



POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : TRAVERSER LE CAP DANGEREUX DE 2020

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

M. Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, MM. Claude HAUT et Franck MONTAUGÉ
Rapport n° 672 (2016-2017) – 20 juillet 2017

Ce rapport d'information a été réalisé par le groupe de suivi sur la Politique Agricole Commune (PAC), conjoint aux commissions des affaires européennes et des affaires économiques et co-présidé par MM. Jean BIZET et Jean-Claude LENOIR. Il vise à présenter des pistes de réflexion pour l'avenir de la PAC, au terme de l'actuelle planification budgétaire 2014/2020.

Ces orientations sont concrétisées dans une proposition de résolution européenne et un avis politique, dans le cadre du dialogue noué avec la Commission européenne.

Le bilan ambigu de la PAC aujourd'hui : une politique indispensable, mais insatisfaisante

A - Un fort soutien budgétaire, quoique en diminution régulière au fil du temps

Sur la période 2014/2020, la France devrait bénéficier de 62,4 milliards (Mds) d'euros courants au titre de la PAC : 52,5 Mds, soit 84 %, pour le 1^{er} pilier et 9,9 Mds, soit 16 %, au titre du 2^e pilier.

Néanmoins, la part de la rubrique 2 (constituée à 98 % des crédits PAC) dans l'ensemble du budget de l'UE passera 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.

Les montants du 1^{er} pilier, exprimés dans le tableau ci-dessous 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. Pour le 2^e pilier, les montants correspondants sont de 798 millions d'euros en 2014, et de 820 millions en 2015.

Montants de la PAC pour la France

Dotation de compromis Parlement européen/Conseil
(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	8 962,2	8 932,9	8 903,7	8 881,7	8 860	8 864,9	62 396,5

Source : SGAE octobre 2013

B - Des aides indispensables pour la grande majorité des exploitants

En 2014, 91 % des exploitations percevaient en moyenne 34 600 euros de subvention (hors aides à l'investissement), soit 23 800 euros par actif non salarié. Lesdites subventions

représentaient 82 % du résultat courant avant impôt.

Sans subvention, 61 % des exploitations auraient eu un résultat courant avant impôt négatif en 2014, contre 15 % après prise en compte des subventions.

C - Les défauts de la PAC d'aujourd'hui

1. L'insuffisante protection contre la volatilité des produits agricoles

La PAC comporte certes des mécanismes de protection, mais aucun d'entre eux n'a été conçu pour faire face aux conséquences des mouvements de prix de très grande 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 » est consacrée à l'intervention sur le marché. Il ne faut cependant pas trop en attendre, beaucoup d'États membres demeurant hostiles à des régulations administrées.

2. Les échecs et les retards de la politique de gestion des crises

La réponse des autorités européennes aux crises des dernières années a été laborieuse et systématiquement trop tardive. Cela fut particulièrement le cas, lors de l'effondrement des cours du lait en 2014/2016.

3. Un accroissement des exigences environnementales largement perçu comme tatillon, bureaucratique et punitif

L'apport de la dernière réforme de la PAC a consisté à introduire la notion de « verdissement », tout en élevant au rang de 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. 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.

4. La poursuite du vieillissement de la population active agricole

En France, les chefs d'exploitation sont encore 473 900, 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 ne s'établit globalement qu'à 80 %. Enfin, l'âge moyen des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole progresse de façon continue, pour atteindre 48,7 ans en 2014.

5. La complexité de la PAC

La simplification est considérée comme « l'Arlésienne » de la PAC. Elle apparaît aussi bien au niveau environnemental, juridique que budgétaire. 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 États membres ne sont d'ailleurs 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. Enfin, 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 ».

Les scénarios d'évolution de la PAC à l'horizon 2020

A. Anticiper un danger budgétaire manifeste, à brève échéance

1. L'inconnue de la compensation du manque de ressources résultant du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (« Brexit ») à l'échéance 2019/2020 (10 milliards d'euros par an).

2. Le difficile chantier de la prochaine programmation financière pluriannuelle 2021/2027 : afin de financer de nouvelles

priorités, la tentation risque d'être grande de vouloir dégager des marges de manœuvre, au détriment des politiques traditionnelles de l'Union européenne (UE).

B. Faire des choix et définir une stratégie

Au préalable, le groupe de suivi ne préconise pas de transposer dans l'UE le mécanisme du « Farm Bill », en raison des trop grandes différences avec le cadre budgétaire américain.

De la même manière il ne retient pas le dispositif contra cyclique du cercle de réflexions Momagri, compte tenu du risque de flexibilité asymétrique encouru : en effet, les États membres pourraient refuser d'augmenter les dépenses les « mauvaises années », après avoir pleinement bénéficié de leur diminution durant les périodes plus favorables.

En définitive, le groupe de suivi a fait le choix d'un nombre de priorités limité à **cinq**.

1. Améliorer les outils de gestion des crises

- Le cadre national doit évoluer, en assouplissant les modalités de la déduction pour aléas (DPA), d'une part, en choisissant de mettre en œuvre en France l'instrument de stabilisation des revenus (ISR), d'autre part.

- Au niveau européen, les moyens budgétaires alloués à la gestion des risques, doivent augmenter, quitte à envisager une diminution des aides directes. Les seuils de sinistre et les franchises doivent être abaissés à 20 %, pour rendre l'assurance attractive.

- Plutôt que de se focaliser sur une seule mesure, les agriculteurs doivent pouvoir disposer de toute une palette de dispositifs à utiliser en fonction de la nature des risques et du niveau de maîtrise possible de l'aléa (marché à terme, DPA, assurance récolte, assurance revenu...).

2. Organiser les marchés et « oser » plus de régulation, pour prévenir les crises au lieu de les subir, en confortant les recommandations de la « Task force »

- Assurer la primauté de la production agricole sur la politique de la concurrence, conformément aux objectifs de la PAC (art. 39 du TFUE), en acceptant les ententes entre producteurs afin d'équilibrer les rapports de force avec la grande distribution (art. 222 du règlement OCM unique).

- Maintenir les dispositifs actuels d'intervention (aide au stockage privé, stockage public, etc.). Accélérer les procédures d'intervention. Définir au niveau européen la notion de « crise », pour aboutir plus rapidement à une réaction efficace.

- Utiliser le mécanisme européen de « réserve de crise », demeuré paradoxalement

inemployé jusqu'ici. Cette réserve est abondée par prélèvement annuel de 400 millions d'euros sur les paiements directs et redistribuée s'il n'y a pas eu d'utilisation.

- Imposer plus de transparence sur les prix, en sanctionnant les pratiques commerciales abusives, en permettant aux producteurs de se regrouper sur des bases larges pour mieux négocier. Les exceptions applicables au secteur du lait doivent être généralisées à tous les secteurs.

3. Accroître la compétitivité de l'agriculture

- Améliorer la « compétitivité-prix » de l'agriculture, en utilisant tous les instruments nationaux disponibles, notamment fiscaux.

- Encourager la diversification des revenus des agriculteurs, notamment par le développement d'activités annexes comme la méthanisation ou le photovoltaïque, qui peuvent apporter d'autres ressources, plus stables dans le temps que des marchés souvent volatils.

- Soutenir les investissements numériques.

- Développer la formation continue.

4. Encourager le lien entre agriculture et territoire : pour une politique agricole et alimentaire européenne

- Conserver un soutien renforcé (1 Md d'euros d'ICHN/an) aux zones de montages et aux zones défavorisées simples.

- Garder les aides spécifiques couplées à l'élevage.

- Engager une réflexion sur la modulation des aides de la PAC en fonction de l'emploi.

5. Sortir d'une approche défensive en matière environnementale

- Simplifier les exigences environnementales.

- L'agriculture européenne rend des services à la société et à l'environnement. Les agriculteurs méritent une rémunération au titre des biens publics qu'ils produisent, les externalités positives, comme le stockage du CO₂ dans les sols par exemple.

- Encourager le renouvellement de l'approche européenne avec de véritables paiements pour services environnementaux (PSE) rendus par les agriculteurs, dans le cadre de l'un ou l'autre des deux « piliers » de la PAC.

Ces priorités (en matière budgétaire et de concurrence notamment) relèvent de décisions politiques fortes. **Après cinq tentatives successives, la nouvelle réforme de la PAC sera celle de la dernière chance.** C'est pourquoi le groupe de suivi veut engager sans délai un débat de fond avec le ministre de l'agriculture sur la future PAC. Il souhaite, à cette fin, l'organisation d'un débat, devant le Sénat, dès la prochaine rentrée parlementaire.

La proposition de résolution européenne pour une PAC renouvelée

Le rapport d'information est complété par une proposition de résolution européenne. Elle rassemble **dix-sept demandes et recommandations, regroupées en cinq grands thèmes.**

1. La proposition de résolution rappelle, 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 »*. Elle affirme également l'importance de la PAC en termes de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire européenne.

2. Le deuxième axe de la proposition de résolution a pour objet de contribuer à lever les incertitudes budgétaires hypothéquant à brève échéance 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 »*.

3. Le troisième thème est celui des **attentes des agriculteurs, au regard des crises** des dernières années. 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 (..) 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 (... de la) « 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 »*.

4. Le quatrième axe de la proposition de résolution porte sur les **modalités de fonctionnement et de gestion de la PAC**, à commencer par le soutien aux efforts de simplification déjà engagés. S'y ajoute le souhait d'un **renforcement de la politique d'aide en faveur des jeunes agriculteurs**. Puis, 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 »*.

5. Enfin, dernier axe de réflexion, la proposition de résolution consacre cinq points aux **enjeux du commerce extérieur des produits agricoles**.

Après avoir rappelé le principe de réciprocité **et exigé 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 également 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 »*.