une application dès 2018.

Si ce texte ne constitue pas une remise en cause de l'économie générale de la PAC 2014-2020, les sujets portés par les États membres et le Parlement européen dans la négociation trahissent les préoccupations qui guident la construction de la future PAC : simplifier la PAC, mais aussi améliorer la gestion des risques, renforcer le poids des agriculteurs dans la chaîne de valeur alimentaire ou encore redonner de l'efficacité aux mesures de gestion des crises.

b) La prise en compte incertaine de l'impératif de renforcement du maillon agricole dans la chaîne de valeur

Parmi les enjeux majeurs auxquels doit faire face l'Union européenne pour améliorer la situation des agriculteurs, celui de l'adaptation des règles de la concurrence et de la régulation des relations commerciales revêt une importance toute particulière.

Conscient de la situation de faiblesse des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, du fait de l'atomisation des producteurs face à des acheteurs plus concentrés et mieux outillés pour faire face aux chocs sur les marchés, le commissaire européen Phil Hogan avait mis en place début 2016 un groupe d'experts (*Task force*) de 12 membres pour établir un bilan et formuler des recommandations, le cas échéant de modification de la législation européenne.

Remis en novembre 2016, le rapport de la *Task force* propose d'agir sur plusieurs leviers pour améliorer la position des agriculteurs au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire :

- **1^{er} levier** : une plus grande transparence sur les prix de marché à travers un dispositif de communication obligatoire allant au-delà des observatoires et tableaux de bord des marchés agricoles déjà mis en place par la Commission européenne.

- **2^{ème} levier** : encourager davantage qu'aujourd'hui les instruments de gestion des risques économiques, via notamment la baisse des seuils de déclenchement des dispositifs d'assurance. La *Task force* recommande également d'obliger les États membres à inclure la gestion des risques dans leurs programmes de développement rural financés par le deuxième pilier. Elle envisage la nécessité de financer de telles mesures en prélevant sur les moyens actuellement alloués aux aides directes du premier pilier. La *Task force* encourage également dans le même esprit le développement de marchés à terme, capables de couvrir les agriculteurs face aux risques de prix.

- **3^{ème} levier** : la lutte contre les pratiques commerciales déloyales passe, pour la *Task force*, par une législation-cadre européenne qui imposerait des délais de paiement raisonnables, ou encore permettrait aux agriculteurs victimes de pratiques abusives de saisir une autorité de contrôle sans subir de mesures de rétorsion de la part de ses clients. Dans le même ordre d'idées, la *Task force* propose la généralisation de la contractualisation, sur le modèle des dispositions de l'OCM en matière de lait.

- **4^{ème} levier** : la *Task force* est plus prudente sur les mécanismes de répartition de valeur ajoutée à travers des formes de contractualisation tripartites entre agriculteurs, industriels et distributeurs, mais propose de procéder à des expérimentations.

- **5^{ème} levier** : la clarification des règles permettant aux agriculteurs de se regrouper et de négocier collectivement avec leurs clients, sans risquer de contrevenir au droit de la concurrence, est considérée comme indispensable.

- **6^{ème} levier** : la *Task force* propose enfin de faciliter l'accès des agriculteurs au financement de leurs investissements, en liaison avec la banque européenne d'investissement (BEI).

Les travaux du groupe d'experts mettent en exergue la nécessité de faire évoluer le fonctionnement des marchés agricoles, en particulier en assouplissant le droit de la concurrence pour les agriculteurs, ce qui constitue une rupture avec la conception traditionnelle de la Commission européenne d'une limitation de la prise en compte des spécificités de l'agriculture dans l'application des règles de concurrence, ce qui a conduit à freiner les négociations collectives.

Plusieurs modifications proposées dans le règlement Omnibus par le Parlement européen sont directement inspirées du rapport du groupe d'experts.

2. Plusieurs orientations possibles pour l'après-2020

a) Un calendrier encore incertain.

L'horizon de la réforme de la PAC est encore très incertain, pas seulement concernant le contenu de la réforme, mais aussi en termes de calendrier.

Déjà, la précédente réforme n'avait pu entrer en application qu'en 2015, soit avec une année de retard sur le calendrier initialement prévu.

Une période transitoire risque là encore d'être nécessaire après la fin de la programmation budgétaire 2014-2020. L'Union européenne pourrait se retrouver avec un nouveau cadre budgétaire pluriannuel, tout en conservant les règles actuelles de la PAC, pendant au moins une année, voire davantage.

Lors de son audition par vos rapporteurs, le député européen Éric Andrieu estimait très probable que l'échéance de 2020 ne puisse pas être tenue pour la future réforme de la PAC. Pour sa part, l'eurodéputé Michel Dantin estimait que cette réforme ne verrait pas le jour avant 2023.

La tenue des élections européennes en juin 2019 et l'installation au second semestre 2019 d'une nouvelle Commission européenne, impliquent que la réforme soit négociée en moins de deux ans, si l'on souhaite tenir l'objectif d'une mise en œuvre en 2020.

Or, la Commission européenne envisage de publier un document d'orientation avant la fin 2017, mais pas les propositions de règlement européen. Ces textes, appelés à remplacer les quatre règlements de base de la PAC et dont la discussion est soumise à la procédure de codécision, ne devraient être présentés qu'en 2018. Les délais avant la fin de la mandature 2014-2019 paraissent bien courts pour mener à bien une négociation agricole.

Par ailleurs, **les États membres et les opérateurs économiques ont du mal à suivre le rythme effréné des réformes et demandent davantage de stabilité.** La mise en œuvre de la PAC 2014-2020 en France a été particulièrement laborieuse et certaines aides au titre de l'exercice 2015

(solde des aides à l'agriculture biologique et au titre des mesures agroenvironnementales) n'ont toujours pas été réglées à la mi-2017.

L'idée d'un allongement à 10 ans de la durée d'application des politiques sectorielles de l'Union européenne semble d'ailleurs faire son chemin au sein de la Commission européenne, ce qui pourrait se traduire par une discussion plus tardive des nouveaux règlements de la future PAC.

b) Les solutions de l'extrême : statu quo et démantèlement de la PAC.

Si l'agenda n'est pas encore bien fixé, le contenu de la future réforme ne se dessine pas non plus très clairement.

Deux pistes doivent pouvoir être écartées d'ores et déjà : la reconduction de la PAC à l'identique, ainsi qu'à l'inverse, le démantèlement complet de la PAC.

La reconduction de la PAC à l'identique paraît inenvisageable, dans la mesure où celle-ci paraît perfectible sur plusieurs points :

- La **complexité extrême de la PAC** est la contrepartie de la volonté de donner de multiples options dans sa mise en œuvre nationale, tout en s'assurant du respect strict des règles européennes dans la distribution des soutiens aux agriculteurs. De l'avis de tous les observateurs : agriculteurs, administrations, et même des acteurs européens de la PAC, nous avons désormais atteint un degré de sophistication inégalé, et une simplification des mécanismes de la PAC est urgente.

- Le **manque de réactivité de la PAC** face aux crises qui touchent les agriculteurs constitue un autre point de critique, illustré par l'incapacité de l'Union européenne à mettre en œuvre rapidement des mesures de régulation de la production ou de retrait du marché lors de la crise du lait apparue en 2015 à la suite de la sortie des quotas. L'efficacité de la PAC en cas de crise est donc à remettre en question.

- Par ailleurs, la **montée des exigences environnementales**, en particulier l'impératif de lutte contre le changement climatique ou encore de préservation de la biodiversité, impose de poursuivre et approfondir la logique de verdissement mise en œuvre à l'occasion de la dernière réforme.

- Enfin, **l'efficacité globale du système des paiements directs fait l'objet d'une remise en cause** : insuffisamment ciblés, ils ne permettent pas de faire face à des crises de grande ampleur, alors même qu'ils absorbaient 72 % du budget de la PAC soit presque 30 % du budget européen sur la période 2013-2015¹.

¹ Source : Alan Matthews, travaux de recherche pour le Parlement européen, présentés le 8 novembre 2016.

Le scénario du démantèlement de la PAC pourrait être théoriquement envisagé, mais il se heurte heureusement lui aussi à des obstacles puissants :

- Symboliquement, le démantèlement de la PAC signerait un **recul de l'Union européenne**, dans la mesure où il s'agit d'une politique ancienne, vecteur de forte intégration des agricultures européennes.

- Sur le plan économique, le démantèlement de la PAC et le retour à des politiques agricoles nationales ouvrirait la boîte de Pandore de la **concurrence déloyale entre agriculteurs européens**.

- En outre, **des politiques agricoles nationales pourraient coûter plus cher que la PAC**, à travers des mécanismes de course aux subventions entre États membres : une étude de l'institut allemand Bertelsmann Stiftung publiée en 2013 évaluait à 23 milliards supplémentaire le montant que les européens auraient consacré à la PAC en 2009 si chaque État membre avait dû mener sa propre politique agricole¹.

Ni le *statu quo*, ni le démantèlement de la PAC ne sont aujourd'hui les pistes privilégiées par les acteurs européens. Entre ces pistes extrêmes, il existe cependant une large palette de solutions pour la future réforme.

c) La position française de mai 2016 : l'affirmation d'une ambition forte pour la PAC post-2020

Remise à l'occasion du conseil informel des ministres de l'agriculture à Amsterdam en mai 2016, la position française sur la PAC post-2020 dessine une ambition nouvelle autour de trois axes : un axe économique, un axe environnemental et territorial et un axe consacré à la gestion des risques, sanitaires, climatiques et économiques, qui pourrait se concrétiser dans un **troisième pilier** restant à inventer.

Sur le premier axe, la position française soutient l'idée de mieux cibler les aides découplées, en visant prioritairement le développement de l'emploi agricole, à travers des aides majorées pour les petites exploitations. La position française fait valoir également l'idée de maintenir des aides couplées, pouvant être mises en place de manière très flexible pour soutenir des filières fragiles ou des filières émergentes et vertueuses. La position française soutient en outre l'existence d'aides à l'innovation et à l'investissement, notamment dans le numérique, qui existent aujourd'hui dans le cadre du deuxième pilier, d'aides à l'installation des jeunes agriculteurs mais aussi d'aides à la reconversion.

Sur le deuxième axe, la position française soutient le maintien du verdissement des aides directes mais en simplifiant l'application des critères actuels et en ajoutant un quatrième critère : le renforcement de la couverture

¹ Source : Centre d'études et de prospective du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

des sols, afin de favoriser le stockage du carbone par l'activité agricole. Le texte remis à nos partenaires européens propose d'améliorer la rémunération des services environnementaux rendus par les agriculteurs qui s'engagent dans des pratiques vertueuses : production biologique ou mesures agroenvironnementales. La France défend aussi la nécessité de maintenir une aide renforcée aux agriculteurs dans des zones soumises à des contraintes naturelles, qui contribuent à l'occupation de ces territoires.

Le troisième axe est le plus innovant : le texte présenté par la France l'année dernière réclame une PAC orientée pour rendre l'agriculture européenne plus résiliente aux crises, en maintenant les outils existants, comme l'enveloppe de l'OCM vitivinicole ou celle de l'OCM Fruits et Légumes, mais aussi en améliorant la réactivité des outils de régulation des marchés. La France plaide aussi pour la généralisation de dispositifs d'assurance climatique mais aussi de l'instrument de stabilisation des revenus, et pour la création d'une épargne de précaution obligatoire dans les exploitations, pour donner un caractère contracyclique à la PAC. La piste d'un soutien versé sur un compte bloqué a été avancée.

Sans surprise, la France a donc défendu auprès de ses partenaires européens l'idée d'une PAC forte, et dotée de moyens adéquats, qui s'appuierait largement sur les outils existant déjà mais en améliorant et renforçant leur fonctionnement.

Le nouveau Gouvernement issu des élections présidentielles et législatives de 2017 n'a toutefois pas encore indiqué s'il reprenait à son compte la position française exprimée l'année dernière.

d) Les organisations professionnelles agricoles dans l'attente d'une PAC s'inscrivant dans la continuité de l'existant

Appelées à s'exprimer dans le cadre de la vaste consultation lancée par la Commission européenne sur l'avenir de la PAC, les organisations professionnelles agricoles ont, pour la plupart, défendu également une PAC forte s'inscrivant dans la continuité de la réforme de 2013.

Vos rapporteurs ont ainsi pu rencontrer à Bruxelles les représentants du Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) et du Comité général de la coopération agricole (COGECA), réunis dans une structure commune COPA-COGECA, qui représente 67 organisations agricoles au sein de l'Union européenne, dont 4 membres au titre de la France : la FNSEA, la confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole (CNMCCA), Coop de France et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

Dans son document d'orientation « l'avenir de la PAC après 2020 », les membres du COPA-COGECA plaident en faveur d'une PAC forte, rappelant utilement que pas moins de 40 millions de personnes en Europe travaillent dans la chaîne agroalimentaire.

Dans le détail, les propositions s'articulent autour de six priorités :

- **Simplifier la PAC**, au-delà même de l'exercice de simplification lancé par la Commission européenne, car la complexité actuelle ne sert ni les agriculteurs ni les autres interlocuteurs, notamment l'administration. Cette demande de simplification vise aussi le deuxième pilier de la PAC, dont la structure pourrait être moins détaillée. Les professionnels demandent aussi une évolution des inspections et contrôles ainsi que du système des sanctions, qui devraient être proportionnées aux manquements et accorder des tolérances à hauteur de la complexité des règles à mettre en œuvre.

- Encourager dans toutes les politiques de l'Union européenne les initiatives des agriculteurs visant à atténuer les effets du changement climatique : les organisations professionnelles agricoles demandent que les **services environnementaux rendus par l'agriculture soient reconnus à leur juste valeur**.

- **Accroître la résilience des exploitations agricoles** face aux mouvements des marchés et améliorer la gestion des risques est nécessaire dans un environnement sanitaire et économique plus incertain. Mais les organisations professionnelles souhaitent que cette gestion des risques s'effectue sur une base essentiellement volontaire. Elles considèrent que les paiements directs découplés constituent le premier étage de la gestion des risques, en sécurisant un revenu de base pour les exploitants agricoles. Les organisations agricoles réclament en outre une amélioration du fonctionnement des outils de gestion des marchés : aide au stockage privé ou encore intervention.

- **Renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire** est une priorité, qui passe par un assouplissement des possibilités de regroupement des agriculteurs en organisations de producteurs, pour négocier les prix avec leurs clients.

- **Maintenir la stratégie de développement rural**, mais en l'orientant en priorité sur le volet agricole, et solliciter les autres instruments européens comme le fonds d'investissement européen pour encourager des mesures indispensables à l'amélioration de la compétitivité des filières agricoles et alimentaires, comme le stockage ou le transport.

- **Encourager le renouvellement des générations**, en maintenant l'obligation de tels programmes au sein du second pilier, et en facilitant l'accès aux terres de jeunes agriculteurs, le foncier étant un frein puissant à l'installation aujourd'hui un peu partout en Europe.

Au final, en suivant ces recommandations, la PAC post-2020 pourrait ressembler beaucoup à l'actuelle PAC, en maintenant une structure à deux piliers et en conservant les paiements directs comme dispositif central de soutien aux agriculteurs.

3. Quels fondements pour la future réforme ?

a) Le respect des objectifs du traité : un cadre assez vague pour la future PAC

L'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) assigne à la PAC plusieurs objectifs économiques et sociaux, très larges et peut-être même contradictoires, qui n'ont pas changé depuis 1957 :

- **Le premier objectif économique** assigné par le traité touche à la **productivité de l'agriculture**. Il a été largement atteint grâce à la révolution agricole de la seconde moitié du XXe siècle, au prix d'une forte réduction de l'emploi agricole et du nombre des exploitations. En France, dans les années 1950, plus de 6 millions de personnes vivaient de l'agriculture, alors que l'emploi agricole ne représente plus qu'environ 1 million d'emplois aujourd'hui.

Ce même mouvement est à l'œuvre depuis une vingtaine d'années dans les pays d'Europe centrale et orientale qui n'avaient pas encore connu leur révolution agricole et connaissent à leur tour une réduction du nombre des exploitations et de l'emploi agricole, tout en voyant leur production augmenter.

Si l'objectif de productivité de l'agriculture est globalement atteint en Europe, le modèle de production agricole de masse et très standardisée est cependant en pleine remise en cause. En France, la production agricole ne progresse plus. Les rendements des grandes cultures stagnent voire régresse depuis les années 1990. Une étude de l'INRA publiée en 2012 montrait que les gains de productivité en agriculture ne progressaient plus que de 0,6 % par an depuis 1996, contre 1,6 % sur la période 1960-1996.

En outre, le modèle productiviste est contesté pour les coûts environnementaux induits. L'érosion des sols, leur appauvrissement, sont les conséquences directes de choix techniques favorisant la productivité à court terme au détriment du rendement des parcelles sur longue période.

- **Le deuxième objectif économique** de la PAC consiste à stabiliser les marchés agricoles. Cet objectif a été atteint jusqu'aux années 1990, à travers des dispositifs de prix garantis et des contingents de production. Les réformes successives, en démantelant les outils de régulation des prix et des productions, ont conduit l'Union européenne à répondre de moins en moins bien à cet enjeu en soumettant les agriculteurs aux aléas du marché.

Dans un contexte de volatilité croissante des prix agricoles, le rappel de cet objectif du traité est nécessaire.

- **Le troisième objectif économique**, qui est en même temps un objectif stratégique, consiste à garantir la sécurité des approvisionnements alimentaires dans l'Union européenne. Cette sécurité peut passer par plusieurs moyens : la production de produits alimentaires au sein même du

territoire européen, mais aussi la conclusion d'accords commerciaux permettant l'entrée de denrées alimentaires sur le territoire européen.

Cet objectif d'autosuffisance paraît atteint en Europe, qui est même exportatrice nette de denrées alimentaires, mais cette position est menacée par les changements de destination de terres agricoles et l'abandon de certaines terres insuffisamment productives.

- À côté des objectifs économiques, le traité impose à l'Union européenne de rechercher un **objectif social consistant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole**. Cet objectif donne toute sa légitimité aux aides au revenu versées par la PAC. Pour autant, la situation économique des agriculteurs reste moins favorable que celle du reste de la population active. Ainsi, en moyenne sur les années 2005-2015, le revenu des agriculteurs en France s'élève environ à 1 700 € par mois avant impôts, alors que le salaire net des salariés du secteur privé s'élève à 2 200 € environ et le revenu des autres professions indépendantes à environ 3 200 € par mois.

- **Un autre objectif social de la PAC consiste à assurer des prix raisonnables aux consommateurs** : de ce point de vue, les objectifs ont été atteints puisque les prix alimentaires s'avèrent stables depuis de nombreuses années. L'étude de l'INSEE publiée en octobre 2015 sur les évolutions de la consommation alimentaire des français entre 1960 et 2014 montre d'ailleurs que le part de l'alimentation dans la dépense de consommation totale est passée sur cette période de près de 35 % à un peu plus de 20 %.

Les cinq objectifs des traités n'ont pas tous été atteints avec le même succès. Ils peuvent aussi entrer en contradiction les uns avec les autres : ainsi l'objectif de prix bas pour les consommateurs peut imposer une ouverture des marchés à des produits importés, qui dégradent l'autosuffisance alimentaire européenne.

En outre, les institutions européennes disposent de marges de manœuvres importantes dans la mise en œuvre de la PAC pour atteindre ces différents objectifs et l'adéquation entre les outils de la PAC et les objectifs de l'article 39 ainsi que les autres objectifs de l'Union européenne est largement laissée à la libre appréciation du Conseil et du Parlement européen.

b) Les défis à relever dans la future PAC.

La précédente réforme de la PAC s'était structurée autour de quatre défis identifiée par les partenaires européens :

- garantir une production alimentaire viable ;
- garantir une gestion durable des ressources naturelles ;
- agir en faveur du climat ;
- faciliter un développement territorial équilibré.

De manière relativement consensuelle, la future PAC pourrait s'articuler autour de trois objectifs :

- un objectif économique tourné vers les agriculteurs et les marchés ;
- un objectif environnemental ;
- enfin, un objectif d'équilibre territorial.

(1) La PAC, instrument de soutien des revenus agricole ou de stabilisation des marchés ?

L'objectif économique de la future PAC devrait consister à assurer la viabilité économique des exploitations agricoles. Les agriculteurs sont des opérateurs économiques et ne poursuivront leur exploitation que si celle-ci présente une certaine rentabilité.

La recherche de performance économique est donc centrale pour la pérennité de l'agriculture européenne. La PAC doit donc encourager les investissements qui permettent de réaliser de meilleures performances, notamment par l'utilisation des outils numériques.

La PAC ne peut faire l'économie des aides au revenu des agriculteurs, qui sont la condition de survie de certaines filières : ainsi, d'après les chiffres fournis à vos rapporteurs, dans le secteur de la viande bovine et des ovins-caprins, 75 % des exploitations françaises auraient enregistré un revenu négatif en 2014 en l'absence d'aides de la PAC.

Mais l'essentiel des revenus des agriculteurs reste tiré des ventes de leur production sur les marchés et les agriculteurs réclament d'abord des prix et non des primes.

La PAC doit donc avoir pour objectif premier de permettre aux agriculteurs de tirer des marchés un revenu suffisant. Il convient donc de réinterroger le mécanisme des aides directes, qui fournit un soutien indifférencié quel que soit le revenu des agriculteurs.

Dans sa réponse à la consultation de la Commission européenne sur la modernisation et la simplification de la PAC, l'INRA insiste sur la nécessité pour la future PAC d'assurer la stabilité des revenus agricoles, avec des soutiens qui interviendraient de manière différenciée selon la conjoncture, et en développant la prévention des risques de marché, à rebours de la pratique européenne consistant jusqu'à peu intervenir en cas de crise.

(2) La PAC, instrument de l'excellence environnementale.

Si les traités n'assignent pas à la PAC un objectif direct d'amélioration de l'environnement, la dimension environnementale de la PAC n'a cessé de se renforcer au fil des dernières réformes.

Environ 40 % de la superficie totale de l'Union européenne soit 175 millions d'hectares sont consacrés à l'agriculture. En France, l'agriculture occupe 28 des 55 millions d'hectares que compte l'hexagone.

L'activité agricole, présente un peu partout, est en interaction permanente avec les milieux naturels et doit faire face à de multiples enjeux : maîtrise des éventuelles pollutions, mais aussi préservation de la biodiversité végétale ou animale, prévention de l'érosion des sols etc...

Les soutiens financiers à l'agriculture s'analysent aussi comme une rémunération des biens environnementaux et des services rendus par les agriculteurs à l'environnement. Mais les défis à relever sont de plus en plus nombreux et complexes :

- Le changement climatique conduit à rechercher des solutions d'adaptation au réchauffement de la planète mais aussi d'atténuation, notamment par le stockage du carbone dans le sol ou la réduction des émissions de gaz à effet de serre issus de l'agriculture.

- L'amélioration de la qualité de l'air impose de modifier les pratiques agricoles pour réduire l'utilisation de produits chimiques ou l'émission de particules fines.

- L'enjeu de la gestion de l'eau demande de maîtriser les utilisations de pesticides ou d'engrais, mais aussi de mettre en place des mesures de gestion de la ressource.

- Le défi de préservation de la biodiversité impose de maintenir les prairies permanentes, mais aussi de faire cohabiter espèces animales sauvages et espèces domestiques et de favoriser la diversité des cultures végétales.

- La préservation de la capacité productive des sols agricoles constitue une préoccupation majeure, qui conditionne l'agriculture du futur.

Même si l'Europe impose déjà de fortes exigences à son agriculture en matière de respect de l'environnement, la réforme de la PAC devra encore encourager des changements de pratiques agricoles pour aller vers l'excellence environnementale.

(3) Un objectif d'équilibre territorial.

Au-delà des objectifs économiques et environnementaux, la future PAC doit faire face à la tendance à la désertification des zones rurales les moins attractives.

L'existence d'une agriculture diversifiée sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne suppose d'adapter les instruments de la PAC à cette diversité territoriale.

La politique de compensation des handicaps naturels répond à cette préoccupation et devrait conserver sa légitimité dans une PAC réformée s'intéressant à l'aménagement du territoire européen.

4. Définir des « lignes rouges » : les orientations qui seraient inacceptables pour la France

a) La ligne rouge budgétaire

Une PAC amputée d'une partie importante de ses moyens budgétaires pénaliserait fortement la France, qui en est le premier bénéficiaire aujourd'hui, du fait de la place de l'agriculture française dans l'agriculture européenne et de l'importance des surfaces agricoles de notre pays.

Or, la France est le 2^{ème} contributeur net au budget européen derrière l'Allemagne. En 2015, exceptionnellement, le Royaume-Uni est passé au 2^{ème} rang des contributeurs nets mais de manière exceptionnelle et transitoire.

Les retours dont bénéficie la France, c'est-à-dire les dépenses effectuées en France par l'Union européenne, se sont fortement réduits depuis une quinzaine d'années et le taux de retour atteint désormais 11 % environ du budget communautaire, principalement grâce à la PAC, qui représente 62 % du taux des retours français¹. Pour autant, la dépense par habitant au titre de la PAC ne place pas la France en tête du classement européen mais au 11^{ème} rang des États membres.

Il n'y a donc pas de traitement de faveur de la France en Europe au titre du budget de la PAC. *A contrario*, si les dotations budgétaires de la PAC venaient à être sérieusement amputées, la France en serait la première victime et le taux de retour global dont elle bénéficierait de la part de l'Union européenne se dégraderait considérablement, dans la mesure où l'on voit mal sur quelle autre politique européenne notre pays pourrait gagner des marges budgétaires supplémentaires.

L'équilibre des relations financières entre la France et l'Union européenne dépend donc fortement du maintien du budget de la PAC après 2020.

Vos rapporteurs considèrent qu'il ne faut pas fixer un objectif de part du budget de la PAC dans le volume budgétaire global de l'Union européenne, mais viser une stabilité de l'enveloppe globale destinée à la PAC, si ce n'est en euros constants, au moins en euros courants.

Vos rapporteurs considèrent aussi qu'un arbitrage consistant à permettre aux États membres de cofinancer davantage la PAC n'en est pas plus acceptable dans la mesure où d'une part, les aides dépendraient

¹ Source : Jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2017.

largement de la bonne volonté des États membres, ce qui nuirait à son caractère de politique commune et d'autre part, la France serait amenée, du fait de l'importance de son agriculture, à devoir y consacrer davantage de ressources nationales.

b) Sans aller jusqu'à une PAC à la carte, disposer d'un degré élevé de subsidiarité

La réforme de la PAC ne doit pas non plus se traduire par une uniformisation de celle-ci sous l'égide de la Commission européenne.

L'agriculture européenne est en effet très diverse et l'agriculture française l'est tout autant. L'existence d'un cadre commun est indispensable mais les règlements européens doivent préserver des possibilités d'adaptation de la PAC à des productions ou territoires qui en ont besoin. Il en va ainsi pour le premier, comme pour le second pilier, qui est par nature très ouvert et mis en œuvre au terme d'un dialogue entre Bruxelles et les États membres, selon un schéma que chacun arrête au sein d'un programme spécifique de développement rural.

La subsidiarité devra aussi rester forte au sein du premier pilier à travers trois instruments :

La possibilité de conserver des aides couplées, qui avait été fortement discutée lors de la précédente réforme, devrait être maintenue. La France utilise cet instrument pour apporter un soutien renforcé à l'élevage, maillon fragile de notre agriculture, qui reçoit environ 1 milliard d'euros par an de soutiens spécifiques à ce titre. Si les réformes successives de la PAC ont consisté à sortir du couplage, pour être le plus conforme possible aux exigences de l'OMC, le niveau des soutiens spécifiques est aujourd'hui difficilement compressible et l'Europe doit conserver quelques instruments de sauvegarde pour des secteurs qui lui paraissent stratégique.

La subsidiarité doit aussi être améliorée en matière de verdissement des aides directes : si le verdissement subsiste dans la future PAC sous une forme identique ou proche de l'actuel dispositif, les règlements européens devraient aussi permettre aux autorités nationales de caractériser les pratiques vertueuses pour l'environnement devant être prises en compte : ainsi, le non-retournement des prairies n'a pu être mis en place que parce que le cadre retenu pour son application a été un cadre collectif au niveau régional. Faute de souplesse, la mesure aurait été simplement inapplicable. L'application du verdissement doit pouvoir faire l'objet d'adaptations aux contextes locaux, les bonnes pratiques sur le plan environnemental pouvant être très différentes d'une région à l'autre au sein de l'Union européenne. Le rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) d'août 2015 faisant le bilan de la négociation de la PAC 2014¹ pointe bien l'erreur qu'il ne faudra pas reproduire dans la future PAC

¹ Rapport n° 14106 du CGAAER.

en soulignant qu'en matière de verdissement : « *les services de la Commission, dans le souci louable de garantir l'homogénéité, la régularité et l'encadrement financier des dispositifs, ont défini en détail des règles complexes et très lourdes à appliquer sur le terrain* ». La subsidiarité s'est ainsi révélée incompatible avec la simplification. Dans la future réforme, la simplification ne devra pas rogner la subsidiarité.

Sans remettre en cause la convergence interne des niveaux d'aide directe au sein des États membres, qui devrait être atteinte en 2019, la future PAC devrait permettre de moduler les droits à paiement en fonction de critères objectifs afin de défendre le modèle de l'agriculture familiale : la possibilité de majorer les paiements sur les premiers hectares (paiement redistributif) devrait être préservée. Mais le calcul des aides devrait aussi pouvoir prendre en compte l'emploi agricole. Dans son rapport sur la façon dont la PAC peut améliorer la création d'emplois dans les zones rurales, adopté en octobre 2016, l'eurodéputé Éric Andrieu encourage à aller dans ce sens dans le cadre de la PAC post-2020.

Enfin, la future PAC devrait pouvoir conserver les marges de manœuvre qui existent aujourd'hui pour régler des questions sectorielles de manière plus pertinentes que par le système des aides directes : les secteurs de la viticulture et des fruits et légumes disposent ainsi d'enveloppes spécifiques, contrepartie de la non-application du mécanisme des droits à paiement de base. Ces instruments, qui permettent d'accompagner les filières par des mesures d'investissement ou un renforcement de l'organisation collective, conviennent mieux que le versement d'une subvention d'exploitation aux exploitations, et devraient pouvoir être préservés.

c) S'atteler à la question de l'organisation des marchés

Enfin, la future PAC, dotée de réels moyens et offrant des marges de manœuvre aux États membres, devra revenir au moins en partie sur la dérégulation qui la conduit à n'être plus capable de protéger les agriculteurs face aux crises.

C'est bien le défi de l'organisation des marchés et de leur régulation qui doit être au centre des discussions. De ce point de vue, vos rapporteurs invitent le Gouvernement à défendre fermement le maintien des outils d'intervention et la recherche d'une plus grande efficacité de leur utilisation. À l'évidence, la future réforme de la PAC décevrait si elle n'aboutissait pas à une certaine forme de régulation des marchés agricoles européens.

Il ne s'agit pas de réintroduire des mécanismes de contingentement de production ou de prix administrés, qui appartiennent au passé, mais de prévenir ou corriger les déséquilibres de marché rapidement, pour éviter de devoir gérer les crises une fois que celles-ci ont pris une grande ampleur, comme cela a été le cas pour la dernière crise du secteur du lait.

La future réforme ne devra donc pas supprimer l'intervention (stockage public) déjà fixée à des niveaux de prix très bas et assortie de plafonnements des quantités pouvant être achetées par l'Union européenne, ni les aides au stockage privé, qui n'existent d'ailleurs pas pour toutes les productions agricoles. Elle devra aussi permettre la mise en place d'incitations à la réduction de production en cas de crise, comme cela a été fait, mais trop tardivement, pour réduire la collecte laitière en 2016.

La possibilité pour les organisations de producteurs et les interprofessions de décider de mesures de retrait ou de contingentement des productions dans le cadre de l'article 222 du règlement OCM unique, en cas de déséquilibre grave sur les marchés, devra être également plus facilement reconnue.

Enfin, des moyens financiers adéquats devront venir en appui de ces outils, la réserve de crise étant aujourd'hui un outil inopérant puisque jamais utilisé.

Une réforme de la PAC qui ne donnerait pas plus d'efficacité aux outils, derniers instruments de régulation à la disposition de l'Union européenne, serait une réforme ratée, et une réforme qui démantèlerait ces outils serait inacceptable.

La réserve de crise

Mise en place en 2013 pour faire face à des situations exceptionnelles de crise nécessitant de disposer de moyens supplémentaires pour l'agriculture, sans solliciter d'autres lignes budgétaires au sein du budget européen, la réserve de crise est régie par l'article 25 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

Elle est alimentée par un prélèvement sur les paiements directs supérieurs à 2 000 euros, dans le cadre du mécanisme de discipline financière qui leur est applicable.

Le montant total de la réserve est fixé à 2,8 milliards d'euros sur 7 ans, soit des tranches d'environ 400 millions d'euros par an, correspondant à des prélèvements d'un peu plus de 1 % sur les paiements directs.

En pratique, le taux de prélèvement est ajusté chaque année. Pour le budget 2018, la Commission européenne a proposé un taux de 1,388 % afin de mettre en réserve 459,5 millions d'euros, contre 450,5 millions d'euros en 2017 correspondant à un taux de prélèvement de 1,36 %.

En cas de non-utilisation de la réserve de crise, les sommes sont restituées aux agriculteurs par une majoration des paiements directs.

La réserve de crise est un instrument paradoxal : destinée à disposer d'une manne financière permettant de répondre aux crises, elle n'a jamais été utilisée, de peur de la vider trop vite et de créer un précédent conduisant à en faire un outil financier ordinaire, habituel, de gestion des crises agricoles, alors qu'il s'agit, dans l'esprit de la Commission européenne et des États membres, d'un instrument à mobiliser en dernier ressort, après avoir épuisé toutes les autres marges de manœuvre

C. FORMULER LES AXES DE RÉFORME INDISPENSABLES, AU PLAN EUROPÉEN, MAIS ÉGALEMENT AU NIVEAU FRANÇAIS

1. L'impératif de la gestion des risques économiques

a) Les agriculteurs exposés à des risques multiples

L'activité agricole est affectée par de nombreux facteurs non maîtrisables, en particulier les phénomènes météorologiques : sécheresse ou excès d'eau, gel, ou à l'inverse chaleur excessive. Les cultures mais aussi l'élevage peuvent être affectés par des problèmes sanitaires plus ou moins graves et durables. Ces risques peuvent d'ailleurs se réaliser à une échelle massive, comme le montre l'épidémie de grippe aviaire touchant les élevages de canard depuis plus d'un an dans le Sud-Ouest de la France. Ces phénomènes ne sont pas nouveaux : la grêle, la maladie des troupeaux ou encore les nuées de sauterelles sont citées dans l'Ancien testament parmi les dix plaies d'Égypte et correspondent à des phénomènes qui pouvaient déjà affecter les agriculteurs de l'Antiquité.

Ces risques que l'on pourrait qualifier de « **risques naturels** » ont un impact majeur sur les résultats économiques des activités agricoles, en réduisant la production par rapport au niveau où elle était attendue, ce qui met à mal les espérances de chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Le changement climatique crée un défi nouveau en exposant l'activité agricole à des risques de ce type plus massifs et moins maîtrisables.

À ces risques traditionnels s'ajoutent aujourd'hui des **risques économiques** liés à la volatilité des prix agricoles et de la valeur des intrants comme l'alimentation animale, le carburant ou encore les fertilisants.

Les mécanismes de prix garantis qui existaient en Europe avaient placé le monde agricole dans une bulle protectrice qui a disparu lorsque la PAC a fait de l'orientation vers le marché son nouveau socle philosophique. La volatilité des prix a en outre été accrue par le développement de la financiarisation des marchés agricoles à partir de la fin des années 1990.

La volatilité s'est donc installée dans le paysage agricole et dessine un avenir d'instabilité pour les agriculteurs appelé à durer : l'OCDE et la FAO, qui publient chaque année des perspectives agricoles à dix ans, estiment dans leur dernier rapport 2016-2025 que de fortes fluctuations de prix sont très probables dans la prochaine décennie.

La gestion des risques devient donc un enjeu majeur pour les agriculteurs. C'est pour répondre à cette problématique que le Sénat avait voté à la mi-2016 une proposition de loi de votre rapporteur Franck Montaugué et plusieurs de ses collègues, visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture, texte qui visait essentiellement à réorienter la PAC en ce sens. Dans le même esprit, la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire de

M. Jean Claude Lenoir et plusieurs de ses collègues, votée par le Sénat en 2016, contenait plusieurs instruments encourageant les agriculteurs à se diriger vers une gestion plus active des risques économiques, en particulier en utilisant davantage la déduction pour aléas (DPA).

b) La gestion des risques timidement encouragée par la PAC

La PAC encourage la gestion des risques par les agriculteurs à travers une **palette d'outils non obligatoires**, dont les États membres se sont saisis de manière assez diverse.

Tout d'abord, **le secteur des fruits et légumes et le secteur viticole** disposent depuis 2007 de la possibilité de recourir à des mécanismes de prévention et de gestion des crises (PGC) qui passent par des aides à l'assurance récolte ou la mise en place de fonds de mutualisation. Environ la moitié des États membres de l'Union européenne utilisent ces instruments, pour un montant d'aide de seulement 173,5 millions d'euros sur la période 2007-2013¹. Pour la période 2014-2020, ces dispositifs sectoriels sont maintenus. Leur utilisation par les États membres reste facultative et leur diffusion n'est donc que très partielle.

D'autres mesures de gestion des risques peuvent être encouragées au titre du deuxième pilier de la PAC, sur une base qui reste volontaire, dès lors que les États membres les incluent dans leurs programmes de développement rural :

- **L'assurance-récolte** peut être soutenue à travers une subvention versée pour prendre en charge une partie du coût de l'assurance multirisque climatique supportée par l'agriculteur. L'article 37 du règlement n° 1305/2013 qui fixe l'ensemble des règles du second pilier de la PAC plafonne l'aide publique à 65 % du coût de la prime et exige que l'indemnisation des agriculteurs n'intervienne qu'en cas de sinistre représentant plus de 30 % de pertes par rapport à la production moyenne annuelle de l'exploitation.

Ces conditions restrictives pénalisent l'attractivité de cet instrument d'assurance. Seulement 12 États membres ont donc choisi de le mettre en œuvre, dont la France. Mais nous sommes encore loin d'une couverture généralisée des exploitations agricoles : seulement 30 % des agriculteurs sont assurés à ce titre en grandes cultures, et 20 % en viticulture. Le taux d'assurance est anecdotique dans les autres productions.

- Le règlement relatif au développement rural permet d'utiliser un autre instrument de gestion des risques : le **fonds de mutualisation**, qui vise à indemniser les agriculteurs en cas de survenue d'un risque sanitaire, par exemple en indemnisant l'arrachage de vergers infectés ou l'abattage de

¹ Source : *État des lieux portant sur les outils de gestion des risques mis en place par les États membres pour la période 2014 à 2020 : cadres nationaux et européens, publiée par la Commission européenne - 2016*

troupeaux. Les seuils de déclenchement (30 % de perte) et niveaux de soutien (65 % de subvention) prévus pour cet instrument sont les mêmes que pour l'assurance récolte. Seulement trois États membres ont choisi d'utiliser cet outil dans le cadre de la PAC 2014-2020, dont la France, à travers le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE).

- Le règlement relatif au développement rural prévoit un troisième instrument de gestion des risques, qui peut être soutenu par les crédits européens : il s'agit de **l'instrument de stabilisation des revenus (ISR)**, destiné à fournir aux agriculteurs des compensations en cas de baisses de leurs revenus supérieures à 30 %. Pour la période 2014-2020, seules l'Italie, l'Espagne et la Hongrie ont décidé d'utiliser cet outil, de manière relativement limitée.

S'il existe des instruments de gestion des risques à l'échelle de l'Union européenne, ils sont peu structurants au sein de la PAC et souffrent de plusieurs faiblesses :

- Leur **utilisation est subordonnée au choix des États membres de les inclure ou pas** dans leur programme de développement rural.

- Leur utilisation dépend aussi du **choix des agriculteurs d'y recourir ou pas**, puisque l'adhésion reste volontaire.

- Le taux de recours volontaire à ces outils est faible, car les **seuils de déclenchement sont assez peu intéressants** pour les agriculteurs.

Au final, la gestion des risques repose donc massivement en Europe sur des mécanismes d'aide d'État en cas de crise. Selon l'étude publiée en 2016 par la Commission européenne, les dépenses de gestion des risques dans le cadre des dispositifs de la PAC avaient représenté un peu moins d'1 milliard d'euros sur la période 2007-2013, alors que les montants totaux consacrés par les États membres à la gestion des crises agricoles avaient atteint sur la même période 13,5 milliards d'euros. En France, la gestion des risques repose encore massivement sur le régime des calamités agricoles, qui est d'ailleurs financé en partie par les agriculteurs à travers la taxe additionnelle sur les primes et cotisations d'assurance dues par les agriculteurs, affectée au Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA). Si le basculement vers des mécanismes assurantiels, avec le soutien de crédits européens, pouvait se diffuser davantage, il serait possible de faire des économies sur le régime des calamités agricoles, qui deviendrait résiduel.

c) Le renforcement indispensable des outils de gestion des crises et la nécessité de réactions rapides aux crises : inventer les stabilisateurs automatiques agricoles

L'amélioration de la gestion des risques est donc un des axes fondamentaux de progrès pour la future PAC, tant les outils actuels ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Il convient que ces outils de gestion des risques ne se limitent plus aux seuls risques climatiques ou sanitaires et environnementaux. Les dispositifs doivent viser plus généralement à **atténuer les risques économiques encourus par les exploitations à travers des assurances chiffre d'affaires ou revenu, et ainsi jouer un rôle contra-cyclique.**

Mais plusieurs conditions sont indispensables pour qu'une telle stratégie soit efficace :

- La première condition est d'y **consacrer des moyens financiers adéquats**, en prélevant s'il le faut sur les aides directes du premier pilier. La généralisation de l'assurance-récolte pourrait coûter presque 1 milliard d'euros par an pour la France, et de 4 à 6 milliards d'euros en Europe, d'après les informations fournies à vos rapporteurs, et l'instauration d'un mécanisme de stabilisation des revenus pourrait représenter des sommes encore supérieures. À ce stade, l'évaluation du coût d'un tel dispositif reste cependant assez difficile.

- La **deuxième condition consisterait à ce que tous les agriculteurs soient couverts par ces mécanismes**. S'il existe des obstacles juridiques à l'instauration d'une assurance obligatoire, des incitations fortes pourraient être mises en place, par exemple en conditionnant l'accès à certains dispositifs fiscaux ou au bénéfice de régimes d'aide à la souscription d'une assurance climatique ou d'une assurance chiffre d'affaires ou revenus.

- La troisième condition tient aux **délais de mobilisation** des soutiens aux agriculteurs : les versements en cas de sinistre devraient intervenir rapidement, pour ne pas mettre en tension les trésoreries des exploitations.

Vos rapporteurs soulignent que l'utilisation d'outils de la PAC pour améliorer la gestion des risques économiques par les agriculteurs doit être complétée par des mesures nationales, comme par exemple la fiscalité.

En France, l'amélioration du fonctionnement de la déduction pour aléas (DPA) est indispensable pour aider les agriculteurs à se constituer une réserve de précaution pour faire face aux difficultés économiques. Cette réserve pourrait être alimentée par les aides de la PAC les bonnes années, et utilisée pour compenser les mauvaises années.

Ces mécanismes d'assurance pourraient donc atténuer les effets de la volatilité des prix agricoles.

d) La diversification des revenus des agriculteurs, instrument de résilience de l'agriculture française

La fragilité économique des exploitations agricoles en situation de volatilité des prix et de leurs coûts de production tient aussi à leur faible capacité à s'adapter et à s'appuyer sur des ressources extérieures à l'agriculture.

La problématique de la résilience apparaît ainsi désormais comme centrale pour garantir la pérennité des exploitations : c'est ce qu'a mis en évidence FranceAgriMer dans le cadre de la réflexion stratégique sur l'agriculture française à l'horizon 2025.

Cette résilience passe par des stratégies multiples : réduction des coûts fixes de production, lissage des revenus sur une base pluriannuelle, diversification des activités agricoles (désécialisation) sur une même ferme mais aussi **développement d'activités annexes**, complémentaires de l'activité agricole.

D'autres États membres de l'Union européenne ont su mettre en place de telles stratégies, donnant ainsi un avantage compétitif à leurs exploitations, comme l'Allemagne qui a aidé ses agriculteurs à être en même temps des producteurs d'énergie en installant des panneaux photovoltaïques sur leurs bâtiments d'élevage, ou en développant la méthanisation des effluents.

Il convient de faire preuve de pragmatisme, tant pour les méthodes de méthanisation, que pour la possibilité pour des opérateurs extérieurs d'être partenaire des projets de méthanisation à la ferme. Enfin, au-delà des crédits de la PAC, les autres instruments de financement de l'Union européenne, à commencer par le « plan Juncker » via le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), pourrait être utilisés, de façon à contribuer à la diversification des revenus agricoles. Par là même, pourrait être résolue une partie du problème de l'accès au capital, clé du succès de cette démarche.

La résilience des exploitations passe aussi par la captation par les agriculteurs d'une part plus importante de la valeur ajoutée produite : ainsi, la vente directe ou la transformation à la ferme sont des vecteurs de développement du chiffre d'affaires des exploitations.

Il convient que la PAC encourage cette diversification, qui constitue une opportunité pour les exploitations de sortir d'une situation de dépendance économique qui rend peu résistant en cas de crise.

2. L'impératif d'organisation des marchés et de renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur

a) La nécessaire réhabilitation des mesures de gestion des marchés en cas de crise.

À l'exception du système des droits de plantation de la vigne, il n'existe plus aucune mesure de limitation de la production agricole au sein de l'Union européenne : quotas laitiers et quotas sucriers ont disparu respectivement en 2015 et 2017. Les agriculteurs peuvent librement choisir quelle dynamique ils impriment à leur production, pour répondre à une demande non seulement européenne mais aussi mondiale.

On peut comprendre la stratégie consistant à lever ces freins à la production, pour ne pas brider la capacité des européens à conquérir des parts de marché, les partenaires commerciaux de l'Union européenne n'ayant de leur côté pas restreint le potentiel de production de leurs propres agriculteurs : des contingents à l'échelle européenne ne permettraient pas de réguler les prix mondiaux, et pénaliseraient exclusivement les européens.

Mais ce raisonnement amène aussi à ne plus intervenir en cas de crise de surproduction, à titre transitoire, pour ne pas faire payer aux seuls européens le coût d'une stabilisation des marchés, qui n'est au demeurant pas garantie si les autres pays contrecarrent les efforts européens en augmentant leur propre production.

Or, si le contingentement permanent de production est plutôt un handicap pour l'agriculture européenne, l'adoption de mesures transitoires pourrait au contraire la renforcer, en évitant des crises de grande ampleur.

L'Union européenne est un acteur important des marchés agricoles mondiaux dans de nombreux secteurs. Concernant le lait de vache, l'Europe représente un tiers de la production mondiale. L'Europe est aussi le premier exportateur mondial. Tout mouvement de marché en Europe a ainsi des effets d'entraînement sur les cours mondiaux dans ce secteur. Une régulation de crise à l'échelle européenne peut donc avoir une certaine efficacité pour la production laitière.

La future PAC devrait ainsi réaffirmer une ambition de régulation des crises conjoncturelles, en définissant clairement des critères d'appréciation des situations de crise et en permettant à la Commission européenne de déclencher des mesures exceptionnelles pour stopper les phénomènes de surproduction avant qu'ils ne deviennent hors de contrôle. À cet égard, imposer dans les règlements un délai de réponse à la Commission européenne à compter d'une alerte lancée par un État membre pourrait être utile.

b) L'adaptation indispensable des règles de la concurrence et de sanction des pratiques commerciales abusives.

La PAC s'est assez peu préoccupée jusqu'à présent de la question des relations commerciales entre les agriculteurs et les autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. La mission de la *Task force* lancée en 2016 est la première sur ce sujet et marque une certaine évolution des préoccupations des États membres et de la Commission européenne.

Il convient en effet de prendre conscience du déséquilibre des rapports de force économiques au détriment des agriculteurs dans les négociations commerciales. Ceux-ci sont en position d'infériorité vis-à-vis de leurs acheteurs du fait de leur dispersion et de leur faible taille : ils sont ainsi plus preneurs des prix de leurs acheteurs que décideurs de leurs propres prix.

Or, si l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne semble ouvrir la voie à de larges exceptions au droit de la concurrence concernant les produits agricoles, en demandant au Parlement européen et au Conseil d'adapter ces règles pour les exploitations défavorisées ou dans le cadre de programmes de développement économique, le règlement n° 1184/2006, qui met en œuvre ce régime spécifique en faveur de l'agriculture, prévoit de soumettre en réalité l'ensemble des activités agricoles au corpus des règles de concurrence ordinaires en vigueur dans l'Union européenne.

Finalement, les seules exceptions qui s'appliquent sont celles prévues par le règlement OCM, qui autorise les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles, mais encadre assez strictement leur action.

Comme le remarquait notre collègue le Président Jean Bizet dans son rapport d'information sur la politique agricole commune et le droit de la concurrence¹, « *le primat concurrentiel s'est imposé* ».

Il conviendrait que la future PAC permette une évolution en la matière afin de mieux organiser les relations au sein des filières, sans que les pratiques mises en œuvre par les agriculteurs et leurs partenaires soient susceptibles d'être considérées comme illégales car anticoncurrentielles.

Les propositions de la *Task force* vont globalement dans cette direction et doivent être mises en application à travers plusieurs mécanismes :

- Des **observatoires** devraient être destinataires d'informations économiques de la part des producteurs mais aussi des industriels et des distributeurs afin de connaître les tendances et ne pas laisser subsister des asymétries d'informations importantes.

- Les **pratiques abusives** devraient pouvoir être sanctionnées. Sur ce point, un débat traverse cependant les États membres de l'Union européenne : l'harmonisation ne devrait pas se faire par le bas sur ce sujet, afin d'éviter que ceux, comme la France, qui se sont déjà dotés d'instruments, comme par exemple un encadrement des délais de paiement, soient conduits à instaurer des normes moins exigeantes.

- Enfin, il convient de **sécuriser les négociations collectives** menées par les organisations de producteurs au nom de leurs membres et de permettre aux agriculteurs de s'organiser sur une base large, en généralisant à l'ensemble des productions agricoles le mécanisme du « paquet lait ».

¹ Rapport d'information n° 214 (2013-2014) du 10 décembre 2013, au nom de la commission des affaires européennes.

3. L'impératif d'encouragement de la compétitivité de l'agriculture européenne

On peut définir le terme de compétitivité par la capacité à maintenir et à développer ses parts de marché dans un environnement concurrentiel. Le sujet est sensible pour l'Union européenne, en raison de son fort degré d'ouverture au commerce international. Il l'est plus encore pour la France, car la part relative de notre pays dans les exportations mondiales agricoles et alimentaires a diminué d'un tiers entre 2000 et 2014. Un important travail de réflexion sur ce sujet a d'ailleurs été mené par le Sénat.¹

a) La compétitivité, un impératif pour toute la filière agricole et alimentaire

Le maintien et l'amélioration de la compétitivité des filières françaises par rapport aux concurrents de l'Union européenne et des pays tiers représentent des défis majeurs.

Une stratégie prospective à l'horizon 2025, pour chacune des grandes filières agricoles françaises, a été conçue² pour y répondre, sous l'égide de FranceAgriMer et en coopération avec les acteurs économiques et professionnels concernés.

D'une façon générale, la compétitivité est une « *notion relative aux déterminants multiples* »³, pour laquelle on distingue les facteurs liés aux coûts (prix) de production, des facteurs dits « hors coût ».

Les termes de « compétitivité-coût », ou de « compétitivité-prix », sont employés pour illustrer la capacité d'un agent économique à faire face aux prix de vente (et aux coûts de production) de la concurrence. Trois types de déterminants y contribuent en agriculture : les facteurs climatiques et la localisation des activités ; les facteurs relevant de l'efficacité technique et économique ; les facteurs relatifs au contexte économique global.

À côté des données relatives à la « compétitivité-coût », on distingue les éléments « hors coût », qui procurent un avantage à l'entreprise agricole ou agroalimentaire par la différenciation de ses produits, en répondant directement aux demandes spécifiques de ses clients. Il s'agit notamment des stratégies d'innovation et de différenciation correspondant à la création et à l'exploitation d'indications géographiques, des signes officiels de qualité, ou

¹ Voir notamment la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire déposée par MM. Jean Claude Lenoir, Jean Bizet, Albéric de Montgolfier, Jean-Marie Vanlerenberghe, Bruno Retailleau, François Zocchetto et plusieurs de leurs collègues, qui a été adoptée par le Sénat le 23 mars 2016. Ainsi que le Rapport n°216 (2015-2016) de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 2 décembre 2015.

² Rapport publié en février 2014 - document Stratégies de filières 2025 - Pour une agriculture compétitive au service des hommes.

³ Revue Analyse n°42 (avril 2012) du centre d'analyse et de prospective du ministère de l'Agriculture.

de garanties sur des processus de production et de transformation. Ces stratégies valorisent une image ou un service incorporé à un produit.

S'y ajoutent, les principaux facteurs de compétitivité liés au contexte politique, économique et réglementaire du pays de production :

- la fiscalité directe et indirecte ;
- la qualité des infrastructures de transport et de la logistique ;
- le droit du travail ;
- les possibilités offertes par les normes comptables ;
- les politiques environnementale et énergétique ;
- les systèmes d'éducation, de formation et de recherche ;
- les normes sanitaires ;
- la politique en matière de concurrence ;
- les politiques commerciale et de soutien au secteur agricole ;
- les politiques territoriale, foncière ainsi que l'action sur les structures de production agricoles.

b) Maintenir la diversité de l'agriculture européenne

La compétitivité de la PAC repose également sur la diversité des produits agricoles et alimentaires.

D'une façon générale, les facteurs climatiques et de localisation des activités agricoles apparaissent d'autant plus importants que ces dernières sont largement dépendantes des aléas climatiques : en affectant les rendements, les conditions climatiques déterminent pour une large part les coûts de production par unité produite. Certaines pratiques tendant à l'amélioration de la fertilité du sol (irrigation, drainage...) peuvent certes en limiter l'impact, mais le climat demeure un des principaux facteurs de la compétitivité des filières agricoles, en particulier pour les productions intensives en terres.

Ces facteurs « naturels » de la compétitivité illustre la notion d'« avantage absolu » développée au XIXe siècle par des économistes classiques. Les grands espaces américains, ou le climat irlandais conjugué à l'ampleur de l'herbage favorisant l'un et l'autre l'élevage, en fournissent de bonnes illustrations. Figurent aussi parmi ces déterminants la localisation des producteurs et leur proximité avec les bassins de transformation et consommation.

Dans le détail, à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne, la diversité agricole conduit à un jugement nuancé.

En effet, alors qu'elles dépendent d'une politique agricole commune, les agricultures des différents pays de l'Union européenne présentent des profils variés, héritées d'histoires agraires bien différentes.

Or, la diversité n'a fait que s'accroître au fur et à mesure des élargissements successifs. Les agricultures des États membres se trouvent aujourd'hui plus ou moins bien placées, pour affronter le contexte global de mondialisation, auquel l'Union européenne se trouve de plus en plus intégrée.

On décompte actuellement 10,8 millions d'exploitations agricoles et 9,7 millions d'Unité de Travail Annuel (UTA) dans l'Union européenne à 28. La production agricole par UTA, exprimée en moyennes nationales varie d'environ 5 000 euros à plus de 100 000 euros. Les chiffres de productivité les plus élevés sont ceux des pays du Bénélux et du Danemark, tandis que les plus faibles sont enregistrés en Europe orientale (Pologne, Lettonie, Roumanie, Bulgarie). La France, l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni présentent des chiffres deux fois supérieurs à la moyenne européenne.

La France, pour sa part, apparaît tout à la fois avantagée et pénalisée par l'extraordinaire diversité de ses productions agricoles. En résumé, nous avons pour ainsi dire tous les climats et produisons de tout : des fruits et légumes, du lait, de la viande, des céréales, du vin... Cette richesse est, d'un point de vue économique, un atout car qu'elle permet de répartir les risques. C'est aussi un handicap, dans le sens où la multiplication des visions sectorielles rend parfois difficiles les choix stratégiques.

c) Encourager les investissements et le tournant du numérique

En 2014, les exploitations agricoles investissaient 29 000 € en moyenne par an¹. Toutefois, environ un cinquième des exploitations (21 % en 2014, après 19 % en 2013) n'investissent pas ou leurs cessions sont supérieures aux acquisitions.

L'agriculture française dans son ensemble fait face à un important besoin de modernisation, que les organisations agricoles estiment à 6 milliards d'euros. Cela concerne en particulier les équipements et les bâtiments afin de regagner de la compétitivité, au moins vis-à-vis des concurrents européens. Ce constat a d'ailleurs conduit le Président de la République, M. Emmanuel Macron à proposer durant la campagne électorale « *un plan de transformation agricole* » de 5 milliards d'euros sur cinq ans, destiné à « *moderniser les exploitations ayant un impact positif sur l'environnement et le bien-animal* ».

Lors de son audition par le groupe de suivi, M. Pascal Viné, délégué général de Coop de France, a estimé que, l'agriculture française est pénalisée

¹ Chiffre fourni dans la publication GrafAgri 2016, publiée sur le site Internet d'Agreste. Les investissements sont ici définis comme la différence entre les acquisitions et les cessions d'actifs corporels, augmentée de la variation de stock des animaux reproducteurs.

par un net sous-investissement dans les unités de transformation et, à l'inverse, par un relatif surinvestissement en matériel.

Ce constat a été largement partagé par M. Vincent Touzot, membre du Bureau des Jeunes agriculteurs, qui a souligné que *« le parc de moissonneuses batteuses en France est tel qu'il permettrait de récolter plus du double de la surface de notre pays. Telles que sont conçues les cotisations sociales, plus on a de revenus, plus on a de capacité à investir. Et plus on investit, moins on paie de cotisations... Les cotisations, ainsi que les droits acquis (notamment en matière de retraite) ne reflètent donc pas forcément la santé économique de l'exploitation. »*

Outre la faiblesse du niveau global d'investissement et sa mauvaise répartition, se pose le problème de la faiblesse des rendements, évaluée autour de 1 % par an seulement, par M. Didier Caraès, économiste des Chambres d'agriculture, intervenant dans le cadre d'une journée de conférence organisée par l'APCA sur le capital des exploitations¹ : *« Sachant qu'une exploitation agricole coûte en moyenne 353 000 € et dégage 4 000 € de résultat, le taux de rémunération du capital, autrement dit la rentabilité, est bien modeste.»*

« Le taux de rentabilité réel du capital dans une exploitation agricole ne serait que de 0,5 % à 1 % selon Didier Caraès. Avec des revenus de plus en plus instables (particulièrement depuis les années 2000), l'économiste constate que les agriculteurs continuent à investir de façon régulière, le capital par actif non salarié ayant augmenté d'environ 35 % depuis 1995. Pourtant, ces investissements sont, selon son étude, de moins en moins rémunérateurs. Ainsi, la rémunération du capital – c'est-à-dire le rapport entre le revenu (revenu courant avant impôts) et le capital –, au-delà d'être particulièrement instable d'une année sur l'autre, tend à diminuer. En analysant des données lissées, basées sur la moyenne quinquennale de cette rémunération du capital, l'étude de Didier Caraès met en lumière une baisse de plus de 15 % entre 1999 et 2013. Cette baisse tendancielle de la rémunération du capital est encore plus visible dans l'élevage laitier, atteignant plus de 20 % sur la même période. »²

Dans ce contexte, l'agriculture française doit s'approprier les nouvelles technologies numériques nécessaires à sa modernisation.

Aujourd'hui les agriculteurs ne sont plus livrés à eux-mêmes. Des professionnels les aident à gérer leurs exploitations en temps réel. Ils peuvent aussi compter sur le soutien de l'INRA. À titre d'exemple, l'Institut utilise des capteurs pour récolter des informations sur les vignes françaises, qui peuvent être utilisés sur des drones, pour analyser les différences de température au niveau d'une culture. L'objectif est de récolter des données qui pourront aider les viticulteurs. Ces informations sont précieuses, car elles alimentent de vastes bases de données, pouvant être réutilisées par des

¹ Article de Mme Sophie Bergot dans la France agricole du 1^{er} décembre 2015.

² Agrapresse hebdo – 4 décembre 2016 – Exploitants agricoles cherchent capitaux.

entreprises, des startups avec lesquelles l'INRA travaille, ou pour construire des logiciels d'aide à la décision, pour mieux piloter l'irrigation par exemple.

Des logiciels et des applications sur smartphones permettent également de reconnaître une maladie, de trouver comment la traiter, dire où et quand épandre l'engrais. Le développement d'objets connectés, pour sa part, concerne les fournisseurs d'intrants, à travers la mise en place de plateformes de collecte et de traitement des données, mais aussi les équipementiers et les machinistes. Enfin, les réseaux sociaux s'avèrent très utiles pour les agriculteurs, dans le cadre d'un échange de bonnes pratiques.

Du point de vue du vécu des agriculteurs ce tournant numérique est donc une chance, car il leur permettra de se concentrer sur leur cœur de métier : la production. Les progrès concerneront aussi, via la télé déclaration des surfaces, le patrimoine agricole (composition, évolutions) et son suivi (grâce aux techniques d'exploitation des images satellitaires qui se développent avec toujours plus de précision).

En définitive, on peut attendre du « tournant numérique » une amélioration de leur rendement et de leurs performances environnementales, donc de leur compétitivité. La PAC devra donc accompagner la révolution numérique.

d) Développer la formation des agriculteurs, la recherche et l'innovation

La transition numérique nécessite un vaste effort de formation professionnelle, sans lequel, vieillissement de la population active oblige, l'introduction de nouvelles technologies pourrait se solder par une agriculture à « deux vitesses » dans l'Union européenne.

Fort heureusement, le niveau de formation des exploitants s'est accru de façon significative au fil des générations : en 2013, 44 % des exploitants avaient déjà un niveau de formation, générale ou agricole, au moins égal au baccalauréat. Les actifs de moins de 40 ans bénéficiaient d'une formation encore plus poussée : 43 % d'entre eux avaient le niveau baccalauréat et 39 % un niveau études supérieures.¹

Au développement de la formation s'ajoute celui de la formation continue des agriculteurs, assurée par l'organisme dédié VIVEA.² Entre 2008 et 2014, la dépense de formation des agriculteurs a augmenté de 21 à 44 millions d'euros. Désormais, chaque année, 110 000 des 600 000 agriculteurs contributeurs du fonds de formation, suivent au moins une session, soit un taux de 18 %, plus élevé que celui des autres professions indépendantes.

¹ Revue Agreste Primeur n°335 La formation des exploitants agricoles – une formation plus élevée chez les hommes.

² Vivea est un fonds d'assurance formation créé en 2001 conjointement par les syndicats agricoles (Confédération paysanne, Coordination Rurale, FNSEA et Jeunes Agriculteurs) et les organisations agricoles (Chambre d'agriculture et CNMCCA).

Sans doute existe-t-il encore d'importantes marges de progression au regard des besoins croissants en matière de technologie et d'innovation : beaucoup d'agriculteurs ont acheté des équipements avec une technologie avancée, mais ils n'exploitent pas tout leur potentiel. À titre de comparaison, pour les cultures de plein champ, les nouvelles technologies ont d'ores et déjà été largement adoptées par les agriculteurs d'Europe centrale et du nord pour maximiser la rentabilité.

Au total, les résultats obtenus en France sont encourageants, mais perfectibles, en particulier dans les domaines de la modélisation par numérisation et de l'exploitation du « *big data* » agricole, où nous accusons, semble-t-il, un réel retard par rapport à certains de nos voisins.¹

Comme dans le reste de l'Union, ils sont également suivis et encouragés par les directions générales des réseaux de communication (DG CONNECT) et de l'agriculture (DG AGRI) de la Commission. Ainsi, les fonds de recherche pour l'agriculture numérique disposeront d'un financement à hauteur de 30 millions d'euros. S'y ajoute, en matière de recherche d'idées innovantes, le partenariat européen d'innovation « Productivité et développement durable de l'agriculture » (PEI-AGRI) visant à surmonter la frontière entre la recherche et la pratique. Ces efforts sont louables, mais la démarche numérique de l'Union européenne dans le domaine agricole, est-elle à la hauteur des enjeux considérables de la concurrence internationale ?

On soulignera néanmoins que ces progrès sont conditionnés au développement des infrastructures à haut débit, tout particulièrement dans les zones rurales et peu densément peuplées de l'Union européenne.

e) En France, mettre fin aux sur réglementation qui pénalisent la compétitivité

Le cadre réglementaire influe tout naturellement sur la « compétitivité-coût » de l'agriculture et de l'agroalimentaire d'un pays donné, dans la mesure où la concurrence internationale évolue dans un univers différent. Et, en France tout particulièrement, l'agriculture doit respecter des normes nombreuses et variées.

C'est le cas, tout d'abord, en matière environnementale. Au surplus, la montée en puissance du principe de précaution a conduit à restreindre voire à interdire certaines pratiques agricoles. Et la multiplication des zonages environnementaux crée une complexité supplémentaire pour les agriculteurs. Le « ressenti » de ces derniers revêt souvent une portée plus large que ces seuls exemples emblématiques. Beaucoup d'agriculteurs se plaignent de la multiplication des contraintes, qui pèsent sur les conditions

¹ Les algorithmes pour le pilotage et la conduite stratégique des exploitations se développent. S'y ajouteront, tôt ou tard, l'avènement des techniques comme la « blockchain » pour la constitution de la chaîne de valeur ajoutée agro-alimentaire (traçage), du producteur au consommateur.

de production et pénalisent la compétitivité des exploitations. Ainsi, la mise aux normes apparaît-elle parfois insurmontable dans l'élevage, ce qui conduit à des arrêts d'activité.

Outre la lourdeur de la réglementation, il est permis de parler de « sur réglementation », notamment pour la « sur transposition » des directives européennes.

Le phénomène est reconnu par la Commission européenne, qui a élaboré une définition à cet effet : « *On entend par sur réglementation la pratique des autorités nationales consistant à aller au-delà des exigences de la législation de l'UE lors de la transposition ou de la mise en œuvre au niveau de l'État membre* »¹. À la demande du président Jean Bizet, le Sénat a réalisé et publié sur son site Internet une note d'information sur ce sujet dans quatre pays européens.²

Notre Haute Assemblée s'intéresse à ce sujet de longue date.

En décembre 2016, le Sénat a ainsi adopté, par 208 voix contre 11, la proposition de résolution en faveur de la réduction des normes applicables à l'agriculture présentée par MM. Daniel Dubois, Gérard Bailly et plusieurs de leurs collègues.

Cette démarche faisait suite au rapport d'information intitulé « *Normes agricoles : retrouver le chemin du bon sens* » publié précédemment par notre même collègue Daniel Dubois. (20 septembre 2016)³. Ce rapport contient une liste de 16 propositions consistant, notamment, à institutionnaliser la politique d'allègement des normes agricoles au travers d'une structure permanente, associant les professionnels, à demander une évaluation systématique des normes applicables à l'agriculture, ainsi qu'une série de mesures concrètes : faciliter le retournement des prairies, imposer à l'administration des délais globaux pour l'instruction des dossiers d'installation classée ou encore simplifier les plans d'épandage.

Pourtant, des efforts ont été réalisés pour réduire ce phénomène de sur réglementation pénalisant notre compétitivité.

« *À l'échelle nationale, certaines mesures ont été prises récemment pour répondre à l'impératif de simplification : relèvement des seuils d'autorisation et remplacement de l'autorisation par la procédure d'enregistrement en matière d'installations classées dans le secteur porcin ou encore de la volaille, réduction des délais de recours des tiers contre les décisions d'autorisation d'installations classées d'élevage, expérimentation de l'autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et aménagements, mise en place d'une feuille de route de la simplification au sein du ministère de l'agriculture, développement des téléprocédures et de la dématérialisation.*»

¹ Voir document « *une réglementation intelligente au sein de l'Union européenne du 8.10.2010 COM (2010) 543 final.*

² <http://www.senat.fr/lc/lc277/lc2770.html> Étude de législation comparée n° 277 - février 2017 - Note sur la surtransposition des directives européennes Allemagne - Italie - Royaume-Uni - Suède.

³ Rapport d'information de M. Daniel Dubois, fait au nom de la commission des affaires économiques n°733 (2015-2016) - 29 juin 2016.

Le Gouvernement a aussi mis en place un **comité de rénovation des normes en agriculture**, afin de recenser les difficultés et de proposer des solutions. Plusieurs mesures ont été prises en 2013 et 2015 pour relever les seuils d'autorisation des installations classées dans le domaine du porc et de la volaille.

Toutefois, le bilan d'ensemble de ces initiatives fait apparaître des limites. Les agriculteurs s'estiment insuffisamment associés à l'élaboration des réglementations qui vont avoir un impact sur leur activité. S'ils sont associés au processus d'élaboration des textes pilotés par le ministère de l'agriculture, c'est beaucoup moins vrai pour les textes pilotés par d'autres autorités, notamment le ministère de l'environnement. Enfin, le monde agricole a plutôt le sentiment d'une complexification permanente, comme pour les règles de construction en milieu rural. Il existe encore des normes très contraignantes empêchant par exemple la constitution de réserves d'eau par les agriculteurs ou encadrant l'entretien des fossés et des cours d'eau, jusqu'à rendre impossible la conduite d'activités pourtant ancestrales.

En définitive la question de la surréglementation et de son impact sur la compétitivité demeure largement à résoudre et elle se pose d'abord à l'échelle nationale. D'une manière générale, en matière de normes il convient d'adopter une approche pragmatique privilégiant la simplicité, ainsi qu'un « droit souple » faisant bien davantage confiance aux pratiques agricoles : les contrôles, en particulier, doivent éviter de présenter les agriculteurs comme des fraudeurs systématiques en puissance. La complexité et les modifications régulières de la réglementation sont autant de sources d'erreurs, pas de fraudes. Nos exploitants ont besoin d'accompagnement, plutôt que de contrôles administratifs tatillons.

4. Encourager le lien entre agriculture et territoire : pour une politique agricole et alimentaire européenne.

a) Maintenir un soutien à l'agriculture, contrepartie des avantages retirés par le consommateur

La future PAC devra préserver l'objectif de qualité de l'alimentation, qui bénéficie au consommateur européen.

Le haut niveau d'exigence sanitaire vis-à-vis de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Europe passe par des mesures de contrôle drastiques sur les denrées mises en circulation au sein du marché unique.

Cette exigence pèse sur les entreprises de l'agroalimentaire, à travers par exemple l'interdiction de certaines pratiques comme le traitement des carcasses à l'acide lactique mais aussi sur les agriculteurs, à travers les exigences de traçabilité dans le secteur de l'élevage.

Le consommateur bénéficie aussi d'une variété de l'offre alimentaire et d'une qualité de l'offre alimentaire garantie par les signes

de qualité : les appellations d'origine protégée (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) assurent un lien entre territoire et qualité que la future PAC doit préserver.

La future PAC devrait préserver ce lien entre territoire et pratiques de production, car ce lien donne confiance au consommateur et permet de mieux valoriser les productions locales.

Plusieurs instruments pourraient être mobilisés en ce sens :

- Le **développement de la vente directe, de magasins de proximité, ou de marques portées par les coopératives agricoles**, à l'instar du réseau « frais d'ici » permettra de renforcer le lien entre les agriculteurs et les consommateurs. Cette logique est d'ailleurs encouragée par certains industriels¹ ;

- Les **démarches d'identification de l'origine des produits** ont progressé, d'abord sur une base volontaire, puis sous forme d'une expérimentation de l'étiquetage de l'origine des produits transformés à base de lait ou de viande depuis le décret du 21 août 2016 ;

- Les **projets alimentaires territoriaux**, mis en place en France par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, doivent aussi pouvoir être encouragés par la future PAC.

L'ancrage territorial des productions alimentaires permet ainsi de promouvoir l'agriculture de proximité, et justifie un soutien des politiques européennes.

b) Poursuivre le soutien aux territoires défavorisés

La future PAC devra aussi conserver les outils spécifiques **de soutien aux territoires défavorisés** : certaines zones, comme les zones de montagne, mais aussi les régions ultrapériphériques, sont exposées à des difficultés qui justifient des soutiens spécifiques, faute de quoi l'activité agricole sera abandonnée et ces territoires seront désertifiés.

En France, l'ICHN est le principal outil de ce soutien et représente plus d'1 milliards d'euros par an, soit les 2/3 de l'enveloppe totale du 2^{ème} pilier. Les zones de montagne sont éligibles. La redéfinition des zones défavorisées simples éligibles sur des bases plus objectives est en cours mais présente des difficultés. Il convient que ce redécoupage, exigé par les textes européens, ne conduise pas à exclure les zones d'élevage extensif du bénéfice de l'ICHN. La future PAC devra ainsi **éviter une définition trop stricte des zones défavorisées**.

Plus précisément, vos rapporteurs soulignent que dans les Zones Défavorisées Simples (ZDS), les modalités de ces calculs doivent être

¹ Voir article du quotidien Les Échos en date du 27 mars 2017 « Le local, nouveau visage de la mondialisation » et la position du directeur général du groupe Danone, M. Emmanuel Faber.

assouplies, afin que les ICHN puissent encore bénéficier aux éleveurs dans les territoires où l'élevage demeure la seule activité encore possible et notamment les zones de coteaux à faible, voire très faible, potentiel agronomique et pédoclimatique.

c) Conserver une dynamique d'installation des jeunes agriculteurs.

La population active agricole en Europe est plutôt âgée, la part des moins de 45 ans représentant 20 % environ des chefs d'exploitation. La situation française est assez similaire : à peine un agriculteur sur cinq a moins de 40 ans.

L'installation constitue un enjeu pour la pérennité de l'agriculture, mais aussi pour conserver un modèle d'agriculture à taille humaine, reposant sur des exploitants qui participent effectivement à la conduite d'exploitation.

La PAC offre depuis les années 1980 une palette d'outils pour soutenir l'installation des jeunes agriculteurs :

- Le versement d'aides à l'installation, dans le cadre du second pilier : c'est dans ce cadre que la France met en œuvre la dotation « jeunes agriculteurs » (DJA).

- La majoration de diverses aides, comme les aides à l'investissement, dans le cadre du second pilier, au bénéfice des jeunes agriculteurs.

- Depuis la dernière réforme, une majoration des aides directes du premier pilier existe pour les jeunes agriculteurs.

Le budget total de la PAC en faveur de l'installation des agriculteurs atteindra presque 10 milliards d'euros sur la période 2014-2020.

Malgré les critiques de la Cour des comptes européennes, un soutien à l'installation des jeunes agriculteurs restera indispensable dans la future PAC, pour ne pas casser la dynamique d'installation qui existe, notamment en France.

Une certaine souplesse devra être envisagée dans les critères d'accès aux aides, la réglementation européenne interdisant le statut de jeune agriculteur aux nouveaux installés de plus de 40 ans.

d) Entamer une réflexion sur la préservation des terres agricoles et la priorité d'accès aux agriculteurs

La PAC s'est jusqu'à présent **assez peu préoccupée des questions d'accès aux terres agricoles**. Or, les aides du premier pilier sont des aides à la surface, d'autant plus importantes que les surfaces exploitées sont vastes.

Or, les terres agricoles ne peuvent pas être considérées comme une marchandise comme les autres : elles sont la condition d'une activité agricole pérenne, et leur concentration peut devenir un obstacle à la production.

D'après le rapport de l'eurodéputée Maria Noichl sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne, à l'appui d'une résolution du Parlement européen adoptée en mars 2017, 3,1 % des exploitations en Europe contrôlent 52,2 % des surfaces. À l'inverse, 76,2 % des exploitations ne contrôlent que 11,2 % des terres agricoles.

Par ailleurs, on assiste à un mouvement de hausse des prix des terres à l'achat, du fait de l'arrivée d'investisseurs extérieurs au monde agricole, qui touche les pays de l'Est de l'Europe, mais aussi les anciens États membres comme l'Espagne, l'Italie ou la France.

La proposition de résolution invitait donc la Commission européenne à moduler les aides directes dans la future PAC pour décourager les phénomènes d'accumulation de terres agricoles. Elle proposait aussi de définir de manière plus stricte la notion « d'agriculteur actif », afin d'éviter la captation des ressources de la PAC par des agriculteurs fictifs, qui n'exploitent pas par eux-mêmes.

Il convient, en effet, dans le cadre de la future PAC, de ne pas encourager, à travers le régime des aides directes, l'accumulation de terres agricoles dans les mains d'un petit nombre d'opérateurs économiques qui capteraient ainsi les primes destinées aux agriculteurs. Sur ce sujet, la PAC intervient toutefois en complément des politiques nationales, qui restent en première ligne pour définir les règles d'accès aux terres, le régime des baux ruraux, ou encore les mécanismes de contrôle de la concentration des exploitations agricoles.

5. La prise en compte plus intelligente de l'impératif environnemental

a) La simplification des exigences environnementales de la PAC : une nécessité après la complexification de 2014

Si la PAC n'avait pas d'objectif environnemental en tant que tel à ses débuts, le versement d'aides publiques a été peu à peu subordonné à la garantie de pratiques durables de la part des agriculteurs et les crédits ont été davantage orientés vers la fourniture de services environnementaux.

Les travaux qui avaient précédé la précédente réforme avaient clairement mis en évidence la nécessité de mieux justifier la PAC à travers ces services environnementaux rendus à la société par les agriculteurs : le verdissement des aides directes s'inscrit donc directement dans une logique de rémunération de biens publics fournis par les agriculteurs à la société.

La tentation pourrait être grande de poursuivre la logique en renforçant de nouveau les exigences environnementales conditionnant les aides apportées aux agriculteurs, au risque de complexifier de nouveau l'application de la PAC.

Le bilan du verdissement des aides directes reste encore à effectuer, mais il apparaît clair que la valeur ajoutée environnementale n'est pas évidente, alors que les contraintes créées par le verdissement sont fortes pour les agriculteurs. Vos rapporteurs notent que le verdissement est venu s'ajouter aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), qui continuent à s'appliquer pour l'ensemble des surfaces aidées au titre de la PAC, et qui interdisent par exemple le brûlage des chaumes dans les champs ou la suppression des particularités topographiques comme les mares ou les bosquets.

Si la future réforme de la PAC ne doit pas marquer un recul du point de vue des exigences environnementales, elle doit renouveler l'approche par la Commission européenne de la rémunération des biens publics fournis par les agriculteurs. Rien ne permet aujourd'hui de dire que le verdissement a constitué la meilleure approche, dans la mesure où le verdissement est devenu une sorte de conditionnalité supplémentaire, appliquée par l'ensemble des agriculteurs éligibles aux aides de la PAC, mais très complexe à mettre en œuvre.

La future PAC devra définir des critères simples et peu coûteux de contrôle des bonnes pratiques environnementales des agriculteurs, qui constitueraient la première condition du versement des aides. Lors de son audition, Patrick Ferrere, délégué général de la société des agriculteurs de France (SAF), a insisté sur l'impératif de simplification des règles et des contrôles, premier pas vers une PAC « *farmers friendly* ».

b) Une approche par les résultats plus que par les moyens, pour faire des agriculteurs des acteurs de l'excellence environnementale

Au-delà des conditions de base, la future PAC pourrait inciter les agriculteurs à faire évoluer leurs pratiques grâce à des paiements pour services environnementaux, qui permettraient de valoriser les externalités positives qu'ils génèrent.

Les agriculteurs pourraient être incités à mener des actions dans les directions qui sont des priorités pour l'Union européenne : la protection de la ressource en eau, l'encouragement de la biodiversité ou encore la lutte contre les gaz à effet de serre (GES).

L'activité agricole est à la fois une source d'émission de GES mais aussi source de stockage du carbone dans les sols et les végétaux. En Europe, l'agriculture est à l'origine d'environ 10 % des émissions de GES. Le plan « énergie-climat » à l'horizon 2030, qui fixe un objectif global de 40 % de réduction des émissions de GES pour l'Europe (par rapport aux niveaux d'émission de 1990) prévoit une baisse pour le secteur agricole de 30 %.

Parallèlement, l'agriculture peut compenser les émissions de carbone par des pratiques améliorant l'absorption du CO₂ dans les sols, en pratiquant des couverts végétaux, par des techniques de non labour, en mettant en place des cultures intermédiaires, en augmentant la durée de

pâturage des troupeaux, en restaurant les terres dégradées ou encore en développant l'agroforesterie. Les études scientifiques montrent qu'en augmentant la quantité de carbone contenue dans le sol de 0,4 % par an (4 pour 1 000), l'augmentation de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère peut être stoppée. De telles initiatives présentent en outre des avantages directs pour les agriculteurs : des sols plus riches en carbone sont aussi plus fertiles et moins sujets à l'érosion.

Ces considérations donnent une légitimité forte aux grandes cultures : selon l'institut du végétal Arvalis, « *un hectare de blé ou de maïs, capte 4 à 8 fois plus de CO₂ qu'il n'en est émis pour le produire* ». D'après les informations fournies à vos rapporteurs, les grandes cultures françaises permettraient ainsi de fixer plusieurs dizaines de millions de tonnes d'équivalent de CO₂, soit un montant proche, voire même supérieur à celui capté par nos forêts.

Une approche de la PAC par les résultats environnementaux plutôt que par les moyens devrait conduire à faire évoluer les mesures agro-environnementales (MAE). Celles-ci sont conçues d'abord aujourd'hui pour compenser les surcoûts de leur mise en œuvre par les agriculteurs et non pour rémunérer des services environnementaux. Il conviendrait de les faire évoluer dans ce sens, en contractualisant avec les agriculteurs sur des pratiques vertueuses. Votre rapporteur Daniel Gremillet s'interroge sur un éventuel basculement des paiements directs au titre du verdissement vers une meilleure valorisation des MAE, qui pourraient devenir des paiements pour services environnementaux (PSE). Sans renoncer à l'ambition d'une agriculture compétitive, cette approche permettrait de mieux rémunérer le service environnemental rendu par l'agriculteur à la société.

Vos rapporteurs proposent donc que la future PAC soit l'occasion de perfectionner la prise en compte des enjeux environnementaux, à travers le premier comme le deuxième pilier, dans une logique à la fois de réduction de la complexité et d'amélioration de l'efficacité environnementale de la PAC.

III. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Dans le prolongement de ses travaux, votre groupe de suivi sur la politique agricole commune a jugé opportun de soumettre une proposition de résolution européenne au Sénat.

Il entend ainsi tout à la fois animer le débat public en France en formulant des propositions de portée opérationnelle, souligner les principales orientations et les grands principes auxquels le Sénat tient, dans la perspective de la prochaine PAC.

Eu égard à l'ampleur et à la dimension technique du sujet, la présente résolution européenne vise à aller à l'essentiel. Dans une série de quatre considérants, elle rappelle, au préalable, les éléments de contexte de la préparation de la prochaine réforme de la PAC. Celle-ci devrait intervenir à l'horizon 2020, au terme de l'actuelle programmation budgétaire pluriannuelle 2014-2020 et après la date prévisionnelle de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (« BREXIT ») au printemps 2019.

Les éléments de contexte exposés dans les considérants de la résolution sont les suivants : la grande incertitude pesant sur la future programmation budgétaire pluriannuelle 2021-2027 qui, par ricochet, « fragilise » grandement la PAC, l'insuffisance du filet de sécurité offert aux exploitants, la relative inefficacité et la lenteur de la mise en œuvre des outils de gestion de crise, ainsi que la faiblesse de la position des agriculteurs au sein de la chaîne de production et de commercialisation.

La proposition de résolution formule ensuite un ensemble de 17 demandes et de recommandations, regroupées en cinq grands thèmes.

A. LA LÉGITIMITÉ D'UNE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE FORTE, SIMPLE ET LISIBLE

La proposition de résolution rappelle, tout d'abord, vis-à-vis de l'opinion publique et des décideurs publics qui n'en ont souvent plus assez conscience, la « *légitimité d'une politique agricole commune forte, simple et lisible* », et affirme son importance en termes de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire européenne.

B. LA PAC, UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE

Le deuxième axe de la proposition de résolution a pour objet de contribuer à lever au plus vite les incertitudes budgétaires hypothéquant aujourd'hui l'avenir de la PAC. Les termes employés se veulent forts : il s'agit de « *met(tre) en garde contre le risque qui consisterait, à l'avenir, à considérer la politique agricole commune comme la variable d'ajustement du budget* ».

de l'Union ». *A contrario*, la proposition de résolution souligne que la PAC « demeure une priorité stratégique, qui devra bénéficier, pour la période 2021-2027, d'un budget stable, à la hauteur de ses ambitions et orienté selon une logique d'efficacité maximale ».

C. UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE AUX ATTENTES DES AGRICULTEURS

Le troisième thème est celui des attentes des agriculteurs, au regard des crises agricoles des dernières années, dont les enseignements doivent être tirés. D'une façon générale, la proposition de résolution considère que « l'orientation de marché de la politique agricole commune rend indispensable de permettre aux agriculteurs d'être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles ».

Elle fait ainsi valoir « la nécessité absolue (..) de sécuriser les revenus des agriculteurs grâce à une large palette d'instruments, notamment assurantiels », tout en appelant de ses vœux la diversification desdits revenus, « ainsi que la perception, par (les agriculteurs), d'une plus grande part de la valeur ajoutée ». Pour ce faire, la résolution « souhaite que la prochaine PAC traduise l'inflexion proposée par le rapport du groupe de travail (« Task force ») sur les marchés agricoles (...) consistant à adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et à renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne alimentaire ». Cette demande est précisée au point suivant : il s'agit, en particulier, « d'améliorer le fonctionnement des marchés agricoles par la promotion de la transparence en matière de prix, par le développement de la contractualisation, par le renforcement du rôle des Organisations de producteurs, ainsi que par la lutte contre les pratiques commerciales abusives ».

D. L'EXIGENCE DE LA SIMPLIFICATION

Le quatrième axe de la proposition de résolution porte sur les modalités de fonctionnement et de gestion de la PAC. Il est ainsi proposé de soutenir l'effort de simplification engagé. S'y ajoute le souhait d'un renforcement de la politique d'aide en faveur des jeunes agriculteurs. Enfin, s'agissant des questions environnementales, il est proposé de considérer qu'elles « doivent être appréhendées avec pragmatisme et efficacité, en s'appuyant sur le développement de la recherche et de l'innovation ».

E. LES ENJEUX DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Enfin, la proposition de résolution consacre cinq points aux enjeux du commerce extérieur des produits agricoles. Après avoir rappelé le principe de réciprocité et la nécessité d'une concurrence loyale dans les échanges internationaux, elle approuve les démarches de la Commission européenne en matière de promotion internationale de nos produits, de

recherche de débouchés à l'exportation et de respect des indications géographiques sur les marchés extérieurs.

La proposition de résolution demande une amélioration des outils de pilotage permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences *ex ante* et *ex post*, des choix opérés lors des négociations commerciales. Elle souhaite également que « *la Commission européenne consacre autant de ressources administratives au suivi des accords commerciaux déjà signés, qu'à l'ouverture de nouvelles négociations commerciales* ».

En définitive, en envoyant en ces termes un message politique fort, la présente proposition de résolution européenne, complétée par un avis politique adressé au président de la Commission européenne ainsi qu'au président du Parlement européen, renforcera utilement les efforts déjà engagés par les pouvoirs publics français pour faire entendre la position française sur l'avenir de la PAC.

CONCLUSION

L'agriculture française, qui sort largement exsangue des crises des dernières années, fournit une contribution décisive et indispensable, tant pour notre économie dans son ensemble, que pour l'avenir de nos territoires et de leurs habitants. L'avenir de la PAC préoccupe donc au plus haut point la Représentation nationale.

Dans l'immédiat, la préparation de l'échéance de 2020 pour la politique agricole commune apparaît dominée par l'incertitude pesant sur les perspectives budgétaires de l'Union. Les conséquences financières du « BREXIT », auxquelles s'ajoutent les nouvelles priorités politiques ne doivent pourtant pas conduire à une situation où les moyens de la PAC seraient menacés de servir de « variable d'ajustement ». Cela supposera de sortir, au plus vite, de l'ambiguïté.

Une fois ce préalable levé, les défis de la prochaine réforme, adossée à la future programmation budgétaire pluriannuelle 2021-2027, ne seront pas minces. Il s'agira, en particulier, d'améliorer les modalités de gestion des crises, de sécuriser les revenus des agriculteurs, d'améliorer leur situation relative dans la chaîne de production et de commercialisation. S'y ajouteront les questions commerciales internationales, les enjeux environnementaux - à commencer par la préservation du climat -, ainsi que l'utilisation des nouvelles technologies.

Comme cela avait déjà été le cas en 2010, les travaux de notre groupe de suivi sur la réforme de la PAC visent à permettre au Sénat de se positionner suffisamment en amont du calendrier de prise des décisions, par les gouvernements nationaux et les institutions européennes.

L'agriculture française reste une fierté nationale, notamment grâce à la qualité de ses productions, à son histoire, à ses traditions, à la réputation d'excellence de ses agriculteurs - qui est fort justement reconnue dans le monde entier - ainsi qu'à la diversité de ses terroirs et de ses filières. S'y ajoute l'importance de l'alimentation et de la gastronomie pour notre population dans son ensemble et, au-delà, pour l'attractivité de la culture française.

Pourtant, année après année, force est de reconnaître que sur le plan économique, l'agriculture et l'agro-alimentaire français perdent des points au sein de l'Union européenne. Enfin, les crises récentes ont accentué les difficultés de ce que les médias appellent désormais la « France périphérique » : la détresse de nombre de nos exploitants, dont témoigne le nombre de suicides des agriculteurs (plus d'une centaine par an), ainsi que le sentiment d'abandon de vastes territoires ruraux, ont pris des proportions inquiétantes. Nous ne saurions en aucune façon nous résigner à un tel constat !

La France a la chance de disposer d'une agriculture plurielle. Chacune a sa place et son utilité, celle des champs de colza et celle de montagne et des ceintures de ville, l'agriculture de compétition et les fermes vitrines de la qualité France. Ces différentes agricultures, toutes aussi fondamentales, sont en voie de se réconcilier. Il faut maintenant qu'elles jouent à fond leurs atouts.

Notre principal partenaire et concurrent, l'Allemagne, a pour sa part un objectif prioritaire : la compétitivité de ses exploitations et de ses entreprises. La puissance publique est entièrement au service de cet objectif, devenu stratégique. Les performances allemandes reposent sur cette obsession d'être compétitif, à profiter des moindres opportunités. En sept ans, les exportations agricoles allemandes en Europe ont progressé deux fois plus vite que les françaises, elles ont triplé en Pologne (aux coûts salariaux encore moins élevés). L'hétérogénéité de l'agriculture européenne est une réalité.

Dès lors, que veulent les Français ? Quelle agriculture pour quels objectifs ? Vos rapporteurs sont convaincus qu'il faut faire des choix, formuler une stratégie, définir des objectifs précis et se donner les moyens de les atteindre.

Les solutions aux récentes crises agricoles ne relèvent d'ailleurs pas, loin s'en faut, uniquement de l'Union européenne. Il convient d'utiliser toutes les opportunités au niveau national pour soutenir notre agriculture, en particulier la fiscalité des exploitations agricoles, l'amélioration de l'organisation économique, du partage de la valeur ajoutée, et la répartition des risques dans la chaîne alimentaire *via* une « contractualisation intelligente ». Les systèmes assurantiels, voire les fonds de mutualisation, devraient aussi mieux tenir compte des efforts des agriculteurs pour limiter les risques (diversification, irrigation, filets paragrêle...).

L'ensemble des propositions et des orientations que nous avons formulées dans le présent rapport contribueront au débat public, aussi bien sur l'avenir de notre agriculture que de celui de la politique agricole commune. Enfin, tirant les leçons des expériences étrangères, nous souhaiterions aussi, plus largement, que s'engage un processus national de concertation sur la PAC post-2020.

En effet, l'ensemble des intervenants français auraient grandement intérêt à agir avec un minimum de coordination de façon à garantir le plus efficacement possible les intérêts de notre agriculture et de nos agriculteurs. L'exemple de l'Irlande, caractérisé par une grande cohésion des acteurs publics et privés, fournit une illustration de ce que nous aurions tous à gagner en nous engageant dans une telle démarche. Très récemment, l'Italie et l'Espagne s'en sont également inspirées. Pourquoi pas la France ?

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes et la commission des affaires économiques se sont réunies le jeudi 20 juillet 2017 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck Montaugé, le débat suivant s'est engagé :

M. Michel Raison. – Il est d'usage de commencer en saluant la qualité du rapport, mais celui-ci est, sans langue de bois, excellent !

Ne rêvons pas ! Le budget sera probablement réduit. Il l'aurait été même sans le « Brexit », et d'ailleurs rien ne dit encore que le Royaume-Uni partira...Mais il ne faut pas s'avouer vaincu avant de négocier ! La PAC doit être dépoussiérée. Il est temps de simplifier car la complexité coûte cher. Les marchés sont moins porteurs, plus fluctuants. Faut-il refuser l'idée d'un *Farm bill* ? Il ne faut pas le copier, on pourrait peut-être s'en inspirer. Le défi est de faire face aux fluctuations des prix. Pour cela il faut combiner la PAC avec des mesures fiscales et sociales au niveau national.

La PAC représente pratiquement la dernière politique d'aménagement du territoire existante. Grâce aux compensations des handicaps, au soutien à l'agriculture de montagne ou en zones défavorisées, on a pu conserver une agriculture sur tout le territoire. Il ne faut pas céder non plus sur l'aide aux jeunes agriculteurs. L'agriculture est un secteur où la rotation des capitaux est très lente. Un agriculteur qui s'installe doit attendre des années avant de gagner de l'argent. Mais il ne faut pas tout attendre de la PAC. De même qu'un petit commerçant aura parfois du mal à trouver un repreneur s'il ne baisse pas son loyer et n'accompagne pas son successeur, les agriculteurs doivent changer de culture et aider leurs successeurs. Il faut aussi que chacun assume ses responsabilités. Pour des exploitations comparables, faisant la même chose et soumises aux mêmes contraintes, les revenus varient de un à dix entre les agriculteurs ! La qualité du travail fourni par tous les exploitants n'est pas la même. L'agriculture devient de plus en plus technique. Il importe de mettre l'accent sur la formation, voire la sélection, comme c'est le cas dans l'artisanat ou l'industrie.

M. Gérard Bailly. – J'apprécie beaucoup le travail réalisé et vos propositions sur la simplification, l'environnement, l'aide à l'installation, etc. Le vrai problème est la concurrence inégale à l'intérieur de l'Europe. Comment produire des melons en France lorsque les melons espagnols arrivent en France deux fois moins chers que les nôtres ? L'Allemagne a baissé le salaire de la main d'œuvre étrangère qui est deux fois moindre que le salaire en France ! Comment être compétitif dans ces conditions ?

M. Jean Bizet. – C'est pourquoi nous demandons une harmonisation fiscale et sociale !

M. Gérard Bailly. – Certes mais la rédaction est timide ! Il faut soutenir nos exportations. Nos bêtes ne s'exportent plus. Les génisses se vendent deux fois moins cher qu'il y a trente ans alors que les charges ont augmenté ! Je ne suis pas pour la généralisation du modèle de la ferme des mille vaches, mais il est contreproductif de le montrer du doigt alors qu'il se développe à l'étranger. Voilà 50 ans que je suis élu à la Chambre d'agriculture. J'ai malheureusement l'impression que l'on n'a pas avancé et que les difficultés sont toujours là !

Mme Sophie Primas. – Cet excellent rapport témoigne de l'apport constructif du Sénat ! Il convient de repenser l'architecture de notre système de gestion des risques, de telle sorte que chaque échelon se concentre sur un type de risques. Par exemple, l'Europe pourrait assurer la régulation des marchés. Les États pourraient compenser les aléas climatiques, tandis qu'il appartiendrait aux agriculteurs de s'assurer pour couvrir les aléas de revenus, s'ils le souhaitent.

J'applaudis l'appel à la simplification. Je gère un programme Leader en région parisienne. Que de dysfonctionnements ! On demande aux agriculteurs d'investir et on les fait attendre deux ou trois ans avant de leur verser une subvention...

Il faut harmoniser les normes fiscales et sociales, mais aussi environnementales : on importe d'Espagne des produits traités avec des molécules interdites en France ! C'est inacceptable. Je forme le vœu que l'on puisse inclure dans les appels d'offre pour l'alimentation une préférence locale au titre du bilan carbone. Enfin il faut encourager la diversification et reconnaître le rôle de l'agriculture dans la transition écologique. Je voterai la résolution sans hésiter.

M. Pierre Cuypers. – Je souscris à ces propos. Le « verdissement » à ses limites. Le mot sonne bien, certes, mais il nuit à notre compétitivité ! Nos normes aussi nous empêchent d'accéder à certains marchés. Nous devrions au contraire faciliter l'accès à de nouveaux débouchés. La France a des surfaces disponibles qu'elle doit mieux valoriser.

M. Ladislav Poniatowski. – Votre travail est remarquable. Nos résolutions sont destinées à faire connaître au Gouvernement la position du Sénat. Le gouvernement en fera ce qu'il veut. Pourquoi ne pas aller plus loin en organisant un débat en séance publique ? Le ministre que nous avons auditionné hier a semblé ouvert. Vos comparaisons sont révélatrices. Vous montrez qu'en Allemagne la puissance publique n'a qu'un seul objectif : la compétitivité des exploitations et des entreprises. L'Espagne et l'Italie tendent à faire pareil. Dès lors vous avez raison de poser la question : quelle agriculture veut-on ? Pour quels objectifs ? Nous poursuivons trop d'objectifs. Il faudrait en cibler quelques un, mais vous ne dites pas lesquels.

M. Jean Bizet, président. – Chaque résolution européenne fait l'objet d'un suivi de la part de la commission des affaires européennes. Chaque année le secrétaire général aux affaires européennes nous adresse des bilans à cette fin. En trois ans, on constate que les préconisations de nos résolutions ont été intégralement suivies dans la moitié des cas. Dans 25 % des cas, on a été écouté partiellement. L'agriculture française est plurielle, il est plus difficile qu'en Allemagne de définir une stratégie. Élu du même département que le ministre de l'agriculture, et m'entendant très bien avec lui, je suis persuadé qu'il accepterait l'idée d'un débat à la rentrée. Le prochain cadre financier pluriannuel se décide dès maintenant.

M. Martial Bourquin. – Il sera difficile de préserver le budget de la PAC après le « Brexit ». Pourtant le changement climatique, l'exigence d'indépendance alimentaire, l'importance de l'agriculture justifient que l'Europe ne baisse pas la garde dans la défense de son agriculture. L'aspect positif de la réorientation de la PAC est que les disparités entre les régions montagneuses et de plaine, entre éleveurs et céréaliers ont été atténuées, même s'il reste beaucoup à faire.

Plus d'un milliard d'euros est prévu pour la défense de l'élevage. C'est important car notre solde est négatif en ce secteur. Le premier pilier sera renforcé. Seules la France et l'Allemagne appliquent l'aide aux 52 premiers hectares. Il faut veiller à ce que tous les pays l'appliquent sinon nous serons en situation de fragilité. Quant au verdissement, je constate que là où les producteurs passent au bio, ils ne subissent plus les prix mais les font. Il en va de même dans les zones d'AOP ou d'IGP. Le verdissement n'est pas un boulet à trainer, qui serait contraire aux intérêts de notre agriculture. La demande des consommateurs pour ces productions va croître. Si notre agriculture ne suit pas, cette demande sera satisfaite par des importations !

Mme Patricia Schillinger. – Mon fils agriculteur n'a pas pu s'installer. Je connais les difficultés. Je suis d'accord avec Gérard Bailly, il faut être vigilant face aux distorsions de concurrence. En Alsace, les produits allemands sont moins chers. Désormais même nos bêtes sont abattues en Allemagne, alors que les normes de sécurité y sont bien moindres. Une harmonisation intra-communautaire s'impose. Le point 27 de la proposition de résolution « *appelle la Commission européenne à veiller au respect de l'égalité...* ». Je propose de remplacer « *appelle* » par « *exige* », terme beaucoup plus fort.

M. Jean Bizet, président. – Je n'ai pas d'objection.

Mme Anne-Catherine Loisier. – La surprime des 52 premiers hectares n'est pas pertinente partout. Dans le bassin allaitant de Bourgogne, où l'on fait de l'élevage extensif, 52 hectares ce n'est pas suffisant pour vivre ! Ces éleveurs subissent une double peine, un marché en crise et un abandon par la PAC.

M. Claude Haut, rapporteur. – Je me félicite que, sur un sujet aussi complexe, nous soyons parvenus à un tel consensus sur le diagnostic et sur la nécessité de poursuivre la PAC au-delà de 2020 dans les meilleures conditions possibles. J'espère que notre résolution sera suivie d'effets !

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Ce travail n'a pas été simple, effectivement, et nous sommes parvenus à proposer une résolution alors que les professions agricoles n'ont pas défini de position commune – et que le ministère était, du fait du calendrier électoral, dans une position assez particulière. En fait, cette résolution est la première proposition française sur le sujet ; notre convergence me rassure et me conforte, car pour que la France pèse à l'échelon européen, il faut que le Gouvernement, le Parlement et les professionnels aillent dans le même sens.

Les aspects financiers, ensuite, dépendent de notre volonté politique : allons-nous accorder, ou pas, une place stratégique à l'agriculture ? D'autres pays l'ont fait et notre position consiste à affirmer clairement, alors que la France a perdu des positions, l'importance stratégique de l'agriculture, pour tous nos territoires.

Enfin, la France ne sera forte que si elle a une position commune, largement débattue : il ne faut pas se limiter à cette première étape, que représente notre résolution !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Il faut retrouver la fierté d'une France agricole. L'enjeu concerne, bien au-delà des agriculteurs dont le nombre diminue, tous nos territoires, en particulier avec les salariés de l'agro-alimentaire. Le budget de la PAC est le nerf de la guerre, mais les instances européennes ne nous donnent guère de visibilité, nos visites à Bruxelles l'ont confirmé, c'est inquiétant.

On parle encore de PAC, mais elle est de moins en moins commune, tant les États membres se concurrencent, sans parler des États hors Union européenne. C'est bien pourquoi il faut conduire un débat de fond, parvenir à un engagement politique véritable, pour les années à venir.

La réponse ne saurait être unique ; elle passe par une palette d'outils qu'il faut mettre à disposition des agriculteurs face à la crise – laquelle est diverse, comme les territoires le sont.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Les autorités européennes disposent d'une réserve de crise d'un montant de 500 millions d'euros, mais elles sont très réticentes à l'utiliser, nous l'avons vérifié à Bruxelles. Je crois en une architecture globale de la gestion des crises, qui articule clairement les fonctions de chaque niveau, de l'échelon européen à l'agriculteur même, en passant par les États et par les organisations professionnelles. La question est posée de la création d'un troisième pilier, pour la gestion de crise – mais nous savons que la volonté politique manque, pour le moment.

Même chose pour les outils : ils sont sur la table, disponibles, mais il manque encore de la volonté politique pour aller plus loin. Nous ne gagnerons qu'en créant de la confiance - et nous avons encore bien du travail devant nous !

Mme Élisabeth Lamure, présidente. - Merci à tous pour ce débat, je me réjouis de cette réunion de nos forces, entre commissions, elle démontre l'importance économique de l'agriculture pour notre pays. Oui, nous devons faire des propositions concrètes pour la simplification administrative et normative, au service d'une agriculture moderne. De même, l'harmonisation fiscale, sociale et environnementale est nécessaire, ou bien la politique agricole ne sera plus commune, mais seulement concurrentielle. Enfin, le deuxième pilier n'est pas suffisamment utilisé puisque 1,4 milliard d'euros de crédits ne sont pas dépensés, ce que je ne m'explique toujours pas.

M. Jean Bizet, président. - Il faudra aussi, au-delà de l'harmonisation fiscale, sociale et environnementale, se pencher sur celle de la communication : la cacophonie des agences nationales et des autorités européennes crée de la confusion, préjudiciable à la confiance.

L'agriculture est stratégique, d'autres États continents ne s'y sont pas trompés, qui y consacrent bien plus de moyens que nous, les Européens : il faudra le souligner lorsque le budget 2020-2027 sera défini, nous devons viser au moins le maintien du budget actuel.

Le partage de la valeur est essentiel, c'est la raison même des états généraux de l'alimentation. Il faut confirmer la *Task force* et donner la primauté à l'agriculture sur la concurrence. La politique européenne de la concurrence, définie en 1957, n'a pas évolué au rythme du monde économique. Ce matin, nous avons validé la proposition de résolution européenne de Catherine Morin-Desailly, appelant des mesures conservatoires en cas de position dominante pour éviter que se forment des avantages économiques indus - car le temps économique va plus vite que le temps juridique et politique.

Il faut aller plus loin que l'organisation des producteurs, admettre que l'entente puisse devenir la règle en agriculture ; car en face, les centrales d'achat se sont déjà concentrées. Il n'y en a plus que quatre. Aux États-Unis, l'entente entre producteurs a été rendue possible par le législateur dès 1922. Sur ce sujet, il faut faire comprendre au monde économique que la volonté politique est là, qu'elle décide des règles.

La diversification agricole donne la possibilité aux agriculteurs d'être pleinement acteurs de la société d'aujourd'hui. La méthanisation à l'allemande n'est guère satisfaisante...

M. Ladislav Poniowski. - Elle fonctionne pourtant bien !

M. Jean Bizet, président. - Peut-être, mais elle utilise des céréales nobles, il y aura des décalages avec le prix du foncier. Il faut ouvrir le

champ, inclure le photovoltaïque, méthaniser à la ferme : autant de vecteurs pour rendre les agriculteurs acteurs de la transition énergétique.

Je vous propose d'adopter cette proposition de résolution européenne et d'inviter le ministre de l'agriculture à en débattre dès la rentrée !

À l'issue du débat, les deux commissions autorisent la publication des conclusions des rapporteurs sous forme de rapport d'information.

La commission des affaires européennes adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne dans la rédaction suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,
- ④ Vu le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil,
- ⑤ Vu le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil,
- ⑥ Vu le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil,
- ⑦ 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 et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil,
- ⑧ Vu le rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles en date du 14 novembre 2016, présidé par l'ancien ministre néerlandais de l'Agriculture M. Cees Veerman et constitué à l'initiative du commissaire européen chargé de l'Agriculture et du développement rural, M. Phil Hogan,
- ⑨ Considérant qu'en dépit des efforts réalisés suite aux cinq réformes successives de la Politique Agricole Commune (PAC) intervenues depuis 1992, l'avenir de l'unique politique intégrée de l'Union européenne apparaît aujourd'hui grandement fragilisé par les incertitudes financières, à commencer par les difficultés consécutives au prochain retrait du Royaume-Uni ;

- ⑩ Considérant qu'à la lumière des crises agricoles des dernières années, notamment celle du lait, le filet de sécurité offert par la PAC apparaît insuffisant au regard de l'ampleur des difficultés traversées par les exploitants ;
- ⑪ Considérant, d'une façon générale, que face à la volatilité des prix agricoles, les outils de gestion de crise de la PAC ne sont ni assez efficaces, ni suffisamment réactifs ;
- ⑫ Considérant enfin que les agriculteurs doivent cesser d'être le « maillon faible » de la chaîne de production et de commercialisation, ce qui les conduit à jouer *de facto* le rôle d'amortisseurs des crises qui se succèdent ;
- ⑬ Rappelle la légitimité d'une politique agricole commune forte, simple et lisible, tant pour les agriculteurs que pour l'ensemble des consommateurs et citoyens européens ;
- ⑭ Affirme que la PAC permet de préserver la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire européenne, tout en renforçant la capacité de résistance et la durabilité de notre agriculture ;
- ⑮ Met en garde contre le risque qui consisterait, à l'avenir, à considérer la politique agricole commune comme la « variable d'ajustement » du budget de l'Union en raison à la fois du manque de ressources créé par le retrait Royaume-Uni et de l'émergence de nouvelles priorités politiques européennes ;
- ⑯ Souligne *a contrario* que la PAC demeure une priorité stratégique qui devra bénéficier, pour la période 2021-2027, d'un budget stable, à la hauteur de ses ambitions et orienté selon une logique d'efficacité maximale ;
- ⑰ Tirant les enseignements des crises des dernières années, considère que l'orientation de marché de la politique agricole commune rend indispensable de permettre aux agriculteurs d'être en mesure de faire face à la volatilité des prix agricoles, aux aléas climatiques et aux situations de force majeure ;
- ⑱ Fait valoir la nécessité absolue, d'une part, de sécuriser les revenus des agriculteurs grâce à une large palette d'instruments, notamment assurantiels, d'autre part, d'accroître la capacité de résistance des exploitations ;
- ⑲ Souhaite que la prochaine PAC traduise l'inflexion proposée par le rapport du groupe de travail (« *Task force* ») sur les marchés agricoles, publié en novembre 2016, consistant à adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et à renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne alimentaire ;
- ⑳ Juge nécessaire d'améliorer le fonctionnement des marchés agricoles par la promotion de la transparence en matière de prix, par le développement de la

contractualisation, par le renforcement du rôle des Organisations de producteurs, ainsi que par la lutte contre les pratiques commerciales abusives ;

- ⑳ Appelle de ses vœux la diversification des revenus des agriculteurs, ainsi que la perception, par ces derniers, d'une plus grande part de la valeur ajoutée ;
- ㉑ Estime que l'effort de simplification engagé par la Commission européenne doit être amplifié pour parvenir à une politique agricole commune tournée, davantage qu'aujourd'hui, vers les besoins et les attentes des agriculteurs européens ;
- ㉒ Considère que les questions environnementales doivent être appréhendées avec pragmatisme et efficacité, en s'appuyant sur le développement de la recherche et de l'innovation, tout en valorisant mieux les externalités positives de l'agriculture ;
- ㉓ Souhaite un renforcement de la politique d'aide à l'installation, ainsi qu'une meilleure prise en compte des spécificités de la situation des jeunes agriculteurs, de façon à assurer le renouvellement de la population active agricole ;
- ㉔ Rappelle son attachement aux principes de réciprocité et à la nécessité d'une concurrence loyale dans les échanges internationaux ;
- ㉕ Approuve les démarches de la Commission européenne tendant à assurer, tout à la fois, la promotion internationale de nos produits, la recherche de débouchés à l'exportation, et le respect des indications géographiques sur les marchés extérieurs ;
- ㉖ Exige que la Commission européenne veille au respect de l'égalité des conditions de concurrence sanitaires, environnementales et de production, applicables aux importations des produits agricoles des pays tiers, par rapport aux produits de l'Union européenne ;
- ㉗ Considère que les institutions européennes, ainsi que les pouvoirs publics des États membres, à commencer par les parlements nationaux, doivent pouvoir disposer d'outils de pilotage permettant d'évaluer, filière par filière et pays par pays, les conséquences *ex ante* et *ex post*, des choix opérés lors des négociations commerciales ;
- ㉘ Demande que la Commission européenne consacre autant de ressources administratives au suivi des accords commerciaux déjà signés qu'à l'ouverture de nouvelles négociations commerciales ;
- ㉙ Invite le Gouvernement à faire valoir ces orientations dans les négociations au Conseil.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- 11 janvier 2017 : audition de MM. Jacques Carles, délégué général du **groupe de réflexion Momagri**, Frédéric Courleux, conseiller en charge des études économiques, ainsi que de Mme Dominique Lasserre, conseiller en charge des relations institutionnelles.
- 18 janvier 2018 : audition de M. Xavier Audran, agricultural specialist au **Bureau des affaires agricoles de l’Ambassade des États-Unis**, au sujet de la politique agricole américaine, en général, du *Farm Bill* de 2014, en particulier.
- 25 janvier 2017 : audition de M. Patrick Ferrere, délégué général du **groupe de réflexion saf agr’iDées**.
- 1^{er} février 2017 : audition de M. Henri Brichart, vice-président de la **Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA)**.
- 8 février 2017 : audition de M. Pascal Viné, délégué général de **Coop de France**.
- 15 février 2017 : audition de MM. Claude Cochonneau et Thierry Fellmann, respectivement président et directeur économie des agricultures et des territoires de **l’Assemblée permanente des Chambres d’agriculture (APCA)**.
- 21 mars 2017 : **audition** de M. Vincent Touzot, membre du Bureau **des Jeunes agriculteurs**, et de Mme Claire Cannesson, responsable communication et affaires publiques des Jeunes agriculteurs.
- 21 mars 2017 : audition de Mme Maud Faipoux, chef du secteur Agriculture - Alimentation - Pêche au **Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**.
- 25 avril 2017 : audition de M. Jean-Christophe Bureau, professeur d’économie à l’Institut des sciences et industries du vivant et de l’environnement (**AgroParisTech**).
- 25 avril 2017 : audition de M. Franck Duclos, directeur délégué aux Politiques Sociales de la **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)**.
- 25 avril 2017 : audition de MM. Éric Legras, président de **l’Union Nationale Interprofessionnelle des Légumes Transformés (UNILET)** et Jean-Bernard Bonduelle, directeur des relations extérieures et du développement durable du **groupe Bonduelle**.
- 23 mai 2017 : audition de **l’Autorité de la concurrence**, représentée par MM. Stanislas Martin, rapporteur général, et David Viros, chef du

service de la présidente, et de Mmes Juliette Thery-Schultz, rapporteur général adjoint, et Géraldine Rousset, rapporteur.

- 23 mai 2017 : audition de MM. Jacques Pasquier, responsable national du dossier de la politique agricole commune, et Mikel Hiribarren, secrétaire général de la **Confédération paysanne**.
- 13 juin 2017 : audition de M. François Lucas, président d'honneur de la **Coordination rurale**.
- 13 juin 2017 : audition de **l'association Régions de France**, représentée par M. Gilles Mergy, directeur général, et Mmes Hélène Aussignac, conseillère agricole, et Marie-Reine du Bourg, conseillère aux relations parlementaires.
- 20 juin 2017°: audition à Bruxelles de **M. Michel Dantin, député européen**.
- 20 juin 2017°: audition à Bruxelles de **M. Éric Andrieu, député européen**.
- 20 juin 2017°: audition à Bruxelles de Mme Cristina Rueda-Catry, membre du **cabinet du commissaire Hogan**.
- 20 juin 2017°: audition à Bruxelles de Mme Virginie Jorissen, conseillère agricole de la **RP française auprès de l'Union européenne**.
- 20 juin 2017°: audition à Bruxelles de M. Pekka Pesonen, secrétaire général du **Copa Cogeca**.

ANNEXE

PARIS - 11 AVRIL 2017

DÉCLARATION PARLEMENTAIRE COMMUNE
SUR L'AVENIR DE LA PAC À L'HORIZON 2020 :

« REFONDER LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE,
UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE POUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE »

Les parlementaires de quatre Parlements nationaux se sont rencontrés au Sénat, le 11 avril 2017 pour un échange de vues sur l'avenir de la Politique Agricole Commune (PAC), à l'horizon 2020.

La Commission européenne a annoncé la publication, d'ici la fin de l'année 2017, d'une première communication sur le sujet. Dans ce contexte et afin de contribuer au lancement de ce débat public, les signataires de la présente déclaration ont souhaité, chacun à titre personnel, mais conjointement, exprimer leur attachement aux principes d'action suivants :

1. Rappeler la légitimité, au cœur d'un projet européen ambitieux et inclusif, d'une politique agricole commune à la fois forte, simple et lisible qui lie, dans une dimension plus ample, la question alimentaire aux questions environnementales et sociales. La PAC doit continuer à satisfaire les objectifs prévus dans les Traités, le développement du secteur agricole, ainsi que des objectifs sociaux plus larges ;

2. Affirmer que la PAC, qui demeure une priorité stratégique pour l'Union, afin de préserver sa sécurité et sa souveraineté alimentaires, doit renforcer la résilience et la durabilité de l'agriculture européenne. La PAC doit renforcer la capacité du secteur agricole à faire face à la volatilité des prix, aux aléas climatiques et aux situations de force majeure. Néanmoins, un tel renforcement ne doit pas intervenir aux dépens des soutiens destinés aux producteurs, qui, que cela soit de leur fait ou non, sont exposés à ces risques sur un horizon à court et à moyen terme ;

3. Souligner que cette priorité stratégique devra bénéficier, pour la période 2020-2026, d'un budget à la hauteur de ses ambitions, orienté selon une logique d'efficacité maximale, et ne pas constituer la « variable d'ajustement » du budget de l'Union. Doter la PAC de ressources suffisantes fait partie intégrante de la réponse, élaborée à l'échelle de l'ensemble de l'Union, aux défis des prochaines années. Ces défis recouvrent des dimensions très différentes, allant des conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne à l'impact potentiel de la politique commerciale sur les agricultures des États membres ;

4. La réorganisation plus globale du système des ressources propres de l'Union européenne, sur la base des recommandations du groupe de haut niveau présidé par Mario Monti, devra permettre d'assurer un financement suffisant des finalités propres de la PAC ;

5. Les ressources du budget européen destinées à la PAC devront avoir pour objectif une stratégie précise fondée sur l'élévation des normes de qualité de la production, la responsabilisation de tous les sujets de la chaîne alimentaire, le renforcement du rôle des producteurs dans la filière, l'amélioration de l'information du consommateur, ainsi que la possibilité de soutenir et d'orienter des consommations de qualité ;

6. Affirmer que l'orientation de marché de la PAC rend indispensable, face aux crises qui se succèdent, de permettre aux agriculteurs de faire face à la volatilité des prix agricoles ;

7. Souhaiter que la prochaine PAC traduise l'inflexion proposée par le rapport de la « *Task force* » sur les marchés agricoles, publié en novembre 2016, consistant à adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et à renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne alimentaire. Traiter ces questions nécessitera de mettre en œuvre les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

8. Souligner que l'effort de simplification engagé par la Commission européenne doit être amplifié, pour parvenir à une PAC tournée, davantage qu'aujourd'hui, vers les besoins et les attentes des agriculteurs européens. Une PAC réformée doit répondre aux besoins des organismes publics en charge de la gestion des mécanismes actuels de la politique agricole commune, afin de s'assurer que les avantages des mesures de simplification profitent aussi bien aux bénéficiaires des régimes d'aide, qu'aux structures administratives ;

9. Insérer de plein droit dans les politiques agricoles futures les mesures de soutien et de mise en œuvre des technologies de précision, de nature à rendre plus compétitif le secteur agricole, tout en répondant à une demande croissante d'aliments avec un moindre impact sur l'environnement ;

10. Permettre que la PAC concerne toutes les étapes de la filière agroalimentaire, de la production à la distribution ;

11. Réaffirmer l'importance de l'unité du marché intérieur, ainsi que l'importance des conditions de concurrence égales à l'intérieur de ce marché. Reconnaître également que certains états membres sont affectés de façon plus importante que d'autres par des défis spécifiques, notamment, mais pas uniquement, par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

12. Renforcer la promotion internationale de nos produits et la recherche de débouchés à l'exportation, en protégeant et en soutenant les productions d'excellence. Une PAC réformée doit encourager les producteurs à diversifier leurs productions, en particulier lorsque ce type de diversification est de nature à procurer des avantages en termes environnemental ou social, pour le soutien au développement rural.

À mi-parcours de la programmation budgétaire 2014-2020, l'examen de la politique agricole commune conduit, dès à présent, à réfléchir à son orientation stratégique à compter de 2020. Les parlementaires des Parlements nationaux de l'Union entendent participer et contribuer activement à ce débat.