



N° 1017

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur une **agriculture durable** pour l'**Union européenne**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. ALEXANDRE FRESCHI et ANDRÉ CHASSAIGNE,
Députés

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance LE GRIP, Nicole LE PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Xavier PALUSZKIEWICZ, Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mme Michèle TABAROT.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE	13
A. DES FAIBLESSES CONNUES	13
1. Des réussites passées	13
a. Un impact budgétaire considérable : l'exemple de la France.....	13
i. Le « premier pilier » représente 8 milliards d'euros en France	13
ii. Le « second pilier » bénéficie d'une enveloppe de 1,4 milliard d'euros en France	15
b. Des aides indispensables pour la grande majorité des agriculteurs.....	16
c. Le rôle de la PAC dans l'ouverture internationale de l'Union européenne	18
i. Une vocation exportatrice de l'agriculture européenne.....	18
ii. La dégradation du solde agricole et agroalimentaire français	20
2. Une complexité manifeste	23
a. Une perte de cohérence au fil des réformes.....	23
b. La complexité intrinsèque de la PAC	24
3. Des agriculteurs subissant de plein fouet les crises	26
a. L'insuffisante protection contre la volatilité des prix agricoles	26
b. La faible utilisation des outils destinés à pallier les effets de la volatilité.....	28
4. Un système d'aides profitant excessivement à une minorité et favorisant la concentration des exploitations	30
5. Des prix ne garantissant plus des revenus décents.....	31
a. La suppression progressive de la régulation des marchés agricoles	31
b. Des agriculteurs européens avec des revenus faibles et en diminution	32
B. UNE PAC NE RÉPONDANT PLUS AUX DÉFIS SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX	33
1. Une agriculture conventionnelle avec des effets nuisibles sur l'environnement....	33
a. Le recul de la biodiversité : l'exemple emblématique et inquiétant des oiseaux des champs	35

b. Quand la déforestation de l'Amérique du Sud nourrit les élevages européens.....	37
2. L'efficacité environnementale de la PAC remise en cause	37
a. Quand la PAC favorise des exploitations très polluantes : l'étude de Greenpeace du 24 avril 2018	38
b. Le bilan très mitigé du verdissement	39
3. Les nouvelles attentes des consommateurs européens.....	43
C. UNE PAC EN PÉRIL	44
1. Un contexte budgétaire, source d'inquiétudes	44
a. Les effets néfastes du Brexit.....	44
b. Une réduction inédite du budget de la PAC annoncée par la Commission le 2 mai 2018	45
c. L'opposition très forte de la France à la proposition budgétaire de la Commission européenne	49
2. La politique européenne la plus intégrée en voie de désintégration ?	50
a. Une tendance à un renforcement de la subsidiarité depuis 2013.....	50
b. La flexibilité, principe de base de la nouvelle architecture de la PAC post 2020...	51
i. Le socle de base de la future PAC.....	51
ii. Des plans de soutien nationaux : des États membres à la manœuvre	52
II. QUELLE TRANSFORMATION DE LA PAC POUR 2020-2030 ?	57
A. L'AGRICULTEUR COMME ACTEUR CENTRAL DE CETTE TRANSFORMATION	57
1. L'impératif de renforcer la place de l'agriculteur dans la chaîne de valeur	57
a. Des agriculteurs dépendants des subventions.....	57
b. La priorité donnée à une conception dogmatique du droit de la concurrence.....	57
2. Des évolutions récentes et encourageantes du droit de la concurrence	60
i. Un projet de directive visant à interdire des pratiques commerciales déloyales : une directive <i>a minima</i>	61
ii. L'adoption du « règlement Omnibus » 2017/2393 du 13 décembre 2017 : un début prometteur d'aménagement du droit de la concurrence	63
3. La nécessaire structuration des filières	64
4. La mise en place au niveau européen d'une transparence sur les prix et les produits.....	65
a. Un observatoire européen des prix et des marges.....	65
b. La transparence sur les produits alimentaires	65
B. QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE TRANSFORMATION ? L'AMBITION D'UNE DURABILITÉ ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE	66
1. La durabilité économique	66
a. Comment garantir des revenus aux agriculteurs ?.....	66

i. Un système d'aides contracycliques est-il réalisable ?	66
ii. La mise en place d'une épargne de précaution individuelle	69
iii. Les limites d'un système assurantiel.....	69
b. Développer des exploitations performantes et innovantes.....	70
c. Soutenir l'innovation et la recherche	72
d. Sortir de l'ornière en créant de la valeur : la nécessaire montée en gamme	73
2. La durabilité sociale.....	75
a. La protection des emplois dans les zones rurales et vulnérables.....	75
i. Une PAC jusqu'à présent « indifférente » à l'emploi	75
ii. La future PAC devra assurer un taux d'emploi compatible avec le maintien de l'activité dans les zones rurales.....	76
b. Le renouvellement des travailleurs de la terre, un enjeu fondamental	78
c. L'agriculture comme vecteur principal d'une revitalisation rurale	82
3. La durabilité environnementale	83
a. La rémunération des services environnementaux.....	83
b. L'importance d'une logique de résultats.....	85
c. L'indispensable réduction de l'utilisation des phytosanitaires.....	86
i. Une réduction si difficile à amorcer : le cas de la France.....	86
ii. L'absence de position commune à l'échelle européenne	87
iii. Des alternatives au glyphosate existent selon l'Institut national de recherche agronomique (INRA)	88
d. Le rôle crucial des prairies	89
e. Mettre en place un programme transversal visant au stockage du carbone dans les sols.....	90
f. Valoriser l'utilité écologique des protéines végétales.....	91
g. Créer un paiement environnemental en faveur du secteur des ovins et des caprins	91
h. Tirer profit de la diversité des territoires et des exploitations.....	92
III. VERS UNE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE EN 2030.....	95
A. ASSURER UNE NOUVELLE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE EUROPÉENNE	95
1. Le souvenir traumatique des pénuries alimentaires de la seconde guerre mondiale à l'origine de la PAC.....	95
2. La souveraineté alimentaire européenne face aux négociations commerciales.....	96
i. Les Rapporteurs militent pour la mise en avant d'une nouvelle souveraineté alimentaire européenne à l'horizon 2030.....	98
ii. Les Rapporteurs souhaitent que l'Union européenne s'inspire des autres puissances agricoles mondiales qui n'ont pas renoncé à une politique agricole ambitieuse	99

3. Les enjeux du commerce extérieur	103
B. VERS UNE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE (PAAC) POUR 2030	106
1. Développer l’agriculture biologique, une activité économique aux forts enjeux économiques et environnementaux	106
2. Favoriser une agriculture durable, inscrite dans le territoire et en lien avec la société civile.....	110
3. La Haute Valeur Environnementale, un levier pour réussir la transition agro-écologique à grande échelle	111
TRAVAUX DE LA COMMISSION :	115
<i>TABLE RONDE SUR L’AVENIR DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE DU MERCREDI 23 MAI 2018.....</i>	117
<i>PRÉSENTATION DU RAPPORT ET EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE LE JEUDI 31 MAI 2018.....</i>	131
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE.....	151
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	157
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	163
ANNEXES	169
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	171
ANNEXE N° 2 : TABLE DES SIGLES.....	177

INTRODUCTION

La Politique Agricole Commune (PAC) n'est pas une politique du passé dont il faudrait réduire la part dans le budget européen.

Si la PAC constitue toujours le premier budget de l'Union, elle n'est plus le « colosse budgétaire » des années 1960-1970. Sa part dans les dépenses communautaires n'a cessé de décroître, pour atteindre moins de 40 % aujourd'hui, contre les deux tiers au début des années 1980. Et les Rapporteurs souhaitent rappeler que le coût de la PAC ne représente guère que 100 euros par habitant et par an.

En réalité, la PAC conserve une légitimité et une modernité intacte : répondre au défi alimentaire, sur le plan quantitatif et qualitatif. Elle est une politique européenne stratégique.

Les objectifs de la PAC sont inscrits dans le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le traité consacre aujourd'hui encore 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, dans une rédaction identique à celle du traité de Rome en 1957. En soixante ans, seule la numérotation a changé.

Article 39 du TFUE

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.

L'ensemble des plus-values liées à sa mise en œuvre à une échelle européenne font de la PAC une politique européenne d'avenir pour l'Union européenne et d'importance majeure pour la France. Les Rapporteurs veulent rappeler que la PAC est une politique fondatrice et structurante de la construction européenne. Et qui doit aujourd'hui répondre à des enjeux fondamentaux pour l'avenir de la société européenne : enjeux de sécurité alimentaire et sanitaire, enjeux économiques et sociaux, environnementaux et géopolitiques.

- Une PAC justifiée par des fondements qui restent d'actualité

La PAC est une des premières politiques de l'Union européenne et la seule qui soit pleinement intégrée. Elle traduit le choix des États de mettre en commun leurs ambitions et leurs moyens pour reconstruire leurs économies et remédier à leur dépendance alimentaire aux importations. Depuis le traité de Rome jusqu'au traité de Lisbonne (art. 38), la définition et la mise en œuvre de la politique agricole relèvent du niveau européen.

L'article 39 du TFUE précise les objectifs assignés à cette politique agricole européenne, et en particulier : « *accroître la productivité de l'agriculture* », « *assurer un niveau de vie équitable à la population agricole* », « *stabiliser les marchés* », « *garantir la sécurité des approvisionnements* » et « *assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ».

Les objectifs inscrits dans le traité constituent la première source de valeur ajoutée européenne. L'objectif de souveraineté alimentaire ne peut être considéré comme acquis dans la durée, une analyse récente suggère que les besoins mondiaux alimentaires pourraient augmenter de 50 % à 69 % sur la période 2010-2050.

- La PAC au service de l'économie européenne, puissance agroalimentaire de premier plan

En modernisant et en renforçant la compétitivité des secteurs agricole et agroalimentaire, la PAC a assuré à l'Union européenne sa sécurité alimentaire, tout en développant sa puissance économique, comme en témoigne l'excédent commercial de l'Union européenne de plus de 16 milliards d'euros en 2015 sur le plan agroalimentaire.

Les exportations agricoles ont atteint 129 milliards d'euros en 2015 (7 % de l'ensemble des produits exportés par l'Union européenne), soit une progression annuelle de 5,7 %, confortant la position de l'Union européenne en tant que première puissance exportatrice (et importatrice) agroalimentaire mondiale. Ces résultats commerciaux obtenus sur un large éventail de produits provenant de tous les secteurs de la chaîne de valeur montrent le rôle de la PAC dans l'adaptabilité d'un secteur qui contribue à la création d'emplois et à la croissance à l'échelle européenne.

La France est la première puissance agricole de l'Union européenne. Elle représente 17 % de la production européenne agricole devant l'Allemagne (13 %) et l'Italie (13 %).

Depuis 2000, le déficit de la balance commerciale française s'est considérablement accru à l'exception des secteurs agricole et agroalimentaire pour lequel l'excédent s'est maintenu. Les produits agroalimentaires (bruts et transformés) constituent le troisième excédent commercial de la France, derrière le matériel de transport et les produits chimiques, parfums et cosmétiques.

L'exportation vers les « pays tiers » représente plus de 35 % des exportations agroalimentaires françaises (soit le premier exportateur de l'Union européenne). L'excédent commercial français est même réalisé à plus de 70 % à destination des pays tiers.

- Les objectifs de la PAC ont évolué pour prendre en compte les enjeux environnementaux

La PAC, à travers la rémunération croissante des externalités positives de l'agriculture, répond à 13 des 17 objectifs de développement durable qui sont au cœur du projet européen. La PAC offre un cadre commun pour relever, à l'échelle de l'Union européenne, les défis du changement climatique, les enjeux de biodiversité, de la préservation des ressources naturelles sur lesquels l'Union européenne a pris collectivement des engagements forts. La PAC prévoit un ensemble d'outils complémentaires adaptés aux spécificités des territoires européens pour stimuler la production de biens publics environnementaux. La PAC est également la seule politique favorisant la production de biomasse en vue de contribuer à la transition de l'économie européenne vers une économie bas-carbone à travers le développement de la bioéconomie.

En France, au-delà de la mise en place du paiement vert, le montant total des financements publics (de toutes origines) consacrés aux mesures agro-environnementales et climatiques sur la période 2014-2020 a été doublé par rapport à la période 2007-2013.

L'agriculture biologique est en pleine croissance avec, en 2016, près de 118 000 emplois directs et une croissance annuelle moyenne de 9 % par an depuis 5 ans. En 2017 le nombre d'agriculteurs convertis à l'agriculture biologique s'élève à 36 664, soit une hausse de 13,6 %. En 2016, l'agriculture biologique représentait 5,8 % des surfaces agricoles utiles françaises, ce qui fait de la France le pays ayant la plus grande superficie destinée à l'agriculture biologique.

- La PAC dynamise les zones rurales qui se dépeuplent

L'Union européenne compte 14 millions d'exploitations agricoles et les secteurs agricole et agroalimentaire représentent un total de 44 millions d'emplois dans l'Union européenne, soit deux fois plus que le nombre de personnes employées dans les secteurs européens de l'automobile et de l'aviation réunis.

La PAC participe au maintien de l'activité agricole sur le territoire européen pour stabiliser le nombre d'actifs dans ces secteurs stratégiques.

Le revenu des agriculteurs reste néanmoins largement inférieur à la moyenne des revenus dans l'Union européenne. Ces dernières années, le revenu agricole a représenté entre 53 % et 64 % du revenu moyen européen ⁽¹⁾.

(1) *Données sur 2007-2013. CAP post-2013: Key graphs & figures. Evolution of agricultural income as a share of average income in the economy (mars 2017).*

L'absence de subventions entraînerait l'arrêt d'activité de 30 % des exploitations agricoles ⁽¹⁾, principalement dans des territoires où la présence d'agriculteurs est essentielle à la dynamique du tissu rural et à l'entretien des paysages, notamment en zone de montagne.

À l'échelle de l'Union européenne, l'ensemble des aides représente en moyenne plus de 30 % du revenu des agriculteurs ⁽²⁾.

- La PAC offre un coût budgétaire limité pour une politique totalement intégrée

La mise en œuvre de la PAC se fait à un coût moins élevé que ce qu'il aurait été si les États membres avaient mené des politiques agricoles distinctes ⁽³⁾.

Ramené au citoyen européen, le budget de la PAC équivaut à une dépense de 30 centimes par jour.

Les dépenses relatives à la PAC représentent 0,38 % du revenu national brut de l'Union européenne en 2015. Cette valeur, en diminution constante depuis 1995, est largement inférieure aux dépenses agricoles des pays développés. En comparaison, quand le *Farm Bill* américain investit un dollar pour soutenir son secteur agricole qui en produit 1,80 \$, la PAC dépense 1 € pour le secteur agricole européen qui en produit lui 4 € ⁽⁴⁾.

Le présent rapport a pour objet, partant de ces constats, de dresser un bilan d'ensemble de la PAC et surtout de décrire les scénarios envisageables pour l'avenir en se fondant sur l'objectif d'une agriculture durable pour l'Europe à l'horizon 2030.

L'agriculture durable telle que la conçoivent les Rapporteurs repose sur trois piliers : un pilier social, un pilier économique et un pilier environnemental. Il n'existe pas de hiérarchie entre ces trois piliers qui sont indissociables.

Les Rapporteurs souhaitent l'émergence au niveau de l'Union européenne d'une vision commune pour une agriculture et une alimentation durables.

Cette vision est celle d'une Europe dans laquelle la nourriture est saine et accessible à tous. C'est aussi un monde dans lequel les ressources naturelles sont gérées de manière à préserver les écosystèmes et dans lequel les agriculteurs ont la possibilité de participer activement au développement économique et bénéficient de conditions de travail décentes, au sein d'un système de prix juste.

(1) *Projet européen FP7 CAP-IRE: "Assessing the multiple impacts of the Common Agricultural Policies (CAP) on rural economies" (2011).*

(2) *Source: CAP post-2013: Key graphs & figures. Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2011-15 average).*

(3) *Construire notre avenir commun- Défis politiques et moyens budgétaires de l'Europe élargie. COM, 2004.*

(4) *Source : Données OCDE.*

Ce rapport est le fruit d'un travail important et intense mené d'octobre 2017 à mai 2018 et qui a comporté trois déplacements à l'étranger à Bruxelles, en Pologne et en Italie, deux déplacements dans leur circonscription respective ainsi que près de cinquante auditions à Paris. Il a également été nourri par les réflexions issues de la table ronde organisée par Mme la Présidente de la commission des affaires européennes, Sabine Thillaye, le 23 mai dernier et qui a rassemblé les acteurs syndicaux agricoles français et trois eurodéputés : MM. Michel Dantin, Herbert Dorfmann et Paolo De Castro.

I. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

Les Rapporteurs ont identifié plusieurs éléments de critique à l'égard de la PAC. Certaines critiques sont anciennes et tiennent à la complexité de sa mise en œuvre. D'autres faiblesses sont liées à une appréhension des agriculteurs face aux défis à venir, au premier rang desquels figure le « Brexit », et à l'incertitude budgétaire qui l'accompagne.

Ces faiblesses entretiennent la défiance des citoyens et des agriculteurs envers une PAC dont ils ne parviennent pas clairement à identifier les priorités, même avec la distinction entre ses deux piliers.

Plus inquiétant, la PAC est non seulement perçue comme coûteuse mais aussi comme peu efficace du point de vue des agriculteurs eux-mêmes. La PAC doit-elle accompagner tous les modèles agricoles, même les plus performants ? Il en résulte des contradictions, notamment entre une demande de réelle stabilisation des revenus et la critique récurrente des paiements directs qui agissent pourtant comme un filet de sécurité. La PAC a peut-être trop cherché à répondre à toutes les attentes du monde agricole et des citoyens européens, au risque d'introduire ces contradictions entre ses outils.

A. DES FAIBLESSES CONNUES

1. Des réussites passées

a. Un impact budgétaire considérable : l'exemple de la France

Le budget de la PAC est dominé par les paiements directs (premier pilier) : 37 milliards d'euros sur 54 milliards. Pour ce qui est des aides directes, 32 milliards sur les 37 sont découplés et attribués quelle que soit la situation des marchés en fonction de la superficie des exploitations. Les soutiens au développement rural (second pilier) s'élèvent à 14 milliards d'euros auxquels il faut ajouter les cofinancements par les États membres. Les dépenses résiduelles, soit 3 milliards d'euros (5 % du budget total de la PAC) concernent essentiellement les coûts de l'intervention sur les marchés agricoles : fonds de crise, stockage, régulation...

7 millions d'exploitations sur le territoire européen touchent des paiements directs, sur 90 % de la surface agricole utile européenne.

i. Le « premier pilier » représente 8 milliards d'euros en France

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. La France bénéficie, de 2014 à 2020, de 62,4 milliards 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)

Années 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
2nd 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	8 860,0	8 864,9	62 396,5

Source : Commission européenne

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 de l'exploitation ;

- 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.

ii. Le « second pilier » bénéficie d'une enveloppe de 1,4 milliard d'euros en France

La France bénéficie de 9,9 milliards 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.

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 rural. S'y ajoutent quelques dizaines de millions d'euros pour la pêche.

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 européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Les mesures du second pilier sont désormais classées en six 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 six 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 mutualisation. 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).

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 ultrapériphériques.

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), 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.

b. 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 dans une économie de marché. 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 euros en moyenne (hors aides à l'investissement), soit 23 800 euros 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.

Depuis 2003, les 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 cependant 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, sans toutefois atteindre les objectifs fixés initialement pour 2018.

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'Union européenne verront cet écart se réduire d'un tiers. D'ici 2020, le niveau minimum est fixé à 196 €/ha (prix courants).

- 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 concernent l'environnement, la santé animale et les conditions d'exploitation.

En bref, les aides de la PAC sont absolument indispensables aux agriculteurs européens. Les revenus agricoles sont très dépendants des aides. L'ensemble des aides représente 30 % du revenu des agriculteurs européens.

En France, les aides directes représentent 46 % du revenu des agriculteurs. En moyenne, en France, elles dépassent 100 % des revenus des élevages bovin et ovin et plus de 40 % des revenus dans les céréales.

Hors aides publiques, la valeur ajoutée dégagée par les exploitations agricoles serait négative pour 25 % des exploitations en France et 30 % en Europe.

c. Le rôle de la PAC dans l'ouverture internationale de l'Union européenne

i. 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 mondiales 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 2014.

EXPORTATIONS EN VALEUR

(milliards 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

(milliards de dollars courants)

Principaux pays exportateurs	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	68,7
Fédération de Russie	11,5	34,9	38,6	40,7	38,1
UE à 28	219,7	458,2	516	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

(milliards de dollars courants)

Principaux pays exportateurs	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 un 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) en raison du contexte défavorable suscité par l'embargo et les sanctions.

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 d'être confortée par une politique commerciale appropriée.

ii. La dégradation 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.

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.

Les échanges extérieurs français font ressortir une situation de déclin relatif. Sur une période de quinze ans, l'écart de performance, tant par rapport à l'Allemagne qu'aux Pays-Bas, s'est beaucoup creusé. 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 dans le domaine agricole.

ÉCHANGES AGROALIMENTAIRES

(en milliards d'euros)

	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
<i>vers l'UE</i>	26,4	33,6	38,3	39,3	37,8	37,8	37,2
<i>vers pays tiers</i>	10,9	15,6	19,5	20,9	20,2	22,3	-
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
<i>de l'UE</i>	19,7	29,1	32,5	34,1	33,9	35,0	36,4
<i>des pays tiers</i>	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
<i>avec l'UE</i>	6,7	4,4	5,8	5,2	3,9	2,8	0,8
<i>avec pays tiers</i>	2,6	3,7	5,9	6,0	5,2	6,5	5,3

Les performances françaises sont 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'euros, 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.

En 2017, l'année n'a pas été bonne pour le solde des échanges agroalimentaires français.

L'excédent des échanges agricoles recule de nouveau de 0,4 milliard. C'est le plus bas niveau depuis 2009 avec une tendance baissière depuis 2012. Surtout, la France est en déficit sur ses échanges de produits bruts pour la première fois depuis 30 ans (0,5 milliard). Est en cause la contraction importante de céréales du fait de la mauvaise récolte de 2016. À cela s'ajoute un déficit commercial de la filière fruits et légumes qui continue de se creuser, pour atteindre 6,4 milliards.

En 2017, l'excédent en produits agroalimentaires transformés progresse légèrement de 0,4 milliard par rapport à 2016, pour atteindre 6,2 milliards d'euros.

La hausse des exportations de sucre y a contribué, mais c'est surtout le secteur des vins et spiritueux qui continue de tirer le commerce extérieur atteignant 11,5 milliards, alors que les échanges en produits laitiers et viande reculent. Les Rapporteurs estiment que nos échanges extérieurs ne peuvent pas reposer sur le seul dynamisme des exportations de vins et de spiritueux.

Parallèlement, les exportations allemandes de produits agricoles ont battu un nouveau record en 2017 : 73 milliards d'euros (+ 4 % sur un an).

Depuis 2001, elles ont été multipliées par 2,5. L'Allemagne, qui exporte en premier lieu des produits laitiers et de la viande, confirme ainsi sa position de troisième exportateur mondial, derrière les États-Unis et les Pays-Bas. Cette progression observée depuis plusieurs années s'explique d'abord par la conjoncture car la demande est bonne dans les pays de l'Union européenne (77 % des exportations de produits agricoles), comme dans les pays situés en dehors de l'Union, où le « *made in Germany* » gagne du terrain depuis 10 ans. L'augmentation de la population comme du revenu par habitant en Chine, en Inde ou encore en Asie du Sud-Est dope la demande pour les produits allemands.

Le succès du secteur agroalimentaire allemand s'explique aussi par des coûts moins élevés liés à de fortes économies d'échelle des grands abattoirs situés notamment dans le nord et l'ouest du pays, la grande compétitivité des fermes et élevages allemands avec l'emploi de travailleurs détachés notamment les éleveurs de porcs ou les grosses laiteries implantés notamment dans le *Land* de Mecklembourg–Poméranie-Occidentale.

En matière d'élevage porcin, en dix ans, l'Allemagne a distancé la France longtemps bien mieux placée à l'échelle mondiale. À quoi tient cet essor ? Premièrement, l'accord, en 1999, sur la sortie du nucléaire entre Gerhard Schröder et les Verts s'est traduit par « *un essor considérable du photovoltaïque, de l'éolien et de la méthanisation et parallèlement des élevages* » rappelle M. Guillaume Roué, président de l'interprofession Inaporc. En effet, le kilowatt d'électricité produit sur les exploitations agricoles fut acheté très cher, constituant en soi de nouvelles primes qui n'existaient pas en France. Deuxièmement, en Allemagne, il a également été possible d'utiliser le maïs comme carburant dans les méthaniseurs, ce qui a triplé la valorisation du maïs alors qu'en France la controverse sur l'utilisation de céréales à des fins non alimentaires a empêché cette possibilité. Troisièmement, l'application de la directive sur les travailleurs détachés dans les abattoirs a encore accru l'écart de compétitivité entre les deux pays. La différence par salarié a atteint 16 000 euros par an. En conséquence, l'Allemagne est passée d'une production de 35 millions de porcs en 1998 à 50 millions en 2017.

**SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE FRANÇAISE
AVEC LES PAYS TIERS**

(en milliards d'euros)

	2015
Poissons et crustacés	- 2,19
Fruits	- 1,87
Café, thé, maté et épices	- 1,70
Légumes	- 0,70
Aliments pour animaux	- 0,57
Préparations aliments divers	0,74
Préparations à base de céréales	0,89
Laits et produits laitiers	1,63
Céréales	3,02
Boissons	7,69

Source : Douanes

**SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE FRANÇAISE
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

(en milliards d'euros)

	2015
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

Source : Ministère de l'économie et des finances

2. Une complexité manifeste

a. Une perte de cohérence au fil des réformes

Les objectifs premiers de production agricole de la PAC ont été progressivement passés au second plan alors que 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.

Cette perte de cohérence d'ensemble de la PAC résulte de l'accumulation des réformes depuis 1992.

Et cette réforme permanente semble 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 répondent donc à des situations conjoncturelles, mais à aucun moment ne donnent une vision de long terme tant aux agriculteurs qu'aux citoyens.

b. La complexité intrinsèque de la PAC

La complexité de la PAC a avant tout des conséquences pratiques évidentes pour chaque exploitant pris individuellement. Et les agriculteurs des États membres se plaignent d'un trop grand nombre d'aides et de procédures, de l'insécurité juridique. Au sein des personnes auditionnées par les Rapporteurs, d'aucuns parlent pour les agriculteurs d'« embolie », de système administratif ubuesque ou kafkaïen qui confine à l'absurde.

M. Peka Pesonen, secrétaire général de la Copa-Cogecca déclare : « *La complexité et la bureaucratie excessives de la PAC nuisent aux agriculteurs. C'est pourquoi la politique doit être simplifiée, afin qu'ils puissent se concentrer sur ce qu'ils font de mieux : produire de la nourriture* ».

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

Pourtant, les institutions européennes ainsi que les ministères de l'Agriculture des États membres ont mené plusieurs chantiers de simplification. En cela, la simplification pourrait être considérée comme l'Arlésienne de la PAC. 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 Direction Générale de l'Agriculture et du Développement rural (DG AGRI) de la Commission européenne 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. Dans les conclusions adoptées le 11 mai 2015 du Conseil « Agriculture et pêche », l'accent a été mis sur la possibilité de simplifier les actes délégués et les actes d'exécution.

Parallèlement et 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 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 a fait partie du champ des discussions sur le « Règlement Omnibus ».

Les Rapporteurs ont été frappés par le consensus autour du thème de la complexité. Pour eux, une PAC plus simple, c'est d'abord une PAC portant des objectifs politiques clairs offrant une vision de l'agriculture européenne dans vingt ans. Il faut remettre la PAC en perspective et sortir de cet état permanent de gestion de crise.

La réforme issue du traité de Lisbonne a conduit à une nouvelle géographie des pouvoirs décisionnels de la PAC, qui résulte de la codécision. Les États membres – à travers le Conseil – et le Parlement européen, désormais à égalité dans la prise de décision, ont été très actifs pendant les trilogues. Certes il en a résulté une plus grande flexibilité dans la nouvelle PAC mais également une plus grande complexité liée au cumul de la défense des intérêts nationaux de chacun des États membres.

En France, les régions ont à mettre en œuvre leur programme de développement rural régional, en concertation avec l'État. Elles définissent désormais la programmation des actions, assurent le pilotage des programmes et le paiement des aides. Cette gestion décentralisée des aides FEADER par les régions depuis 2015 ne s'est pas faite sans difficultés et retards de paiements.

Si les agriculteurs, comme la Commission européenne, aspirent à davantage de simplification, c'est surtout de la lisibilité qui est nécessaire aux yeux des Rapporteurs.

En vue d'une plus grande efficacité, les aides doivent être ciblées et réparties entre ceux qui en ont le plus besoin, mais des critères et des exclusions sont alors nécessaires. Cet état de fait peut renforcer le sentiment que les dispositifs sont complexes.

Toutefois, l'effort de simplification ne peut pas conduire à une uniformisation trompeuse : les agricultures européennes demeurent très diverses et une politique commune à l'échelle de l'Union européenne ne peut éviter une dimension de complexité. Les Rapporteurs insistent donc sur l'idée suivante : toute simplification doit se faire en faveur des agriculteurs bénéficiaires des aides de la PAC. Ce n'est qu'à cette condition que la défiance entre les producteurs et les instances publiques pourra être levée.

Cette simplification qui doit aller dans le sens d'une plus grande lisibilité de la PAC pourrait avoir les trois objectifs suivants :

- une sécurité juridique accrue ;
- un moins grand nombre de procédures pour les agriculteurs ;

- la définition d'une stratégie globale afin d'éviter le sentiment d'empilement de couches successives sans cohérence d'ensemble, sinon l'effet qu'une mesure pallie les aspects négatifs d'une autre.

3. Des agriculteurs subissant de plein fouet les crises

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.

Les principales causes de la volatilité identifiées par les économistes sont les suivantes :

- du fait de la longueur du cycle de production, l'offre agricole est relativement inélastique à court terme, ce qui signifie que les agriculteurs ne peuvent pas réagir immédiatement aux signaux du marché ;
- les produits agricoles et alimentaires sont majoritairement périssables, ce qui signifie qu'il est plus difficile de les stocker à moyen et long terme ;
- la production agricole disponible en année $n + 1$ est difficile à anticiper en année n , dans la mesure où son niveau dépend largement des conditions climatiques ;
- la demande en produits alimentaires est relativement déconnectée des fluctuations leur prix.

S'y ajoutent cinq facteurs supplémentaires davantage liés à la conjoncture actuelle au sens large :

- l'augmentation de la population mondiale et les changements d'alimentation, par exemple, l'augmentation de la consommation de protéines animales ;
- les conséquences climatiques sur les volumes produits sont d'autant plus importantes que les pays concernés par ces aléas ont une part active dans le commerce international de ces produits ;
- l'augmentation des prix de l'énergie (pétrole, gaz) a des conséquences sur les coûts de production en agriculture et le coût de leur transport ;

- la diversification des usages des produits des récoltes (biocarburants) et les bénéfices tirés de la co-production énergétique peuvent en modifier le prix ;
- enfin, l'influence de la spéculation financière sur les produits agricoles n'est pas négligeable. Les variations liées à la spéculation ont surtout des effets de court terme et seulement sur les produits stockables par exemple, les céréales ou la poudre de lait.

En alimentant le mécanisme de la politique de l'offre, les paiements directs actuels font partie du problème. Ils constituent un matelas de protection mais ne résolvent pas le problème de la volatilité des prix et des revenus. En période faste, les grandes exploitations investissent et produisent en masse, ce qui contribue davantage à déstabiliser le marché.

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.

Les crises agricoles des dernières années ont largement souligné l'inefficacité 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.

***Un cas d'école de mauvaise gestion des risques :
la crise laitière entre 2014 et 2017***

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. En outre, 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.

« 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 consisté à « 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.

La gravité des événements a finalement conduit à une évolution des positions défendue 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 pour venir en aide aux producteurs. Cette décision ô combien symbolique a enfin établi la réalité d'un « déséquilibre grave du marché ».

Les divergences d'approche entre pays européens, ainsi que l'absence de consensus entre eux, sur les causes structurelles de la crise 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 à la suite de la suppression des quotas laitiers en 2015.

L'eurodéputé 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. ».

Source : Rapport n° 672 « PAC : traverser le cap dangereux de 2020 »

b. La faible utilisation des outils destinés à pallier les effets de la volatilité

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 manières diverses.

En réalité, l'Union européenne a transformé les outils d'intervention en outils de gestion des crises potentielles dont les Rapporteurs déplorent la faible utilisation.

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 2007-2013. 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.

Le Rapporteur André Chassaigne souligne que le dispositif du coefficient multiplicateur a été introduit dans le droit français pour le secteur des fruits et légumes à l'article L.611-4-2 du code rural en 2015, suite à son abandon en 1986. Même s'il n'a jamais été utilisé, il s'agirait cependant d'un outil efficace pour éviter les situations dans lesquelles les producteurs sont contraints de travailler à perte.

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. Les instruments destinés à lutter contre la volatilité ont été progressivement transférés du premier au second pilier. Ils sont donc inscrits dans son règlement fondateur (Règlement 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) en ses articles 36 à 39.

Les trois outils décrits dans le second pilier font chacun l'objet d'une appropriation différenciée et vraiment insuffisante selon les Rapporteurs.

- L'assurance-récolte

Les assurances cultures, animaux et végétaux ne bénéficient que peu à ceux qui en ont le plus besoin. À cet égard, l'exemple de la filière vitivinicole est frappant. Les pouvoirs publics, dans le cadre du programme national pour la viticulture 2008/2013, n'ont consacré qu'1 % de ces aides à l'assurance-récolte, alors que les vignobles ont tendance à être particulièrement menacés par les catastrophes naturelles. Le recours aux assurances est très variable selon les régions, et sur les 6 000 vignerons de Bordeaux, seuls 1 500 sont assurés au sein de contrats aidés. Le taux de diffusion de l'assurance dans le secteur viticole est d'ailleurs passé de 23,16 % en 2015 à 22,9 % en 2016. Les personnes auditionnées estiment notamment que le coût des cotisations est trop élevé et, à l'inverse, que la valeur de l'indemnisation trop faible.

- Les fonds de mutualisation

Les fonds de mutualisation, qui doivent permettre d'assurer une forte réactivité face aux aléas climatiques ou économiques, font l'objet d'une garantie publique sous le régime de la PAC 2014-2020. Cela s'est traduit en France par l'agrément du FMSE (Fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux) qui traite spécifiquement des accidents sanitaires ou environnementaux. À ce titre, les indemnités versées aux agriculteurs victimes d'un incident sont prises en charge à 65 % par l'État (avec des crédits cofinancés à 75 % par l'Union européenne dans la limite de 40 millions d'euros) et à 35 % par les acteurs économiques du secteur.

L'utilisation de tels fonds de mutualisation se heurte à des limites propres à l'exercice. Ce système, particulièrement prisé par les agriculteurs en phase d'installation ou dans une période difficile, ne sera pas utilisé par les agriculteurs ayant trouvé leur « rythme de croisière ». Il demeure toutefois que le FMSE a été salué à plusieurs reprises comme un système plus léger que le système assurantiel proprement dit, ayant réglé de nombreux problèmes concrets pour les 1 400 agriculteurs indemnisés depuis l'agrément du fonds en 2013.

- L'instrument de stabilisation des revenus

Cette aide, instituée par l'article 39 du même règlement, est strictement liée aux variations du revenu des producteurs et peut être utilisée en cas de chute supérieure à 30 % de ce dernier. Cet instrument, dont les conditions assez drastiques d'utilisation ont été destinées à lui permettre d'être conforme à la « boîte verte » de l'OMC, n'a été que très peu mis en place au sein des États membres. Seules la Hongrie, l'Italie et la région espagnole de Castilla y León y ont eu recours, ce qui représente une frange minime de l'ensemble des agriculteurs européens.

En conclusion, 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.

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.

4. Un système d'aides profitant excessivement à une minorité et favorisant la concentration des exploitations

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, lors de la dernière réforme de la PAC, dans le cadre d'un processus interne à chaque pays de convergence progressive d'ici 2019.

Malgré les mises en garde de la Cour des comptes européenne, la répartition du soutien public reste très inégale entre les exploitants et les États membres.

Les Rapporteurs constatent que l'attribution des paiements directs sur la base de la superficie a incontestablement conduit à une forte concentration des terres agricoles et des paiements directs, alors que ceux-ci devraient tenir compte davantage de la diversité des modèles agricoles, du niveau de revenu, de la valeur ajoutée produite et des emplois occupés sur les territoires.

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 et quelques grands propriétaires.

Il convient de noter que 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.

En conclusion, les Rapporteurs regrettent que les processus de concentration du foncier et de baisse des emplois agricoles soient encouragés par les modalités d'attribution des soutiens de la PAC qui se font en fonction de la surface des exploitations. Ils ne peuvent que constater que toutes les tentatives de plafonnement des aides dans les plus grandes exploitations ont échoué. Selon eux, la question de la dégressivité ou du plafonnement des aides directes par exploitation, en fonction de leur taille, est pourtant essentielle si on souhaite limiter les effets de rente conduisant à l'agrandissement continu et à la baisse par voie de conséquence de la valeur ajoutée par hectare.

5. Des prix ne garantissant plus des revenus décents

a. La suppression progressive de la 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.

Depuis les réformes de 2003 et de 2008-2009, les instruments d'intervention ont disparu ou ont subsisté en devenant de simples « coquilles vides ».

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

Pour ce qui concerne l'intervention, 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.

En dépit de la violence de la crise subie par le secteur laitier depuis 2014 et du problème de la volatilité des prix agricoles mentionné plus haut, le scénario d'un retour à des prix administrés, assortis le cas échéant de prix planchers, n'est pas envisagé dans le cadre d'une agriculture européenne soumise aux mêmes contraintes que les autres secteurs. Il n'existe pas de majorité ni même de minorité au sein de l'Union pour défendre une telle option.

Dans ses orientations actuelles, l'Union européenne n'entend pas revenir 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.

b. Des agriculteurs européens avec des revenus faibles et en diminution

Les Rapporteurs veulent rappeler ici que le revenu moyen des agriculteurs en Europe est inférieur au reste de la population, sauf en Estonie et en République Tchèque.

Depuis 20 ans, le revenu agricole augmente comme le reste de l'économie mais de manière moindre et surtout plus fluctuante. Le revenu agricole a augmenté de 30 % entre 2005 et 2016 dans l'Union à 28, mais seulement de 11 % dans l'Union à 15. Depuis 2013, le revenu agricole est en baisse de 4 % dans l'Union à 28 et de 7 % dans l'Union à 15.

La volatilité des revenus est l'autre caractéristique des revenus agricoles. Plus de 20 % des agriculteurs au moins perdent chaque année plus de 30 % de leurs revenus par rapport à la moyenne triennale (prix, risques naturels, maladies...).

La situation des agriculteurs français

Le revenu moyen d'un agriculteur toutes productions confondues en France selon les données de la commission des comptes de l'agriculture de la nation en 2016 est de 18 300 par an. Ce revenu est en chute libre par rapport à 2016 (-30 %) mais reste supérieur à celui de 2009 qui était de 15 000 euros. Cependant, ce qu'il faut souligner est que le revenu de 2016 est inférieur de près de 32 % à la moyenne observée sur la période 1995-2005.

Cette moyenne masque d'importantes disparités. Les éleveurs de porcs apparaissent comme les grands gagnants avec 51 900 euros en moyenne. Leurs revenus se redressent après plusieurs années consécutives de crise de la viande porcine. Les céréaliers ont également vu leurs revenus décroître sérieusement entre 2015 et 2016 (-51 %) avec une baisse importante pour le blé notamment. Les élevages de bovins destinés à la production laitière affichent quant à eux des revenus très faibles de 14 515 euros par an.

B. UNE PAC NE RÉPONDANT PLUS AUX DÉFIS SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX

1. Une agriculture conventionnelle avec des effets nuisibles sur l'environnement

Le plan Mansholt initié dans les années 1960 au niveau européen, fondé sur une profonde modernisation des pratiques et des structures agricoles, a permis d'augmenter significativement les rendements et d'améliorer les conditions de travail et de vie du monde agricole. Parallèlement, elle s'est traduite par une forte baisse de l'emploi agricole et donc un exode rural, une forte spécialisation des productions dans certaines régions, parfois au détriment de leurs qualités nutritionnelles et avec des impacts négatifs sur les ressources naturelles et la biodiversité.

En France, en trente ans, la production a augmenté de 30 % quand les coûts ont été divisés par 60 %, ce qui a permis de fournir une alimentation abondante à des prix accessibles pour les consommateurs français, tout en faisant rentrer des devises.

Le premier objectif économique assigné par le traité de productivité de l'agriculture a donc été largement atteint grâce à cette révolution agricole de la seconde moitié du XX^e siècle. 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 productiviste 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.

Aujourd'hui, le modèle de production agricole de masse et très standardisée est en pleine remise en cause.

D'abord, en France, la production agricole ne progresse plus. Les rendements des grandes cultures stagnent voire régressent 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.

Le modèle productiviste est aussi et surtout contesté pour les importants 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.

Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'agriculture est responsable de 10 à 12 % de toutes les émissions de gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère.

On estime que sept calories énergétiques sont nécessaires pour produire une calorie alimentaire. Par ailleurs, l'acheminement des denrées alimentaires pose problème. Entre la terre et l'assiette, la distance parcourue par un aliment acheté dans un supermarché européen est en moyenne de 2400 kilomètres.

Si les dommages directs causés par l'agriculture au climat sont peu de choses par rapport aux émissions résultant du transport, des installations industrielles ou du chauffage urbain, l'agriculture se trouve à l'origine d'un certain nombre de dommages collatéraux tels l'atteinte aux ressources en eau, à la biodiversité, aux écosystèmes en général. L'impact de l'agriculture sur l'eau, l'air, les sols et le climat est indéniable.

Les agriculteurs, dont la nature est le premier des outils de production, sont également victimes des atteintes à l'environnement. Les sécheresses, les inondations et l'apparition de nouvelles maladies frappent les agriculteurs de plein fouet. Ainsi, au niveau mondial, le changement climatique réduira les rendements agricoles de 2 % par décennie en moyenne. Les agriculteurs sont également physiquement les premières victimes de la pollution qu'ils génèrent via l'usage de pesticides, trop longtemps favorisé.

Les Rapporteurs reprennent ici pour décrire la situation française les propos recueillis lors de l'audition du Professeur Marc Dufumier : « *Notre agriculture française industrielle est en crise. Cette crise concerne plus particulièrement nos filières de production « bas de gamme » (poulets de chair de 40 jours, charcuterie non labellisée, poudre de lait, viandes rouges, céréales etc.). Elle découle de politiques agricoles européennes qui, par le biais de subventions accordées essentiellement en proportion des surfaces exploitées, ont délibérément encouragé les productions « de masse » à grande échelle. Mais, en réalité la France des mille et un terroirs n'a aucun avantage compétitif pour développer de telles formes d'agricultures industrielles.* »

De façon à produire aux moindres coûts monétaires et répondre aux exigences de standardisation des industries agroalimentaires et de la grande

distribution, nos agriculteurs ont été pour la plupart contraints de s'équiper en infrastructures et matériels de plus en plus coûteux. Afin d'amortir au plus vite leurs nouveaux équipements, ils durent spécialiser exagérément leurs systèmes de culture et d'élevage, en ne disposant pour ce faire que d'un nombre très limité de variétés végétales ou races animales à haut potentiel génétique de rendement, mais très sensibles aux éventuels insectes prédateurs et agents pathogènes. Ils ont donc dû avoir recours à toujours plus de produits phytosanitaires (fongicides, herbicides, insecticides...) et vétérinaires dont les procédures d'autorisation de mise sur le marché sont de plus en plus souvent dénoncées.

Les conséquences d'un tel système productiviste sont d'une part, des dégâts environnementaux considérables : les algues vertes sur le littoral, les nitrates et désherbants dans la nappe phréatique, les inondations dans les vallées, les émissions de gaz à effet de serre et d'autre part, une qualité souvent délétère des aliments : les antibiotiques dans la viande, les hormones dans le lait, les résidus de pesticides dans les fruits, légumes et céréales etc.

a. Le recul de la biodiversité : l'exemple emblématique et inquiétant des oiseaux des champs

En 15 ans, 30 % des oiseaux des champs ont disparu et le déclin catastrophique observé en France est, pour les chercheurs, largement dû aux pratiques agricoles.

Le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ont publié, le 20 mars 2018, les résultats principaux de deux réseaux de suivi des oiseaux sur le territoire français et évoquent un phénomène de « disparition massive », « proche de la catastrophe écologique ». « Les oiseaux des campagnes françaises disparaissent à une vitesse vertigineuse, précisent les deux institutions dans un communiqué commun. En moyenne, leurs populations se sont réduites d'un tiers en quinze ans. »

Attribué par les chercheurs à l'intensification des pratiques agricoles de ces vingt-cinq dernières années, le déclin observé est plus particulièrement marqué depuis 2008-2009, « une période qui correspond, entre autres, à la fin des jachères imposées par la PAC, à la flambée des cours du blé, à la reprise du suramendement au nitrate permettant d'avoir du blé surprotéiné et à la généralisation des néonicotinoïdes », ces insecticides neurotoxiques, très persistants, notamment impliqués dans le déclin des abeilles, et la raréfaction des insectes en général. Plus inquiétant, les chercheurs observent que le rythme de disparition des oiseaux s'est intensifié ces deux dernières années.

« Les résultats de cette étude notent une chute marquée des espèces spécialistes des plaines agricoles, comme l'alouette » constate l'écologue Vincent Bretagnolle, chercheur au Centre d'études biologiques de Chizé, dans les Deux-Sèvres (CNRS et université de La Rochelle). Mais ce qui est très inquiétant est que des espèces non spécialistes des écosystèmes agricoles, comme le pinson, la

tourterelle, le merle ou le pigeon ramier, déclinent également. Sur la zone-atelier du CNRS, 450 km² de plaine agricole étudiés par des agronomes et des écologues depuis plus de vingt ans, la perdrix est désormais virtuellement éteinte.

Pour le chercheur français, « *on constate une accélération du déclin à la fin des années 2000, que l'on peut associer, mais seulement de manière corrélative et empirique, à l'augmentation du recours à certains néonicotinoïdes, en particulier sur le blé, qui correspond à un effondrement accru de populations d'insectes déjà déclinantes* ».

À l'automne 2017, des chercheurs allemands et britanniques conduits par Caspar Hallmann (université Radboud, Pays-Bas) ont, pour la première fois, mis un chiffre sur le déclin massif des invertébrés depuis le début des années 1990 : selon leurs travaux, publiés dans la revue *PLOS One*, le nombre d'insectes volants a décliné de 75 % à 80 % sur le territoire allemand. Des mesures encore non publiées, réalisées en France dans la zone-atelier Plaine et val de Sèvre, sont cohérentes avec ces chiffres. Elles indiquent que le carabe, le coléoptère le plus commun de ce type d'écosystème, a perdu près de 85 % de ses populations au cours des vingt-trois dernières années, sur la zone étudiée par les chercheurs du CNRS.

La disparition en cours des oiseaux des champs n'est en réalité que la part observable de dégradations plus profondes de l'environnement. Il y a moins d'insectes, mais il y a aussi moins de plantes sauvages et donc moins de graines, qui sont une ressource nutritive majeure pour de nombreuses espèces. Que les oiseaux se portent mal indique que c'est l'ensemble de la chaîne alimentaire qui se porte mal. Et cela inclut la microfaune des sols, c'est-à-dire ce qui les rend vivants et permet les activités agricoles.

La situation française n'est pas différente de celle rencontrée ailleurs en Europe. Est-elle réversible ? « *Trois pays, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, ont mis en œuvre des politiques nationales volontaristes pour inverser cette tendance lourde, en aménageant à la marge le modèle agricole dominant* », explique Vincent Bretagnolle. *Aucun de ces trois pays n'est parvenu à inverser la tendance : pour obtenir un effet tangible, il faut changer les pratiques sur des surfaces considérables. Sinon, les effets sont imperceptibles. Ce n'est pas un problème d'agriculteurs, mais de modèle agricole : si on veut enrayer le déclin de la biodiversité dans les campagnes, il faut en changer, avec les agriculteurs.* »

Les oiseaux sont des espèces relativement résilientes, en raison de leurs larges aires géographiques, d'une certaine longévité et d'une alimentation diversifiée. Ils arrivent en bout de chaîne alimentaire. Lorsqu'ils déclinent, cela indique que toutes les autres espèces en font de même.

Selon le chercheur en biologie de la conservation au Muséum National d'Histoire Naturelle, M. Romain Julliard, limiter ce phénomène passe, d'une part, par la réduction de l'intensification de l'agriculture, et d'autre part, par la création

de mécanismes ayant pour but de maintenir la biodiversité et les paysages, par exemple, une certification des cultures qui seraient favorables à la faune et à la flore. Selon le chercheur, les agriculteurs savent comment faire pour endiguer une telle diminution de la faune mais ils doivent y trouver un intérêt économique. Il faudrait donc aller vers un changement de paradigme : incorporer la biodiversité sauvage dans le modèle économique des exploitations agricoles.

b. Quand la déforestation de l'Amérique du Sud nourrit les élevages européens

L'Union européenne est le deuxième importateur mondial de soja, légumineuse riche en protéines, aux trois quarts destinés à l'alimentation animale. La France en achète en moyenne 3 millions de tonnes en provenance d'Amérique du Sud chaque année, et dispose sur son sol d'usines de trituration qui produisent huiles et tourteaux destinés à l'alimentation animale.

Selon la Banque mondiale, l'utilisation de produits agrochimiques a augmenté de 1 000 % ces vingt dernières années en Argentine, à cause du soja OGM. L'ONG *Mighty Earth* signale, après avoir parcouru 4 000 kilomètres dans le *Grand Chaco*, que la destruction de forêts, de savanes arborées, de zones humides se poursuit malgré les 650 millions d'hectares déjà brûlés et défrichés en Amérique du Sud.

Cette destruction continue s'explique par une demande qui explose : environ 120 millions d'hectares de terres sont désormais consacrés au soja, essentiellement aux États-Unis, au Brésil et en Argentine. Cette production de soja grimpe de plus de 5 % par an en moyenne depuis quarante ans, pour atteindre 336 millions de tonnes en 2017.

Ce constat implacable interpelle le Rapporteur André Chassaigne sur l'absence durable de proposition d'un ambitieux plan d'action européen qui permette à l'Union européenne d'assurer sa propre production de protéines végétales à destination de l'alimentation animale. En l'absence de ce plan, la déforestation en Amérique du Sud ne peut que se poursuivre entraînant la disparition des agricultures familiales locales, des atteintes irrémédiables aux écosystèmes et un changement d'affectation des sols aux effets catastrophiques sur les émissions de gaz à effet de serre.

2. L'efficacité environnementale de la PAC remise en cause

En matière environnementale, 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, la PAC est accusée de ne pas être à la hauteur des défis rencontrés.

Les dégâts environnementaux d'une PAC trop « productiviste » ont été maintes fois dénoncés par une partie de l'opinion publique. En une génération, la

figure du paysan nourricier a ainsi été remplacée par celle de l'agriculteur pollueur.

La volonté affichée d'un verdissement de la PAC ne serait pas à la hauteur des besoins (absence 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.

Les Rapporteurs ont constaté lors des auditions et lors des déplacements sur le terrain que la plupart des agriculteurs sont profondément meurtris par cette situation. Or, 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. L'erreur stratégique de la profession est d'avoir trop longtemps considéré l'environnement comme une contrainte alors qu'il peut être aussi un élément de valorisation.

Quoi qu'il en soit, le « tournant environnemental » de la PAC a bel et bien eu lieu en 2013.

Le lien « PAC et environnement » est désormais une réalité, fondée sur la notion de biens publics d'une part, et sur le principe de conditionnalité d'autre part. 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. Le « bien public » est 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.

a. Quand la PAC favorise des exploitations très polluantes : l'étude de Greenpeace du 24 avril 2018

La Politique Agricole Commune verse des « montants considérables » à des exploitations agricoles très polluantes, selon une étude menée par l'ONG *Greenpeace* et publiée le 24 avril 2018.

Selon l'ONG, la PAC « favorise réellement l'environnement et non l'intensification et l'agrandissement des structures ». Cependant, en croisant la liste des montants alloués aux bénéficiaires de la PAC et celle qui répertorie les émissions d'ammoniac par ferme (la seule pollution qui soit suivie à l'échelle des exploitations), l'étude identifie « 436 structures françaises qui polluent et pourtant continuent de toucher des subventions publiques européennes ».

En choisissant le critère de l'ammoniac, qui provoque la prolifération des algues vertes, *Greenpeace* épingle 421 exploitations d'élevage intensif et 15 entreprises agro-alimentaires, toutes du même type : « des fermes usines qui produisent soit du porc, soit de la volaille par milliers », plus de 2 000 porcs ou

40 000 volailles, ce qui est bien au-delà des standards de la production française. Ces structures touchent des "*montants colossaux d'argent public*", selon Greenpeace. Les 20 premières ont ainsi touché plus de 115 000 euros annuels de subventions PAC en moyenne en 2014 et 2015.

Pour Greenpeace, cette étude « *démontre l'intensité des lacunes concernant le suivi des pollutions liées à l'élevage* », et elle demande donc « *de la transparence et un vrai suivi des pollutions environnementales* ».

Alors que la réforme de la prochaine PAC est en cours d'élaboration, Greenpeace estime que les subventions européennes doivent encourager à produire moins d'animaux et des animaux de meilleure qualité, ce qui est « *le seul moyen de réellement régler les pollutions environnementales liées à l'élevage* ». « *Les aides de la PAC doivent absolument être plafonnées afin de stopper cette course à l'agrandissement et à l'intensification. Elles doivent en effet être conditionnées au nombre d'actifs et au nombre d'animaux par hectare pour permettre une réelle transition* », juge Greenpeace.

b. Le bilan très mitigé du verdissement

La majorité des personnes auditionnées ont clairement indiqué que les modalités de mise en œuvre du verdissement ont conduit à un faible impact sur l'environnement et en particulier sur la biodiversité.

Le volet environnemental de la PAC : le cas de la France

La programmation de la PAC 2014-2020 introduit pour la première fois le principe du verdissement ou « paiement vert » dans le premier pilier de la PAC. C'est un paiement direct aux exploitants agricoles, découplé du type de production, qui vise à rémunérer des actions spécifiques en faveur de l'environnement et qui contribue à soutenir leurs revenus. Il impose le respect par un grand nombre d'exploitants de mesures similaires, contribuant par leur effort de masse à améliorer la performance environnementale de l'agriculture en termes de biodiversité, de protection de la ressource en eau et de lutte contre le changement climatique.

Le paiement vert incite les exploitants à adopter des pratiques qui vont au-delà des exigences réglementaires qui conditionnent l'octroi des aides à la mise en œuvre d'un socle commun de bonnes pratiques « de base » en matière environnementale et sanitaire. En France, le paiement vert représente 30 % du total des paiements directs, soit 2,1 milliards d'euros par an.

En complément, un panel d'outils est à disposition des États membres au sein du second pilier de la PAC pour accompagner les agriculteurs dans leur réponse aux enjeux environnementaux. Il s'agit tout d'abord des aides à l'agriculture biologique. Ces aides permettent de soutenir un mode de production vertueux dont les services environnementaux sont reconnus. La production biologique a connu un essor particulièrement important depuis 2013 avec une augmentation de plus de 30 % des exploitations engagées et de 50 % des surfaces certifiées qui atteignent actuellement 6 % de la surface agricole utile française. Elle contribue significativement au changement et au maintien de pratiques bénéfiques pour l'environnement, le bien-être animal.

Les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) permettent également d'engager des démarches volontaires de changement ou de maintien de pratiques bénéfiques pour l'environnement et adaptées aux spécificités des territoires. Pour la programmation 2014-2020, un nouveau type de MAEC a été créé : les mesures « systèmes », qui renforcent la logique d'intégration avec une prise en compte du fonctionnement de l'ensemble de l'exploitation agricole.

Les exploitants qui sont engagés dans des démarches environnementales rémunérées par ces mesures représentent plus de 16 % de l'ensemble des demandeurs d'aides PAC en 2017 soit 39 000 exploitations.

Par ailleurs, au sein du second pilier, d'autres outils contribuent à maintenir et valoriser les services environnementaux rendus par les exploitations agricoles. En particulier, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) compense une partie du différentiel de revenu entre les exploitations de zones défavorisées et celles de plaine. Cet outil contribue à maintenir un tissu d'exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire, indispensable au maintien des paysages et favorisant la biodiversité et la lutte contre les incendies.

Au sein du premier pilier, certaines mesures offertes par l'OCM (programmes opérationnels fruits et légumes) ont pour objectif explicite de contribuer à la prise en compte des enjeux environnementaux, puisque l'éligibilité du programme opérationnel est conditionnée à ce qu'au moins 10 % des dépenses ou deux actions du programme soient consacrés à des mesures environnementales.

Enfin, les mesures d'investissement et de modernisation des exploitations, à la fois dans le cadre de l'organisation commune des marchés (OCM) et du FEADER, qui visent principalement à renforcer leur compétitivité, jouent également un rôle dans l'accompagnement de la transformation des systèmes de productions et des pratiques de gestion.

Au fil des discussions en 2013 sur la réforme de la PAC, les conditions de ce verdissement se sont allégées et sont devenues moins contraignantes pour les agriculteurs par rapport au projet initial de la Commission européenne par des modifications de seuils et de la conditionnalité. Par exemple, les exploitations bénéficiant antérieurement de certifications nationales attestant du respect de pratiques environnementales ne sont pas soumises à la conditionnalité et peuvent bénéficier directement des paiements verts. C'est le cas, par exemple, des exploitations en agriculture biologique. Le rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur la négociation de la réforme de la politique agricole commune 2014 relevait que « *le concept de "verdissement" sous-entend que les aides existantes ne sont pas modifiées mais simplement colorées, certains disent "peintes en vert" sans remettre en cause leur structure* ». Selon les auteurs, « *les exigences environnementales permettant de garantir 30 % du paiement vert ne devraient pas bouleverser les pratiques agricoles* ».

Pour France Nature Environnement, l'intégration de parcelles cultivées dans les Surfaces d'Intérêt Écologique (SIE) et la possibilité d'y épandre engrais et pesticides ont rendu la mesure peu efficace pour l'environnement. Même constat pour la reconnaissance de la monoculture de maïs comme éligible au paiement vert.

Le bilan du verdissement des aides directes fait par la Cour des Comptes européenne est sévère. Le rapport publié en décembre 2017 est intitulé de manière éloquente « *Le verdissement : complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement.* ». Les auditeurs de la Cour ont constaté que les nouveaux paiements verts ont conféré au système déjà peu lisible une complexité accrue et n'ont suscité des changements dans les pratiques agricoles que sur 5 % des terres agricoles de l'Union européenne.

Le verdissement introduit lors de la réforme de 2013 est un nouveau type de paiement direct qui vise à rétribuer les agriculteurs pour les effets bénéfiques sur l'environnement dont ils sont responsables et qui, sans cette aide, ne seraient pas récompensés par le marché.

La Cour des Comptes, après des entretiens et enquêtes réalisés dans cinq États membres (Grèce, Espagne, France, Pays-Bas et Pologne), a conclu que « *le verdissement reste, fondamentalement, une mesure d'aide au revenu. En effet, tel qu'il est actuellement mis en œuvre, il est peu susceptible d'entraîner une amélioration significative des performances environnementales de la PAC.* ».

Les auditeurs ont relevé que la Commission européenne n'avait pas établi de logique d'intervention complète pour les paiements relevant du verdissement. Elle n'a pas non plus fixé d'objectifs clairement définis et suffisamment ambitieux à atteindre grâce à la mesure. En outre, le budget alloué au verdissement n'est pas justifié par la réalisation d'objectifs environnementaux et climatiques dans le cadre de l'intervention.

Enfin, la Cour a observé qu'il était peu probable que le verdissement induise des effets bénéfiques considérables pour l'environnement et le climat dans la mesure où en l'absence de paiement vert, une bonne part des pratiques aurait été appliquée de toute façon. Ainsi, la Cour estime que le verdissement n'a suscité de changements significatifs dans les pratiques agricoles que sur 5 % des terres agricoles européennes. Ce chiffre ne peut qu'interpeller les Rapporteurs.

Ce bilan très mitigé de la Cour des Comptes européenne est le même que celui d'une étude française menée par Mmes Aurélie Trouvé et Alessandra Kirsch pour la revue *Économie rurale* « *Aides directes et environnement : la politique agricole commune en question* ». Cette étude très documentée décrit dans quelle mesure la distribution des aides directes de la PAC bénéficie aux exploitations agricoles les moins favorables à l'environnement.

Leur démarche a consisté à classer les exploitations agricoles en 3 groupes d'exploitations : les exploitations spécialisées en céréaliculture et en culture de plantes oléagineuses et protéagineuses, les exploitations bovines spécialisées en lait, les exploitations bovines spécialisées en viande à partir des données du réseau d'information comptable (RICA) en fonction de leurs effets potentiels sur l'environnement. Dix indicateurs ont été retenus et concernent les atteintes à l'eau, à l'air, au sol et à la biodiversité. Ces indicateurs ont permis de définir 4 classes d'exploitations (de la classe 1 au potentiel d'impact favorable sur l'environnement faible à la classe 4 au potentiel d'impact favorable sur l'environnement fort), qui ont ensuite été mises en lien avec les montants d'aides directes du premier et du second pilier reçus.

La conclusion de l'étude est la suivante : « *les exploitations ayant les effets les plus positifs sur l'environnement sont celles qui perçoivent le moins d'aides par hectare. Ce montant est lié à un plus faible montant des aides du premier pilier de la PAC, sans que les aides du second pilier ne puissent le compenser entièrement.* »

On note que pour les exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux, les résultats sont proches entre les différentes classes d'exploitations. Les montants d'aides du premier pilier sont proches, les aides du second pilier ont un poids très faible. Pour les exploitations spécialisées en bovins viande, le montant d'aides du premier pilier diminue entre la classe 1 et la classe 2. Le niveau d'aides du second pilier suit une tendance inverse, sans compenser entièrement la diminution des aides du premier pilier. Les exploitations spécialisées en bovins lait ont les mêmes résultats mais de façon plus prononcée.

Les Rapporteurs constatent donc avec regret que le verdissement n'a pas été la bonne approche car il est devenu une sorte de conditionnalité supplémentaire, appliquée par l'ensemble des agriculteurs éligibles aux aides de la PAC.

L'efficacité des réformes entreprises au regard des objectifs environnementaux est donc remise en cause. Dans quelle mesure les exploitations agricoles les plus respectueuses de l'environnement ne l'étaient-elles pas déjà avant la mise en œuvre des mesures incitatives ? Le verdissement des aides a-t-il engendré un changement de comportement ? Pour ces deux questions, la réponse apparaît malheureusement négative.

3. Les nouvelles attentes des consommateurs européens

Les consommateurs européens deviennent de plus en plus soucieux de santé et d'environnement. La consommation de produits alimentaires biologiques est une réaction à l'industrialisation de l'agriculture, en lien avec l'utilisation massive de produits chimiques, à ses conséquences jugées néfastes pour la santé humaine et les ressources naturelles. L'émergence de l'agriculture biologique s'inscrit également dans un projet de société influencée par la société post 68 et le rejet, par les mouvements contestataires, de la société de consommation et de l'économie productiviste.

L'étude européenne la plus complète est celle de Midmore et al. (2005) et Midmore, Wier, Zanoli (2006). Elle révèle que les motivations des consommateurs européens pour acheter des produits biologiques sont les mêmes, quelle que soit leur nationalité, à la fois altruistes (préserver l'environnement, respecter le bien-être des animaux...) et égoïstes (préserver sa propre santé, la qualité et le goût des produits...).

Si la santé et l'environnement sont, d'une manière générale, les principaux déterminants des consommateurs européens, on relève toutefois qu'en Espagne, les consommateurs donnent la priorité au bien-être animal, à égalité avec l'environnement, à l'inverse des Italiens qui ne lui accordent qu'une importance très secondaire. Pour les Finlandais, le plus important dans les produits bio est l'absence d'OGM, laquelle indiffère les consommateurs en Espagne et aux Pays-Bas bien que ces derniers, sans y voir la moindre contradiction, donnent la priorité à la santé.

Le véritable clivage en matière de consommation de produits biologiques n'est toutefois pas entre les pays d'Europe de l'Ouest mais entre ces derniers et les pays d'Europe de l'Est qui ont adhéré à l'Union européenne à partir de 2004. En effet, le marché des produits biologiques est, dans ces pays, encore embryonnaire, comme les Rapporteurs ont pu le constater en Pologne, où les produits biologiques, en raison de leur prix élevé comme de leur disponibilité réduite en dehors des grandes villes, sont réservés à une élite d'urbains, d'activistes végétariens et d'expatriés. En outre, malgré le logo européen, par ailleurs

largement méconnu, les consommateurs polonais ont du mal à identifier les produits bio en tant que tels. Ignorants de la réalité de l'agriculture polonaise, devenue en quelques années une industrie intensive en produits chimiques, ils ont tendance à croire que les produits vendus sur les marchés locaux sont forcément biologiques et ne sont pas enclins à payer plus cher des produits bio certifiés.

Cependant, il existe un point qui rassemble l'ensemble des consommateurs européens, ceux de l'Ouest comme ceux de l'Est : le fait que le prix est, de très loin, le principal facteur dissuasif pour acheter des produits bio. C'est ainsi qu'au Danemark, pourtant le pays où, proportionnellement aux dépenses alimentaires, le bio est le plus largement consommé, le prix des produits bio est plus élevé que celui des produits non-bio, quoique la différence varie fortement selon les produits : de 10-15 % d'écart pour le lait à 50 % pour la viande. En revanche, en Pologne, les Rapporteurs ont constaté que les prix sont identiques, voire plus élevés qu'en France alors que le salaire minimum n'est que de 420 € par mois. L'écart avec les produits non-bio n'est jamais inférieur à 50 % et peut atteindre 300 %. Certes, les coûts de production des produits bio sont plus élevés, en Pologne comme en France, mais il semble que les marges des distributeurs en Pologne soient considérablement plus élevées compte tenu de l'absence de concurrence comme du niveau de revenu de la clientèle.

C. UNE PAC EN PÉRIL

1. Un contexte budgétaire, source d'inquiétudes

a. Les effets néfastes du Brexit

L'incertitude engendrée par la décision du Royaume-Uni du 23 juin 2016 de sortir de l'Union européenne a des conséquences sur le calendrier et le contenu des prochaines réformes à mener.

Structurellement, l'Union européenne est privée de 10 milliards d'euros par an. Les États membres de l'Union européenne doivent décider s'il convient de s'adapter à ce déficit : 1) en augmentant les contributions nationales, 2) en réduisant les dépenses ou 3) par une combinaison des deux options.

Les négociations sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) sont en cours. Le Brexit risque d'accroître la division entre contributeurs nets et bénéficiaires nets et les tensions autour du futur budget de l'Union européenne.

Quoi qu'il en soit, la raréfaction des ressources est un phénomène ancien. En effet, le budget de l'Union a fait l'objet d'une contraction progressive depuis une vingtaine d'années, en passant de 1,18 % du RNB européen entre 1993-1999 à 0,98 % de celui-ci sur la période 2014-2020 (en crédits de paiement et en prix courants).

Le Royaume-Uni perçoit 6,9 milliards d'euros annuels de l'Union, dont 3,9 milliards au titre de la PAC, soit 56,6 % du montant total des aides reçues par ce pays. La moyenne européenne est de 42 %. La PAC constitue un enjeu fondamental pour le Royaume-Uni dans le cadre du débat sur le « Brexit ».

Le *Farmer Scientist Network* a étudié, en janvier 2016, les conséquences du Brexit sur l'agriculture du Royaume-Uni et a envisagé cinq scénarios, du plus intégré au moins intégré :

- le scénario de l'union douanière : les produits britanniques circuleraient librement dans le marché commun avec les règles de celui-ci ;
- le scénario « AELE EEE » : une option qui serait semblable à la situation des trois membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) (Islande, Liechtenstein et Norvège) qui font partie de l'Espace économique européen (EEE) ; cela conduirait le Royaume-Uni à subir la politique agricole européenne sans pouvoir en décider ;
- le scénario « AELE Suisse » : être membre de l'AELE sans faire partie de l'Espace économique européen (EEE), une série de traités réglant les échanges secteur par secteur ;
- le scénario d'un nouveau traité de libre-échange, sur mesure ;
- le scénario le plus dur se cantonnant aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui permettrait au Royaume-Uni d'avoir accès au marché de l'Union européenne (et vice-versa) sur la base de la réglementation de l'OMC et sans accord préférentiel.

Si ces différents scénarios auront des conséquences sur les agriculteurs britanniques, les agriculteurs européens seront également touchés, surtout pour ceux dont le Royaume-Uni constitue un débouché important pour leurs productions.

L'incertitude est également importante compte tenu des échanges commerciaux de l'Union européenne avec le Royaume-Uni, importateur de produits alimentaires européens. 60 % des produits agricoles et alimentaires consommés au Royaume-Uni sont importés, ce qui représentait 35,5 milliards d'euros en 2015. À l'inverse, les exportations britanniques vers le reste de l'Union européenne s'établissaient dans ce secteur à 13,9 milliards d'euros.

b. Une réduction inédite du budget de la PAC annoncée par la Commission le 2 mai 2018

La Commission européenne s'efforce de synchroniser le calendrier de préparation, d'une part, de la réforme de la Politique Agricole Commune après 2020, d'autre part, du prochain Cadre financier pluriannuel 2021/2027. Les deux dossiers, qui sont intimement liés, devraient avancer parallèlement, pour être

menés à bien et aboutir à un accord, idéalement avant les prochaines élections au Parlement européen de mai 2019. Cet objectif se traduit par un calendrier de travail très contraint.

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a confirmé que, pour tenir compte du « trou » laissé par le Brexit dans le budget communautaire de la prochaine décennie (10 milliards d’euros annuels) et afin de financer les nouvelles priorités de l’Union européenne (défense, numérique, migration) elle allait opérer des coupes franches pour la première fois depuis soixante ans dans les aides directes versées aux agriculteurs.

Après cette annonce, d’intenses et houleuses discussions vont s’engager entre la Commission européenne, les États membres et le Parlement européen. Ces dernières, qui pourraient être les plus difficiles de l’histoire de l’Union européenne à en croire la grande majorité des dirigeants européens, devraient s’étaler sur plusieurs mois. Un accord de l’ensemble des 27 et du Parlement européen est nécessaire pour adopter le nouveau cadre financier pluriannuel. La Commission espère que ce sera chose faite avant les prochaines élections européennes (du 23 au 26 mai 2019). De leurs résultats découleront la composition du prochain Parlement et la couleur politique de la prochaine Commission. Ces changements d’équilibres politiques induiraient alors probablement une remise à zéro des négociations budgétaires si elles ne sont pas déjà conclues, mettant alors en péril l’entrée en vigueur du cadre financier pluriannuel à la date prévue du 1^{er} janvier 2021, et entraînant mécaniquement des retards dans le renouvellement ou le lancement des programmes.

Au sein du budget pluriannuel 2021-2027, annoncé à 1 279 milliards d’euros, la PAC restera le premier poste de dépenses, mais diminuera de 5 % en euros courants, à 365 milliards d’euros, contre 408 actuellement.

Évolution de l’enveloppe des paiements directs sur 2021-2027 par rapport à 2014-2020 en prix courants		
	Évolution	Programmation budgétaire 2021-2027
France	-3,9	50,0 Mrd€
Irlande	-3,9	8,1 Mrd€
Allemagne	-3,9	33,8 Mrd€
Luxembourg	-3,9	225 M€
Pays-Bas	-3,9	4,9 Mrd€
Italie	-3,9	24,9 Mrd€
Grèce	-3,9	14,3 Mrd€

Belgique	-3,9	3,4 Mrd€
Autriche	-3,9	4,7 Mrd€
Danemark	-3,9	5,9 Mrd€
Hongrie	-3,9	8,5 Mrd€
République tchèque	-3,9	5,9 Mrd€
Slovénie	-3,9	903 M€
Chypre	-3,9	327 M€
Malte	-3,9	32 M€
Suède	-3,8	4,7 Mrd€
Espagne	-3,5	33,5 Mrd€
Finlande	-2,9	3,6 Mrd€
Croatie	-2,9	2,5 Mrd€
Pologne	-0,9	21,2 Mrd€
Bulgarie	-0,7	5,5 Mrd €
Slovaquie	-0,3	2,7 Mrd€
Portugal	+0,4	4,1 Mrd€
Roumanie	+0,4	13,4 Mrd€
Lituanie	+4,2	2,2 Mrd€
Lettonie	+4,7	2,1 Mrd€
Estonie	+4,9	1,2 Mrd€

Source : Commission européenne

En France, sa composante principale, les subventions, le reste étant du cofinancement allant au développement rural, passera à 50,9 milliards d'euros sur sept ans, soit une baisse de 3,9 % comparée à l'enveloppe actuelle courant jusqu'en 2020.

Ce régime sec est le même pour les agriculteurs allemands, italiens, irlandais ou grecs. L'Europe de l'Est sera moins touchée car elle continuera à bénéficier des politiques de rattrapage mises en place pour les États arrivés dans l'Union européenne au début des années 2000. Ainsi, les aides directes aux agriculteurs polonais ne seraient rabotées que de 1 %. Les enveloppes nationales baisseront quant à elles de 3,9 % dans 16 États membres, à un degré moindre dans 6 et augmenteront dans 5.

La proposition de la Commission qui doit encore être validée au Parlement européen et adoptée à l'unanimité par les États membres devrait donc entraîner pour les agriculteurs européens une perte nette de revenus, les subventions en représentant une part substantielle.

Afin de limiter les effets négatifs pour les exploitants les plus fragiles, la Commission a proposé que les coupes budgétaires sur les aides directes concernent en priorité les grandes exploitations, qui, jusqu'ici, ont bénéficié à plein des subventions. En effet, les États devront réorienter leurs enveloppes d'aides européennes vers les petites et moyennes exploitations, soit en plafonnant les aides à 60 000 euros par exploitation et par an, soit en généralisant une dégressivité des aides au-delà d'un certain nombre d'hectares. Cette initiative inquiète l'Allemagne et le Danemark, des pays ayant une forte proportion de grandes exploitations.

En outre, la Commission européenne prévoit que les autres économies seront réalisées dans le soutien au développement rural, le second pilier, avec une baisse de la contribution européenne qu'il reviendrait à chaque État de compenser s'il le souhaite sur son propre budget. Cette « *flexibilité nouvelle* » dans la PAC est mise en avant par la Commission européenne pour rassurer les pays à forte culture agricole.

Les Rapporteurs considèrent que cette nouvelle flexibilité ne peut pas rassurer la France et les grands pays agricoles car elle tient, selon eux, plus du désengagement de l'Europe que d'une opportunité pour les États membres qui n'ont pas nécessairement les moyens budgétaires de suppléer à une baisse de cofinancement de l'Union européenne.

Ainsi, le président du Comité des régions, Karl-Heinz Lambertz n'a souligné que « *le pilier du développement rural pourrait être réduit de près de 15 %* ».

Pour les pays dont les paiements sont inférieurs à la moyenne communautaire, il sera proposé de réduire ces écarts de 90 % au titre de la convergence externe, opération qui sera financée par tous les États membres et qui se traduira pour ceux qui en bénéficieront par une augmentation ou une moindre réduction des aides directes.

La bataille de la PAC qualifiée par le président Juncker de « *politique ancienne* » commence. La France a rappelé par la voix de son ministre de l'agriculture, M. Stéphane Travert, que ces propositions de la Commission ne constituent que le point de départ des négociations qui vont s'engager au niveau européen. La bataille autour du budget de la PAC s'annonce donc féroce.

Le gouvernement français sait que la France peut compter sur un socle solide d'alliés sur lesquels compter pour négocier : l'Irlande, la Finlande, l'Autriche, le Portugal, la Grèce, la Slovaquie et la République tchèque.

c. L'opposition très forte de la France à la proposition budgétaire de la Commission européenne

Pour M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'alimentation, une telle baisse, « *drastique, massive et aveugle* », est simplement « *inenviable* ». Elle comporte un risque sans précédent sur la viabilité des exploitations en impactant dangereusement les revenus des agriculteurs pour qui les aides directes constituent un filet de sécurité essentiel. La France ne pourra accepter aucune baisse de revenu direct pour les agriculteurs.

Mme Nathalie Loiseau, la ministre chargée des Affaires européennes, a indiqué que les baisses seront « *beaucoup plus substantielles en tenant compte de l'inflation* » et que « *vu l'ampleur de la baisse affichée à ce stade, ce sont toutes les exploitations agricoles qui risqueraient de souffrir, pas seulement les plus grandes comme le déclare la Commission* ».

La France a indiqué qu'elle était prête à un budget européen à vingt-sept en expansion, sous plusieurs conditions : une modernisation des politiques, de nouvelles ressources propres, des conditionnalités dans l'emploi des fonds de solidarité européens et une suppression des rabais sous toutes leurs formes.

M. Stéphane Travert déclare : « *je vais défendre fermement et sans relâche un budget à la hauteur des défis que l'agriculture européenne doit relever. Si nous voulons accompagner la transition de notre agriculture vers des systèmes plus durables, plus résilients et plus performants, si nous voulons répondre aux attentes des consommateurs et plus largement des citoyens, il nous faut préserver le revenu des agriculteurs et donc maintenir un budget de la PAC à la hauteur de cette ambition.* »

La France a rappelé par la voix de son ministre de l'agriculture, M. Stéphane Travert que ces propositions de la Commission ne constituent que le point de départ des négociations qui vont s'engager au niveau européen. La bataille autour du budget de la PAC s'annonce féroce. Le gouvernement français sait qu'elle peut compter sur un socle solide d'alliés sur lesquels compter pour négocier : l'Irlande, la Finlande, l'Autriche, le Portugal, la Grèce, la Slovaquie et la République tchèque.

La FNSEA a jugé « *la baisse drastique annoncée inacceptable* » et estime « *le coup de rabot à 10 % en tenant compte de l'inflation* ». Elle en appelle solennellement au chef de l'État pour « *provoquer un sursaut de l'Union européenne* ».

2. La politique européenne la plus intégrée en voie de désintégration ?

a. Une tendance à un renforcement de la subsidiarité depuis 2013

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 de 2013 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 également diffusée lors de la dernière réforme de 2013 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.

La dernière réforme, laissant beaucoup d'options ouvertes, a donc permis aux États membres de disposer des flexibilités requises pour adapter les nouvelles contraintes de la réforme aux situations locales.

La Commission européenne a approuvé l'ensemble des 118 programmes de développement rural qu'ont préparés les 28 États membres entre décembre 2014 et décembre 2015. 20 États membres ont choisi de mettre en œuvre un seul programme national et 8 d'entre eux ont choisi d'utiliser plus d'un programme pour refléter, par exemple, leur structure géographique ou administrative.

Une étude du Parlement européen publiée en juillet 2017, conclut d'ailleurs que les flexibilités introduites dans la dernière réforme de la PAC ont eu 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.

Les Rapporteurs craignent que l'on aboutisse à une PAC de moins en moins commune, suscitant des distorsions dans les aides apportées aux exploitations similaires mais situées dans des pays différents.

b. La flexibilité, principe de base de la nouvelle architecture de la PAC post 2020

Flexibilité est le maître mot du projet des services agricoles de Bruxelles pour la future PAC soumis à arbitrages depuis fin avril 2018.

i. Le socle de base de la future PAC

La nouvelle architecture qu'entrevoit la Commission européenne pour les paiements directs prévoit un dispositif en plusieurs couches avec lesquelles chaque État membre pourra composer :

- un « paiement de base pour la durabilité » versée aux agriculteurs en contrepartie du respect de la nouvelle éco-conditionnalité qui intègre désormais le verdissement ;
- un paiement aux jeunes agriculteurs ;
- un paiement pour les premiers hectares ;
- un paiement volontaire pour les engagements environnementaux allant au-delà des règles de base.

La Commission européenne prévoit donc un cadre souple, flexible qui doit permettre un meilleur ciblage des soutiens selon les besoins nationaux ou régionaux, en particulier vers les petits et moyens agriculteurs, les jeunes et ceux qui font des efforts en faveur de l'environnement.

ii. Des plans de soutien nationaux : des États membres à la manœuvre

Le projet des services agricoles précise le fonctionnement des « plans de soutien » que devront préparer les États membres pour l'ensemble de leur territoire et qui seront soumis à la Commission dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre accordant plus de subsidiarité.

Les États membres pourront décider que tout ou partie des mesures des plans de soutien soient établies au niveau régional. Mais si tel est le cas, ils devront assurer la cohérence globale du dispositif.

Chaque plan stratégique comprendra les éléments suivants :

- une évaluation des besoins ;
- une stratégie d'intervention ;
- une description des éléments communs à plusieurs interventions ;
- une description des paiements directs et des mesures de développement rural ;
- une description des programmes sectoriels et de leurs interventions ;
- un plan financier ;
- une description des éléments qui assurent une simplification et une réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires finaux.

Les plans préciseront également les définitions de l'activité agricole, de la superficie agricole, des hectares admissibles, des jeunes agriculteurs et des agriculteurs actifs. Ils couvriront la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2027.

Ces plans devront répondre à neuf grands objectifs à l'échelle de l'Union européenne :

1) soutenir les revenus agricoles sur l'ensemble du territoire et la sécurité alimentaire de l'Union européenne ; 2) améliorer la compétitivité et l'orientation sur le marché ; 3) améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur ; 4) contribuer à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique ; 5) favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles ; 6) préserver la nature et les paysages ; 7) attirer de nouveaux agriculteurs et faciliter le renouvellement générationnel ; 8) promouvoir l'emploi,

la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales ;
9) répondre aux attentes de la société en matière d'alimentation et de santé.

Trois listes d'indicateurs sont prévues : indicateurs d'impact généraux (surface, emploi...), indicateurs de résultats des engagements pris dans le cadre des plans stratégiques, et enfin indicateurs chiffrés sur les dépenses et le nombre de bénéficiaires.

En cas de retards ou de progrès jugés insuffisants dans la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de ces plans nationaux, la Commission pourra demander à l'État membre concerné de mettre en œuvre les mesures correctives nécessaires. Les États membres qui ne s'y soumettraient pas ou dont le plan d'action serait manifestement insuffisant pour remédier à la situation, verraient leurs paiements suspendus. Les montants suspendus leur seraient remboursés lorsque des progrès satisfaisants auront été réalisés. Dans le cas contraire, ils seraient définitivement perdus pour l'État membre concerné. À l'inverse, un système de récompense est prévu : les États membres qui auront rempli leur contrat écologique, sur la base de ces « *indicateurs communs* », bénéficieront d'un « *bonus de performance* » en 2026, sous la forme d'un supplément de fonds pour le développement rural.

Les Rapporteurs constatent que la PAC n'aura jamais été aussi loin dans la subsidiarité au nom de la simplification et de l'adaptation aux conditions locales.

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, il est possible que la cohérence d'ensemble de la Politique Agricole Commune en soit affectée.

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

Les Rapporteurs veulent alerter sur le risque d'un démantèlement de la PAC et sur la nécessité de conserver un socle commun.

Le projet de la Commission européenne de la future PAC (avril 2018)

- Fusion de l'éco-conditionnalité et du verdissement

Pour recevoir le « paiement de base pour la durabilité », les agriculteurs devront respecter les règles d'éco-conditionnalité, c'est-à-dire treize exigences réglementaires – telles les directives Nitrates, Oiseaux, Habitats, Bien-être animal... – comme à l'heure actuelle, ainsi que douze Bonnes conditions agro-environnementales (BCAE) dont cinq nouvelles. Ces nouvelles exigences correspondent aux mesures de verdissement introduites en 2013 qui vont désormais rejoindre la liste des BCAE. Ainsi, le maintien du ratio de prairies permanentes, un minimum de surfaces non productives (les anciennes surfaces d'intérêt écologique), la rotation des cultures (contre la diversification aujourd'hui), mais aussi l'utilisation d'outils de gestion durable des nutriments, l'interdiction de convertir les zones humides, rejoignent les obligations.

- Des compléments de paiements directs

Les États membres pourront mettre en place, dans le cadre de leurs plans stratégiques de soutien, des compléments de paiements directs à l'hectare supplémentaires, appelées « éco-programmes », pour les agriculteurs qui s'engagent à appliquer des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.

Ces pratiques sont déterminées par les États membres et payées sous forme d'une aide directe à l'hectare ou d'une compensation pour tout ou partie des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements environnementaux.

Pour les jeunes agriculteurs, comme cela existe déjà, un paiement direct supplémentaire obligatoire doit leur être accordé correspondant à au moins 2 % de l'enveloppe des paiements directs (contre une majoration de 25 % atteignant au maximum 2 % de l'enveloppe aujourd'hui).

Dernière mesure supplémentaire : le paiement redistributif, introduit en 2013 pour participer à la dégressivité des niveaux de soutien, devient obligatoire, mais avec là encore des marges sur le montant, le nombre d'hectares concernés... Les premiers hectares de chaque exploitation bénéficient d'une majoration. Celle-ci est fixée par hectare ou pour différentes gammes d'hectares (de 0 à 10 ha, puis de 10 à 20 par exemple). Et un nombre maximal d'hectares éligible doit également être déterminé. Le montant de cette aide ne pourra pas dépasser celui du paiement de base.

- Le régime des aides couplées

Les soutiens couplés volontaires, sujet récurrent de discordance entre les États membres, ne devront pas dépasser 10 % de l'enveloppe de l'État membre, plus un maximum de 3 % dans le cas des cultures protéiques (contre 13 % et + 2 % actuellement). Une liste de productions pouvant en bénéficier est prévue.

- Un plafonnement des aides important

Le projet de Bruxelles propose un plafonnement des aides important, à 60 000 € par exploitation. Un plafonnement des aides de 200 000 € avait été proposé lors de la précédente réforme mais il avait été repoussé par les Vingt-huit.

Ce plafonnement peut tenir compte de l'emploi, ce qui permet de fortement moduler ce plafond. En effet, avant de l'appliquer, les États membres soustraient du montant total des paiements directs l'ensemble des salaires (taxes et contributions sociales comprises) par unité de travailleur à temps plein et par travailleur « gratuit » (famille) sur la base de la moyenne des salaires standard liés à une activité agricole au niveau national ou régional. L'argent ainsi récupéré par les États membres peut servir à financer d'autres mesures de soutien direct (paiements redistributifs, pour les jeunes agriculteurs ou pour les « éco-programmes »).

En revanche, aucune convergence interne n'est imposée entre les différentes régions ou productions d'un même État membre. L'aide sera versée sous la forme d'un montant uniforme par hectare. Mais, les États membres peuvent décider de différencier le montant de l'aide au revenu de base par hectare entre différents territoires confrontés à des conditions socio-économiques et/ou agronomiques similaires.

- Un développement rural au cofinancement national renforcé

La contribution du Fonds de développement rural de l'Union européenne (Feader) devra, au minimum, être consacrée à concurrence de 30 % aux objectifs en matière d'environnement et de climat et de 5 % au programme Leader.

À partir du 1^{er} août 2020, les États membres pourront décider de transférer jusqu'à 10 % de leur allocation pour les paiements directs pour 2021 à 2026 vers celle pour le développement rural sur les années financières 2022 à 2027, ou vice-versa. Cette limite de transfert du 1^{er} vers le 2^e pilier peut être augmentée de 10 % s'il s'agit de financer des mesures pour l'environnement et le climat. Ces décisions nationales peuvent être revues à partir du 1^{er} août 2023. Le Feader pourra, à concurrence de 70 % des coûts éligibles, contribuer au soutien apporté aux outils de gestion des risques, en particulier aux primes d'assurance et aux fonds mutuels, ces dispositions étant reprises dans les plans de soutien nationaux.

- Des interventions dans des secteurs spécifiques et OCM

Les objectifs et modalités des « interventions » dans cinq secteurs spécifiques – fruits et légumes, vin, apiculture, huile d'olive et houblon – sont détaillés dans le texte sur les plans de soutien. Et il en est de même pour celles dans les autres secteurs.

Le projet de la Commission prévoit pour l'organisation commune des marchés uniquement des amendements aux règlements de 2013 sur l'OCM, de 2012 sur les régimes de qualité et de 2014 sur la définition, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des vins aromatisés.

- Une nouvelle réserve de crise

Ce fonds introduit avec la réforme de 2013 destinée à venir en aide aux agriculteurs en cas de crise importante d'un secteur serait constitué dans le budget 2020 à un niveau annuel constant de 400 millions €. Mais il sera désormais, s'il n'est pas dépensé, reconduit d'une année sur l'autre « sans appliquer de discipline financière, ce qui permettra une simplification importante pour les agriculteurs et les administrations nationales ».

Cette discipline financière qui impose de ponctionner une partie des paiements directs en cas de dépassement des plafonds de dépense prévus s'appliquerait à tous les producteurs y compris ceux recevant moins de 2 000 € par mois contrairement à ce qui est actuellement appliqué.

II. QUELLE TRANSFORMATION DE LA PAC POUR 2020-2030 ?

A. L'AGRICULTEUR COMME ACTEUR CENTRAL DE CETTE TRANSFORMATION

1. L'impératif de renforcer la place de l'agriculteur dans la chaîne de valeur

Une meilleure répartition de la valeur doit permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix rémunérateurs tenant compte des coûts de production.

a. Des agriculteurs dépendants des subventions

Les agriculteurs européens sont trop souvent obligés de vendre leurs produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production, entraînés dans une spirale de baisse des coûts-baisse des prix. Dans ce cadre, les agriculteurs veulent vivre des subventions et non des fruits de leur production.

Un grand nombre d'agriculteurs dispose d'un revenu très faible, inférieur au seuil de pauvreté. Cet état de fait contredit l'objectif du traité de Rome d'« assurer un niveau de vie équitable à la population agricole » (article 39).

Les Rapporteurs veulent affirmer ici que les paysans ne sont pas des mendiants. En France, en 2016 et selon les données de l'Agreste, le service des statistiques du ministère de l'Agriculture, les subventions sur les produits et sur les exploitations représentent 12 % des ressources. Les aides directes représentent 46 % du revenu des agriculteurs français. Les subventions d'exploitation permettent d'éviter à un quart d'exploitants d'avoir un résultat négatif.

À l'échelle européenne, l'absence de subventions entraînerait l'arrêt d'activité de 30 % des exploitations agricoles, principalement dans des territoires où la présence d'agriculteurs est essentielle à la dynamique du tissu rural et à l'entretien des paysages, notamment en zone de montagne.

b. La priorité donnée à une conception dogmatique du droit de la concurrence

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.

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.

Mais, comme le relèvent MM. Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé dans leur rapport à la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen d'octobre 2016, « *la politique de concurrence peut entrer en conflit avec les mesures destinées à consolider la part de valeur ajoutée qui revient au secteur agricole, notamment grâce aux appellations d'origine. (...) Les autorités en charge des questions de concurrence se montrent généralement plus strictes à l'égard de ces ententes composées de producteurs, nombreux et dispersés qu'à l'égard des firmes dominantes quasi monopolistiques dont les marques ont acquis un fort pouvoir de marché. Une raison possible est qu'il est plus difficile de démontrer que les marges sont excessives à cause du pouvoir oligopolistique que de prouver une collusion sur les prix* ».

Les propositions de la *Task Force* de 2016 (*task force on agricultural markets*) vont globalement dans la direction d'une restauration de la place de l'agriculteur producteur dans la chaîne de valeur 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.

À l'heure actuelle, le producteur atomisé est pris dans l'étau de la concentration : en amont avec les entreprises de l'agrofourniture, en particulier des intrants de plus en plus coûteux, et en aval avec la concentration non seulement de l'industrie alimentaire mais surtout de la grande distribution et de leurs centrales d'achat.

Les Rapporteurs estiment que des risques d'abus de position dominante sont avérés. En France, il n'existe plus que quatre centrales d'achat et douze pour l'intégralité de l'Union européenne.

Selon M. Phil Hogan, commissaire européen à l'agriculture, « *la réalité est que les agriculteurs restent le maillon faible* » dans les négociations commerciales au sein de la chaîne alimentaire.

Ainsi l'autorité de la Concurrence française faisait le constat dans son avis de 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes que « *l'offre agricole est le plus souvent atomisée et fait face, pour ce qui concerne la majeure partie de ses débouchés, à l'industrie agroalimentaire et à la grande distribution qui sont très concentrées* ». Avec 147 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2009, l'industrie agroalimentaire valorise 70 % de la production agricole.

Selon l'Observatoire économique des industries agroalimentaires et de l'agro-industrie, on ne compterait qu'environ 10 000 entreprises agroalimentaires. Mais, 95 % du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée de l'industrie agroalimentaire sont générés par à peine 30 % de ces entreprises (soit les 3 000 entreprises de 20 salariés ou plus, ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions d'euros). Ce contexte de concentration de la demande, que ce soit de l'industrie agroalimentaire ou de la grande distribution, et d'atomicité de l'offre, se traduit par un pouvoir de négociation naturellement plus fort du côté du plus concentré du marché, et donne donc un avantage considérable aux acheteurs.

Ce constat, qui doit être rapproché des incitations à constituer de puissantes organisations de producteur (OP), pousse l'Autorité de la Concurrence à conseiller aux producteurs, afin de capter une part plus importante de la valeur ajoutée :

- de développer des circuits courts de commercialisation, permettant de limiter le nombre d'intermédiaires entre producteurs et consommateurs et de limiter les coûts de transport qui sont autant de sources d'économies et donc d'augmentation potentielle des marges des agriculteurs ;
- d'opérer une remontée de filière en étant présents à différents niveaux de la chaîne de valeur et/ou monter en gamme en ciblant des productions agricoles à plus forte valeur ajoutée, via notamment la production biologique ou le développement de l'offre des produits d'appellation d'origine.

Ces deux stratégies permettent de segmenter l'offre et de diminuer son atomisation face à l'aval.

Certaines évolutions récentes tant au niveau national qu'eupéen vont dans le sens d'une amélioration de la répartition de la valeur ajoutée entre acteurs de la chaîne de production alimentaire et les Rapporteurs s'en félicitent même s'il ne s'agit que du début d'un processus.

Le Rapporteur André Chassaigne souligne d'ailleurs la nécessité de disposer d'une analyse complète et d'un suivi de la répartition de la valeur ajoutée au sein des filières pour chaque grande production et en fonction de la gamme (conventionnel, signes d'identification de la qualité et de l'origine, haute valeur environnementale) au niveau européen comme au niveau national.

La « crise du beurre »

La pénurie de beurre intervenue à l'automne 2017 dans les rayons des magasins des supermarchés illustre parfaitement les dysfonctionnements de certaines filières.

- Eléments d'analyse

Le point de départ de cette crise est une réhabilitation du beurre au regard de ses impacts positifs sur la santé par différentes études scientifiques qui, largement relayée par les médias, a contribué à faire augmenter la demande mondiale et par conséquent les prix, et alors que notre pays, pourtant un producteur très important, en importait déjà.

Les grandes enseignes du fait de la concurrence à laquelle elles se livrent entre elles, ont décidé de ne répercuter que partiellement cette hausse, contrairement à ce qui s'est passé à l'étranger notamment en Allemagne. En effet, tablant sur une poursuite de la chute des prix observée depuis plusieurs années, la grande distribution n'avait pas souhaité contractualiser l'ensemble de ses besoins pour 2017. Face à cette situation, les grands groupes laitiers laissés libres de leurs choix et disposant d'un accès facile aux marchés mondiaux, ont privilégié les exportations devenues beaucoup plus rémunératrices. Ils ont parallèlement accordé la priorité à l'élaboration d'autres types de produits comme les fromages car la production de beurre génère simultanément celle de poudre de lait actuellement mal valorisée car les stocks sont très importants et qui, de surcroît, se périmé assez vite. Ajoutons que ces ruptures d'approvisionnement n'ont concerné que le beurre « standard », les produits différenciés notamment sous signes officiels de qualité, ayant même accru leurs parts de marché.

- Enseignements à tirer

Cet exemple révèle tout d'abord que la satisfaction des besoins intérieurs en produits de première nécessité comme le beurre, ne constitue pas un enjeu pour les opérateurs économiques les plus puissants. De plus, il montre que face à de tels problèmes, les capacités d'intervention des pouvoirs publics sont très réduites, du fait notamment de la dérégulation découlant des dernières réformes de la PAC (2005 et 2015) et alors que l'autosuffisance alimentaire est affichée comme un objectif majeur.

Il pose la question de l'organisation, du fonctionnement et du manque de transparence des filières, en particulier s'agissant du partage de la valeur ajoutée. Il met également en lumière les conséquences négatives pour les producteurs et dans une moindre mesure les autres maillons de la filière sans oublier les consommateurs, de la mauvaise mise en œuvre de la clause de renégociation.

Enfin, il confirme l'intérêt que présente pour les maillons amont des filières, la recherche de différenciation et de territorialisation de leurs productions.

Sur ces différentes problématiques, il conviendra que la loi découlant des EGA, annoncée pour la fin du 1^{er} semestre 2018, apporte des réponses concrètes.

Source : rapport du CESE « Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ? » de janvier 2018

2. Des évolutions récentes et encourageantes du droit de la concurrence

Jusqu'à présent la PAC s'est peu préoccupée 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. Puis est venu le Règlement Omnibus qui prévoit un renforcement des organisations de producteurs afin de rééquilibrer la relation entre agriculteurs et grande distribution.

L'Union européenne commence à 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 bien plus preneurs des prix de leurs acheteurs que décideurs de leurs propres prix.

- i. Un projet de directive visant à interdire des pratiques commerciales déloyales : une directive *a minima*

La Commission européenne a adopté le 12 avril 2018 une directive laissant des marges de manœuvre aux États membres pour lutter contre les pratiques commerciales jugées abusives que subissent en particulier les agriculteurs.

La directive a pour objet 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 Rapporteurs se félicitent qu'après des années d'immobilisme, la Commission européenne s'attaque à un problème général dans l'Union européenne en voulant rétablir une relative équité dans la relation particulièrement déséquilibrée entre exploitants agricoles et grande distribution.

La directive prévoit deux listes : la première interdisant strictement certaines pratiques et la seconde les interdisant sauf si elles sont prévues dans un contrat clair.

La Commission européenne réclame que les délais de paiement aux producteurs allant au-delà de trente jours ouvrés après la livraison des produits périssables soient supprimés. Le fait d'annuler au dernier moment une commande de biens périssables, alors que le producteur ne peut pas « raisonnablement trouver un autre débouché » sera ainsi prohibé. Un acheteur ne devrait pas non plus pouvoir changer unilatéralement les termes d'un contrat, ni modifier la fréquence ou le volume des livraisons, ni faire payer ses fournisseurs pour des produits qui se sont gâtés dans ses locaux. Les pratiques consistant à faire payer les producteurs pour des promotions, des invendus ou des frais de marketing seraient également interdites, à moins que ces charges supplémentaires n'aient été précisées dans les contrats.

Les règles nationales allant au-delà des normes de protection minimales prévues par la directive pourront continuer à s'appliquer.

Les États membres devront également désigner une autorité publique chargée de faire appliquer les nouvelles règles mais ils auront les mains libres pour décider des sanctions à appliquer. Cette autorité pourra ouvrir une enquête de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte dont les auteurs pourront demander que la confidentialité et leur anonymat soient respectés : « *Nous cherchons à neutraliser le « facteur de peur » au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire* » a souligné le commissaire européen Phil Hogan.

En France, l'Autorité de la concurrence pourrait endosser ce nouveau rôle. La Commission européenne a pris comme modèle le « *Groceries Code Adjudicator* » qu'elle juge plutôt efficace, et qui peut traiter les plaintes des producteurs, en préservant leur anonymat, de manière à éviter d'éventuelles représailles des distributeurs.

Selon le député européen Les Républicains M. Michel Dantin, cette nouvelle directive « *va permettre d'éviter qu'un distributeur d'un pays moins regardant contourne les règles françaises* ».

Cependant, M. Luc Vernet, membre *du think thank* bruxellois *Farm Europe* estime que la directive manque d'ambition dans la mesure où « *la liste des pratiques interdites est limitée, essentiellement aux produits périssables. Il n'y a rien non plus sur les annulations soudaines et non justifiées de contrat pour les denrées qui ne sont pas fortement périssables, ou sur les problèmes de transparence des enchères électroniques* ».

Les Rapporteurs souhaitent que la France dans les négociations à venir renforce les mesures prévues par ce texte qui s'inscrit dans la droite ligne des États Généraux de l'Alimentation et du projet de loi discuté au Parlement « *pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable* ».

Cette évolution de la Commission européenne est positive mais n'est qu'un début pour pallier le déséquilibre économique dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Cette question du partage équitable des revenus dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire est essentielle comme l'a indiqué Mme Catherine Prieto, professeur de droit public à Paris II-Assas et est conforme au droit de la concurrence qui a pour but de lutter contre des abus de position dominante (grande distribution) et des concentrations constitutives d'un pouvoir de marché. Il s'agit là de dérives du droit de la concurrence qui trahissent, selon les Rapporteurs, les objectifs de la PAC. La régularisation des prix à la production n'est pas synonyme d'une coalition sur les prix. Par une meilleure organisation des producteurs, il s'agit d'établir un couloir de prix la fixation d'un prix plancher étant jugée contraire au droit de la concurrence.

Le Rapporteur André Chassaigne, quant à lui, soutient la nécessité d'introduire ou d'étendre des mécanismes d'encadrement de prix ou de

détermination de prix planchers notamment en cas de crise ou de chute brutale des cours menaçants directement la pérennité des exploitations.

- ii. L'adoption du « règlement Omnibus » 2017/2393 du 13 décembre 2017 : un début prometteur d'aménagement du droit de la concurrence

Le règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 a modifié sur de nombreux points les règlements de base de la PAC.

Son apport est significatif dans plusieurs domaines : paiements directs, organisation commune des marchés, développement rural et dispositions dites « horizontales ». Certaines de ces mesures touchent, en particulier, au droit de la concurrence, en changeant la rédaction d'articles « clé » du règlement (UE) 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

- Des modifications importantes au droit aux contrats écrits

Les articles 148 (lait) et 168 (clause générale) du règlement (UE) 1308/2013 du 17 décembre 2013 traitent des relations contractuelles. Leur rédaction respective a été complétée par une disposition permettant aux producteurs et à leurs Organisations de producteurs (OP), de demander à bénéficier de contrats écrits (et ce même si l'État membre dont ils relèvent n'a pas décidé de rendre ces contrats obligatoires). Ces contrats ne peuvent toutefois être rendus exigibles si le premier acheteur est une petite, moyenne ou très petite entreprise.

- Un nouvel article relatif aux clauses de partage de la valeur ajoutée

Un nouvel article 172 bis relatif au partage de la valeur a été créé au sein du règlement (UE) 1308/2013 précité. Cet article prévoit que des clauses de partage de la valeur ajoutée au sein d'une filière peuvent être négociées entre les producteurs (qu'ils soient ou non organisés en OP) et leur premier acheteur. Il s'agit ici d'une reprise des dispositions déjà en vigueur dans le secteur du sucre. Par là même, les parties peuvent définir *ex ante* la façon dont la valeur du produit doit être répartie entre elles, en fonction de l'évolution des marchés pertinents. Ce dispositif revêt une portée facultative.

- Un affermissement des interprofessions

L'article 157 relatif aux organisations interprofessionnelles du règlement (UE) 1308/2013 a été complété de façon à étendre leurs compétences. Cette extension a porté, en particulier, sur la capacité à déterminer des clauses standards de partage de la valeur et à définir des mesures de prévention et de gestion en matière de santé animale et végétale ainsi que de risques environnementaux.

- Un renforcement indéniable du pouvoir des Organisations de producteurs

L'article 152 du règlement (UE) 1308/2013 relatif aux organisations de producteurs reconnues a été entièrement revu : la possibilité donnée aux secteurs de l'huile d'olive (art 169), de la viande bovine (art 170) et à certaines grandes cultures (art 171) de mener des négociations contractuelles (prix et volumes) a ainsi été étendue - en dehors du lait - à l'ensemble des secteurs agricoles. Cette extension porte, plus précisément, sur les critères de reconnaissance pour une organisation (nécessité de mener une action économique conjointe entre les membres, promotion, contrôle de qualité, emballage, étiquetage ou transformation). S'y ajoute la capacité, pour une organisation reconnue à planifier la production, à optimiser les coûts de production, à mettre sur le marché et à négocier des contrats, par dérogation à l'article 101 du TFUE (règles de concurrence). Ce nouvel article 152 s'applique également aux associations d'OP (AOP). Aucun plafond de taille n'est prévu, tant pour les OP que pour les AOP.

En revanche, le « règlement Omnibus » a non seulement préservé le *statu quo* pour le caractère facultatif des OP, mais aussi écarté la proposition consistant à créer une nouvelle catégorie d'organisation de négociation.

3. La nécessaire structuration des filières

La PAC actuelle permet de soutenir, notamment au travers des aides couplées, certains secteurs faisant face à des difficultés structurelles comme l'élevage. Elles apportent un complément de revenu dans les secteurs les plus fragiles mais ne sont pas conditionnées à des critères d'organisation économique et n'apportent pas d'incitation à la transformation des secteurs. Au cours de ces dernières années, ces soutiens se sont avérés insuffisants pour assurer la résilience de ces secteurs face aux aléas économiques, climatiques ou sanitaires.

Par ailleurs, dans le cadre de l'Organisation commune de marché (OCM), certains secteurs comme la viticulture, le secteur des fruits & légumes, l'huile d'olive ou l'apiculture sont soutenus par des programmes spécifiques sectoriels pluriannuels adaptés à ces filières. Par exemple, les programmes opérationnels du secteur des fruits et légumes sont destinés aux organisations de producteurs (OP) ou à leurs associations (AOP) ; ces programmes visent notamment à assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande en quantité et en qualité, à concentrer l'offre et mettre sur le marché la production des membres de l'organisation de producteurs ou encore à optimiser les coûts de production. La gestion administrative de ces programmes peut toutefois s'avérer complexe et le lien entre les actions soutenues et les stratégies de filières pourrait être encore renforcé.

L'OCM fixe également le cadre au sein duquel les producteurs de l'ensemble des filières ont la possibilité de se regrouper et de s'organiser. Ce règlement vise notamment à préciser l'exemption du secteur agricole par rapport

au droit de la concurrence tel qu'il est prévu dans le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Des dispositions plus ambitieuses sont prévues pour certaines filières. C'est notamment le cas avec le « paquet lait » dont l'évaluation récente par la Commission a montré l'intérêt, notamment en France. Néanmoins, les outils proposés par l'OCM sont apparus insuffisants, ou insuffisamment mobilisés, pour permettre une structuration aboutie de l'amont agricole et apporter une réponse satisfaisante aux déséquilibres persistants au sein de la chaîne alimentaire.

Dans cette optique, les avancées significatives qui devraient entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2018 ont été apportées au règlement actuel au travers des négociations « Omnibus ». Le « paquet lait » est ainsi désormais inscrit durablement dans la réglementation. Des dispositions permettant aux organisations de producteurs reconnues de planifier la production, d'optimiser les coûts de production, de mettre en marché et de négocier des contrats sont étendues à l'ensemble des secteurs.

4. La mise en place au niveau européen d'une transparence sur les prix et les produits

a. Un observatoire européen des prix et des marges

Les Rapporteurs préconisent la mise en place au niveau européen d'un observatoire européen des marges et des prix à l'instar de ce qui existe en France depuis 2010.

Cet observatoire serait destinataire d'informations économiques et sociales de la part des producteurs mais surtout de la part des industriels et des distributeurs. Il permettrait ainsi de connaître, à l'échelle européenne, les évolutions de la répartition de la valeur ajoutée au cours de l'ensemble de la chaîne depuis le premier achat jusqu'à la vente au consommateur final, l'évolution des pratiques commerciales et financières, et d'assurer ainsi une plus grande transparence sur la définition et la construction des prix et des marges des opérateurs.

b. La transparence sur les produits alimentaires

Un des atouts de l'agriculture européenne repose sur sa capacité à valoriser des produits de qualité issus de démarches collectives liées à des pratiques agricoles, à des savoir-faire de transformation et à des territoires spécifiques. Cette valorisation s'appuie notamment sur les différents labels et signes officiels de qualité et d'origine prisés par les consommateurs.

Néanmoins, les consommateurs expriment également une certaine méfiance à l'égard des produits alimentaires en lien notamment avec des affaires de fraudes largement médiatisées ou des crises sanitaires. Le souhait d'une plus grande transparence sur la composition et l'origine des produits est exprimé et les

acteurs français se sont engagés à y répondre dans le cadre des États généraux de l'alimentation. C'est dans ce cadre que la France a mis en place une expérimentation sur l'étiquetage d'origine de la viande et du lait contenus dans les produits transformés.

Le Rapporteur André Chassaigne souligne l'importance d'assurer la transparence sur l'origine de l'ensemble des productions, à l'état brut ou transformé, et le besoin de poursuivre l'engagement de la France au niveau de l'Union européenne sur ce point au regard des attentes des agriculteurs comme des consommateurs.

B. QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE TRANSFORMATION ? L'AMBITION D'UNE DURABILITÉ ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE

Les Rapporteurs sont convaincus que la transition vers un modèle durable n'est plus souhaitable mais vitale. Et en cela, la PAC post-2020 est la PAC de la dernière chance. La PAC post-2020 devra soutenir une transformation profonde et sans précédent de l'agriculture européenne pour faire face aux défis auxquels elle est confrontée. Ces défis sont ceux d'une agriculture durable au sens large.

L'agriculture durable telle que la conçoivent les Rapporteurs repose sur trois piliers : un pilier social, un pilier économique et un pilier environnemental. Il n'existe pas de hiérarchie entre ces trois piliers qui sont indissociables.

1. La durabilité économique

a. Comment garantir des revenus aux agriculteurs ?

i. Un système d'aides contracycliques est-il réalisable ?

Les Rapporteurs souscrivent à l'idée qu'à la volatilité des prix, il ne peut être apporté de réponse unique. La proposition la plus aboutie en matière d'aides contracycliques a été faite auprès des Rapporteurs du Sénat et auprès des Rapporteurs par le *think-tank* Momagri (Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture). Selon ce dernier, la diminution tendancielle des mesures d'intervention de l'Union européenne est à contre-courant des grandes tendances mondiales. La Chine, pour des raisons stratégiques et afin de contenir l'exode rural, a doublé le montant de ses interventions, tandis que le poids de l'aide publique américaine a été globalement maintenu puisque, selon M. Jacques Carles, « 95 % des produits alimentaires distribués au titre de l'aide viennent de produits américains. »

Les Rapporteurs reprennent *infra* les conclusions faites dans le rapport du Sénat ⁽¹⁾ au sujet du modèle d'aide contracyclique présenté par Momagri. Le projet

(1) Rapport du Sénat n°672

développé par Momagri relève avant tout du premier pilier, ce qui doit faciliter ensuite une réallocation des aides au titre du second pilier. Le système fonctionnerait autour d'un prix d'équilibre calculé en fonction du prix de revient moyen européen sur cinq ans et révisable selon l'évolution des coûts de production. Autour de ce prix existerait un tunnel de variation libre sans intervention, dont les seuils plancher et plafond sont évalués relativement à la dispersion moyenne observée des coûts de revient des États membres. La mise en place de ce dispositif pourrait être complétée par des politiques en faveur du stockage.

Lorsque le prix passe en deçà d'un seuil, le « prix plancher », des paiements contracycliques se mettent en place. Enfin, un seuil d'intervention publique constitue la limite à partir de laquelle se mettent en place des instruments de stockage public. Celui-ci serait toutefois limité à 4 % de la production afin d'éviter tout effet « boule de neige » budgétaire.

Les hypothèses de Momagri sont d'autant plus intéressantes qu'elles conviennent aux impératifs actuels :

- respect de la logique des perspectives financières pluriannuelles ;
- valorisation d'une filière de qualité par l'ajout d'une aide évaluée à 75 euros par hectare destiné à compenser les coûts liés aux exigences qualitatives, environnementales ou sanitaires ;
- indexation des aides sur les références historiques pour les surfaces et les rendements afin de permettre aux producteurs de continuer à faire leur choix de culture en fonction des débouchés réels ;
- établissement du prix sur la base d'une moyenne des cotations d'un marché de référence sur une période suffisamment longue pour couvrir une grande partie de la période de commercialisation afin de maintenir sous contrôle le dispositif et éviter ainsi les risques de dérives budgétaires résultant de l'augmentation des surfaces ou des rendements ;
- compatibilité avec l'OMC, puisque l'aide « qualité Europe » relèverait de la « boîte verte », tandis que les paiements contracycliques et les mesures de stockage intégreraient la « boîte orange », à l'instar de ce que pratiquent les États-Unis. Il s'agirait alors de faire un meilleur usage des clauses *de minimis* par produits.

En outre le système proposé par Momagri est complété par une dimension « plafond » lorsque les prix augmentent au-delà d'un seuil. Des mécanismes de déstockage de régulation publique seraient alors activés, voire une taxe de solidarité appliquée aux producteurs dépassant les volumes définis au préalable dans une telle situation. Cette taxe abonderait un fonds de réserve pour les outils de gestion des crises.

Quels résultats du modèle Momagri ?

Les simulations budgétaires montrent que l'application de ce modèle contracyclique aurait entraîné, sur la période 2011-2020, des économies de l'ordre de 63 milliards d'euros. L'activation des paiements contracycliques, lors des crises de 2015 et 2016, entraîne une surconsommation des crédits par rapport aux autres années où les économies seraient substantielles. Si l'exercice de prévision demeure délicat, la réduction du budget global et l'allocation des ressources en fonction de la situation réelle des producteurs constituent un ensemble qui aurait le mérite de la simplicité et de l'efficacité.

L'impact sur les chiffres d'affaires ne serait pas nécessairement plus positif que sous la PAC actuelle, là encore, selon les simulations conduites par le think tank. Il en irait ainsi du secteur laitier puisque sur la période 2011-2020, qui comprend certes une période faste initiale mais également la crise que les éleveurs ont connue pendant ces deux dernières années. Le chiffre d'affaires moyen actuel serait de 379 euros par tonne contre 368 euros sous le régime proposé.

À l'inverse, le système actuel serait moins favorable aux céréaliers que s'ils bénéficiaient des aides contracycliques telles qu'elles sont proposées par Momagri. Le chiffre d'affaires, estimé sous le régime actuel à 218 euros en moyenne pour une tonne entre 2011 et 2020, s'élèverait à 225 euros via le dispositif imaginé.

Si le système présenté possède donc de très nombreux avantages, le Rapporteur Alexandre Freschi estime que les inconvénients sont réels :

- premièrement, il nécessite de revenir entièrement sur les « paiements verts », qui demeurent, malgré de nombreuses imperfections, l'un des principaux biais de rémunération des aménités positives agricoles, mais aussi sur le « paiement redistributif », qui vise à encourager le renouvellement générationnel ;
- deuxièmement, il ne pallie pas la nécessité des assurances individuelles ;
- troisièmement, il continue, ainsi que tout système d'aide contracyclique, à brouiller les signaux-prix et ralentit d'autant la capacité des agents économiques à s'adapter aux variations de la demande.

En conséquence, le Rapporteur Alexandre Freschi, à l'instar des Rapporteurs du Sénat ⁽¹⁾, ne recommande pas le passage à un système d'aides contracycliques qui peut être considéré comme une fausse bonne idée. L'instauration d'un tel système contraindrait la marge de manœuvre des

(1) Rapport d'information n° 672 (2016-2017) sur l'avenir de la politique agricole commune, de M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck Montaugé, déposé le 20 juillet 2017.

producteurs de manière excessive et brouillerait les prix de telle sorte que ceux-ci ne pourraient plus jouer leurs rôles de guides, de signaux.

ii. La mise en place d'une épargne de précaution individuelle

Le Rapporteur Alexandre Freschi partage avec le Gouvernement la nécessité de trouver un outil efficace de soutien à la trésorerie des exploitants, qui pourrait prendre les traits d'une épargne de précaution obligatoire.

Une telle épargne mettrait fin au système de réserve de crise européenne et aurait vocation à couvrir tous les risques à une échelle individuelle. En pratique, un soutien direct versé sur un compte bloqué pour une certaine durée et mobilisable en cas d'aléas pourrait être complété par des versements volontaires des exploitants, bénéficiant alors d'un abondement incitatif fiscal par la puissance publique. Cet outil aurait l'avantage de laisser une marge de manœuvre importante à chaque exploitant, tout en assurant un soutien public fort et nécessaire à la réassurance ainsi qu'un encouragement à lisser les revenus en période de hausse des prix.

Au niveau européen, le cadre réglementaire des aides d'État devra évoluer pour élargir les possibilités de mobiliser des dispositifs fiscaux nationaux adaptés au secteur agricole, de façon à inciter au recours à une épargne de précaution.

iii. Les limites d'un système assurantiel

La mise en place de systèmes assurantiers serait un des moyens d'assurer la stabilité des revenus des producteurs sans remettre en cause les règles de la concurrence.

Cependant, les limites d'un système assurantiel se situent dans le rôle que les entreprises assurantielles privées joueraient et le risque qu'une partie des bénéfices agricoles soit captée par ces dernières. De plus, la valeur ajoutée réelle de ce système assurantiel ne peut s'établir qu'en complément d'autres systèmes tels que les fonds de mutualisation, sans quoi l'ampleur des risques à couvrir pourrait s'avérer dissuasive.

Par conséquent, les Rapporteurs considèrent qu'il faut déjà tirer un bilan de l'efficacité des outils existants. Ainsi pour ce qui est de l'assurance climatique, il n'est pas logique qu'en France, le taux de couverture soit de 25 %, et de 10 % au sein de l'Union européenne, quand il est de 80 % aux États-Unis.

Le Comité économique et social européen encourage l'expérimentation de *« mécanismes d'assurance (récoltes, chiffre d'affaires ou revenus) afin de déterminer si les compagnies d'assurances ou d'autres organismes sont en mesure de fournir des solutions efficaces »*.

Cependant, le système assurantiel contient, selon de nombreuses personnes auditionnées, des failles inhérentes à l'intégration d'acteurs extérieurs

au monde agricole d'une part, et à la difficulté de couvrir les risques économiques dans ce secteur spécifique d'autre part.

Les représentants de Groupama lors de leur audition ont indiqué qu'il serait difficile de mettre en place un tel système à budget constant, d'autant que les coûts en gestion et la régularité des aléas ne permettraient pas aux assureurs de s'y retrouver.

Les représentants de Coop de France, estiment quant à eux que toute forme de soutien innovant face aux effets négatifs de la volatilité des prix ne doit pas être confisquée par ceux qui les mettent en œuvre, tout en soulignant l'échec des dispositifs actuellement en place, tels que l'assurance-récolte.

La Confédération paysanne a souligné la potentielle iniquité du système assurantiel qui n'est pas « *un véritable outil de résilience des exploitations. Ceux qui souscrivent aux systèmes actuels tels que l'assurance-climatique demeurent ceux qui en ont le moins besoin, et non pas les plus précaires* ».

Dans l'ensemble, les systèmes assurantiels privés n'ont pas fait la preuve, pour les Rapporteurs, de leur efficacité. Il convient de rappeler que les essais liés au « fonds calamité » n'ont pas été probants.

La mise en place de tels systèmes assurantiels entraînerait l'intervention d'agents extérieurs privés qui, pour y trouver une forme de bénéfice, devraient eux aussi assurer leur marge. Dans un contexte économique aussi spécifique et parfois imprévisible que celui de l'agriculture européenne aujourd'hui, il demeure difficile d'imaginer dans quelles conditions les compagnies d'assurances privées y trouveraient leur compte. Enfin, un tel système impliquerait la participation de la puissance publique comme réassureur et les modalités d'un tel mécanisme restent aujourd'hui très peu explorées dans le secteur agricole.

Au regard de l'inefficacité du système assurantiel et des inégalités manifestes d'accès à ce système, le Rapporteur André Chassaigne souhaite que soit étudiée la création d'un régime d'assurance mutuel public, seul à même de bénéficier à l'ensemble des exploitations agricoles, avec des ressources communautaires dédiées.

b. Développer des exploitations performantes et innovantes

La politique de recherche et de développement n'entre pas dans le périmètre de la PAC mais l'innovation agricole est essentielle. La Commission européenne a fait de l'innovation un des axes importants de sa politique et notamment en matière agricole, ce dont se félicitent les Rapporteurs.

Les gains de productivité ralentissent. Pour les recouvrer, il convient d'investir dans la recherche et l'innovation, dans la lignée du programme Horizon 2020. Le budget 2014-2020 de cette stratégie se déploie dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation. Ses objectifs sont au nombre de six :

- accroître l'efficacité de la production et faire face au changement climatique, tout en assurant la durabilité et la résilience ;
- fournir des services écosystémiques et des biens publics ;
- soutenir l'autonomie des zones rurales et soutenir les politiques et l'innovation rurales ;
- promouvoir la gestion durable des forêts ;
- développer une industrie agroalimentaire durable et compétitive ;
- encourager le développement du marché des produits et procédés biologiques.

Selon les Rapporteurs, l'accent mis sur l'innovation devrait être renforcé dans le domaine de la recherche et du développement en matière de méthodes de production agricole et dans celui des nouvelles technologies d'assistance basées sur les TIC (technologies de l'information et de la communication), telles que l'agriculture de précision, mais aussi sur le plan de l'innovation organisationnelle tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Les technologies innovantes sont souvent désignées par le terme « *e-farming* ». Avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, les capteurs, les satellites, les drones, il est possible de recueillir une grande quantité d'informations détaillées sur l'état des cultures et des animaux. Les agriculteurs peuvent alors utiliser ces données, grâce au développement des outils d'aide à la décision, pour affiner leurs pratiques et répartir leurs intrants d'une manière plus efficace et ciblée, au lieu d'appliquer le même traitement à l'ensemble de la culture ou du troupeau indépendamment des besoins spécifiques. L'objectif est une augmentation de la productivité tout en réduisant l'utilisation d'intrants.

À l'échelle des exploitations, cette agriculture intelligente (*e-farming* ou *smart-farming*) est un virage qui est en train d'être pris par les agriculteurs européens. Tous les tracteurs vendus aujourd'hui sont équipés de GPS et d'outils innovants plus ou moins coûteux et maîtrisés par les agriculteurs.

Pour *Farm Europe*, l'*e-farming* ouvre la voie à des gains de compétitivité, de productivité et de meilleure protection de l'environnement. Par ce *smart farming*, les données relatives au suivi et au pilotage des productions sont mieux collectées. La robotique agricole, le croisement et le traitement de données, l'amélioration de la prise de décision en matière agronomique et climatique (acidité, pluviométrie, températures) sont autant de technologies innovantes à développer.

Ce constat est également partagé par Mmes Corinne Erhel et Laure de la Raudière, auteures d'un rapport d'information sur les objets connectés ⁽¹⁾ : « *selon une étude de 2016 de l'Ipsos, la communauté agricole interrogée est connectée avec en moyenne quatre équipements de "e-farming", et seuls 12 % de ces agriculteurs n'ont recours à aucun équipement connecté.*

Si l'on détaille les solutions de connexion dont disposent les agriculteurs, 60 % ont déjà acquis un système de gestion d'exploitation et de guidage par géolocalisation (GPS ou via antennes de réseaux bas débits) ; 40 % des outils d'aide à la décision et 20 % des solutions de gestion ayant recours au cloud.

En outre, 65 % des agriculteurs interrogés affirment leur intention de s'équiper dans les prochaines années, avec une prédilection pour les objets connectés aux machines agricoles, aux animaux d'élevage ou aux bâtiments agricoles. Ainsi, près d'un éleveur sur trois souhaite munir son troupeau de capteurs connectés, et un sur deux souhaite recourir à un logiciel de gestion centralisé ».

Ces techniques dites intelligentes peuvent aider le secteur agricole de l'Union européenne dans la réalisation concomitante des objectifs d'amélioration de la compétitivité et de sa durabilité environnementale. Par ailleurs, ces méthodes peuvent contribuer à d'autres objectifs agroenvironnementaux et économiques, tels que la lutte contre les maladies des cultures, l'amélioration de la traçabilité des produits à travers la chaîne alimentaire, ou encore l'amélioration du bien-être animal.

La politique agricole commune actuelle comporte plusieurs dispositions qui permettent aux États membres de promouvoir l'utilisation de pratiques *smart farming* par le biais de leurs programmes de développement rural. Cependant, pour de nombreuses exploitations, l'équilibre coût : bénéfice n'est pas encore atteint. L'agriculture 3.0 pourrait donc être encouragée en donnant aux méthodes d'*e-farming* un statut similaire à celui de l'agriculture biologique ou en les reconnaissant comme des pratiques équivalentes.

c. Soutenir l'innovation et la recherche

Les Rapporteurs estiment que la recherche et l'innovation sont des cartes maîtresses pour répondre aux défis d'avenir de l'agriculture.

L'Union européenne doit soutenir de solides politiques de recherche, d'appui technique, de formation et d'enseignement agricole pour accompagner la nécessaire transition écologique de l'agriculture européenne.

Les Rapporteurs préconisent de renforcer les moyens humains et financiers de la recherche fondamentale agronomique publique au niveau

(1) Rapport d'information n° 4362 sur les objets connectés, de Mmes Corinne Erhel et Laure de La Raudière, députées, déposé le 10 janvier 2017.

européen pour en assurer la pérennité, et de veiller aux liens avec la recherche appliquée.

La PAC pourrait financer des programmes mettant en place des échanges entre les agriculteurs et les chercheurs, sur des territoires pertinents.

Les Rapporteurs jugent nécessaire que la PAC accompagne le déploiement de pratiques agricoles et d'itinéraires techniques issus de la recherche et qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité pour une agriculture plus durable.

Les Rapporteurs souhaitent qu'un lieu unique rassemblant plusieurs laboratoires à l'instar du Centre européen de recherche nucléaire (CERN) à Genève soit créé en matière agronomique. Il s'agit de renforcer la coopération et la mutualisation de certains moyens pour mieux accompagner les projets de recherche. En effet, la France dispose d'atouts indéniables en matière de recherche publique : l'INRA (deuxième centre de recherche agronomique au monde en termes de publications derrière les États-Unis), le CNRS, le CIRAD, l'IRSTE et les instituts techniques. Toutefois, leurs moyens ne sont pas forcément à la hauteur des multiples défis à relever (démographie, santé, sécurité alimentaire, préservation des milieux naturels, climat, bien-être animal...).

Enfin, les Rapporteurs déplorent les difficultés récurrentes observées en matière de transfert d'innovation et d'avancées de la recherche vers certaines filières, comme pour la filière vitivinicole avec le déploiement retardé de cépages résistants aux principales maladies cryptogamiques, obtenus par la recherche française.

d. Sortir de l'ornière en créant de la valeur : la nécessaire montée en gamme

Les Rapporteurs se félicitent qu'en France une trentaine d'interprofessions aient déposé au ministère de l'agriculture leurs projets de montée en gamme, qui fixent leurs grands objectifs en matière de réduction des phytosanitaires, de développement des labels et autres signes de qualité, de conversion au bio... En effet, ils considèrent que chercher à produire toujours plus et moins cher signifie condamner l'agriculture française et européenne car il se trouvera toujours un pays concurrent qui fera mieux dans le moins-disant. Selon eux, la montée en gamme est l'une des voies pour sortir de l'ornière et le moyen d'assurer dans la durée un prix rémunérateur.

M. Jacques Pasquier, rapporteur d'un récent avis du Conseil économique, social et environnemental sur la compétitivité de la filière agricole et agroalimentaire française partage cette vision et donne de nombreux exemples de montée en gamme en France dans son rapport : la filière viticole qui a fait évoluer la plupart des terroirs vers des signes de qualité, la plupart en AOP, l'agriculture bio qui connaît une croissance à deux chiffres depuis 5 ans.

L'exemple de la filière Comté est un modèle en la matière. La filière fait vivre aujourd'hui plus de 2 600 exploitations et près de 7 000 personnes. Pour la renaissance de ce fromage traditionnel, les acteurs se sont imposé des lignes rouges comme l'explique Claude Vermot-Desroches, président de l'inter-profession : « *D'abord un cahier des charges très contraignant, gage de qualité. Ensuite, un plan de régulation de l'offre, afin d'éviter la surproduction. Enfin, une gouvernance qui impose un engagement et un dialogue constants de tous les acteurs, du producteur à l'affineur pour préparer l'avenir* ».

Un autre exemple d'un travail de long terme pour structurer une filière d'excellence pourrait être la vache Aubrac de l'Aveyron. Il faut rappeler que dans les années 1970, la race avait presque disparu car elle était considérée comme trop peu productive en viande et en lait. Elle est aujourd'hui un symbole du haut de gamme à la française.

On peut citer également le cas de la lentille verte du Puy devenue beaucoup plus rémunératrice pour les agriculteurs depuis qu'elle a obtenu une appellation d'origine contrôlée en 1996. La lentille verte est devenue le premier légume à obtenir une telle appellation. Puis, le « caviar du Velay » a accédé, en 2008, à la reconnaissance internationale avec l'obtention de l'appellation d'origine protégée (AOP), signe européen qui la protège dans tous les pays de l'Union européenne. Dans les années 1980, les zones ensemencées représentaient 500 hectares, aujourd'hui elles représentent plus de 1 500 hectares avec plus de 800 producteurs de lentilles. Les ventes ont explosé, les consommateurs étant friands des appellations. Les prix ont considérablement augmenté, passant de 450 euros la tonne en 1996 à environ 2 000 euros aujourd'hui. Le cahier des charges auquel doivent s'astreindre les producteurs du territoire est particulièrement strict. L'azote, le phosphore, ou toute forme d'engrais sont prohibés, tout comme l'irrigation. Les parcelles utilisées ne peuvent pas non plus être ensemencées deux années consécutives. Les exportations, notamment vers le Royaume-Uni et le Japon représentent 10 % de la production.

L'Italie plus que la France s'est positionnée depuis de nombreuses années sur cette agriculture à forte valeur ajoutée, tournée vers l'export comme les Rapporteurs l'ont constaté lors de leur déplacement. Avec le « *Made in Italy* » pour les produits alimentaires, les consommateurs étrangers ont la certitude de consommer un produit italien, sain et cultivé selon un savoir-faire reconnu et protégé.

Cette production de valeur ajoutée prend deux formes en Italie : il existe un nombre plus grand d'indications d'origine et un développement accru de l'agriculture biologique. L'évolution récente des revenus agricoles a été plus favorable en Italie qu'en France. En matière de commerce international, les performances de l'Italie sont aussi nettement supérieures à celles de la France au cours de la période 2010-2016, et notamment pour les produits transformés. Cette voie de la montée en gamme et de la forte valeur ajoutée est la voie à emprunter

pour l'agriculture européenne afin de sortir de l'ornière de prix et de revenus toujours plus bas.

2. La durabilité sociale

La PAC a toute sa place dans le maintien et l'encouragement de l'emploi au sein des bassins ruraux. Les Rapporteurs appellent de leurs vœux une PAC intensive en emplois durables.

a. La protection des emplois dans les zones rurales et vulnérables

i. Une PAC jusqu'à présent « indifférente » à l'emploi

La PAC qui pourtant représente 40 % du budget de l'Union ne se préoccupe pas de l'emploi. Au contraire, elle s'est longtemps centrée sur l'augmentation de la productivité du travail au détriment du maintien d'emplois agricoles durables au sein d'exploitations agricoles résilientes. La priorité a trop souvent été donnée à l'agrandissement des exploitations, sans que soient aujourd'hui avérées les économies d'échelle et leur capacité à mieux résister aux crises.

Le secteur agricole de l'Union européenne employait, en 2015, 9,2 millions de personnes, soit 4,2 % de l'emploi européen, réparties sur près de 11 millions d'exploitations. L'industrie agroalimentaire employait, en 2015, 5 millions de personnes, 2,3 % de l'emploi européen. Ces chiffres sont en constante diminution.

La progressive réduction des instruments d'intervention de la PAC s'est accompagnée d'une forte concentration et d'une chute corrélée du nombre d'emplois dans l'agriculture. Le rapport du Parlement européen de M. Éric Andrieu ⁽¹⁾ est le dernier à en tirer le bilan, un bilan alarmant : « *depuis des décennies, dans bon nombre de pays européens, les zones rurales se vident de leurs agriculteurs, les revenus des agriculteurs et des autres travailleurs agricoles diminuent et l'emploi agricole y perd du terrain* ». Selon ce même rapport, 23,6 % des emplois agricoles ont disparu entre 2005 et 2014 ainsi qu'une exploitation sur quatre dans l'Union européenne.

Alors qu'il y a 20 millions de chômeurs dans l'Union, 7,4 millions d'emplois à temps plein ont été perdus dans l'agriculture entre 2005 et 2014. 26 % des exploitations ont ainsi disparu en France entre 2003 et 2013. Ces chiffres illustrent un mal-être se traduisant par un taux de suicide élevé.

Les emplois agricoles sont par définition durables car non délocalisables. À ce titre, les Rapporteurs réaffirment l'importance d'un ciblage des aides sur les actifs agricoles, et non uniquement sur les surfaces agricoles.

(1) *Rapport sur la façon dont la PAC peut améliorer la création d'emplois dans les zones rurales déposé le 10 octobre 2016.*

- ii. La future PAC devra assurer un taux d'emploi compatible avec le maintien de l'activité dans les zones rurales

La politique agricole a, selon les Rapporteurs, toute sa place dans le maintien et l'encouragement de l'emploi au sein des bassins ruraux. Pour ce faire, il convient d'allier maintien de l'existant et réorientation de certains instruments.

Si les paiements directs ne participent pas directement de la création d'emplois dans les zones rurales, leur suppression pourrait entraîner le départ d'environ 30 % des agriculteurs européens.

L'efficacité de certains outils en faveur du maintien, voire de l'accroissement du taux d'emploi dans le secteur agricole, impliquerait toutefois que les paiements directs de la PAC aillent en priorité vers ceux qui travaillent réellement sur les exploitations, et non les agriculteurs dits « patrimoniaux », selon la terminologie utilisée par les Jeunes Agriculteurs. Leur représentant, M. Yann Nedelec, a en effet émis l'idée que « les retraités de l'agriculture et, plus largement, les gens dont les revenus agricoles sont inférieurs à 50 % de leurs revenus ou dont le temps passé sur l'exploitation est inférieur à 50 % du temps de travail » devraient être exclus du bénéfice des aides publiques liées à la PAC. Sans préjuger de l'impact que cela aurait sur les retraites agricoles, qu'il faudrait alors revaloriser, les Rapporteurs partagent l'idée que la PAC devrait cibler avant tout les actifs agricoles, ce qui aurait pour effet non seulement d'encourager l'emploi et l'installation des jeunes actifs mais aussi de diminuer la part des aides publiques dans le renchérissement foncier des immobilisations agricoles.

De la même manière, le Modef (Confédération Syndicale Agricole des Exploitants Familiaux) demande « une redistribution plus juste des aides directes du premier pilier en plafonnant les aides à 150 000 €/actif en mettant en place une dégressivité à partir de 50 000 €/actif. » Il s'agit pour eux de « *donner la priorité à une agriculture paysanne de proximité, riche d'emplois, de diversité et de paysages.* » À l'instar des PME dans le secteur industriel, ces petites et moyennes exploitations agricoles sont plus intensives en emplois que les grandes fermes.

En ce qui concerne les réflexions sur la future PAC, outre la nécessité pour le premier pilier de contribuer, ainsi qu'il a été vu, davantage à la stabilité des revenus agricoles, les actions soutenues par le second pilier pourraient, afin de garantir des emplois pérennes et une plus grande accessibilité pour les nouveaux entrants dans le marché des emplois, être structurées de la manière suivante :

- les États membres devraient, au sein du 2nd pilier, utiliser les outils actuellement à leur disposition, tels que la majoration pour les jeunes agriculteurs mais aussi pour les nouveaux entrants hors cadre familial, âgés de plus de quarante ans ou encore la prime aux 52 premiers hectares ;
- l'aide en faveur de nouveaux secteurs, complémentaires de l'activité agricole. Le tourisme rural, la valorisation du patrimoine

gastronomique ou encore le développement d'énergies renouvelables, permettent ainsi d'amortir le coût du capital immobilier et de diversifier les revenus d'une exploitation, même si les emplois créés dans cette perspective pourraient souvent n'être que saisonniers. Le 2nd pilier doit étendre son champ d'application au-delà des questions uniquement agricoles, à partir du moment où le taux d'emploi agricole dans les zones rurales n'excède jamais 20 % ;

- une plus grande synergie avec les politiques de cohésion, ainsi qu'un financement accru du programme Leader, qui permet de financer des expérimentations dans les zones rurales, susceptibles de déterminer les meilleures pratiques locales en matière d'emplois ;
- la permanence des aides couplées en faveur des secteurs les plus susceptibles de pourvoir des emplois à la population agricole, et notamment l'élevage.

Les Rapporteurs estiment que les mesures en faveur d'un plus grand accès au foncier seront également à même de favoriser des emplois durables, notamment en faveur des jeunes agriculteurs, des agriculteurs hors cadre familial, mais aussi en faveur des femmes.

La féminisation de l'agriculture en Europe

- Allemagne

En Allemagne, où 39 % des actifs du secteur agricole étaient des femmes en 2007, de nombreuses organisations issues d'initiatives institutionnelles (au niveau fédéral et régional), sociales ou locales, ont été créées pour favoriser l'accès des femmes à la formation initiale et continue, la création d'activités indépendantes, l'accès aux nouvelles technologies de l'information, etc. Certains Länder ont par ailleurs mis en place des programmes d'aides spécifiques aux femmes, comme le Bade-Wurtemberg, qui soutient les aides à la création d'activités indépendantes jusqu'à 80 000,00 euros.

- Espagne

En Espagne, où l'égalité homme-femme est un enjeu majeur, avec un ministère dédié à la question, l'activité agricole féminine est promue par différentes actions ciblées, comme des mesures d'appui spécifiques pour les subventions en matière de contrats pour les assurances agricoles, ou encore des critères particuliers pour le barème d'attribution de quotas, mais aussi des aides particulières en cas de renouvellement de machines agricoles. La mesure phare est l'adoption d'un décret sur la co-titularité des exploitations agricoles, dispositif qui permet aux femmes actives dans le secteur agricole de disposer des mêmes droits que leur conjoint, à la fois en termes de protection sociale mais aussi pour ce qui est des quotas ou des aides de la PAC.

- Italie

En Italie, où une entreprise agricole sur trois est dirigée par une femme, le ministère de l'agriculture a créé en 1997 l'ONIFLA, un observatoire national sur l'entrepreneuriat et le travail féminin. Les organisations syndicales agricoles ont elles-mêmes des structures internes qui s'intéressent au travail féminin dans l'agriculture. Par ailleurs, la majeure partie des plans de développement ruraux régionaux italiens mis en place contiennent des mesures

qui aident les femmes à accéder à des financements leur permettant de développer l'agrotourisme, de se lancer en agriculture biologique ou d'introduire de nouvelles technologies.

b. Le renouvellement des travailleurs de la terre, un enjeu fondamental

Les Rapporteurs partagent avec le Gouvernement français et la Commission européenne dans son projet présenté le 2 mai 2018 l'idée que la PAC doit prendre toute sa part dans la lutte contre le vieillissement de la population agricole.

Les Rapporteurs estiment donc que la future PAC doit, ainsi que le réclament notamment les Jeunes Agriculteurs :

- définir le renouvellement des générations comme une priorité fondamentale ;
- maintenir les aides supplémentaires à destination des jeunes agriculteurs, au sein du second pilier ;
- élaborer une définition de l'agriculteur actif, ainsi que la Commission européenne a commencé à le faire dans le cadre du Règlement « Omnibus », selon des critères qui intègrent l'acte de production, les modalités de formation du revenu et le temps de travail.

Plus précisément, selon les représentants des Jeunes Agriculteurs français, l'idée est de limiter le bénéfice des aides directes aux personnes dont les revenus agricoles sont supérieurs à 50 % de leurs revenus. Un autre critère pertinent serait un temps passé sur l'exploitation supérieur à 50 % du temps de travail. Les retraités agricoles seraient alors exclus des dispositifs d'aide de la PAC, sans préjudice de politiques européenne et nationale relatives au maintien des retraites agricoles :

- favoriser l'accès au foncier en limitant les situations de rente et en conditionnant le maintien des aides, à partir d'un certain âge, à un projet de transmission, y compris pour les parts détenues en société ;
- enfin, soutenir le développement de l'agriculture de groupe, dans laquelle les jeunes agriculteurs se reconnaissent plus facilement et par laquelle ils peuvent contourner les problèmes relatifs au coût des exploitations transmises. Sur les répertoires départementaux, on a beaucoup d'exploitations d'élevage qui cherchent des associés.

Le « recouplage » des aides est, en la matière, nécessaire pour que la PAC puisse toujours, ainsi qu'en dispose l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) « assurer un niveau de vie équitable à la population agricole ». Cela est d'autant plus vrai que le maintien des jeunes « dans les territoires ruraux permet également d'attirer ou de maintenir des services, d'où le

lien entre les politiques de l'installation et des politiques plus générales sur la ruralité », pour les représentants des Jeunes Agriculteurs.

Le renouvellement des générations agricoles emporte des enjeux relatifs à la permanence de la diversité agricole européenne et à la persistance d'une agriculture paysanne.

La politique publique en matière agricole ne peut en effet viser uniquement l'orientation des productions vers le marché, mais doit récompenser la production de biens publics. Dès lors, ainsi que le propose M. Gilles Bazin, chercheur à AgroParisTech dans sa contribution au groupe PAC de l'académie de l'agriculture, une forme de limitation des aides directes du premier pilier à un montant maximum en valeur par actif et en volume de production serait souhaitable. Une indexation de ces aides de la sorte permettrait de soutenir les exploitations des régions défavorisées, qui comportent davantage de petites et moyennes exploitations intensives en emplois.

De la même manière, la nécessité de maintenir des exploitations dans tous les territoires impliquerait une forme de modulation possible entre les régions, sur le modèle de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), pour les autres aides cofinancées par les États membres.

Si l'agriculture est l'un des secteurs économiques qui a perdu et qui perdra le plus d'actifs d'ici 2020, en raison du vieillissement de la population des chefs d'exploitation, ce constat oblige à une mobilisation d'outils efficaces en faveur du maintien et de la reprise des exploitations.

PART DES AGRICULTEURS ÂGÉS DE MOINS DE 35 ANS ET DE PLUS DE 55 ANS SUR L'ENSEMBLE DES AGRICULTEURS DES PAYS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE (2013)

Pays	Agriculteurs âgés de moins de 35 ans	Agriculteurs âgés de plus de 55 ans (en %)
Belgique	4,0	48,0
Bulgarie	6,4	61,9
République tchèque	4,6	56,8
Danemark	2,5	51,6
Allemagne	6,8	36,3
Estonie	7,5	52,2
Irlande	6,3	51,9
Grèce	5,2	56,2
Espagne	3,7	58,5
France	8,8	39,4
Croatie *	-	-
Italie	4,5	63,0
Chypre	1,7	70,0
Lettonie	5,0	54,2
Lituanie	5,6	54,9
Luxembourg	8,7	41,8
Hongrie	6,1	59,5
Malte	3,8	58,5
Pays-Bas	3,1	47,9
Autriche	10,9	28,2
Pologne	12,1	33,9
Portugal	2,5	73,7
Roumanie	4,7	64,4
Slovénie	4,8	54,4
Slovaquie	8,1	51,6
Finlande	8,5	39,3
Suède	4,4	58,0
Royaume-Uni	3,9	58,5
Union européenne (28)	5,9	54,9

Source : EUROSTAT, Farm Structure Survey, 2013

Selon la Copa-Cogeca entendue par les rapporteurs, la moyenne d'âge des exploitants agricoles dans l'Union européenne est de 57 ans. Cette situation est commune à de nombreux pays industrialisés. À titre d'illustration, cette moyenne atteint 66 ans au Japon.

La difficulté d'accès à l'installation est la source du blocage. Les possibilités d'installation sont de plus en plus rares, y compris au sein de familles d'agriculteurs. Les conditions de travail difficiles, la faible rentabilité de l'activité au regard de l'importance des investissements initiaux sont décourageants, en particulier en élevage.

Même lorsqu'un jeune agriculteur hérite d'une exploitation familiale, il est souvent lié par des dettes auprès de ses frères et sœurs. Les installations hors cadre familial sont les plus nombreuses. De nombreux jeunes agriculteurs sont des néoruraux qui s'engagent dans la carrière agricole après avoir eu une première expérience professionnelle en ville, preuve que les métiers agricoles attirent encore. Les lycées agricoles attirent de plus en plus de candidats, notamment des femmes. L'obstacle vient plutôt de l'accès à l'installation que de la volonté des jeunes à s'installer.

Le mouvement de ces dernières années est allé vers l'agrandissement des exploitations, encouragé par des aides à l'hectare favorisant les grandes exploitations. Plus celles-ci s'agrandissent, moins elles deviennent accessibles aux primo-accédants qui cherchent à s'installer.

Cette progression du nombre de très grandes structures agricoles spécialisées, rendues intransmissibles, témoigne du besoin de revoir profondément certaines orientations de la PAC.

Comme l'indiquent les Jeunes Agriculteurs, *« les paiements découplés liés aux hectares tendent à créer aujourd'hui des situations de rentes pour des propriétaires ou des investisseurs extérieurs et les faibles retraites agricoles conduisent les retraités à conserver leurs terres pour bénéficier des aides de la PAC. Ce mode de distribution des aides conduit aussi à la concentration des exploitations et donc à des difficultés de transmission. Ces différents éléments empêchent la libération de foncier pour les jeunes et sont un obstacle au développement d'une agriculture basée sur des exploitations de type familial, viables, vivables et transmissibles »*.

Certains États membres ont initié des politiques volontaristes en la matière. L'Espagne, ainsi, a développé une stratégie destinée à incorporer 20 000 jeunes agriculteurs entre 2016 et 2020, en usant de toutes les mesures possibles au niveau communautaire, et notamment une aide couplée à hauteur de 2 % du total des paiements directs.

Les Rapporteurs soulignent que si des mesures ambitieuses ne sont pas mises en place, la concurrence pour les terres ira en s'exacerbant, menaçant le recrutement agricole et augmentant la dimension capitaliste de l'agriculture. La

nouvelle définition de l'agriculteur actif sur laquelle s'appuie le choix de la répartition des aides est une première étape, qui doit être poursuivie afin de favoriser l'emploi. L'amélioration de l'accès au foncier est un autre axe prioritaire à mettre en œuvre.

Les Rapporteurs s'interrogent sur la possibilité de fixer au niveau européen comme au niveau national des objectifs stratégiques précis à atteindre en faveur de l'installation et du maintien des exploitations agricoles.

c. L'agriculture comme vecteur principal d'une revitalisation rurale

Les 5 et 6 septembre 2016, la déclaration de Cork 2.0 a proposé dix grandes orientations pour une politique agricole et rurale innovante, inclusive et intégrée. Elle insiste en particulier sur l'innovation et le transfert de connaissances favorables au développement local, le développement de meilleurs outils de gestion des risques, la protection de l'environnement, une meilleure gestion des ressources naturelles et des actions en faveur d'une meilleure cohérence des politiques rurales à travers l'Union européenne.

Cette déclaration de Cork 2.0 doit servir de base à la mise en place d'un agenda pour le développement rural dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC.

Les Rapporteurs souscrivent aux constats et objectifs de la Déclaration, à savoir :

- l'économie rurale et les exploitations dépendront de manière croissante de la numérisation et de la formation des travailleurs dans ce domaine ;
- il est nécessaire de s'assurer que les espaces ruraux en Europe demeurent des endroits attractifs pour y vivre et y travailler en améliorant l'accès des citoyens ruraux aux services et aux opportunités de travail.

L'enjeu de la ruralité est important, il a été reconnu à travers le second pilier de la PAC : les zones essentiellement rurales occupent 52 % du territoire européen et abritent 112 millions d'habitants. Le taux d'emploi y a toujours été inférieur à celui de l'ensemble de l'Union européenne.

Les zones rurales représentent 77 % du territoire de l'Union européenne.

Alors que la vitalité rurale est en perte de vitesse (flux migratoires vers les zones urbaines, isolement des territoires les plus reculés, baisse des revenus, chômage, etc.), l'agriculteur y est la seule source d'un dynamisme économique qui emporte avec lui des retombées économiques et sociales importantes.

Les infrastructures y sont moins développées, ainsi que l'accès aux services publics, dont les coûts, en raison de la faible densité de population et de

l'accessibilité de certaines zones, sont plus élevés. La localisation rurale des exploitations agricoles assure pourtant un développement équilibré des territoires.

3. La durabilité environnementale

Une transition vers des systèmes alimentaires plus durables couvrant l'ensemble des étapes, depuis la production jusqu'à la consommation, est indispensable. Par conséquent, les producteurs doivent accroître la production alimentaire tout en réduisant les répercussions sur l'environnement, tandis que les consommateurs doivent être encouragés à opter pour des régimes alimentaires sains et nutritifs qui ont une faible empreinte carbone. L'Union européenne doit intensifier ses efforts pour mettre en œuvre les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD), car ils constituent un cadre essentiel pour l'action commune engagée en vue de nourrir la population mondiale de manière durable d'ici à 2030.

Dans ce cadre, les Rapporteurs appellent de leurs vœux que l'agriculture européenne opère un virage pour garantir la qualité sanitaire des aliments et préserver la fertilité des écosystèmes. La PAC peut aider grandement à cette transition écologique en réorientant les subventions actuellement distribuées sous la forme d'aides proportionnelles à la surface exploitée et presque totalement « découplées » de la production en faveur de la rémunération des services environnementaux.

a. La rémunération des services environnementaux

Les Rapporteurs appellent à dépasser la seule logique actuelle de compensation des surcoûts et/ou des manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques vertueuses, pour parvenir à une véritable rémunération incitative des services écosystémiques rendus. En effet, la conditionnalité actuelle des aides de la PAC vise d'abord à limiter les « *externalités négatives* », et non à valoriser la production d'« *externalités positives* ».

Les Rapporteurs constatent deux faits dans le volet environnemental actuel de la PAC. D'une part, le verdissement présenté comme la mesure emblématique du virage environnemental de la PAC 2014-2020 impose en réalité très peu de vraies contraintes environnementales. D'autre part, la logique incitative des mesures agro-environnementales (MAE) au niveau national consiste dans les faits à compenser un manque à gagner par rapport aux références de rendement de l'agriculture conventionnelle. Les MAE ne rémunèrent donc pas *stricto sensu* un service environnemental.

Les services environnementaux que les formes d'agriculture inspirées de l'agroécologie procurent sont connus : séquestration de carbone dans la biomasse et l'humus des sols, cultures de légumineuses en substitution de l'importation de soja transgénique, haies vives destinées à abriter les abeilles et autres insectes

utiles aux cultures, recours à des champignons mycorhiziens comme auxiliaires de la fertilisation minérale...

La PAC doit donc mieux accompagner ces types d'agriculture (agriculture à bas niveau d'intrant, les systèmes herbagers, l'agriculture biologique...) par des incitations plus fortes qui prennent en compte la transition de l'ensemble des systèmes de production.

Selon les Rapporteurs, cette rémunération des services environnementaux doit par ailleurs s'insérer dans des démarches contractuelles et collectives à l'échelle des territoires et « *sur une durée d'une dizaine d'années afin de garantir véritablement une fourniture pérenne d'engagements* » comme l'a demandé M. Gilles Bazin rapporteur du groupe « PAC 2020 » lors de son audition.

L'ampleur des défis environnementaux et le fait qu'ils touchent l'ensemble des citoyens appellent une réponse coordonnée entre les États membres de l'Union européenne et cohérente entre différents secteurs d'activité économique. L'agriculture, avec ses spécificités, fait partie intégrante de la réponse et fournit de nombreuses solutions.

Par exemple, l'agriculture a la capacité de contribuer à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre selon trois modalités. Premièrement, par la réduction de ses propres émissions directes. Deuxièmement, par la contribution à la réduction des émissions des autres secteurs en fournissant des solutions pour la transition vers une économie bas-carbone. Les entreprises agricoles jouent ainsi un rôle important dans le développement de la bioéconomie et de l'économie circulaire par la valorisation de l'agriculture et de la forêt comme des sources de matières premières pour la production de matériaux bio-sourcés, de chimie du végétal, d'énergies renouvelables et de fertilisants issus de ressources renouvelables. Troisièmement, par sa capacité de stocker du carbone dans les sols par une gestion adaptée des biomasses végétales et de la matière organique des sols, notamment à travers le maintien des prairies et des pratiques favorables en grandes cultures, ou encore à travers l'agroforesterie.

Les résultats de la consultation publique lancée par la Commission européenne au printemps 2017 sur la future PAC montrent que les citoyens européens souhaitent que la PAC accompagne davantage les agriculteurs dans la transition écologique de leur exploitation.

La reconnaissance et la rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture au sein des territoires sont un enjeu crucial pour, d'une part, maintenir le tissu d'exploitations diversifiées qui participent à fournir ces services et, d'autre part, inciter à la transition des exploitations vers des systèmes résilients, peu polluants et économes en intrants. En complément, la prise de risque inhérente au changement des pratiques nécessite un accompagnement particulier pour sécuriser les agriculteurs souhaitant modifier leurs systèmes d'exploitation vers des modèles plus durables.

b. L'importance d'une logique de résultats

Pour améliorer l'efficacité environnementale, la PAC devrait avoir une approche par les résultats plus que par les moyens.

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.

Le rapport n° 3489 au nom de l'Office parlementaire d'évaluation pour les choix scientifiques et technologiques (OPECST) « *De la biomasse à la bioéconomie : une stratégie pour la France* » de février 2016 indique que l'agriculture fournit des services d'intérêt général sur l'environnement ou le climat, avec notamment le stockage du carbone. Ce rapport rappelait l'initiative « 4 pour 1 000 » de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, qui regroupe une quarantaine d'États et des organismes de recherche sur tous les continents. Les 40 premiers centimètres de terre stockent 850 milliards de tonnes de carbone. Selon les scientifiques, il faudrait augmenter ce taux de 4 pour 1 000, soit 0,4 %, pour contrebalancer, chaque année, les émissions de gaz à effet de serre – qui s'élèvent à 4 milliards de tonnes – et pour fertiliser les sols. La plupart des sols cultivés sont dégradés et 40 % d'entre eux le sont fortement.

Le potentiel de croissance du stockage de carbone au sein des terres cultivées européennes est estimé à 115 millions de tonnes. Il faudrait que la PAC encourage les agriculteurs, les sylviculteurs et la société à stocker plus de carbone. Cela représenterait 6 % du budget de la PAC et permettrait d'une part, de contrebalancer les émissions de gaz à effet de serre, et d'autre part, de fertiliser les sols.

L'institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) proposent de réaliser fin 2018 une liste de recommandations et une évaluation très précise à l'échelle de la France, de l'Europe et du monde.

Une approche de la PAC par les résultats environnementaux plutôt que par les moyens devrait conduire à faire évoluer les mesures agroenvironnementales (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.

c. L'indispensable réduction de l'utilisation des phytosanitaires

i. Une réduction si difficile à amorcer : le cas de la France

Après des années d'utilisation massive des engrais, antibiotiques, pesticides et autres insecticides chimiques, le gouvernement et la profession agricole, prenant conscience de la nocivité de ces produits non seulement pour les consommateurs mais également et surtout pour les agriculteurs eux-mêmes, ont entrepris, à la suite du Grenelle de l'environnement, de poursuivre un objectif de réduction de leur usage. C'est l'objet du plan Ecophyto 2018, lancé en 2008, qui vise à réduire de moitié, d'ici à 2018, l'usage des produits phytosanitaires dans l'agriculture française. Malheureusement, ce plan n'a pas rencontré le succès escompté et l'objectif affiché ne fut pas atteint. Pire encore, l'utilisation de ces produits a augmenté dans notre pays depuis 2008.

Ce constat de la stabilité – au mieux – de l'utilisation des produits phytosanitaires n'est guère encourageant et interpelle les Rapporteurs. En effet, il est incompréhensible que l'usage des produits phytosanitaires ne diminue pas alors qu'ils ont fait la preuve de leur nocivité, à la fois pour la santé humaine et pour l'environnement. S'il est facile d'accuser le lobbying de l'industrie chimique de ce *statu quo*, il est plus probable que celui-ci repose avant tout sur la crainte des agriculteurs conventionnels à voir les rendements diminuer et avec eux leurs revenus en cette période de crise du monde agricole européen.

Or, l'expérience et le développement régulier de l'agriculture biologique montrent qu'il est possible de diminuer l'utilisation des intrants chimiques de synthèse sans que les rendements soient fortement impactés.

Contrairement à l'opinion commune qui soutient que l'agriculture biologique est bien moins productive que l'agriculture conventionnelle, une « méta-étude » américaine, synthétisant les résultats de 115 études de 38 pays, portant sur 52 espèces végétales et couvrant trente-cinq années, a récemment montré que l'écart n'était en réalité que de 19,2 % mais, surtout, qu'il pouvait être réduit à respectivement 9 et 8 % en cas de recours aux cultures associées (plusieurs plantes cultivées sur la même parcelle) ou à la rotation des cultures.

Bien plus, une étude de l'Institut Rodale de Pennsylvanie (2011), comparant sur trente ans exploitations biologiques et conventionnelles de la province canadienne du Saskatchewan, montre que, après une période de transition de trois ans, les rendements biologiques ont égalé les rendements conventionnels. Qui plus est, elle démontre également que les cultures biologiques ont été plus résilientes que les cultures conventionnelles. Ainsi, les rendements de maïs biologique étaient de 31 % plus élevés dans les années de sécheresse et même supérieurs à ceux des maïs OGM « tolérant à la sécheresse ».

Il va de soi que, malgré la multiplication des études, la question des rendements comparés de l'agriculture biologique et de l'agriculture conventionnelle est encore controversée et que l'objet du présent rapport n'est pas de la trancher.

ii. L'absence de position commune à l'échelle européenne

Au regard de l'importance des enjeux environnementaux et de santé publique autour de la réduction des produits phytosanitaires, et des défis techniques et organisationnels qu'une telle réduction implique pour les agriculteurs, les Rapporteurs considèrent que la future PAC devra s'emparer de ce sujet de manière plus volontariste et transversale.

En effet, à ce jour en dehors des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), la réduction des indicateurs de fréquence de traitements phytosanitaires (IFT) et de l'interdiction des phytos sur les surfaces d'intérêt écologique (SIE) adoptée récemment dans le verdissement, rien n'est fait en la matière.

La Directive 2009-128 laisse une grande liberté d'action aux États membres pour prendre des mesures de réduction des phytosanitaires, ce qui n'a pas donné de résultats probants à grande échelle. En effet, les plans d'action nationaux mis en œuvre présentent d'« importantes lacunes » comme l'indique le rapport de la Commission européenne sur l'application de cette directive.

Les Rapporteurs souhaitent que les mesures de réduction des produits phytosanitaires soient rendues obligatoires dans le cadre des plans de gestion nationaux prévus par la Commission pour la future PAC. De telles dispositions permettraient d'éviter l'écueil actuel des distorsions de concurrence, de trouver des leviers de soutien financiers incitatifs pour les agriculteurs, et de permettre une adaptation des mesures aux conditions locales. La PAC pourrait être ainsi l'instrument de la mise en place d'un Plan Ecophyto européen.

Dans cette perspective et reprenant là une proposition du PDG de l'INRA, les Rapporteurs considèrent qu'il serait utile de pérenniser, au niveau national, le dispositif des Certificats d'Économie de Produits Phytosanitaires (CEPP), adopté comme dispositif expérimental dans la loi en 2017 en France. A terme, pourraient être mis en place des CEPP au niveau européen, à l'instar des certificats d'économie d'énergie. Cet outil a l'avantage d'impliquer tous les acteurs

concernés par l'enjeu des phytosanitaires, au-delà des seuls agriculteurs, et en particulier le conseil et la distribution/vente. Il permet également de faire du transfert d'innovation plus rapidement et à plus grande échelle que les mesures volontaires déjà en place comme les MAEC ou les fermes DEPHY.

iii. Des alternatives au glyphosate existent selon l'Institut national de recherche agronomique (INRA)

Selon l'institut de recherche, des alternatives au glyphosate existent, même s'il reste des « *impasses* ». Ce ne sont pas les ONG environnementales qui le disent, mais l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) qui, saisi le 2 novembre, a remis le 1^{er} décembre un rapport scientifique sur cette question aux ministres de la transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, de l'agriculture et de l'alimentation, Stéphane Travert, et de la recherche et de l'innovation, Frédérique Vidal.

Cette contribution pèsera lourd dans le débat sur l'herbicide controversé, que l'Europe vient de réautoriser pour cinq ans, alors même que le Centre international de recherche sur le cancer l'a classé « *cancérogène probable* ».

L'INRA souligne l'ampleur du défi, en rappelant que plus 9 100 tonnes de cette substance active ont été consommées en 2016 en France métropolitaine. Le glyphosate entre en effet dans la composition de plusieurs centaines de désherbants. Il a la double caractéristique d'être un herbicide « total » (il détruit toute la flore adventice, c'est-à-dire les herbes et plantes indésirables) et « systémique » (il migre dans les tissus végétaux pour atteindre les systèmes racinaires).

C'est au regard de cette capacité à faire table rase du couvert végétal que l'institut jauge les solutions de remplacement possibles. Selon l'INRA, ces solutions « *doivent permettre de maintenir une pression sur les adventices, assurer la destruction des couverts pour installer les cultures, pour entretenir vignes et vergers et faciliter la récolte dans des situations maîtrisées. Le postulat est en outre que les agriculteurs devront "maintenir leur niveau de revenu et de rendement"* ».

Compte tenu de ce cahier des charges, l'INRA, qui s'appuie sur les résultats du réseau Dephy Ecophyto (3 000 exploitations engagées dans une démarche de réduction de l'usage des pesticides), identifie « différentes alternatives techniques » qui, en cas de retrait du glyphosate, devront être utilisées « seules ou de façon combinée ».

L'INRA met ainsi en avant « *la destruction du couvert végétal par le désherbage mécanique et le travail superficiel du sol* », « *le labour pour assurer la destruction par enfouissement de l'ensemble de la végétation* », des « *stratégies d'évitement partiel dont le recours au gel hivernal des couverts intermédiaires, ou l'utilisation d'agroéquipements spécifiques permettant le hachage de la*

végétation », ou encore « *la culture sous mulchs vivants [paillage ou plantes de couverture] qui induit une limitation des adventices.* ».

C'est donc un panel de méthodes qui est proposé. Le PDG de l'INRA, Philippe Mauguin prévient qu'« *il n'y a pas de solution miracle* » et que son organisme « *ne travaille pas pour rechercher une molécule qui remplacerait une autre molécule* ».

Pour autant, poursuit le rapport, il subsiste « *des situations de difficulté et d'impasses au regard des leviers et connaissances disponibles à ce jour.* ». L'INRA considère qu'« *il y a impasse quand la seule alternative envisageable à court terme consiste à réaliser la destruction à la main de la flore vivace* ».

Ces situations problématiques relèvent de « cas particuliers » et de « marchés spécifiques ». Il s'agit d'abord de l'agriculture de conservation (4 % des surfaces de grande culture), qui permet d'entretenir une parcelle sans travailler le sol, afin de laisser celui-ci se restaurer : sans glyphosate, les exploitants « pourraient être conduits à réintroduire un travail superficiel, voire parfois un labour ». Il s'agit encore des cultures « menées dans des conditions difficiles sans bénéficier d'une forte valeur ajoutée : terrasses, zones très caillouteuses ou très fragiles », comme il en va pour les vignes et vergers en forte pente. Sont aussi concernés la production de semences (380 000 hectares), les légumes frais et de conserve cultivés en plein champ (204 000 hectares), ainsi que des marchés de niche, comme le rouissage du lin fibre (88 000 hectares) dont la France est le premier producteur mondial, ou les fruits à coque (19 000 hectares).

« *L'adaptation à un arrêt du glyphosate passe par des changements profonds* » dans les pratiques agricoles, insiste l'INRA, qui, sans indiquer le calendrier qui lui semblerait réaliste, estime que « *la sortie devra se faire sur une échelle de temps qui prend en compte la mise en œuvre des techniques alternatives* ». L'institut ajoute que l'impact économique, dont « *l'évaluation est délicate* », sera « *d'autant plus marqué que la diversification des cultures est faible, qu'il n'y a pas d'élevage, que le secteur concerné touche des marchés très concurrentiels au sein de l'Union européenne* ».

Les Rapporteurs soulignent donc l'importance de mesures d'accompagnement des agriculteurs dans la durée pour assurer le déploiement d'alternatives parfois spécifiques ou impliquant des changements profonds de modèles de production.

d. Le rôle crucial des prairies

Les Rapporteurs estiment à l'unisson de l'INRA que les prairies sont insuffisamment soutenues dans le cadre de la PAC alors que les atouts environnementaux et sociaux de la prairie sont reconnus par la recherche.

Il faut « rémunérer » les services environnementaux rendus par la prairie qui sont nombreux : couplage des flux de carbone et d'azote, stockage du carbone,

limitation de l'usage des produits phytosanitaires, entretien de la biodiversité et fourniture de services biotiques (pollinisation), lutte contre l'érosion des sols, maintien de l'élevage en zones défavorisées, autonomie protéique des élevages, limitation de la consommation d'énergie fossile...

La prairie assure un « tiercé gagnant » en termes environnementaux : elle favorise la biomasse, la polyculture et l'élevage.

L'élevage contribue à une agriculture plus durable via deux fonctions :

- la valorisation des co-produits. En France, les animaux valorisent 75 % de la biomasse végétale produite nationalement incluant les fourrages et 9 millions de tonnes de co-produits de filières végétales ;
- la valorisation des effluents dont la fertilisation des cultures.

Pour ces services rendus, il faut rendre les systèmes herbagers plus « intensifs » et les prairies plus diversifiées.

L'INRA évalue les services rendus par les prairies permanentes françaises valorisées de manière extensive à 600 euros par hectare et par an. Cette évaluation est à comparer au niveau de paiement pour la prairie dans la PAC actuelle :

- le paiement vert est de 85 euros par hectare et par an en 2015 ;
- l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) est de 85 euros par hectare pour les zones défavorisées simples (ZDS) à 380 euros par hectare en montagne et dégressif au-delà de 50 hectares ;
- la mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) « systèmes herbagers et pastoraux » est de 57 à 109 euros par hectare en fonction du potentiel agronomique de la zone ;
- la mesure agro-environnementale et climatique (MAEC) « polyculture-élevage herbivore » est de 50 euros par hectare à 130 euros. Cette mesure compliquée à mettre en œuvre est peu mobilisée.

Les Rapporteurs considèrent qu'il faudrait une grille de définition des prairies permettant de mieux prendre en compte les services écosystémiques rendus (stockage du carbone, biodiversité préservée, régulation des flux d'azote) en fonction de l'âge et de la composition des prairies.

e. Mettre en place un programme transversal visant au stockage du carbone dans les sols

Les Rapporteurs reprennent une proposition de l'INRA qui leur semble particulièrement pertinente pour faire participer l'agriculture à la lutte contre le réchauffement climatique.

Il n'existe pas de directive ayant pour objet la protection des sols. Or, les sols agricoles ont un rôle essentiel à jouer en termes de stockage des carbonnes.

La PAC pourrait mettre en œuvre un programme collectif, volontaire et pluriannuel de recherche-action d'expérimentation. Cela pourrait passer par un « démonstrateur » avec des agriculteurs engagés sur plusieurs territoires pour élaborer et tester des indicateurs et effectuer un suivi dans le temps des stocks de carbone dans leurs sols, avec l'appui d'organismes de recherche, d'instituts techniques et d'agences gouvernementales.

Les Rapporteurs sont conscients du caractère audacieux d'une telle expérimentation. Cependant, il faut laisser plus de place à l'innovation dans la PAC pour de l'expérimentation collective, pluriannuelle (à 10 ans au moins) et ainsi dépasser la logique de résultat de court terme. La recherche a un besoin incontestable d'expérimentation en conditions d'exploitation pour acquérir de la connaissance en matière climatique et définir des indicateurs robustes.

f. Valoriser l'utilité écologique des protéines végétales

Des alternatives existent à l'utilisation des engrais azotés coûteux économiquement et en termes d'émission de gaz à effet de serre. La culture des légumineuses est une de ces solutions : non seulement leur culture ne nécessite aucun apport azoté, mais, de plus, la fixation d'azote atmosphérique qu'elles assurent rend le sol sur lequel elles poussent plus fertile pour la culture suivante. La production de légumineuses permet donc une baisse notable de l'utilisation des engrais azotés. En outre, elles sont source de protéines et leur culture comporte d'autres avantages agro-environnementaux tels que la rupture des cycles parasites et des adventices, l'augmentation de la biodiversité, ou encore des avantages en termes d'adaptation des pratiques culturales aux effets des changements climatiques.

Compte tenu de l'intérêt environnemental qu'elles présentent et afin d'améliorer l'autonomie alimentaire européenne, les Rapporteurs demandent la mise en place d'un véritable « plan protéines » destiné à soutenir la culture des légumineuses (haricots, lentilles, pois, pois chiches, fèves,...) produites dans l'Union européenne mais également leur stockage et leur transformation, pour répondre à la fois à la demande croissante des consommateurs voulant réduire leur consommation de produits d'origine animale, ainsi qu'aux besoins de l'élevage (luzerne, trèfle, pois protéagineux, soja,...) afin de faire diminuer la dépendance vis-à-vis des importations de soja.

g. Créer un paiement environnemental en faveur du secteur des ovins et des caprins

Les Rapporteurs se félicitent que le 3 mai 2018 le Parlement européen ait demandé la mise en place d'un paiement environnemental en faveur des secteurs ovin et caprin et de mesures d'incitation aux éleveurs pratiquant la transhumance.

En adoptant le rapport de Mme Esther Herranz Garcia sur la situation actuelle et les perspectives pour l'élevage ovin et caprin dans l'Union, le Parlement européen se dit favorable au renforcement des aides couplées facultatives pour ces secteurs. En outre, la Commission est invitée à présenter des propositions sur la transparence des prix dans ces secteurs, « *afin de fournir des informations aux consommateurs et aux producteurs sur le prix des produits* ».

Les eurodéputés demandent également des compensations pour les pertes subies après les attaques de prédateurs (loups et animaux hybrides non protégés issus de croisements entre le loup et le chien). Enfin, les eurodéputés soulignent que les jeunes agriculteurs et les nouveaux arrivants devraient bénéficier d'un soutien accru.

h. Tirer profit de la diversité des territoires et des exploitations

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

Les agricultures des différents pays de l'Union européenne présentent des profils variés, héritées d'histoires agraires bien différentes. Les avantages comparatifs de l'Union européenne, forte de 27 pays États membres, s'appuient sur la diversité de ses systèmes agricoles de production propres à différentes zones pédoclimatiques.

On décompte actuellement 10,8 millions d'exploitations agricoles et 9,7 millions d'Unités 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 Benelux 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. La France a pour ainsi dire tous les climats et produit 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 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.

Il ne faut pas chercher à diffuser un seul modèle d'exploitation lorsqu'il ne correspond pas à la réalité des territoires, ainsi, l'Europe peut tirer aussi bien parti de grandes exploitations intensives, à même de nourrir le monde en produits de base, et propres aux pays du Nord, de l'Est et à une partie de l'Allemagne que de ses très nombreuses exploitations familiales riches en emplois et ancrées dans les zones rurales comme dans les pays de l'Ouest et du Sud.

La vraie question est celle de savoir si la PAC doit aider toutes les exploitations. Celles qui sont aujourd'hui perçues comme les plus fragiles, les plus petites doivent indéniablement être aidées afin de soutenir leur modernisation et les encourager dans des choix de production plus résilients. Pour les Rapporteurs, il est logique de favoriser les exploitations les plus efficaces mais légitime de protéger les plus fragiles qui participent, par ailleurs, de la production de biens publics en zones rurales.

Cet argument est d'autant plus audible si l'on considère que la disparition des petites exploitations familiales est irrémédiable pour ce type d'agriculture et, par extension, pour les zones rurales dans lesquelles elles sont situées. Les exploitations de type familial sont les plus durables. Pour les Jeunes Agriculteurs, « le principe même de transmission de l'outil de production conduit l'exploitant à préserver son environnement économique, social et environnemental ».

À titre d'exemple, le système de polyculture-élevage permet à l'éleveur d'avoir une meilleure autonomie fourragère et de le préserver des aléas liés au coût des céréales. Ce système conjugue intérêt agronomique et économique et doit être favorisé comme les Rapporteurs l'ont proposé plus haut.

III. VERS UNE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE EN 2030

La PAC assure la souveraineté alimentaire de l'Europe au sens de la sécurité alimentaire. L'autosuffisance dans les grands produits et la réduction de la dépendance protéique restent les fondements de la PAC afin d'assurer l'approvisionnement alimentaire européen dans un contexte géopolitique et climatique de plus en plus incertain. Mais les Rapporteurs considèrent que la notion de souveraineté alimentaire doit être élargie et, par voie de conséquence, la politique agricole commune devenir une politique agricole et alimentaire commune à l'horizon 2030.

Cette nouvelle souveraineté alimentaire que les Rapporteurs préconisent et qui correspond aux attentes des consommateurs européens doit intégrer la sécurité alimentaire mais aussi la politique nutritionnelle, l'accès aux aliments de qualité pour les plus démunis, la diversité et la qualité de l'offre agricole et alimentaire, la valorisation de proximité et l'ancrage territorial des filières.

Enfin, cette politique agricole et alimentaire commune doit être impérativement coordonnée avec une politique commerciale appropriée.

A. ASSURER UNE NOUVELLE SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE EUROPÉENNE

1. Le souvenir traumatique des pénuries alimentaires de la seconde guerre mondiale à l'origine de la PAC

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

En réalité, 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.

Durant la Seconde Guerre Mondiale, l'ensemble du continent européen subit un régime de disette ou de famine. Jusqu'en 1945, 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.

2. La souveraineté alimentaire européenne face aux 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.

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.

Ce travail d'un réel intérêt présente toutefois 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. En outre, la Commission européenne a bien indiqué qu'il n'avait pas été possible de quantifier précisément les avantages envisagés 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 réserve 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 des positions à préserver fermement.

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 milliards d'euros).

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

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

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

S'agissant du sucre, le déficit commercial passerait de 250 milliards d'euros à une fourchette comprise entre 400 milliards d'euros et 500 milliards d'euros. L'impact d'un accord avec le Mercosur pourrait à lui seul entraîner une dégradation de près de 300 milliards d'euros 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.

Les Rapporteurs considèrent que des études similaires sur les 12 négociations commerciales doivent être renouvelées et généralisées et qu'un suivi transversal de l'évolution du commerce international est indispensable. En effet, 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.

Le Rapporteur André Chassaigne considère, pour sa part, que les vertus que l'on accordait au libre-échange en matière agricole n'existent plus. Il doute des bénéfices globaux du commerce international pour l'agriculture européenne comme de la cohérence de l'expansion des échanges agricoles internationaux avec les objectifs à tenir en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

Les Rapporteurs s'accordent sur la nécessité, pour la prochaine PAC, d'une part, de protéger la « souveraineté alimentaire européenne » qui est en jeu, dans un contexte de concurrence exacerbée et de négociations à fort risque pour certaines filières exposées et d'autre part, 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.

- i. Les Rapporteurs militent pour la mise en avant d'une nouvelle souveraineté alimentaire européenne à l'horizon 2030

Cette nouvelle souveraineté alimentaire a comme fil directeur l'indépendance en matière de choix alimentaires : elle implique que la population, l'État ou l'union d'États exerçant ce droit ne reçoive pas de représailles commerciales, notamment en termes de dumping. Elle protège l'agriculture intérieure contre les importations à des prix inférieurs aux coûts de la production locale. La souveraineté alimentaire doit permettre d'atteindre le degré d'autonomie alimentaire, la qualité nutritive, les conditions culturelles, de travail et environnementales qu'ils estiment adéquats. Ce choix couvre les conditions de consommation autant que les conditions de production.

Par conséquent, la souveraineté alimentaire implique le droit des États de protéger leur marché en réglemant la production et les échanges agricoles. Moyennant si nécessaire des protections tarifaires, elle soutient une agriculture familiale et des marchés de proximité s'organisant le plus possible en circuits courts.

Ensuite, la souveraineté alimentaire accorde plus d'importance que la sécurité alimentaire aux conditions sociales et environnementales de la production agro-alimentaire. Reconnaissant le rôle social du monde agricole, elle vise un accès plus équitable aux terres cultivables par les paysans, prône des techniques agricoles qui favorisent leur autonomie et défend la juste rémunération des agriculteurs. Enfin, elle a pour objectif une alimentation responsable et durable, synonyme d'intensification écologique et de diversification de la production.

Le président de la République Emmanuel Macron s'est approprié une partie des éléments de la souveraineté alimentaire pour construire sa vision de la future PAC et les Rapporteurs s'en félicitent.

Histoire d'une notion politique

La notion de souveraineté alimentaire émerge au cours de la mise en œuvre de l'Accord agricole de l'Uruguay Round. Elle est développée et présentée pour la première fois par l'organisation agricole altermondialiste "*Via Campesina*" lors du sommet de Rome sur l'alimentation organisé par la FAO en 1996. L'initiative est rapidement rejointe par de multiples ONG et la notion s'impose peu à peu sur la scène politique internationale. Les travaux collectifs des forums mondiaux sur la souveraineté alimentaire ont rassemblé à Cuba près de 400 personnes venant de plus de 60 pays et appartenant à plus de 200 organisations, et 600 délégués au Mali.

La souveraineté alimentaire est alors pensée comme une réponse globale aux questions posées par la libéralisation de l'agriculture : « Le droit international doit garantir le droit à l'alimentation, en assurant que la souveraineté alimentaire ait priorité sur les politiques macro-économiques et la libéralisation commerciale ». Ainsi, elle rencontre un

succès important dans un contexte de remise en question du consensus de Washington et des politiques de libre-échange, au moment où les néolibéraux soutiennent la substitution de l'autosuffisance alimentaire nationale par la sécurité alimentaire confiée aux mains du marché. Autres éléments garantissant son succès, la souveraineté alimentaire constitue une synthèse consensuelle entre des intérêts sectoriels (agriculture, pêche, etc.) et la lutte contre la sous-alimentation des populations vulnérables en Afrique.

Lors du premier forum européen de 2011 à Krems (Autriche), le Mouvement pour la souveraineté alimentaire européenne a adopté la déclaration fondatrice de Nyéléni (Mali, 2007) actant des objectifs de politiques agricoles et alimentaires pour l'Europe et le monde ainsi qu'un plan d'action concret. Le mouvement intègre des agriculteurs, des initiatives locales et des organisations telles que Friends of the Earth Europe.

- ii. Les Rapporteurs souhaitent que l'Union européenne s'inspire des autres puissances agricoles mondiales qui n'ont pas renoncé à une politique agricole ambitieuse

Force est de constater que la PAC est à contre-courant de la politique agricole des autres puissances agricoles. Les Rapporteurs le regrettent et jugent indispensables que l'Union européenne n'oublie pas le caractère stratégique de sa politique agricole au même titre que sa politique de défense que l'Union souhaite développer.

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.

Les Rapporteurs reprennent plus bas à leur compte la juste analyse faite par les Rapporteurs du Sénat, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck Montaugé, dans le rapport du Sénat n° 672.

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^e 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 international. 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 milliards d'euros, répartis entre le budget fédéral (34,8 milliards d'euros) et les budgets régionaux (17,7 milliards d'euros). 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 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 leurs agriculteurs respective a ses limites. 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.* »

**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	145 %
États-Unis	156	486	39 %
Union européenne	100	198	-20 %
Brésil	56	272	44 %
Canada	7	202	ND
Australie	3	120	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.

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.

Les Rapporteurs regrettent 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, les réformes successives de la PAC aboutirent progressivement 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 qu précédemment. Sur le plan de l'organisation et de la gouvernance, la Commission européenne a approuvé les programmes nationaux pour la période 2014-2020. 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.

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.

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.

Les Rapporteurs André Chassaigne et Alexandre Freschi demandent naturellement le maintien du FEAD, voire son élargissement après 2020, notamment au regard des objectifs européens non tenus de réduction du nombre de personnes en situation ou à risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Source : Rapport d'information n° 672 (2016-2017) sur l'avenir de la politique agricole commune, de M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, MM. Claude Haut et Franck Montaugé, déposé le 20 juillet 2017.

3. Les enjeux du commerce extérieur

L'Union européenne a été principalement fondée sur le principe d'un marché unique, avec des droits de douane progressivement réduits et supprimés, en s'inscrivant dans l'objectif non écrit d'une préférence communautaire. Avec la mondialisation, ce socle ne constitue plus un « ciment » significatif entre les États membres puisque des pays tiers peuvent bénéficier des mêmes avantages. Dans le même temps, le droit du travail, les conditions de rémunération ou de protection sociale, la fiscalité et autres dispositifs nationaux, toujours non harmonisés, génèrent des conditions distorsives d'accès aux marchés.

a. Reconnaître l'exception agricole dans le commerce international

Les accords de Marrakech en 1994, le rôle croissant de l'OMC et maintenant la multiplication d'accords de libre-échange avec des partenaires extérieurs à l'Union, ont amplifié les contraintes réglementaires en matière de droit de la concurrence pour favoriser la libre circulation des produits et la mondialisation des échanges. L'idée initiale d'une véritable coopération européenne basée sur des partenariats renforcés, s'est ainsi peu à peu affaiblie. Pour illustration, alors que le sud-ouest de la France produit plus de maïs qu'il n'en consomme et que les besoins nationaux ne peuvent absorber cet excédent, l'Espagne développe ses importations venant d'Ukraine d'où il arrive moins cher, parce qu'il existe un accord européen d'association avec ce pays.

Une étude de la Commission européenne sur « les effets cumulatifs des accords commerciaux sur le secteur agricole européen », mentionnée précédemment, en novembre 2016, confirme les craintes de la filière viande bovine européenne : les pressions combinées sur le marché de l'Union européenne pourraient y entraîner une forte baisse du prix de celle-ci, estimée à 16 %. Elle pourrait même être beaucoup plus importante en fonction de la taille des contingents accordés à ces pays. Les résultats de cette étude étaient particulièrement attendus, alors que se déroulaient des négociations commerciales

avec les principaux producteurs de viande bovine à bas coût (Canada, États-Unis, Mercosur...).

Les Rapporteurs souhaitent par conséquent la mise en place d'une véritable exception agricole au niveau européen, considérant que le marché des biens alimentaires doit être traité de manière différente du reste de l'économie.

Suivant les préconisations du rapport du CESE de M. Jacques Pasquier de janvier 2018, les Rapporteurs demandent :

- un traitement particulier pour les produits alimentaires dans les règles du commerce international (OMC) et dans les accords commerciaux internationaux (CETA, TAFTA) ;
- l'intégration de normes sociales et environnementales dans les accords bilatéraux de commerce ;
- la reconnaissance et l'affirmation dans tous les Traités, chartes..., conclus aux niveaux européen et international, du droit pour chaque travailleur agricole de vivre dignement de son travail.

b. Harmoniser les normes environnementales, sociales et sanitaires, et veiller à leur respect

Le principe de marché unique devrait impliquer une véritable harmonisation vers le haut, de toutes les normes et *a minima*, la même interprétation des textes en vigueur par tous les États membres. Les Rapporteurs préconisent de clarifier les modalités de mise en œuvre de celles qui relèvent déjà du niveau européen, pour qu'elles soient appliquées de la même manière dans l'ensemble des États membres.

Au regard du développement permanent des échanges internationaux, la question des conditions d'accès au marché intérieur européen des produits alimentaires importés de pays tiers et donc susceptibles de ne pas apporter de garanties suffisantes en matière sociale, environnementale et sanitaire, revêt une acuité croissante.

À ce titre, les Rapporteurs appellent de leurs vœux les deux mesures suivantes, préconisées par le rapport du CESE Quels leviers « Compétitivité des filières agricoles » ? :

- revoir la réglementation internationale en vue d'adopter un principe de conformité, c'est-à-dire de respect des mêmes obligations, en mettant fin au système actuel de l'équivalence qui n'offre pas de réelles garanties, en particulier pour l'agriculture biologique ;
- interdire l'accès à l'Union européenne des produits pour lesquels il est avéré qu'ils ne satisfont pas aux normes communautaires, que ce soit du point de vue sanitaire sur la base de résultats d'analyses, social

vis-à-vis des conditions d'emploi et de travail (déforestation, pollution des milieux).

Enfin, le contrôle du respect des normes et la lutte contre les fraudes constituent un aspect essentiel pour faire en sorte que la concurrence entre tous les producteurs ne soit pas faussée. Les récents scandales très médiatisés (œufs au fipronil, « chevalgate », mozzarella...), mais aussi le recours systématique à des emplois dans des conditions illégales, ont sensibilisé les consommateurs européens à cette question.

Cela implique l'existence de services compétents et dotés de moyens suffisants au niveau de chaque État membre mais aussi un dispositif efficace au plan européen, en particulier s'agissant des produits provenant de pays tiers qui, une fois entrés dans l'Union européenne peuvent y circuler librement. Le système d'alerte rapide pour les produits alimentaires joue aujourd'hui ce rôle au niveau de l'Union européenne : il permet le retrait du marché intérieur de tout aliment présentant un risque pour la santé.

Il est indispensable de disposer de services de contrôles publics indépendants, à même d'exercer leurs prérogatives face à la puissance notamment juridique dont disposent les grands groupes internationaux.

c. Lutter contre les distorsions de concurrence liées au droit social

Les conditions d'emploi des salariés dans certains États membres et secteurs, en particulier au niveau de la transformation, ne sont pas toujours acceptables dans des pays qui se veulent avancés. Par exemple, dans celui des viandes (abattage et première transformation), marqué par des investissements insuffisants et donc un faible niveau d'automatisation des tâches, le recours au personnel extérieur est important : emplois précaires et travailleurs détachés principalement en provenance des pays de l'Est. Cette main-d'œuvre précaire peut représenter jusqu'à 30 % des dépenses totales de personnel.

Les règles relatives aux conditions de travail et de rémunération, et d'une façon plus générale les politiques sociales des États membres, diffèrent fortement. Ainsi, il n'existe pas de salaire minimum au niveau européen, ni d'harmonisation entre les États membres où il est instauré. C'est particulièrement significatif concernant l'Allemagne qui a eu recours à de la main-d'œuvre immigrée mal rémunérée et qui n'a mis en place l'équivalent du SMIC que fin 2017. La situation qui va ainsi s'achever, a longtemps permis à nos voisins d'Outre-Rhin de pratiquer des salaires très bas dans certains secteurs peu syndiqués comme les abattoirs et les ateliers de découpe, où les coûts sont par conséquent plus faibles du fait des conditions de travail et des statuts des travailleurs. De même, en janvier 2017, le SMIC brut en Pologne était de 430 euros mensuels contre 1 480 en France. Dans ces pays ainsi qu'en Espagne, les conditions d'emploi des travailleurs ne sont pas comparables à ce qu'elles sont en France. De plus, le travail non déclaré est une

pratique très répandue, notamment en production de fruits et légumes et dans les industries de découpe des viandes.

Les politiques migratoires permettent de faire venir des travailleurs en les maintenant dans des statuts précaires et en leur imposant des conditions de travail et de vie illégales au regard des droits théoriquement garantis dans le pays où ils sont employés.

Le Rapporteur André Chassaigne considère que l'exigence d'un niveau élevé de protection sociale pour tous les actifs agricoles et le respect de la santé de tous les travailleurs de l'agriculture doivent devenir des priorités de la PAC, susceptibles d'être contrôlées. Il rappelle à ce titre l'enjeu d'une harmonisation par le haut des droits sociaux accordés dans chaque État membre.

B. VERS UNE POLITIQUE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE COMMUNE (PAAC) POUR 2030

Les Rapporteurs reconnaissent qu'aucun système de production alimentaire ne suffira à lui seul à nourrir la planète en toute sécurité. En revanche, une combinaison de différentes pratiques conventionnelles, innovantes et agroécologiques pourrait aider à mieux maîtriser les incidences environnementales et climatiques des systèmes de production alimentaire actuels.

1. Développer l'agriculture biologique, une activité économique aux forts enjeux économiques et environnementaux

C'est le paradoxe de l'agriculture biologique, née en réaction à l'économie productiviste et à la société de consommation, que d'être aujourd'hui devenue une activité économique à part entière qui, en tant que telle, ne peut ignorer ni l'exigence de rentabilité, ni la nécessité de produire toujours plus pour satisfaire une demande croissante.

Toutefois, les motivations à l'origine du développement de l'agriculture biologique n'ont pas changé et se retrouvent d'ailleurs dans le règlement (CE) n° 834/2007 : *« la production biologique est un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques environnementales, un haut degré de biodiversité, la préservation des ressources naturelles, l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et une méthode de production respectant la préférence de certains consommateurs à l'égard de produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels.*

Le mode de production biologique joue ainsi un double rôle sociétal : d'une part, il approvisionne un marché spécifique répondant à la demande de produits biologiques émanant des consommateurs et, d'autre part, il fournit des biens publics contribuant à la protection de l'environnement et du bien-être animal ainsi qu'au développement rural ».

Les producteurs bios sont non dénués de préoccupations financières. Les motivations des producteurs à se convertir à l'agriculture biologique se rapprochent sur de nombreux points de celles des consommateurs. La conversion au bio est le choix de la qualité des produits – sans pesticides ni antibiotiques –, l'agriculteur étant convaincu que la santé dépend de la qualité alimentaire. Mais, les motivations économiques ne sont pas absentes de la décision d'un agriculteur de convertir son exploitation au bio, comme le montre une étude récente de l'INRA pour les producteurs de lait et de fruits et légumes. En effet, cette étude a constaté que les pionniers de la conversion étaient plus engagés dans les principes fondamentaux de l'agriculture biologique, que ce soit la santé ou la protection de l'environnement ; en revanche, les conversions récentes semblent plutôt motivées par la recherche d'une rentabilité élevée.

En Pologne, les Rapporteurs ont constaté que les motivations financières ont été poussées très loin jusqu'au développement de fraudes aux aides européennes. En effet, comme il a été indiqué supra, les agriculteurs biologiques bénéficient d'aides à la conversion et d'aide au maintien d'un montant élevé, en particulier pour les premières. C'est ainsi qu'en Pologne, mais également dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, le nombre d'exploitations bio est passé de 3 700 en 2004 – année de l'adhésion à l'Union européenne – à 23 000 en 2016, pour une surface convertie ayant décuplé. La raison d'une telle explosion est à rechercher dans les conditions d'attribution des aides et dans le contrôle de celles-ci qui, par leur laxisme, ont permis le développement de vergers plantés dans des marécages dont la production – lorsqu'ils avaient des fruits – n'était pas ramassée et de pâturages dont le foin n'était pas récolté et sur lesquels ne paissait pas un seul animal.

Ce sont donc clairement les aides européennes qui ont motivé la conversion de milliers d'exploitations, sauf que dans le cas polonais, l'augmentation considérable du nombre des exploitations bio en Pologne a coïncidé avec une relative stagnation de la production, preuve de fraudes massives qui ont entraîné un audit de la Commission et un renforcement des règles polonaises dans le programme de développement rural 2015-2020.

En Pologne les cas sont fréquents d'exploitations « mixtes » dans lesquelles les parcelles converties – souvent des prairies – sont les moins fertiles, afin de toucher les aides européennes, les plus fertiles étant réservées à l'agriculture conventionnelle. Le producteur optimise ainsi et sa production et la rentabilité de son exploitation.

D'une manière générale, la question de savoir si la rentabilité des exploitations bio est supérieure ou non à celle des exploitations conventionnelles n'a pas de réponse ferme, comme le montre la dernière étude de la Commission européenne, tant les résultats varient selon les secteurs et les États membres. Ce qui est certain, en revanche, c'est que les producteurs bio ont la possibilité d'augmenter leur marge et leur rentabilité de plusieurs manières :

- en privilégiant les circuits de distribution courts, voire en vendant leur production directement (ou via une coopérative) aux consommateurs, éliminant ainsi la marge des intermédiaires ;
- en produisant des produits agricoles transformés comme du fromage, des yaourts, des confitures... à plus haute valeur ajoutée. Les Rapporteurs ont constaté ce type de modèle économique dans les exploitations bio visitées dans leur circonscription respective.

En outre, les agriculteurs bio relativement épargnés par les crises récurrentes du monde agricole, notamment dans l'élevage comme actuellement, les cours des produits agricoles bio étant très supérieurs à ceux du conventionnel.

En France, les fermes biologiques s'avèrent plus rentables que les fermes conventionnelles comme le démontre le rapport annuel de 2017 que l'INSEE consacre aux acteurs économiques et à l'environnement. Les exploitations bio spécialisées en viticulture, en maraîchage ou dans la production de lait de vache ont enregistré en moyenne, en 2017, une meilleure rentabilité que les exploitations conventionnelles par unité physique de production et par capitaux engagés. Ce résultat est tiré de l'analyse de plus de 30 000 exploitations (dont 1 800 en bio) dont le chiffre d'affaires dépasse 76 500 euros. Pour les fermes bio, l'INSEE s'est focalisé sur la viticulture, le maraîchage et la production de lait de vache. Du côté des vignobles, les exploitants en bio génèrent un chiffre d'affaires supérieur de 46 % aux vignerons conventionnels.

Selon l'INSEE, ces gains sont à mettre sur le compte de plusieurs facteurs :

- une meilleure valorisation des productions, du fait de prix plus élevés compensant une productivité plus faible ;
- l'apport de subventions ayant toutefois tendance à régresser ;
- un recours plus systématique à la commercialisation des produits en circuit court ;
- des économies dues à une moindre utilisation des intrants de synthèse et à des frais vétérinaires réduits.

Pour ce qui est des bénéfices environnementaux de l'agriculture biologique, ils sont considérables dans tous les domaines.

- La préservation des sols

L'agriculture biologique permet de préserver et développer la vie et la fertilité des sols, leur stabilité, leur biodiversité, à prévenir et combattre le tassement et l'érosion des sols et à nourrir les végétaux. L'humus est préservé et enrichi par les pratiques comme la rotation des cultures et la culture de légumineuses (luzernes, pois...) qui fixent l'azote de l'air dans le sol.

De même, l'interdiction des intrants chimiques et l'utilisation de compost composé de déchets végétaux et animaux créent des conditions favorables à l'activité biologique des sols (notamment par l'action des vers de terre) qui améliorent les propriétés physiques des sols (porosité), mobilisent les nutriments en décomposant les résidus frais et réduisent le risque d'érosion. Diverses études montrent que l'activité microbienne est beaucoup plus importante dans des sols cultivés en bio et que ceux-ci contiennent davantage de bactéries, de microchampignons, de nématodes et de vers de terre.

- La consommation d'énergie

En matière d'utilisation énergétique, une étude montre que la consommation d'énergie est nettement inférieure dans les exploitations biologiques par rapport aux conventionnelles. Ce résultat a été confirmé en 2006 par la FNAB-MEDAD selon laquelle « 53 % des fermes biologiques ont une consommation énergétique annuelle par hectare inférieure à 200 équivalents litres de fioul contre seulement 17 % des fermes conventionnelles. À l'inverse, seules 17 % des fermes biologiques dépassent 400 équivalents litres de fioul par an et par hectare, alors que 46 % des fermes conventionnelles sont dans ce cas.

- La qualité de l'eau

L'utilisation restreinte des pesticides de synthèse, l'interdiction d'utiliser des engrais minéraux azotés et les faibles densités d'animaux d'élevage contribuent à réduire les taux de lessivage et la pollution des eaux, que ce soit par les produits chimiques (notamment les nitrates) ou les antibiotiques. Une étude de l'INRA a ainsi démontré que le cahier des charges de l'agriculture biologique est celui qui répond le mieux à la préservation de la qualité des eaux souterraines. Hors de France, certaines études sont arrivées aux mêmes conclusions sur de très longues périodes.

- La biodiversité

La biodiversité bénéficie directement de la conversion des exploitations à l'agriculture biologique en raison de l'utilisation limitée des pesticides de synthèses, l'interdiction de recourir à des engrais azotés et par le maintien d'éléments naturels (haies...) faisant partie de l'équilibre écologique local et servant de réservoir aux prédateurs des ravageurs de culture. Ainsi, les espèces sont 50 % plus abondantes en agriculture biologique qu'en conventionnelle, quelle que soit l'échelle d'observation (parcelle, exploitation ou paysage).

- Le climat

Même si la lutte contre le changement climatique n'est pas citée comme objectif de l'agriculture biologique par la législation européenne précitée, plusieurs études ont montré que les émissions de protoxyde d'azote et de méthane provenant de sols agricoles, de pâturages ou de tourbières sèches peuvent être évitées par des pratiques de gestion biologique de l'agriculture. La fertilisation

biologique – si on la compare à la fertilisation minérale – augmente le carbone biologique du sol, permettant ainsi une plus grande séquestration de CO₂ de l’atmosphère dans le sol.

Des chemins vers le bio différents en Europe

L’Allemagne est le premier consommateur – et de très loin – de produits biologiques en Europe, et troisième au niveau mondial. Ce marché se caractérise par une demande très supérieure à l’offre, l’Allemagne n’ayant que la 4^e surface agricole utile bio européenne. Elle est donc contrainte d’importer massivement des produits biologiques, en particulier des pays de l’Est, si bien que les importations représentent près d’un tiers de sa consommation. Ce déséquilibre s’explique par le fait que le nombre de producteur bio stagne en Allemagne. Selon une étude de l’Institut Thünen publiée en 2013, 5 % des producteurs bio allemand retournent chaque année vers le conventionnel, la rentabilité du bio étant justement affectée par ces importations très compétitives.

La France, quant à elle, voit une augmentation régulière du nombre d’exploitations bio, allant de pair avec l’augmentation de la consommation (+10 % par an), si bien que la part des importations a été réduite à 25 % en 2014.

À côté des États membres qui, comme l’Allemagne, la France ou le Danemark, sont à la fois producteurs et consommateurs de produits biologiques, on observe que d’autres pays se caractérisent par une production importante et une consommation marginale. C’est le cas en Pologne où, comme votre rapporteur a pu le constater, l’essentiel de la production est exportée et la consommation locale des produits bio réservée à une élite urbaine.

Les autres pays d’Europe centrale et orientale sont dans la même configuration d’une production destinée à l’exportation vers les autres États membres de l’Union européenne et d’un marché local embryonnaire compte tenu des prix pratiqués, déconnectés du pouvoir d’achat de la population, et des problèmes de distribution.

C’est également le cas, de manière surprenante, dans l’un des premiers producteurs européens, l’Espagne, dont l’immense majorité de la production (pour l’essentiel des fruits et légumes, de l’huile d’olive et du vin) est exportée. La raison en est principalement le prix des produits bio dans ce pays qui a connu une sévère crise économique à partir de 2008, affectant le pouvoir d’achat des consommateurs. L’Irlande a connu un même phénomène d’accroissement de la consommation des produits biologiques pendant les années de croissance, avant que celle-ci s’effondre avec la crise économique, montrant s’il en était besoin l’extrême sensibilité des consommateurs européens au prix, y compris dans les « anciens » États membres.

2. Favoriser une agriculture durable, inscrite dans le territoire et en lien avec la société civile

Les Rapporteurs considèrent que la PAC doit encourager le lien entre agriculture, territoire et société civile.

- Le développement de la vente directe, de magasins de proximité, ou de marques portées par les coopératives agricoles permettra de renforcer le lien entre les agriculteurs et les consommateurs ;
- 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 n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, doivent aussi pouvoir être encouragés par la future PAC.

3. La Haute Valeur Environnementale, un levier pour réussir la transition agro-écologique à grande échelle

En rayon, le bio reste à ce jour la seule alternative officielle à l'agriculture conventionnelle pour les consommateurs. Pourtant, grâce à son approche systémique et raisonnée sur l'ensemble de la ferme, l'agro-écologie complète cette offre d'alternative avec la réelle possibilité d'être déployée à grande échelle.

Si le terme d'« agroécologie » est encore nouveau, il renvoie à des idées relativement anciennes. Selon Mme Cécile Claveirole, dans son avis au CESE, la définition que l'on donne à ce terme présage directement de ce qu'on peut en attendre. Ainsi, selon elle, l'agroécologie « vise non seulement à transformer l'agriculture mais aussi à repenser l'ensemble des systèmes alimentaires afin de les rendre plus durables. L'agroécologie propose de répondre à un double objectif :

« – optimiser la productivité tout en renforçant leur capacité de résilience face à de nouvelles incertitudes imposées par le changement climatique et la volatilité des prix agricoles et alimentaires ;

« – maximiser les services écologiques susceptibles d'être fournis par les agrosystèmes et limiter les impacts négatifs, en particulier par un moindre recours et une moindre dépendance aux ressources fossiles. »

Pour M. Olivier de Schutter, « *les principes fondamentaux de l'agro-écologie sont notamment les suivants : le recyclage des éléments nutritifs et de l'énergie sur place plutôt que l'introduction d'intrants extérieurs ; l'intégration des cultures et du bétail ; la diversification des espèces et des ressources génétiques des agro-écosystèmes dans l'espace et le temps ; et l'accent mis sur les interactions et la productivité à l'échelle de l'ensemble du système agricole plutôt que sur des variétés individuelles* ».

Les agriculteurs peuvent tirer parti de l'agro-écologie :

- par les économies de coûts de production permises par les économies en intrants ;
- par le développement d'une communication commerciale basée sur le respect de l'environnement, sur le modèle de l'agriculture biologique.

En France, l'agro-écologie, mise en avant par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, promeut et accompagne le renouvellement des pratiques agricoles à travers la définition du modèle agro-écologique et intéresse tout autant la diversité de nos agricultures que les secteurs agroalimentaire et forestier. Elle engage ainsi la transition de l'agriculture française vers une triple performance : économique, environnementale et sociale.

D'ores et déjà, des agriculteurs démontrent sur le terrain la faisabilité technico-économique de pratiques agricoles à faible empreinte environnementale sans pour autant nuire à la viabilité des exploitations. L'engagement de grands acteurs de la transformation et de la distribution en faveur de modes de production, sans oublier les opportunités de la restauration collective en France. En 2016, 58 % des établissements de restauration collective déclarent proposer des produits bio à leurs convives, contre environ 5 % il y a 10 ans (source : sondage de l'Agence Bio). Cette logique de filière depuis l'agriculteur jusqu'au consommateur permettra de transformer les bonnes pratiques individuelles en une dynamique collective.

Pour les Rapporteurs, cette solution est réaliste à grande échelle en s'aidant de trois leviers.

Premièrement, il convient de lever les verrous socio-techniques auxquels sont confrontés les agriculteurs pour faire évoluer leurs pratiques, par exemple la recherche agronomique, la formation (chambres d'agriculture, coopératives, CIVAM), la redistribution de subventions pour soutenir la transition, les investissements verts, la diffusion d'exemples de fermes modèles, le développement de plateformes d'échanges soutenues par les acteurs de l'industrie agroalimentaire.

Deuxièmement, il faut développer et organiser les filières de manière à soutenir activement ces nouveaux modes de production, par exemple à travers l'identification de débouchés rentables pour des productions clés pour la diversification des rotations culturales mais encore peu valorisées, ou des contrats pluriannuels entre l'agriculteur et les acteurs de la transformation et de la distribution sur des volumes produits avec des bonnes pratiques agricoles.

Troisièmement, il est essentiel de valoriser les produits issus de l'agro-écologie auprès des consommateurs pour que ces produits soient clairement identifiés, valorisés économiquement, et que l'offre et la demande augmentent dans une logique de cercle vertueux. Par leurs choix, les consommateurs contribuent au changement des filières et des pratiques agricoles. La production d'œufs en France en est un exemple probant : ces derniers mois, la plupart des distributeurs ont entrepris de supprimer les œufs pondus (code 3) de leurs rayons pour répondre à une vraie demande sociétale, tout en contribuant à l'émergence de filières capables de répondre à la nouvelle demande à plus forte valeur ajoutée.

Les Rapporteurs considèrent que la certification Haute Valeur Environnementale (HVE) existant en France devrait être étendue à l'Union européenne afin d'en faire le porte-drapeau européen de l'agro-écologie. On pourrait imaginer la force d'une HVE étendue ainsi qui se substituerait à la complexité des mesures agroenvironnementales actuelles.

La Certification HVE a été créée lors du Grenelle de l'environnement et mise en place par l'État pour les exploitations agricoles d'inscrivant dans une démarche agro-écologique. Le label HVE assure le respect d'un engagement efficace sur les principes de l'agro-écologie et d'un seuil de performance ambitieux dans une exploitation agricole. Avec ce cahier des charges, le label HVE peut être apposé sur les produits issus des exploitations certifiées depuis 2014.

La norme HVE a selon les Rapporteurs toutes les qualités pour libérer l'initiative territoriale et collective. En effet, son cahier des charges privilégie l'obligation de résultat aux prescriptions normatives, l'agronomie « intégrée » aux solutions de réparation fragmentées.

Son utilisation est encore faible (environ 500 fermes en France), mais commence à intéresser au-delà des cas individuels, par exemple les Vignerons indépendants.

Ce label n'est pas concurrent de ceux existant aujourd'hui comme AB, le label rouge ou les AOC, mais complémentaire. En effet, la certification HVE assure aux consommateurs la durabilité environnementale de leurs achats alimentaires, là où les autres labels s'intéressent à l'une des pratiques possibles, à un terroir ou à des productions spécifiques. La démarche HVE fait d'autant plus sens pour les Rapporteurs qu'elle est une marque « territoriale » venant Reconnaître et encourager les bonnes pratiques d'élevage herbivore, de polyculture-élevage, des grandes cultures aux rotations longues (incluant la production de protéines végétales et permettant la maîtrise phytosanitaire).

*

* *

En conclusion, les Rapporteurs sont conscients de la nécessité urgente de lutter contre les multiples conséquences économiques, environnementales et sociales de la production et de la consommation alimentaires et invitent la Commission européenne à élaborer une politique agricole encourageant la transition vers une agriculture durable à l'horizon 2030. Cette politique européenne globale devra avoir comme objectif la mise en place d'un système alimentaire durable, résilient, juste et respectueux de l'environnement et du climat

et d'un système alimentaire qui permette la coopération de toutes les parties prenantes tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

Les Rapporteurs appellent par ailleurs à veiller à une plus grande cohérence et à une meilleure intégration des objectifs et des instruments politiques liés à l'alimentation (par exemple en ce qui concerne l'agriculture, l'environnement, la santé, le climat, l'emploi etc.) en tenant compte des trois piliers du développement durable.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**TABLE RONDE SUR L'AVENIR
DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE
DU MERCREDI 23 MAI 2018**

Compte rendu n° 41

Mme la présidente Sabine Thillaye. Mes chers collègues, notre réunion d'aujourd'hui a un format particulier, puisqu'elle réunit avec nous des membres du Parlement européen, spécialisés dans les questions agricoles, ainsi que des représentants de la FNSEA et de la Confédération paysanne.

Cette table ronde ouvre le cycle de nos travaux consacrés à la Politique agricole commune, alors même que la Commission a exposé ses projets de cadre financier pluriannuel (CFP) et ses vues sur la future PAC. MM. Alexandre Freschi et André Chassaigne présenteront le jeudi 31 mai 2018 à 10 h 00 leur rapport d'information sur l'avenir de la politique agricole commune. Nous entendrons prochainement M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture.

Je tiens à remercier de leurs présences nos cinq intervenants, qui ont accepté de participer à nos travaux. Nous sommes en présence de trois collègues européens spécialistes des questions agricoles, M. Paolo de Castro, SED, Italie, Vice-président de la Commission AGRI, M. Michel Dantin, PPE, rapporteur du règlement Omnibus, et M. Herbert Dorfmann, PPE, Italie, en charge du rapport d'initiative relatif au futur de l'agriculture et de l'alimentation qui vient d'être publié. À leurs côtés se trouvent les représentants des deux principales organisations syndicales françaises dans le domaine agricole, M. Jacques Pasquier de la Confédération paysanne et M. Henri Brichart de la FNSEA.

Avant de passer la parole à nos intervenants, je souhaitais rappeler que le projet de la Commission propose une baisse importante et sans précédent du budget de la PAC et qu'il soulève de grandes inquiétudes. Les autorités françaises ont fait part de leurs préoccupations à cet égard, surtout en raison de la baisse de revenu des agriculteurs français qui va résulter de la diminution des paiements directs annoncée. L'Assemblée a débuté l'examen hier du projet de loi « Egalim » pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable. Ce texte, dix mois après les États généraux de l'alimentation, rappelle l'ampleur des enjeux. Nous avons plus que jamais besoin d'accompagner notre agriculture vers des systèmes plus durables, plus résilients et plus performants. Nous devons répondre aux attentes des consommateurs en termes de sécurité alimentaire tout en préservant notre écosystème. Pour garantir cette souveraineté alimentaire, il nous faut préserver les revenus des agriculteurs et

maintenir le budget de la PAC à la hauteur de cette ambition. Comment soutenir une agriculture compétitive, innovante et durable dans un monde en profonde mutation : telle est la question essentielle à laquelle nous devons apporter ensemble des réponses.

M. Paolo de Castro, membre du Parlement européen. Merci Madame la Présidente. Les questions que vous venez d'évoquer sont essentielles, et la question du budget, et du cadre financier pluriannuel tout particulièrement, est certainement celle qui nous inquiète le plus. Ce budget a été présenté ces derniers jours par la Commission européenne, par le Commissaire Oettinger, qui a fait une proposition que la Commission de l'agriculture et du développement durable n'a pas accueillie de manière très favorable. Ce budget doit intégrer deux problématiques : l'impact du Brexit, qui représente sans doute un manque à gagner de ressources de près de treize milliards d'euros par an, et l'impact des nouvelles politiques menées par l'Union, notamment les politiques migratoires, les efforts pour une défense commune, ou le renforcement des Fonds pour la recherche avec Horizon 2020 et *Erasmus*. Les besoins financiers sont donc accrus de vingt à vingt-cinq milliards d'euros. Face à ces nécessités financières, la Commission a proposé une augmentation des ressources des États membres de 0,1 %, pour passer de 1 % à 1,1 % du revenu national brut. Avec cette petite augmentation, les fonds sont insuffisants pour couvrir les besoins, d'où la nécessité de réduire le budget des deux politiques les plus importantes de l'Union, à savoir la politique agricole d'un côté, et la politique de cohésion de l'autre.

S'agissant de la PAC, les chiffres présentés parlent d'une diminution de 5 %, mais calculée non sur la moyenne des paiements des sept années précédentes, mais sur les décaissements de 2020, la dernière année, elle incorpore donc en soi une réduction du budget du fait de la réduction des dépenses agricoles pour les sept années en cours.

L'évaluation en euros courants, et non constants, nous inquiète également. Et ces deux aspects combinés emportent une diminution du budget de la PAC bien supérieure aux 5 % annoncés, qui pourrait aller selon certaines estimations jusqu'à 15 % ou 16 % pour le premier pilier, et jusqu'à 20 %, 22 % pour le développement rural. Naturellement, il s'agit d'estimations, et la discussion est à peine engagée. En séance plénière, le Parlement avait demandé une augmentation des fonds de la part des États membres, non de 0,1 % comme proposé par la Commission, mais de 0,3 %. Cette augmentation aurait entraîné la couverture de toute la proposition de dépenses et des dépenses liées au Brexit sans engager de coupes budgétaires. Beaucoup d'États membres ne sont pas prêts à augmenter leurs dépenses, pas même des 0,1 % proposés par la Commission, comme la Suède ou le Danemark, mais aussi d'autres pays d'Europe de l'Est.

Nous déplorons cette coupe dans le budget de la PAC alors même qu'on demande plus d'engagement aux agriculteurs sur le plan du développement durable. Nous ne comprenons pas pourquoi il reviendrait aux agriculteurs de payer

la facture du Brexit, qui n'est que la conséquence du choix libre d'un pays de quitter l'Union européenne.

S'agissant de la PAC, nous n'en sommes qu'au stade des hypothèses : il faut préciser que la présentation officielle des trois textes législatifs sur la PAC n'a pas encore eu lieu, ni devant le Parlement européen, ni devant le Conseil. Nous n'avons pas encore de texte de loi et la Commission AGRI ne s'est exprimée, par un avis présenté par mon collègue Herbert Dorfmann, que sur la proposition de la Commission.

Notre principale inquiétude concerne le « *new delivery model* », selon lequel les États membres devront élaborer un projet de politique agricole, comme sur le développement rural. Chaque État membre aura ensuite toute latitude selon ce plan. Ce nouveau modèle met en avant le meilleur respect de la subsidiarité, mais il pourrait se traduire par une renationalisation de la PAC que nous ne souhaitons pas. Dans ce nouveau modèle, la Commission se déleste de son pouvoir de définition des mesures et des instruments pour atteindre les objectifs, puisque les pays auront la responsabilité de celles-ci au niveau national, et au niveau régional. Les pays qui ont, par leur Constitution, donné aux régions les responsabilités de cette politique, verront se multiplier les plans de politique agricole.

Tout cela ne fera qu'amener plus de complexité et de bureaucratie, ce qui nous inquiète pour trois raisons. Tout d'abord, pour les risques de distorsion supplémentaire de concurrence, tous les pays ne disposant pas des mêmes outils, ce qui mènera à des approches très différentes. Un plan national élaboré de cette manière risque en outre rapidement de passer à un système de co-financement, comme cela est le cas dans le développement rural. Nous ne comprenons pas pourquoi nous devrions avoir un système cofinancé dans le deuxième pilier, mais à charge de l'Union européenne dans le premier, dès lors que la gestion des plans en serait la même. Enfin, le fait que les plans nationaux seraient laissés à la responsabilité politique nationale laisse planer le risque de modifications répondant aux changements de majorité politiques, avec des risques de corrections financières. Cela se passe déjà ainsi avec le développement rural. Pour toutes ces raisons, nous sommes très inquiets, non sur les instruments, mais sur l'architecture qui donne la responsabilité aux États membres, et qui pourrait être l'antichambre d'une fin de la PAC.

M. Michel Dantin, membre du Parlement européen. Merci pour votre invitation, Madame la Présidente. Je vais reprendre là où Monsieur de Castro s'est arrêté. Je pense qu'il y a un danger politique : alors que l'on considère la PAC comme étant déjà très administrative, la structure présentée par la Commission européenne risque de la rendre complètement technocratique et pouvant nous échapper. La Commission européenne va proposer dans quelques jours un squelette. Monsieur Dorfmann expliquera la position des parlementaires européens à ce sujet ; puis les États Membres devront présenter leur copie à Bruxelles comme c'est le cas pour les programmes régionaux, effectuant une

partie du travail de la DG Agri. Un cénacle composé uniquement de fonctionnaires, pas seulement de la DG Agri, mais venant aussi des autres DG, prendra la décision. Je redoute que les DG sans budget viennent prendre une partie de celui de l'agriculture en imposant des contraintes supplémentaires qui rendront la vie des exploitants agricoles impossible.

En ce qui concerne la méthode et le calendrier, le pari d'un certain nombre des dirigeants européens est de boucler le budget, et les politiques sectorielles, notamment la PAC, avant les élections européennes. Cela paraît tout à fait illusoire : je doute de la capacité des chefs d'États et de gouvernement à se mettre d'accord en neuf mois sur un projet de budget insensé présenté par la Commission européenne : il a fallu près de deux ans et demi la dernière fois ; et sur les politiques sectorielles, en 2013, les parlementaires ont eu huit mille amendements à traiter. Or, cela est impossible en quinze jours ou trois semaines comme dans le calendrier annoncé. À cela s'ajoute un problème démocratique : le budget et les politiques vont être décidés pour sept ans, donc les députés européens de la prochaine mandature pourront faire du terrain, car ils n'auront ni budget, ni politique essentielle à voter au cours de leur législature. C'est aberrant.

Quel rôle doit jouer la France ? Elle reste un grand pays agricole dont les décisions sont regardées par les autres et pour lequel le *leadership* sur les questions agricoles continue d'être attendu. Il est toujours possible de constituer une majorité parce qu'un certain nombre de petits pays ont comme nous des intérêts agricoles. La France a fait de l'agriculture un secteur économique à part entière avec des personnes en mono-activité alors que dans beaucoup de pays européens, l'activité agricole est un complément d'autres activités professionnelles. Cela amène à des visions un peu différentes. Sur le plan du budget au niveau d'un État, la question de l'équilibre entre les recettes et les dépenses est centrale. Aujourd'hui, la PAC est pour la France le principal poste de retour des financements consacrés au budget européen. Si la baisse varie de 15 % à 20 % au cours de la législature qui vient, comme cela semble indiqué, et que la France maintient ou augmente légèrement sa contribution, la dépense française pour l'Europe va s'accroître. D'autant plus que si l'effondrement a lieu au niveau du deuxième pilier, la Commission européenne voulant plafonner sa contribution à 43 %, la contribution des États membres augmentera. Il faut un discours clair, très vite, au sein des institutions en France. Cela nécessite, au-delà des différentes couleurs politiques, un minimum de coordination. Au Parlement européen, une institution internationale, les couleurs politiques ont moins d'importance parfois que les origines. Notamment dans le combat agricole, les différentes perceptions relèvent d'un clivage Nord/Sud parce que la relation à l'alimentation et la conception du modèle agricole sont identiques dans les pays du sud. Le combat en 2013 a été remporté par le sud car ces pays qui ont le plus de députés, ont fait bloc face à la traditionnelle pression de nos collègues d'Europe du nord.

M. Herbert Dorfmann, membre du Parlement européen. Monsieur de Castro a déjà rappelé qu'au Parlement européen, à l'heure actuelle, nous élaborons un document politique qui n'est pas une réponse à la communication du

commissaire Hogan. La commission agriculture a voté la semaine dernière et ce texte sera voté en plénière la semaine prochaine. Il s'agit de la conclusion des travaux à propos des questions principales de la PAC avant les propositions législatives de la Commission européenne. Je voudrais résumer quelques points du rapport. Sur le *New Delivery Model*, le Parlement européen comprend que la nouvelle PAC sera une politique plus démocratique et complexe. Ainsi, n'importe quel modèle qui pourrait améliorer ce partage des actions entre l'Union européenne, les États membres et la Commission européenne est positif.

En ce qui concerne les premier et deuxième piliers, là où la PAC dépense le plus, la question est de savoir quelle agriculture nous voulons en Europe. Le modèle européen basé sur des exploitations familiales doit rester notre objectif car c'est une caractéristique principale. Sur le premier pilier, pour lequel plus de quarante milliards sont dépensés chaque année, il y a un débat sur le partage entre les États membres, la convergence externe. Certains de nos collègues d'Europe de l'Est veulent les mêmes paiements dans toute l'Europe. Cela n'est ni faisable, ni juste, car les revenus non agricoles et les facteurs de production ne sont pas identiques dans toute l'Europe. Sur la convergence interne, dans certains États dont la France et l'Italie, les droits de paiement du premier pilier sont calculés selon des références historiques qui remontent à 2000 et il est temps d'en changer. Un nouveau système doit être inventé pour limiter les différences de revenus sur le territoire. Certaines personnes reçoivent des aides alors qu'elles ne sont plus agriculteurs par exemple.

Une autre question importante est celle de la dégressivité, c'est-à-dire des paiements élevés pour les premiers hectares puis dégressifs avec un éventuel plafonnement. La commission agriculture s'est mise d'accord la semaine dernière sur ce point : il est temps d'introduire un plafonnement et une dégressivité en tenant compte du cas par cas. Cela ne plaît pas à tout le monde mais il s'agit d'une aide au revenu, donc le montant doit être compris entre quarante et soixante mille euros, pas trois cent mille euros. À propos du deuxième pilier, il fonctionne mais la coupe budgétaire est plus importante que dans le premier et cela nous laisse perplexe. Il est vrai que ce deuxième pilier est devenu très compliqué et peu démocratique, il faut donc réfléchir pour faciliter sa gestion afin d'éviter les retards dans la programmation et le versement des aides comme en Italie.

La prise en compte du développement durable est aussi nécessaire : s'agissant de la réforme verte, le verdissement a été introduit lors de la dernière réforme ce dont je ne suis et n'étais pas défenseur et plus personne ne l'est maintenant, ni parmi les agriculteurs, ni parmi les associations de défense de l'environnement. Il est donc essentiel de réfléchir à un nouveau système qui pourrait consister en une conditionnalité claire au premier pilier : celui qui perçoit des aides au titre du premier pilier doit respecter des contraintes environnementales. Cela simplifierait l'architecture et renforcerait l'agriculture verte en la rendant plus claire et plus porteuse de sens.

Enfin, le troisième pilier de la PAC traite des interventions aidant les agriculteurs, afin qu'ils puissent vendre à un prix décent. Ce sont donc des interventions de marché. S'agissant de la gestion du risque, nous avons travaillé sur le règlement « Omnibus » qui offre aux États membres tous les instruments pour mettre en œuvre une gestion décente sans besoin d'un nouveau texte législatif. Nous devons cependant réfléchir à la gestion des crises exceptionnelles car le système mis en place n'a pas fonctionné la dernière fois lors de la crise de la filière laitière. Il faut par conséquent penser à refonder ce système et également à une loi sur le fonctionnement de la chaîne alimentaire menant le produit de l'agriculteur au consommateur parce qu'il est clair que cette chaîne n'est plus juste aujourd'hui. Le dernier anneau, la grande distribution, prend en effet des marges toujours plus élevées. Nous travaillons donc au sein du Parlement européen à une législation que nous espérons pouvoir achever dans le cadre de cette législature.

M. Henri Brichart, représentant de la FNSEA. Les défis sont nombreux en matière agricole : maintenir une agriculture plurielle, contribuer à la sécurité alimentaire européenne et mondiale, préserver le modèle européen, assurer la durabilité des exportations, tant sur le plan économique qu'environnemental, et enfin répondre aux attentes sociétales. Pour relever ces défis, une PAC forte est nécessaire.

Or, à chaque fois que l'on parle de réformer la PAC, j'ai le sentiment qu'elle se fait pour des raisons extérieures, budgétaires ou commerciales, et non pour mettre en œuvre un vrai projet pour l'agriculture.

Même si j'aimerais parler budget qu'après avoir évoqué les objectifs de la PAC, je dois vous faire part de notre déception quant aux propositions présentées par la Commission européenne dans le cadre du prochain CFP. Indépendamment de toute querelle sur les chiffres, dont on sait qu'ils sont aisément manipulables, force est de constater qu'avec 1,1 % du RNB, ces propositions manquent singulièrement d'ambition tout en mettant à contribution les politiques anciennes, parmi lesquelles la PAC, pour financer les priorités nouvelles.

La FNSEA s'interroge sur cette proposition de réforme de la PAC et en particulier sur le « *new delivery model* ». Pour nous, c'est une fausse bonne idée. Le Commissaire Hogan a mis en avant les difficultés qui résultaient de l'application de la PAC mais par cette proposition, il ne fait que déplacer le problème au niveau des États membres. J'observe par ailleurs que tous les exercices passés de simplification de la PAC se sont traduits par une simplification de sa gestion par la Commission mais pas par les agriculteurs.

Nous sommes très attachés à l'architecture de la PAC en deux piliers, l'un économique et financé exclusivement par l'Union européenne, l'autre plus environnemental et cofinancé par les États membres selon leurs propres priorités et contraintes. Dans ces conditions, il ne faudrait pas que le « *new delivery model* » aboutisse à un délitement du sens commun de la PAC, voire de la PAC elle-même.

Sur la réforme globale de la PAC, quatre axes nous semblent prioritaires.

Le premier porte sur les soutiens directs qui sont absolument indispensables aux agriculteurs. Parmi ceux-ci, le « socle de base », c'est-à-dire les droits à paiement de base (DPB), représente une part importante mais il ne saurait suffire. En effet, certaines régions ou productions peuvent avoir des difficultés structurelles ou conjoncturelles qui justifient un soutien supplémentaire. Le principe des aides couplées nous paraît par conséquent important, même s'il pourrait être réformé afin de soutenir, notamment, la structuration des filières. Les indemnités compensatoires de handicap sont également essentielles pour leur permettre de rester concurrentiels.

Le deuxième axe, qui est peut-être le plus important, est la gestion des risques et des crises. Les agriculteurs sont soumis à de nombreux aléas, économiques, climatiques ou environnementaux et les instruments actuels ne permettent pas d'y faire face efficacement. Évidemment, face à ces aléas, les agriculteurs n'attendent pas tout de la PAC et il leur appartient d'en maîtriser une partie, pour autant qu'on le leur permette, par exemple, en les autorisant à faire des réserves d'eau et à les utiliser en période de sécheresse. La protection contre les aléas doit se faire, certes, au niveau des exploitations mais également au niveau national et européen, par une amélioration de la réserve de précaution, une meilleure organisation des territoires et des filières (assurance climatique, mutuelles...) et des instruments d'intervention sur le marché modernisés.

Le troisième axe est l'architecture environnementale. Il est nécessaire de combattre l'idée d'une opposition entre les agriculteurs et l'environnement et, pour ce faire, de mettre en place des mécanismes de protection de l'environnement qui sont adaptés à la réalité des exploitations.

Enfin, le dernier axe, est le fonctionnement de la chaîne alimentaire. Certes, des progrès ont été faits via le règlement Omnibus mais ils doivent être poursuivis.

M. Jacques Pasquier, représentant de la Confédération paysanne. Il faut être vigilant sur les modalités des futures négociations de l'accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Cela pourrait avoir des incidences budgétaires.

Pour nous, il manque la dimension alimentaire aux objectifs actuels de la PAC. Nous devons fournir une alimentation suffisante, selon les mêmes objectifs que ceux du Traité de Rome, mais nous avons des mécanismes différents. Nous avons perdu des yeux l'idée de fournir l'alimentation à des prix raisonnables. Cette question est cruciale : il faut redonner un souci de production alimentaire de qualité.

Il y a aussi la dimension du revenu des producteurs, de protection des territoires, de renouvellement des paysans, étant donné l'âge des paysans au sein de l'Union européenne. Nous faisons aussi face à une transition nécessaire des

systèmes de production. On ne peut pas continuer à produire selon la manière dont on a appris à le faire. Les nouveaux enjeux sont le changement climatique, pour ne pas contribuer aux gaz à effet de serre, mais il faut aussi s'adapter aux irrégularités climatiques. On doit aussi se soucier de la qualité de l'eau, de la santé des consommateurs, en lien avec les pesticides, ainsi que du bien-être animal.

La production viticole a subi une transition il y a 35 ans, pour faire face aux enjeux sanitaires. On a vu alors un changement de stratégie, une montée en gamme. Il y a eu moins de perte de main-d'œuvre que dans les autres domaines. La question du stockage d'eau ne résoudra pas le changement climatique. En France, seules 6 % des terres agricoles sont irriguées. Il est illusoire d'imaginer stocker de l'eau pour 30 % des terres agricoles, ce n'est pas la solution magique que vantent nos collègues de la FNSEA.

On doit aussi produire pour les besoins de la population européenne et française. La question des protéines pour l'élevage pose problème, on est très déficitaire. Une politique agricole qui cherche à exporter des céréales à des prix non rémunérateurs ne crée aucune richesse, alors qu'on perd des protéines par ce même biais. En France, par ailleurs, la consommation de fruits et légumes est importée bientôt à hauteur de 50 %, alors que la surface nécessaire pour assurer l'autosuffisance n'est pas énorme.

Le *new delivery model* est certes une usine à gaz, mais la distorsion de concurrence qu'on connaît pour les fruits et légumes est avant tout liée aux insuffisances de la construction européenne. On a créé un marché unique, la convergence externe étant sans doute nécessaire, mais la convergence sur la rémunération du travail et de la fiscalité fait encore défaut.

Pour nous, peu importe les piliers, si on a des objectifs partagés. Aujourd'hui, le premier pilier arrose les hectares, sans tenir compte de la manière de produire. Le second pilier n'est là que pour réparer les dégâts du premier pilier. C'est totalement incohérent ! Ces deux piliers n'ont plus lieu d'être. Si on accompagne une transition des systèmes, cela doit se faire avec l'ensemble du budget. Je sais que certains acteurs portent une majoration des hectares pour les productions biologiques, une majoration pour les jeunes agriculteurs, qui doivent être soutenus. C'est une bonne chose. Le paiement découplé ne sert à rien en matière de revenus, c'est une rente pour les propriétaires terriens. Les grands producteurs de céréales ont des enveloppes élevées, mais ce sont des secteurs avec peu de revenus. D'autres secteurs avec moins de paiement découplé ont toujours des revenus.

Une politique est une stratégie : quand on distribue des aides sans contrepartie, on n'a pas ce sens du projet. La restriction budgétaire, pour nous, justifie d'autant plus une dégressivité et un plafonnement des aides, que nous appelons de nos vœux depuis longtemps. Le contribuable européen ne peut pas comprendre aujourd'hui que certains agriculteurs perçoivent des aides

importantes, alors que Greenpeace a montré que ceux qui touchaient le plus d'aides étaient les plus polluants.

La question de la compensation des handicaps naturels n'est pas évidente au niveau européen, mais elle demeure essentielle.

Enfin, on doit avoir des aides à la transition. Le type de mesures agri-environnementales qu'on a aujourd'hui doit s'accompagner d'aides au maintien d'un système de culture harmonieux. N'oublions pas qu'il faut stabiliser des prix et des garanties pour le revenu des producteurs. Il nous faut donc des instruments de régulation de marché pour obtenir des prix stables, justes et donner de la visibilité aux producteurs ainsi qu'aux distributeurs.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. Je partage beaucoup de ce qui vient être dit. Avec mon collègue André Chassaigne, nous travaillons sur l'agriculture durable en Europe, et la PAC en est l'axe central. Je voudrais revenir sur la position de la France par rapport à ce que propose la Commission européenne, soit une baisse de 5 % du budget alloué à la PAC dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel. M. Travert a jugé cette coupe budgétaire inacceptable.

Les mots du Président Juncker, qui a parlé d'une politique du passé, sont incompréhensibles et ont blessé de nombreux professionnels. C'est une politique d'avenir, la principale politique intégrée de l'Union européenne, vous en avez rappelé l'intérêt.

Je voudrais revenir sur deux points. M. Dantin, vous avez évoqué la question du *leadership*. Nous avons vu au cours de nos déplacements avec M. Chassaigne que la France portait une ambition sur la PAC. M. Dorfmann a raison de vouloir qu'on légifère sur le sujet de manière globale, de l'agriculture à l'alimentation.

Ma question porte sur le paiement vert. La Cour des Comptes européenne s'est montrée réservée quant à l'impact de ce verdissement. Or, il serait renforcé dans le cadre de la PAC post-2020. Quelle est la position des institutions européennes sur ce sujet ?

M. André Chassaigne, rapporteur. M. Dantin, je voudrais vous dire que je partage votre volonté d'un *leadership* de la France. La France a toujours porté une voix qui va dans le même sens. Sur la question du budget, sur les piliers, sur la distorsion de concurrence, il n'y a pas de difficulté. À l'exception de l'intervenant de la Confédération paysanne, vous n'avez pas évoqué les questions de régulation. Or, celles-ci sont indispensables. Il faut poser cette exigence. Quand on voit la fluctuation des prix du lait, on comprend bien que la suppression des quotas a eu des conséquences terribles. Nos agriculteurs n'ont plus confiance, notamment pour les plus jeunes d'entre eux, qui hésitent à s'installer.

Pour ce qui est de la rémunération, j'ai une question sur le règlement omnibus. Jusqu'où peut-on aller ? Si ce règlement porte certaines améliorations,

ne peut-on aller plus loin ? Enfin, seriez-vous favorables vers une évolution de la PAC vers la PAAC, intégrant la dimension alimentaire dans la politique agricole ?

M. Joaquim Pueyo. Je suis en accord avec les parlementaires européens lorsqu'ils disent que les négociations seront concomitantes avec celles du cadre financier pluriannuel. Nous aurons des dépenses nouvelles pour les secteurs de la sécurité et de la défense, et le budget sera amputé par le Brexit. Ne pensez-vous pas que la manière dont le budget européen est financé doit être revue ? On voit que chaque État membre veut un juste retour.

M. le commissaire Phil Hogan veut renationaliser la PAC, à mon avis, en renforçant le rôle de chaque État membre par le biais de la subsidiarité. Je pense qu'il faut être prudent, cela peut entraîner des distorsions de concurrence accrues. Avec les problèmes globaux de santé, de climat, nous ne pouvons nous permettre d'avoir une Europe à plusieurs vitesses.

M. Christophe Jerretie. Je suis d'accord avec M. Pueyo, notamment pour ce qui est des recettes. On entend parler beaucoup des enjeux, mais quelles sont les évolutions techniques nécessaires pour rendre la PAC plus effective et fonctionnelle ? Quand on est à l'extérieur, on peut avoir une impression de grande dispersion des aides. Est-ce le cas ? Peut-on y remédier ? Sur le fond, le budget doit effectivement suivre les grandes orientations, mais n'oublions pas les questions budgétaires.

M. Pierre-Henri Dumont. Si on refait le schéma de la diminution drastique du budget de la PAC, si on met de côté les effets de manche de la Commission européenne, certaines questions m'ont alerté. On sait depuis deux ans que le Royaume-Uni sort de l'Union européenne, que cet État était contributeur net à hauteur de 5,6 milliards d'euros, et qu'il va falloir trouver de l'argent quelque part. Il était évident que le budget du premier poste communautaire allait être impacté.

Alors que ce phénomène était identifié, relayé par des parlementaires français et européens, notamment par le Sénat français, alors que le Président de la République déclarait qu'il fallait défendre la PAC lors de ses vœux aux agricultures, on s'aperçoit que, pour la première fois, dans sa lettre consacrée au prochain cadre financier pluriannuel, la France a relégué la PAC au dernier rang de ses priorités. Est-ce que pour la première fois depuis des années, la France a manqué de jouer son rôle pour défendre la PAC ?

Mme la présidente Sabine Thillaye. J'aurais moi-même une question : quelle est votre vision, enfin, de l'agriculture, pour la prochaine PAC ?

M. Paolo de Castro, membre du Parlement européen. La Cour des Comptes européenne a effectivement formulé des critiques sur le verdissement. La bureaucratie que cela a générée est sans commune mesure avec les bénéfices obtenus. Les propositions du Commissaire Phil Hogan sont intéressantes : il veut donner plus de flexibilité aux États, mais toujours dans le cadre d'une politique

agricole vraiment commune. Il ne faut pas laisser trop de marge de manœuvre aux États membres dans le choix des objectifs. Il faut aider les États à choisir les meilleures pratiques en matière de verdissement, les plus adaptées à leur territoire. Les solutions à la complexité du verdissement existent.

M. Pueyo a parlé du budget. Je suis d'accord avec lui, nous avons fait des propositions approuvées en session plénière pour de nouvelles ressources, telles que la taxe sur les transactions financières ou l'imposition des géants de l'internet. Ces ressources pourraient satisfaire les besoins sans que nous devions opérer de coupes. Si on doit comparer l'Europe et les États-Unis, tandis que le budget fédéral américain est à hauteur de 23 % du PIB, l'Union européenne n'est qu'à 1 %. La question des ressources est cruciale. Chaque pays suit en effet une logique de juste retour. Je vous rappelle que le Royaume-Uni avait un rabais, auquel la France et l'Italie contribuaient le plus. Je ne suis pas sûr que le Brexit va poser problème, car nous bénéficierons de la fin des rabais.

M. Michel Dantin, membre du Parlement européen. Il faut rappeler que si nous parlons aujourd'hui de la PAC, quand je vais faire des conférences en France, suivant que mon auditoire est agricole ou non, je parle d'alimentation ou d'agriculture, mais avec le même exposé ensuite.

Nous avons à parler du droit de la concurrence, et le règlement omnibus comporte une inversion très claire des obligations des organisations de producteurs. Je vous invite à lire la note de l'Autorité de la Concurrence à ce sujet. Dès lors que les agriculteurs mettent leurs moyens en commun, leur action doit primer sur le droit de la concurrence.

Une autre proposition est en discussion au niveau européen qui n'est pas moins essentielle. Elle concerne les pratiques commerciales déloyales. Il suffit en effet de constater que suite aux états généraux de l'alimentation, jamais autant de contrats n'ont été signés en Belgique par des opérateurs français.

S'agissant de la régulation, il n'y pas de volonté d'une majorité d'États membres ni du Parlement européen de réutiliser les outils d'hier. Il faut en effet avoir conscience qu'ils ne fonctionnaient à l'époque, dans les années quatre-vingt, uniquement parce que l'URSS avait besoin de nos excédents pour nourrir sa population. Sans débouché, l'intervention publique ne sert à rien et les 300 000 tonnes de poudre de lait restent sur les bras de la Commission qui ne sait pas quoi en faire. Il faut inventer de nouveaux instruments mais les propositions sont rares.

S'agissant de la complexité des aides, elle est réelle, mais il existe une manière très facile de les simplifier. Les limites à trois types d'aides. Mais si c'était le cas, les agriculteurs et les parlementaires seraient les premiers à le reprocher à la Commission. Au contraire, ils ont plaidé pour que toutes les situations soient couvertes, ce qui entraîne nécessairement une grande complexité.

Est-il possible d'avoir moins de disparité dans les aides ? C'est le chemin qui est suivi depuis 2013 par une convergence entre les États membres et au sein

de ceux-ci. Toutefois, s'agissant de la première, le Commissaire a raison lorsqu'il affirme qu'il n'est pas possible de prendre plus à l'Ouest pour donner à l'Est compte tenu de l'effondrement du revenu à l'Ouest. Par conséquent, sans effort budgétaire supplémentaire, il n'y aura pas de convergence entre les États membres. En matière de convergence interne, c'est également difficile car il s'agit, à budget constant, de prendre aux uns pour donner aux autres, ce qui implique un certain courage politique.

Il faut défendre notre modèle agricole familial mais aussi regarder ce qui se passe à l'étranger. J'ai été récemment au Brésil et j'ai pu constater une grande volonté exportatrice que n'arrêteront pas nos normes sanitaires. Ils finiront par les respecter car nous sommes actuellement le seul continent solvable. Mais c'est temporaire car le Brésil se tourne de plus en plus vers l'Asie et a entrepris, comme nous l'avons fait avec le vin, de former le goût des Asiatiques à la viande. Le Brésil ne verse pas d'argent directement aux grandes exploitations mais encourage les banques à préfinancer les récoltes. C'est une forme d'aide directe. Les États-Unis, avant Trump, avaient augmenté leurs dépenses agricoles. En réalité, tous les pays, de tous temps, ont soutenu l'agriculture car il en va de leur sécurité alimentaire.

Les politiques européennes sont, pour l'essentiel, des investissements. La PAC, c'est avant tout du revenu pour les agriculteurs. 43 % de leur revenu proviennent de la PAC, même s'il y a des différences entre les productions.

Enfin, il est nécessaire de revoir notre politique agricole. Lorsque la PAC a été réformée et que les aides à la production ont été supprimées, les États membres ont adapté leur fiscalité. Nous ne l'avons pas fait. Le gouvernement a lancé une réflexion sur ce sujet, notamment sur la déduction pour aléas (DPA) qui devrait être désormais calculée en pourcentage du chiffre d'affaires.

Au final, pour sécuriser les exploitations, il faut agir au niveau individuel, avec la réserve fiscale, au niveau semi-collectif, avec par exemple les mutuelles, et prévoir des mécanismes d'intervention pour les crises graves.

M. Herbert Dorfmann, membre du Parlement européen. Nous ne critiquons pas le verdissement de la PAC en tant que tel. Il est clair qu'il y a une attente des citoyens européens pour une agriculture durable. Nous voulons une plus grande ambition écologique pour l'agriculture mais moins de complexité. C'est pour cette raison que nous critiquons le verdissement. Il est trop compliqué pour des résultats trop modestes.

Le Commissaire Hogan, dit-on, voudrait renationaliser la PAC. Mais n'est-ce pas plutôt les États qui le veulent ? Je pose la question. Ils veulent plus de subsidiarité et ils ont raisons. Mais l'expérience de la crise du lait l'a montré. Souvent, l'intervention au niveau des États est inefficace, au contraire d'une intervention européenne.

Madame la Présidente, vous avez posé une question importante, celle de l'avenir de l'agriculture. Nous devons défendre les exploitations agricoles familiales. L'agriculture européenne doit être innovante et valoriser son patrimoine. Je pense par exemple aux appellations d'origine protégée (AOP) françaises. Il faut lier innovation et tradition. Les exploitations sont coûteuses, la seule solution est de se positionner sur une production de qualité. J'ai un rêve, celui de voir les agriculteurs tirer un revenu plus important de leur activité et de voir possible une réduction du premier pilier.

Mme Angélique Delahaye, membre du Parlement européen. Au sujet de la remise en cause du verdissement des aides, je tenais à signaler que la commission en charge de l'environnement du Parlement européen avait favorablement accueilli, de manière unanime, un autre modèle qui n'oppose pas l'agriculture à l'environnement. L'agriculture est un secteur économique, il ne faut pas l'oublier. J'ai été très surprise que le mot « économique » ne soit prononcé à aucun moment par le Commissaire.

Je crois très important que les parlements nationaux et le Parlement européen continuent à échanger sur ce sujet.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Nous portons également ce projet de renforcer les liens entre parlements nationaux et parlement européen.

M. Henri Brichart, représentant de la FNSEA. Dans un rapport d'orientation sur la PAC, la FNSEA avait signalé deux points à étudier : un budget alimenté différemment (pas uniquement par les contributions des États membres) et la notion d'Europe à plusieurs vitesses (à utiliser à bon escient). Pour rendre la PAC plus fonctionnelle, il faut proposer des mesures permettant de mieux répondre à la volatilité à laquelle sont confrontés les agriculteurs. Il faut favoriser les démarches de progrès des agriculteurs plutôt que d'imposer des mesures qui se révèlent inapplicables. La FNSEA n'est pas désireuse d'entrer dans le débat budgétaire dès maintenant car seul le résultat final compte.

M. Jacques Pasquier, représentant de la Confédération paysanne. Si l'union européenne annonce une politique ambitieuse, cela doit se traduire par un budget adéquat. Supprimer les paiements découplés permettrait de rendre la PAC plus fonctionnelle. Redonner du sens à l'utilisation du budget est nécessaire et passe par les dispositifs qui vont pouvoir être mis en œuvre. On s'est appuyé sur la conditionnalité et le verdissement des aides mais ces critères ne sont plus opérants. Le verdissement n'est plus contraignant et la conditionnalité est suradministrée et parfois inapplicable. Il faut remettre de la cohérence dans l'attribution des aides de manière à s'adapter davantage aux attentes des consommateurs. Je partage également le rêve de voir le revenu des agriculteurs reposer essentiellement sur la vente de leur production. L'accompagnement des petites fermes nous tient également à cœur en raison de son enjeu pour les territoires. Les petites fermes, notamment du fait des déclinaisons françaises de la dernière PAC, sont aujourd'hui exclues d'un certain nombre d'aides. En effet, pour une même surface

ou un même volume de production, la petite ferme reçoit une aide inférieure, ramenée à l'unité de production, à celle d'une grande ferme plus importante. Ce qui est scandaleux car les petites fermes font la vie de certains territoires où l'agriculture est la seule activité.

L'agriculture dessine des paysages qui existent grâce aux gens qui y vivent. La région Champagne-Ardenne et les zones de montagne connaissent une désertification humaine. Si la vie y disparaît, c'est en raison, à la fois, de la déprise et de l'agrandissement excessif des fermes.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Merci beaucoup à tous nos intervenants, députés européens et représentants des syndicats agricoles avec lesquels nous espérons poursuivre nos échanges. Nous devons suivre ensemble attentivement les négociations sur le budget de la PAC.

**PRÉSENTATION DU RAPPORT
ET EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE
LE JEUDI 31 MAI 2018**

La Commission s'est ensuite réunie le jeudi 31 mai 2018, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Cette séance vient compléter notre cycle de travail sur les enjeux agricoles et la table ronde organisée la semaine dernière sur l'avenir de la PAC. Le 20 juin prochain, notre commission auditionnera également Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Hier, la Représentation nationale a adopté à une large majorité le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole. Je me félicite que ce texte ait pu rassembler les députés au-delà des appartenances partisanes. C'est aussi la preuve d'un travail sérieux conduit par le Gouvernement, les Rapporteurs et les porte-parole des différents groupes politiques. Ce projet de loi équilibré me semble apporter une plus grande équité dans les relations commerciales et garantir une alimentation de qualité. Aménagement du territoire, préservation de nos paysages et de nos communes rurales, transition écologique, sécurité sanitaire : l'agriculture est au carrefour de nombreux enjeux et s'impose comme une priorité stratégique. C'est dire, dans un tel contexte, toute l'importance des travaux conduits par nos deux Rapporteurs. Réfléchir à l'avenir de la PAC, concilier enjeux économiques et environnementaux, disposer d'un budget européen à la hauteur des enjeux : telles sont les priorités sur lesquelles nous devons travailler, ensemble, de manière collective.

Messieurs les Rapporteurs, vous avez la parole.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. Le rapport d'information que nous présentons aujourd'hui a pour objet de dresser un bilan global de la PAC et surtout de décrire les orientations envisageables pour l'avenir en se fondant sur l'objectif d'une agriculture durable pour l'Europe à l'horizon 2030. L'agriculture durable, telle que nous l'entendons André Chassaing et moi, repose sur trois piliers : un pilier social, un pilier économique et un pilier environnemental. Il n'existe pas de hiérarchie entre ces piliers qui sont en outre indissociables.

Nous pensons qu'une vision commune doit émerger au niveau de l'Union pour une agriculture et une alimentation durables. Et nous avançons quelques pistes pour aboutir à une PAAC : une politique agricole et alimentaire commune en 2030. Ce rapport est le fruit d'un important travail mené depuis le mois

d'octobre dernier. Pas moins de 50 auditions à Paris et ce ne fut pas un travail « en chambre » car nous avons fait deux déplacements à l'étranger et deux déplacements dans nos circonscriptions respectives avec de nombreuses visites de tous types d'exploitations et des rencontres variées et enrichissantes avec des agricultrices et des agriculteurs.

Ce travail a été conclu par la table ronde organisée par notre Présidente la semaine dernière rassemblant des eurodéputés français et étrangers et les représentants des principaux syndicats agricoles.

M. André Chassaing, rapporteur. Dans notre rapport nous nous inquiétons des annonces budgétaires faites dans le cadre du cadre financier pluriannuel (CFP) le 2 mai dernier. C'est la première fois depuis 1962 que le budget consacré à la PAC diminue et cette diminution est significative : 5 %.

Le Parlement européen a réclamé la prise en compte des chiffres au prix 2018, ce qui offre un tableau très différent de celui affiché par l'exécutif européen. « La proposition de la Commission, c'est une jolie histoire mais ce n'est pas une histoire vraie » a déclaré l'eurodéputée française Isabelle Thomas, co-Rapporteuse sur ce dossier. Selon les eurodéputés, pour la PAC, alors que la Commission a affiché le chiffre de 5 % exprimé en euros courants, c'est en réalité une baisse de plus de 15 % qui est envisagée, dont une réduction de plus de 10 % pour les paiements directs (premier pilier) et de plus de 25 % pour le développement rural (second pilier). Ce constat avait déjà été fait par plusieurs observateurs et analystes au moment de la présentation du CFP le 2 mai dernier. De telles coupes budgétaires auront des conséquences immédiates sur les agriculteurs européens et sur les agriculteurs français.

La France doit garder une position de leader sur la défense du budget de la PAC. Une autre position serait incompréhensible et impardonnable. Car moins de budget, ce sont des aides plus basses et donc des exploitations agricoles en difficulté compte tenu du poids de celles-ci dans le revenu des agriculteurs : 46 % en France et 43 % dans l'Union européenne.

Après des mois de débats préalables sur la base de la communication de la Commission européenne de novembre 2017, de suppositions et de fuites, les propositions législatives de la Commission seront dévoilées le 1^{er} juin.

Les trois textes préparés par la direction générale de l'agriculture sont les suivants : premièrement, le texte sur les « plans de soutien PAC » couvrant les paiements directs, les mesures de marché et le développement rural ; deuxièmement, les amendements en matière d'organisation commune des marchés ; troisièmement, les dispositions horizontales pour le financement, la gestion et le contrôle.

Les ministres de l'agriculture des 28 auront l'occasion de lancer les discussions sur les propositions de la Commission lors de leur réunion informelle des 4 et 5 juin à Sofia. Le commissaire européen Phil Hogan présentera ces

discussions le 11 juin à Strasbourg aux membres de la commission de l'agriculture du Parlement européen.

Nous rappelons dans notre rapport que la PAC, à l'heure actuelle, offre un coût budgétaire limité pour une politique totalement intégrée. En effet, la mise en œuvre de la PAC se fait à un coût moins élevé que ce qu'il aurait été si l'ensemble des États membres avaient mené des politiques agricoles distinctes. Ramené au citoyen européen, le budget de la PAC équivaut à une dépense de 30 centimes par jour.

Et n'oublions pas que les autres puissances agricoles mondiales sont loin d'avoir renoncé à une politique agricole ambitieuse. Quand le *Farm Bill* américain investit un dollar pour soutenir son secteur agricole qui en produit 1,8, la PAC dépense 1 euro pour le secteur agricole européen qui en produit 4. La Chine et le Brésil dépensent deux fois plus pour leur soutien à l'agriculture que l'Europe.

Sur un marché agricole mondialisé, l'Europe doit chercher à faire reconnaître ses spécificités, celles en particulier attachées aux produits sous signes de qualité et aux territoires, aux modèles familiaux de production et au savoir-faire des hommes.

Nous avons dans un premier temps inventorié les faiblesses connues de la PAC qui apparaît à de nombreux égards comme un système à bout de souffle : une complexité décrite par tous ; des agriculteurs subissant de plein fouet les crises dues à la volatilité des prix et subissant des prix inférieurs au coût de production ; un système d'aides profitant excessivement à une minorité et favorisant la concentration des exploitations ; l'efficacité environnementale de la PAC remise en cause avec le bilan très mitigé du verdissement et une agriculture conventionnelle aux effets nuisibles sur les ressources naturelles et sur la santé.

Dans un deuxième temps nous avons constaté avec regret le vent mauvais qui souffle sur la PAC avec le contexte budgétaire très inquiétant dû au Brexit et un risque de désintégration de la PAC qui est – faut-il le rappeler – la politique européenne la plus intégrée.

Partant de ces constats, nous avons essayé dans un troisième temps de proposer des orientations pour une agriculture européenne à l'horizon 2030. En effet, nous sommes convaincus que la transition vers un modèle durable n'est plus souhaitable mais vitale. En cela, la PAC post-2020 est, selon nous, la PAC de la dernière chance et devra donc soutenir une transformation profonde de l'agriculture européenne. Cette transformation doit se déployer sur trois plans. Il s'agira d'une durabilité économique, sociale et environnementale.

Pour ce qui concerne la durabilité économique, la question est : « comment garantir des revenus aux agriculteurs très dépendants des subventions ? » Les paysans ne sont pas des mendiants et doivent pouvoir vivre de la vente de leurs productions et non des subventions.

Nous avons examiné plusieurs pistes : les aides contracycliques, les assurances, le renforcement des outils de gestion de crise, voire de régulation, et surtout une meilleure répartition de la valeur dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. À l'heure actuelle, l'agriculteur français comme européen est pris dans l'étau de la concentration : en amont avec les entreprises de l'agrofourmiture (intrants, matériels agricoles), et en aval avec la concentration de l'industrie alimentaire et surtout de la grande distribution. Des aménagements du droit de la concurrence sont indispensables : le projet de directive visant à interdire les pratiques commerciales déloyales et le Règlement Omnibus représentent des avancées en matière de rééquilibrage des relations dans la chaîne de valeur mais beaucoup de chemin reste encore à faire pour donner une place centrale à l'agriculteur afin qu'il puisse vivre de son travail.

La volatilité des prix s'est accrue avec la mondialisation des produits agricoles et, selon moi, la stabilisation des marchés doit redevenir prioritaire, tant les exploitations agricoles européennes sont fragilisées par la succession des crises qu'elles traversent. Le meilleur moyen de stabiliser *a minima* un marché agricole est de chercher à réguler l'offre. La Commission européenne dispose des moyens de prendre des mesures exceptionnelles dans ce domaine « en cas de baisses significatives des prix » (retrait du marché, distribution gratuite, aide au stockage privé, réduction temporaire de la production, relèvement exceptionnel des droits de douane...). Comme l'a montré la crise laitière, il est urgent de définir des indicateurs d'alerte et de revoir les moyens financiers dédiés à cet objectif de régulation. Le fonds de réserve actuel a un montant nettement insuffisant en cas de crise grave de marché. Son fonctionnement doit être déconnecté des paiements directs et sur une base pluriannuelle. Nous estimons que la prochaine PAC doit préciser les conditions de mise en œuvre des mesures de marché et doit renforcer la réactivité dans l'activation des mesures exceptionnelles prévues aux articles 219 à 222 du règlement OCM (Organisation commune de marché).

M. Alexandre Freschi, rapporteur. Pour ce qui concerne la durabilité sociale, nous retenons la formule suivante « pas d'agriculture durable sans agriculteur durable ». La PAC a été trop longtemps indifférente à l'emploi agricole. Elle s'est longtemps centrée sur l'augmentation de la productivité du travail au détriment d'emplois agricoles durables au sein d'exploitations résilientes. En matière d'emplois agricoles dans les zones rurales, nous tenons à souligner que le bilan est alarmant : 24 % des emplois agricoles ont disparu entre 2005 et 2014 dans l'Union européenne, ainsi qu'une exploitation sur quatre.

Les processus de concentration du foncier et de baisse des emplois agricoles sont hélas encouragés par les modalités d'attribution des soutiens de la PAC, fonction de la surface des exploitations. Toutes les tentatives de plafonnement des aides dans les plus grandes exploitations ont échoué. La question de la dégressivité et du plafonnement des aides directes par exploitation, en fonction de leur taille, nous semble fondamentale si on souhaite limiter les effets de rente qui aboutissent à un agrandissement continu des exploitations et à la baisse de la valeur ajoutée par hectare. En grande culture aujourd'hui, comme

en élevages bovin et ovin, la valeur ajoutée hors aide est négative. L'emploi et la création de valeur ajoutée, indispensables à la dynamique des territoires ruraux, sont les grands perdants de la PAC actuelle.

Les paiements découplés liés aux hectares tendent à créer des situations de rente pour des grands propriétaires ou des investisseurs extérieurs et les faibles retraites agricoles conduisent les retraités à conserver leurs terres pour bénéficier des aides de la PAC. Nous proposons plusieurs mesures possibles : la permanence, voire le renforcement des aides couplées en faveur des secteurs les plus intensifs en emplois, comme l'élevage, une indexation des aides directes sur un montant maximal en valeur par actif et en volume de production. La nouvelle définition de l'agriculteur actif sur laquelle s'appuie le choix de la répartition serait un moyen de favoriser l'emploi. L'amélioration de l'accès au foncier est un autre axe prioritaire à mettre en œuvre.

Pour ce qui concerne la durabilité environnementale, Nous appelons dans notre rapport à dépasser la logique actuelle de compensation des surcoûts ou des manques à gagner liés à la mise en œuvre de pratiques agricoles vertueuses pour instaurer une véritable rémunération incitative des services environnementaux rendus.

La PAC doit rémunérer les services environnementaux au titre du premier pilier. Ces services sont connus : séquestration de carbone dans la biomasse et l'humus des sols ; culture de légumineuse en substitution de l'importation de soja transgénique ; mise en place de haies vives destinées à abriter les insectes.

La PAC doit disposer d'un outil incitatif au sein du premier pilier permettant de rémunérer sous forme de paiements annuels les services environnementaux générés par des pratiques agricoles vertueuses. À ces paiements, doivent s'ajouter des mesures agro-environnementales au sein du second pilier qui accompagneront la conversion des exploitations agricoles à des pratiques plus durables. Ces mesures pourraient intégrer dans le montant de l'aide la prise de risque des exploitations engagées dans une démarche de conversion et la rémunération de mesures expérimentales sur des territoires pilotes.

Nous considérons que la PAC doit affirmer une ambition forte en matière de durabilité environnementale. Certaines priorités sont évidentes en matière de sobriété phytosanitaire, de biodiversité et de décarbonation de l'économie. Nous soutenons la possibilité d'un meilleur ciblage des aides au bénéfice des petites et moyennes exploitations, des jeunes agriculteurs et de certaines zones soumises à des enjeux spécifiques. Nous voulons maintenir les soutiens couplés volontaires et les faire évoluer pour répondre aux besoins de secteurs sensibles, notamment en matière environnementale et pour favoriser la montée en gamme des productions. Cette rémunération devra reposer sur une logique de résultats et non de moyens, même si nous sommes conscients qu'il est difficile d'évaluer et de mesurer des résultats environnementaux qui s'inscrivent de surcroît dans le long terme par définition.

Ainsi, nous estimons que la PAC devra rémunérer les nombreux et importants services environnementaux rendus par les prairies : stockage du carbone ; limitation de l'usage des phytosanitaires ; entretien de la biodiversité ; lutte contre l'érosion des sols ; maintien de l'élevage en zones défavorisées ; autonomie protéique.

M. André Chassaigne, rapporteur. Enfin dans la troisième et dernière partie de notre rapport, nous appelons de nos vœux l'émergence d'une PAAC : une politique agricole et alimentaire commune dans les dix prochaines années. La PAC aujourd'hui assure la souveraineté alimentaire de l'Europe au sens de la sécurité alimentaire. N'oublions pas que le souvenir traumatique des pénuries alimentaires de la seconde guerre mondiale est à l'origine de la PAC. Nous considérons que cette notion de souveraineté alimentaire doit être revisitée et élargie et par voie de conséquence la PAC devenir une PAAC. Cette nouvelle souveraineté alimentaire qui correspond aux attentes des consommateurs européens devra intégrer la sécurité alimentaire mais aussi la politique nutritionnelle, l'accès aux aliments de qualité pour tous, la diversité et la qualité de l'offre agricole et alimentaire, la valorisation des produits de proximité et l'ancrage territorial des filières.

Cette PAAC passera par le développement de l'agriculture biologique même si nous reconnaissons qu'aucun système de production alimentaire n'est la panacée et ne suffira à lui seul à nourrir la planète en toute sécurité. En revanche, une combinaison de différentes pratiques conventionnelles, innovantes et agro-écologiques pourrait aider à mieux maîtriser les incidences environnementales et sociales des systèmes de production alimentaire actuels. La PAAC devra aussi encourager le lien entre production durable, territoire et société civile. Des initiatives existent et doivent être vraiment soutenues par la PAC : la vente directe et les circuits courts, les démarches d'identification de l'origine des produits, les projets alimentaires territoriaux mis en place en France en 2014. Enfin, nous souhaitons que la PAC promeuve la certification Haute Valeur Environnementale afin d'en faire un levier pour réussir la transition agro-écologique à grande échelle.

Cette PAAC doit se faire en lien de manière évidente avec une politique commerciale adaptée. Les enjeux du commerce extérieur et de règles du marché unique sont essentiels. Nous préconisons trois mesures en la matière : premièrement, reconnaître l'exception agricole dans le commerce international ; deuxièmement, harmoniser les normes environnementales, sociales et sanitaires entre les États membres ; troisièmement, lutter contre les distorsions de concurrence liées au droit social.

Je voulais d'abord me réjouir d'avoir pu travailler de longs mois avec mon collègue en bonne intelligence et même en très bonne entente. Dans ces conditions, nous avons pu élaborer ensemble une proposition de résolution européenne, qui pourra devenir la proposition de toute l'Assemblée nationale si vous l'adoptez, et cette position de l'Assemblée sera un point d'appui pour le

Gouvernement pour les négociations qui s'annoncent intenses et houleuses. En voici les points saillants.

Cette proposition de résolution européenne traite de l'agriculture durable et répond aux annonces budgétaires de la Commission européenne et au projet d'architecture de la future PAC. En préalable, nous affirmons que la PAC n'est pas une politique du passé ou une politique ancienne, comme l'a déclaré le Président Juncker. Au contraire, la PAC conserve une légitimité et une modernité intactes : répondre au défi alimentaire sur le plan quantitatif et qualitatif. Elle est donc une politique stratégique pour l'Europe.

Nous sommes favorables au projet de la Commission européenne d'une plus grande subsidiarité dans la mise en œuvre des outils, afin que la PAC puisse s'adapter au mieux à la diversité des régions de l'Union européenne. Cependant, nous appelons à la vigilance notre commission quant à la nécessité, d'une part, de préserver un socle commun pour une politique agricole qui doit rester la politique très intégrée qu'elle est aujourd'hui et, d'autre part, d'éviter toute distorsion de concurrence entre États membres. En conséquence, nous jugeons inacceptable que le nouveau budget de la PAC implique une diminution globale des aides directes et par conséquent une diminution des revenus des agriculteurs.

Nous militons pour que l'agriculture européenne permette aux agriculteurs de vivre dignement de leur production et non des aides. Nous réaffirmons la nécessité que les producteurs agricoles bénéficient de filets de sécurité leur assurant une protection contre les aléas économiques et climatiques. Nous souhaitons que la place des agriculteurs dans la répartition de la valeur ajoutée redevienne centrale, en particulier via la constitution d'organisations de producteurs puissantes, d'outils assurant une meilleure transparence sur les prix et la traçabilité des produits alimentaires et par la lutte contre les pratiques commerciales abusives. Nous proposons, dans l'objectif de rétablir le lien alimentation, santé et production agricole, de renommer la PAC en Politique Alimentaire et agricole Commune : PAAC. Nous préconisons la définition d'objectifs européens en faveur de la montée en gamme à travers le déploiement dans toute l'Union des productions sous signes officiels de la qualité et de l'origine. Nous souhaitons fortement que la future PAC puisse rémunérer les exploitations à forte intensité agricole pour services environnementaux rendus au titre du premier pilier en se fondant sur une logique de résultats plus que de moyens.

Nous exigeons que la Commission européenne veille au respect du principe de réciprocité et d'égalité des conditions de concurrence sanitaires, environnementales et de productions applicables aux importations des produits agricoles des pays tiers. Nous estimons nécessaire que les négociations commerciales avec des pays tiers prennent en compte l'impact cumulé des accords de libre-échange sur les filières. Enfin, il est indispensable de lutter contre les distorsions de concurrence induites par des règles de droit social différentes ou mal appliquées entre États membres.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Je remercie les Rapporteurs pour cette présentation en duo, très pédagogique, qui présente les enjeux de la future PAC. Votre bonne entente reflète l'esprit de cette commission par-delà les appartenances partisans. Je passe la parole aux membres de la Commission qui souhaitent intervenir.

L'exposé des Rapporteurs a été suivi d'un débat.

M. Ludovic Mendes. Je vous présente à mon tour mes félicitations pour votre présentation et pour la qualité des informations, très pertinentes, dans le contexte de l'annonce par la Commission européenne de son intention de raboter le budget de la PAC pour la période 2021-2027. Comme vous le savez sans doute, le Parlement européen a adopté hier une proposition de résolution commune qui s'oppose à ces perspectives de réduction budgétaire, notamment dans le secteur agricole. Il convient à cet égard de s'interroger sur la méthode et le calendrier de la procédure budgétaire qui consiste à adopter un budget pluriannuel juste avant les élections européennes et le renouvellement du Parlement. S'il faut bien évidemment poursuivre la réflexion sur la PAC du futur, on nous impose un calendrier d'adoption du cadre financier pluriannuel très serré, alors même que le CFP doit prévoir des dépenses de moyen terme, à l'horizon de 2027.

Par ailleurs, on peut regretter que la politique agricole commune pourtant intégrée subisse des accommodements dans tel ou tel État membre au moyen de mesures d'accompagnement : cela peut engendrer des distorsions de concurrence entre agriculteurs européens, qui peuvent se révéler déloyales. Comment faire pour y remédier ? Faut-il renforcer dans les textes législatifs en cours d'examen la notion de développement économique et l'aspect alimentaire ? Est-il opportun d'intervenir au stade de la transposition des directives communautaires en droit interne ?

Enfin, je souhaiterais attirer votre attention sur un point particulier, l'activité de valorisation des déchets putrescibles par les exploitants agricoles. Cette activité de méthanisation des déchets, qui permet notamment de remplacer les produits phytosanitaires, qui nourrissent les sols, accompagne le travail des agriculteurs et représente une source de revenu complémentaire pour ces derniers ainsi que des emplois insusceptibles d'être délocalisés. Il est donc impératif de pouvoir enfin la prendre en compte.

M. Joaquim Pueyo. Je m'associe aux félicitations adressées à nos deux Rapporteurs. Je voudrais revenir sur deux points importants pour les futures négociations sur la PAC post 2020 : tout d'abord, tout en étant favorable au point 8 de la proposition de résolution relatif au respect du principe de réciprocité et d'égalité des conditions de concurrence applicables aux importations de produits agricoles des pays tiers, je m'interroge sur une autre forme de concurrence, interne à l'Union : il convient, sur ce plan, d'être attentif à ce que la Commission veille à ne pas favoriser indirectement des distorsions de concurrence induites par des règles différentes entre États membres. Cela n'est pas sans lien

avec ma deuxième observation, qui porte sur les revenus des agriculteurs. En effet, il est souhaitable de permettre aux agriculteurs de se procurer des revenus décents et d'encourager la poursuite des pratiques agricoles responsables et respectueuses de l'environnement en privilégiant en particulier les exploitations à taille humaine, ou familiales. Vous avez bien fait d'insister sur cet aspect et je souscris sans réserve au point 11, qui demande le ciblage du soutien aux petites exploitations créatrices d'emploi. Enfin, nous devons réfléchir à la provenance des ressources de la PAC, au budget européen et au financement de l'Union européenne. Pour l'avenir, j'appelle de mes vœux, Madame la Présidente, l'élaboration d'un rapport d'information sur les sources de financement du budget de l'Union européenne.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je souhaite à mon tour féliciter les deux Rapporteurs pour leur rapport et leur entente. À l'heure d'engager le combat, cette entente doit non seulement refléter la bonne camaraderie entre collègues mais encore l'accord sur l'essentiel, de la part de forces politiques d'orientation différente. Ce rapport met en premier lieu en relief le renforcement du soutien politique apporté aux autorités françaises dans une négociation qui s'annonce difficile. En second lieu, tous ceux qui sont attachés à l'agriculture française et à la construction européenne se reconnaîtront sans difficulté dans les orientations fondamentales de la proposition de résolution.

Le premier combat à engager, que vous menez du reste fort bien, Messieurs les Rapporteurs, c'est l'imposture de la présentation de la part de l'agriculture dans le budget de l'Union européenne. Dire que la PAC représente 40 % du budget de l'Union européenne, tandis que les agriculteurs ne concourent qu'à hauteur de 3 à 4 % du PIB européen, constitue un mensonge. En effet, car si le numérateur, 40, est élevé, en revanche, le dénominateur, 100, est dérisoire car il s'agit de 40 % d'un budget qui ne représente lui-même qu'1 % du PIB communautaire. De fait, dans la plupart des États membres, les dépenses publiques s'élèvent environ à 50 % du PIB. Comme l'a justement souligné notre collègue André Chassaing, il convient donc d'apprécier le juste poids des dépenses publiques consacrées à l'agriculture dans l'Union européenne par rapport à d'autres secteurs d'activité et l'on se rend alors compte que la proportion demeure très raisonnable. En outre, la PAC constitue la seule politique vraiment intégrée de l'Union européenne. Aussi le postulat selon lequel la PAC, parce qu'elle représente 40 % du budget européen, devrait voir son budget diminuer, conduit à développer un raisonnement totalement paradoxal à l'heure où l'on prétend précisément renforcer l'intégration des politiques européennes. En réalité, il conviendrait, à l'inverse, de hisser d'autres politiques sectorielles au niveau de la PAC. Ainsi, par voie de conséquence, la PAC ne représenterait plus 40 % du budget européen.

Deuxièmement, nous souscrivons bien évidemment aux observations relatives à l'environnement, qui font désormais consensus.

Troisièmement, se pose la question de la dissociation des revenus agricoles par rapport aux prix de marché. Les Rapporteurs abordent de manière

très pertinente la question de la régulation des marchés et proposent des instruments. Ne sommes-nous pas cependant confrontés à une insuffisance structurelle des revenus ? Ne devons-nous pas nous interroger sur le modèle économique qui nous permet d'assurer depuis l'origine la régulation de la politique agricole commune ? Trois modèles nous ont ainsi été proposés : le modèle libéral, classique, selon lequel le marché fixe le prix, qui se révèle être défavorable aux petits agriculteurs et que nous n'avons jamais accepté ; la politique traditionnelle consistant à fixer des prix élevés assortis de contraintes quantitatives, qui ont fonctionné de manière positive au bénéfice des éleveurs de vaches laitières concernant les quotas laitiers, soulève néanmoins des questions ; enfin, le troisième modèle, issu de la réforme du commissaire à l'agriculture MacSharry, a marqué un tournant dans l'histoire de la PAC, puisque les prix du marché ont été dissociés des revenus agricoles. Désirant être rémunérés au juste prix – ce qui n'a pas nécessairement une grande signification dès lors que le « juste prix » s'établit au prix de transaction – les agriculteurs n'ont jamais été favorables à ce dernier modèle. Sur ce dernier aspect, il convient de définir la position qui sera défendue par la France dans la négociation.

Les Rapporteurs apportent leur soutien dans la proposition de résolution à une certaine flexibilité des prix prônée par la Commission, et ce afin d'éviter un effet « reine d'Angleterre ». Pour mémoire, la reine d'Angleterre, qui ne compte pas parmi les Européens aux revenus les plus modestes, a été jusqu'à présent, compte tenu de l'étendue de ses propriétés foncières, la première bénéficiaire de la PAC. Cela s'achèvera avec le Brexit. En effet, l'aide à l'hectare ou à la quantité produite avantage en toute logique les gros propriétaires. À l'inverse, l'aide à la personne obéit à une autre philosophie. Il y a sans doute un point d'équilibre à approfondir en la matière et il est souhaitable d'inviter la Commission à aller plus avant dans cette réflexion.

En conclusion, je tiens à renouveler mes félicitations aux Rapporteurs pour leur travail.

M. Didier Quentin. Les négociations sur l'avenir de la PAC dans le cadre du futur cadre financier pluriannuel s'annoncent particulièrement difficiles surtout si on part avec le postulat d'un « budget » européen constant. Dans ces conditions, l'idée d'un poids trop lourd des dépenses au profit de l'agriculture risque de gagner du terrain surtout chez les jeunes générations. Au niveau européen, quels sont les rapports de force entre les États membres ? Pensez-vous que la France aurait intérêt, comme ce fut le cas du temps du Général de Gaulle de pratiquer la politique de « la chaise vide », pour marquer l'opposition déterminée de la France à toute remise en cause de la Politique agricole commune ?

Comment contrer l'argument selon lequel, l'agriculture ne représente plus qu'une faible part de la population active et que l'Union européenne ne peut donc plus consacrer 40 % de ses dépenses à la PAC alors que d'autres secteurs économiques représentent de vrais potentiels de développement économique et qu'ils devraient à ce titre, faire l'objet de politiques européennes ?

M. André Chassaigne, rapporteur. Concernant le point abordé par M. Quentin, à savoir la position de la France sur l'avenir de la PAC, je crois qu'il faut affirmer très clairement que l'ensemble des acteurs politiques et économiques français sont favorables à une modernisation de la PAC. À l'avenir, l'Union européenne doit renforcer cette politique et non la considérer comme appartenant au passé.

Je suis un député d'opposition depuis 2002 et j'ai donc vu se succéder plusieurs ministres de l'agriculture, appartenant à des majorités différentes mais tous ont eu à cœur de défendre une PAC dynamique, conscients qu'ils étaient que l'agriculture représente bien plus que ses agriculteurs mais a des incidences majeures sur la souveraineté alimentaire de l'Europe et sur l'organisation des territoires.

Les positions des États membres en matière de politique agricole sont divergentes, mais la France possède de sérieux atouts pour faire valoir son point de vue. Par le passé, les ministres de l'agriculture français se sont toujours attachés à être présents à Bruxelles pour convaincre leurs homologues européens du bien-fondé d'une PAC intégrée et qui s'adapte aux nouveaux défis de sécurité alimentaire, et environnementaux. Il ne faut surtout pas se replier sur nos positions, au contraire, la France doit, plus encore aujourd'hui que par le passé, chercher à convaincre les autres États membres que l'Union européenne doit affirmer son modèle agricole et alimentaire.

Je pense que notre rapport, que je qualifierai de « transpartisan », sera un atout pour aider le ministre français de l'agriculture dans ses négociations à Bruxelles. Il est la traduction de l'attachement de tous les parlementaires, quelle que soit leur sensibilité politique, à une PAC dynamique et modernisée.

Une autre idée me paraît importante à défendre dans les enceintes bruxelloises : l'importance des fonds consacrés à la PAC ne doit pas être justifiée par les considérations environnementales. Il ne faut pas opposer les objectifs de préservation de l'environnement et la rentabilité de la production agricole. Il faut au contraire œuvrer pour une modernisation des pratiques agricoles qui permette à la fois de protéger l'environnement tout en ayant une bonne rentabilité économique pour permettre aux agriculteurs d'obtenir des revenus décents. Cette évolution des méthodes de production prendra du temps mais la réduction progressive des produits phytosanitaires permettra aussi, en réduisant le coût des entrants, d'améliorer la rentabilité économique des exploitations agricoles.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. Plusieurs questions ont été posées sur l'articulation entre la définition d'une nouvelle PAC et les négociations financières dans le cadre du futur CFP. Lors de nos auditions, de nombreux interlocuteurs nous ont fait part de leurs doutes quant à la faisabilité de redéfinir les principes de la PAC d'ici 2020 alors même que des élections européennes auront lieu entre-temps.

De nombreux acteurs professionnels de la filière agricole et agroalimentaire sont mobilisés actuellement pour faire évoluer les principes d'organisation de la PAC. Au niveau politique, les États membres mènent aussi des négociations difficiles. L'Allemagne vient de se retirer des négociations sur le devenir de la PAC. La France cherche des alliés pour conforter sa position quant à l'importance de cette politique. Aujourd'hui, le ministre français de l'agriculture est parti à Madrid pour élaborer une contreproposition avec les pays du Sud de l'Europe sur la réorganisation de la PAC. Il semble que les pays de la partie orientale de l'Europe sont sensibles aux arguments de la France et seraient prêts à se rallier à l'idée que les budgets nationaux des États membres devraient contribuer plus fortement au financement de la PAC.

M. André Chassaigne, rapporteur. Je voudrais aussi aborder les enjeux du débat sur la subsidiarité. Il s'agit de savoir comment les États membres peuvent garder une certaine marge d'appréciation dans la mise en œuvre des normes environnementales.

Lors de notre mission, nous avons pu nous déplacer dans plusieurs pays de l'Union européenne et j'en profite pour remercier Madame la Présidente de nous avoir permis d'organiser ces déplacements. Au cours de ces rencontres, nous avons bien mesuré les différences d'approche quant à la manière d'édicter et de contrôler le respect des normes environnementales. Si la future PAC laisse une très forte autonomie aux réglementations nationales pour les normes phytosanitaires et plus largement environnementales, il y aura de forts risques de distorsion de concurrence. Il faut être conscient de ce risque même si plusieurs États membres sont demandeurs de plus d'autonomie en la matière.

Enfin, je voudrais évoquer une question délicate, celle du respect des conditions de concurrence. Le Règlement « Omnibus » représente un progrès mais il est insuffisant. Il a permis d'acter que le poids de la grande distribution dans la filière alimentaire conduit à fausser les conditions de concurrence en donnant trop de poids à des cartels qui tirent les prix vers le bas. Il faut aller plus loin et réfléchir à la formation des prix dans le secteur agricole. Pour ma part, mais cette position ne fait pas consensus et j'en suis conscient, j'estime que les relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire doivent être dérogatoires par rapport aux règles de concurrence généralement admises pour les autres produits manufacturiers. Il faut poursuivre la réflexion et faire avancer l'idée d'une spécificité agricole pour la formation des prix et des pratiques commerciales entre producteurs, intermédiaires et grande distribution.

Mme Nicole Le Peih. Merci pour ce rapport de qualité sur un sujet éminemment complexe. Une des solutions à la baisse drastique du budget de la PAC – -10 % pour le premier pilier, - 25 % pour le deuxième, voire plus – semble être de sortir de cette politique de subvention agricole en trouvant des solutions pérennes et de long terme pour garantir des conditions de travail correctes et un revenu décent à chacun de nos agriculteurs français. En effet, nos agriculteurs ont fait sans cesse, font actuellement et feront sûrement à l'avenir des efforts, afin de

s'aligner sur les politiques françaises et européennes. Les producteurs de volaille notamment doivent investir régulièrement pour adapter leurs cages. Il convient d'affirmer que c'est maintenant à la France et à l'Union européenne de garantir un revenu décent à chacun des agriculteurs autrement que par des subventions, pour une agriculture marquée sous le sceau des « trois V » : vitale pour la souveraineté alimentaire, viable en termes de revenus pour les agriculteurs, et vivable quant à sa durabilité. Dès lors, comment faire de la PAC un instrument autre qu'une politique de subvention pour aider l'agriculture française ?

M. Benoit Simian. Je félicite à mon tour nos collègues pour la qualité de leurs travaux : je reconnais-là la convivialité du Sud-Ouest qui a rencontré les terres auvergnates agricoles ! Je me suis permis quelques amendements compte tenu des aléas climatiques qui ont récemment frappé le Sud-Ouest et notamment la viticulture girondine. Je voudrais revenir au point 25 de la proposition de résolution, car je suis comme nous tous très attaché à la certification « haute valeur environnementale » que vous évoquez. J'ai bien noté les propos d'André Chassaigne, qui a évoqué les leviers pour réussir la transition écologique à grande échelle avec la nécessité d'une harmonisation. C'est en effet extrêmement important. Nous avons ces jours derniers un certain nombre de débats dans l'hémicycle sur le projet de loi du ministre de l'agriculture ; je me plais à dire que nous avons tous un seul objectif : sortir de la chimie le plus vite possible, mais, sans compromettre le modèle économique. Aujourd'hui, il y a un débat assez inquiétant au niveau européen sur le cuivre. Il se murmure que son usage pourrait être interdit ; or le cuivre est utilisé en agriculture biologique, ce qui pourrait impacter la certification HVE3, qui est la plus élevée. Il ne faudrait pas que ces interdictions pénalisent les démarches environnementales entreprises. Il faut être pragmatique : le législateur ne peut pas tout régler. Il faut laisser la recherche faire son travail, et notre rôle est d'ouvrir la voie, investir, valoriser tout ce qui est fait, soutenir les innovations. Il y en a de nombreuses dans le Médoc, telles que les cépages résistants, le traitement des vignes avec des algues, ce qui n'empêche pas de devoir détruire derrière les récoltes alors que les résultats sont excellents.

M. Pierre-Henri Dumont. Je m'associe au concert de louanges : il s'agit d'un excellent travail et j'ai eu beaucoup de plaisir à lire ce rapport. C'est très important d'avoir cette vision transpartisane, qui prouve en réalité que la PAC est un bien commun, malheureusement aujourd'hui en danger. Je partage bien évidemment les orientations du rapport que je résumerai un peu vulgairement en deux points. Premier point : « oui à la réforme » : il faut bien sûr réformer la PAC, vieille politique européenne, et aller vers une PAC plus verte, plus « bio » – terme quasiment entré dans la vulgate –, plus tournée vers les nouveaux modes de consommation, et donc en conséquence réorienter les aides, en évitant, comme cela a été dit par notre collègue Jean-Louis Bourlanges, le syndrome « de la reine d'Angleterre », c'est-à-dire en évitant que trop de fonds soient absorbés par les grandes exploitations.

Deuxième point : « non à un recul sans précédent de la PAC ». Il faut ainsi lier votre rapport d'information à votre proposition de résolution européenne,

véritable acte politique qui doit être salué. Malheureusement nous avons eu la confirmation aujourd'hui qu'une atteinte grave allait être portée à la PAC par la Commission européenne ; la réforme annoncée, du fait d'un calendrier surnois, engagera les futurs élus. Il faut montrer aujourd'hui le visage uni de la France. On peut regretter évidemment que certaines alertes n'aient pas été entendues, mais cela est derrière nous à présent, et il faut aujourd'hui faire en sorte de pouvoir travailler tous ensemble sur cette proposition de résolution européenne, petite pierre d'un édifice plus important, et sauver ce qui peut être sauvé dans un contexte budgétaire tendu et compliqué du fait de la sortie du Brexit et de la définition de nouveaux enjeux, le numérique, l'immigration notamment. Dans la lignée de cet élan transpartisan que vous avez su incarner, le groupe républicain soutiendra cette proposition de résolution européenne ; je vous remercie pour cette unité que nous afficherons aussi dans l'hémicycle et vous rappelle que nous sommes à votre disposition pour faire avancer tous ensemble ce sujet important pour nos concitoyens et l'économie de notre pays.

M. Christophe Jerretie. Pas de louanges, mais quelques questions : je voudrais évoquer quatre points. Premièrement, le point 14 de votre proposition de résolution européenne – « milite pour que l'agriculture européenne permette aux agriculteurs de vivre dignement de leur production et non des aides » – me paraît être soit un contresens, soit une illusion. Deuxièmement, en matière d'objectifs, la mesure de la performance de la PAC depuis 2013 est-elle efficace et opportune ? Est-ce réellement possible d'évaluer la performance de cette politique, notamment du fait de sa complexité ? Troisièmement, on évoque rarement la compétence partagée en matière d'agriculture : faut-il imaginer un nouveau fonctionnement de cette compétence partagée ou doit-on privilégier le *statu quo* ? Quatrièmement et enfin, il faudra faire très attention à ce qu'on ne fusionne ou ne renationalise pas la politique de cohésion et la PAC, toutes deux en refonte actuellement ; il ne me semble pas que ce point soit abordé par la résolution. Mes remarques ne visent pas à remettre en cause la qualité du travail mais à nous permettre de travailler plus avant.

M. André Chassaigne, rapporteur. Ne croyez pas que ce texte commun soit le résultat d'abandon de fondamentaux : nous affirmons des orientations fortes. Il y aura bien sûr de quoi exprimer des désaccords et aller plus loin, notamment dans la prise en compte de la dimension environnementale, mais ce n'est pas un texte consensuel sans saveur et sans odeur ! Il y a des aspects gouleyants dans ce texte, et des choses fortes derrière. Par ailleurs, c'est vrai que le point 14 de notre résolution milite pour que les agriculteurs puissent vivre dignement et non des aides. Cela ne signifie pas que nous voudrions la disparition des aides – cela serait en effet illusoire – mais nous souhaitons que les aides versées aux agriculteurs ne soient pas supérieures aux revenus de leurs productions. Ce déséquilibre est humiliant.

M. Jean-Louis Bourlanges. Cela voudrait dire contrôler les quantités.

M. André Chassaigne, rapporteur. Oui, c'est vrai que cela est compliqué, et il faut réfléchir aux mesures de régulations qui peuvent être mises en œuvre. L'idée n'est pas du jour au lendemain de rétablir les quotas laitiers, mais nous devons réfléchir aux nouveaux outils à élaborer et aux mesures de régulation qui peuvent être mises en œuvre. Concernant les indicateurs, les échanges eus, notamment avec l'INRA, nous permettent de dire qu'une lecture mécanique des résultats des exploitations est très difficile. On est dans le long terme : la modification des pratiques agricoles n'est pas visible dans les quatre ans par analyse du sol. Cela demande du temps.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. En effet, et d'ailleurs les usages domestiques, sur des petites surfaces avec des usages non maîtrisés de produits, ont souvent des impacts forts sur l'environnement.

Pour rebondir sur les propos précédents, je voudrais indiquer que la volonté première de notre rapport est de souligner la nécessité de permettre aux agriculteurs de vivre de manière digne de leur production. C'est une chose qui a été possible : la PAC a été un grand succès jusqu'à sa réforme en lien avec « l'*Uruguay round* », mais depuis toutes les transformations ont été subies. La stratégie de la PAC a été par défaut, conjoncturelle, et non pensée en amont et à long terme. C'est pour cela que nous souhaiterions que la PAC s'éloigne des considérations de court terme, et, à l'horizon 2030, qu'elle soit plus ambitieuse pour les dix ou quinze prochaines années.

Concernant les principes d'évaluation et les indicateurs de performance, nous savons que la PAC « 2013 », c'est-à-dire la PAC actuelle, n'est satisfaisante pour personne du fait de sa complexité et de son manque de lisibilité. Elle a été malgré tout porteuse d'une ambition verte, qu'il faut souligner, et qui va être renforcée. Ce « verdissement » est une avancée importante, bien que son application et son impact réel aient été mis à mal par la Cour des Comptes européenne, qui a jugé l'impact environnemental minime au regard des efforts financiers consentis. Il faut avoir en tête que ce verdissement est compliqué à mettre en œuvre pour les agriculteurs : ce sont des tâches supplémentaires pour eux, notamment administratives, et donc une charge supplémentaire. J'en profite pour souligner que la complexité administrative a été souvent mise en avant par les agriculteurs lors de nos auditions.

Concernant la question de la subsidiarité, il faut avoir en tête qu'il s'agit là d'un équilibre très compliqué à trouver. Il faut plus de souplesse pour les agriculteurs, qui déplorent le temps passé à suivre des procédures administratives, tout en s'assurant que l'argent européen soit correctement dépensé.

M. André Chassaigne, rapporteur. La haute valeur environnementale inscrite dans le texte est certes un objectif qui permet d'accomplir d'énormes progrès mais aussi une façon de simplifier les démarches administratives, qui pourraient être allégées une fois que l'agriculteur ou l'entreprise agricole a obtenu son label. Cela devrait permettre de simplifier les choses en termes d'attribution

des aides et d'éviter l'accumulation de dossiers à remplir et de contrôles. Nous souhaitons que tout le travail que les agriculteurs pourront accomplir pour une montée en gamme puisse aussi aboutir à une simplification de leur environnement administratif.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Pensez-vous que le « *e-farming* », dont vous appelez à la promotion dans votre rapport – GPS, drones notamment – est réellement adapté aux exploitations familiales et aux circuits courts ? J'ai un petit doute là-dessus et j'ai peur que cela profite surtout aux grandes exploitations, qui ont déjà plus de moyens.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. En effet, cela serait difficile de vous dire le contraire et cela peut paraître contre-intuitif pour les petites exploitations, mais il faut garder en tête que du fait du vieillissement de la population active agricole et de son déclin, le monde agricole devra s'adapter à la contrainte du manque de bras, notamment grâce à l'outil numérique.

M. André Chassaigne, rapporteur. Il y a quatre ans, la coopérative d'utilisation de matériel agricole proche de mon village s'est équipée d'un tracteur ultramoderne – on aurait dit l'équipement d'un Boeing ! – mais il est vite apparu qu'il n'était pas adapté aux besoins des exploitants agricoles. En réalité, cela est lié aussi aux évolutions de la fiscalité : on a trop souvent vu des paysans qui investissaient en fin d'exercice pour des raisons fiscales. Il faut ne pas encourager indirectement des investissements trop importants et quelques fois inutiles.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je voudrais juste souligner que nos alliés potentiels sur la PAC sont ceux que l'on critique du point de vue de la « démocratie », Pologne et Hongrie notamment. Nous avons là une petite difficulté...

Par ailleurs, il y a une ambiguïté entre deux conceptions de la subsidiarité : d'une part, une conception qui porte en elle le risque de déloyauté et de concurrence déloyale, et, d'autre part, une conception qui porte en elle l'idée que, une fois défini très clairement ce que les États paieront réellement, on aboutira à une ressource communautaire supplémentaire payée par les États. Est-ce que cela va détruire ou pas l'équilibre d'ensemble ? Il faudra être vraiment vigilant sur ce point. Enfin, il me semble que le point 6 de votre résolution, concernant le plafonnement des paiements directs et des modulations par actif, est absolument central. C'est très difficile, car il faut voir qu'à chaque fois cela entraîne soit le paiement à l'hectare ou au produit – et cela favorise la reine d'Angleterre –, soit le paiement à l'agriculteur – et là, cela crée des effets de seuil et c'est un encouragement au fractionnement. Il faut vraiment trouver un système et creuser cette question.

M. Christophe Jerretie. Il me semble qu'il aurait fallu prévoir d'inverser la tendance aux aides à l'horizon 2030 que vous évoquez au point 14 de votre résolution.

Mme la présidente Sabine Thillaye. La commission a été saisie de quatre amendements de M. Benoit Simian.

La Commission examine l'amendement n° 1 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. La viticulture est le seul secteur agricole qui bénéficie d'un dispositif communautaire de gestion du potentiel de production. Le système des anciens droits de plantation a été abandonné fin 2015 au profit d'un dispositif d'autorisation de plantation. L'ancien dispositif reposait sur un principe d'interdiction des plantations nouvelles et d'autorisation de plantation par exception lorsque l'on pouvait prouver l'existence réelle d'un marché. La Cour de Justice de l'Union européenne avait donc estimé dans les années 70 qu'en présence d'un régime juridique brimant la liberté d'entreprise il fallait prévoir une date pour la fin de régime. Or, le dispositif nouveau ne repose plus sur une interdiction de planter mais au contraire sur une obligation pour les États membres de mettre à disposition des opérateurs des autorisations de plantation jusqu'à concurrence de 1 % du potentiel planté. Seules les AOP et IGP peuvent restreindre en quantité les plantations en fonction d'un risque de surproduction sans pour autant aller jusqu'à les interdire. Dans ces conditions, fixer une date de fin de régime des autorisations de plantation n'est pas adapté. Actuellement, la fin du régime est prévue pour 2030 ce qui à l'échelle de la viticulture va arriver très vite. Il serait donc pertinent que la réforme de la PAC 2020 se prononce sur l'absence de nécessité d'une date de fin de régime. Cela permettrait à la profession de se projeter dans la durée. Toutes les communes girondines sont en alerte car le nouveau dispositif comporte des écueils et est anxiogène pour nos viticulteurs.

M. André Chassaing, rapporteur. Nous avons un avis défavorable car si la demande est tout à fait légitime et justifiée, l'amendement est d'origine sectorielle et son adoption risquerait d'appeler d'autres amendements relatifs à d'autres productions agricoles alors que nous avons élaboré notre proposition de résolution européenne dans un esprit de politique générale. Je rappelle que notre proposition de résolution européenne, si elle est adoptée aujourd'hui par notre commission, a vocation à être examinée par la commission des affaires économiques et lors de cet examen des amendements pourront être déposés et débattus. Je vous propose, cher collègue, de le retirer.

M. Benoit Simian. J'accepte de retirer mon amendement qui est un amendement sectoriel alors que la proposition de résolution s'inscrit dans une réflexion globale. Je suis convaincu que le travail se poursuivra en commission des affaires économiques. Mon objectif était d'attirer l'attention des Rapporteurs et des membres de la commission.

Mme Sabine Thillaye, Présidente. Je précise que le vin fait partie de l'organisation commune des marchés qui par définition ne peut être fragmentée.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement n° 2 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. Il ne s'agit pas là d'un amendement sectoriel. Je propose une rédaction nouvelle pour le point 12. Comme vous le savez, la Gironde a été frappée par un tragique épisode de grêle. Pour des milliers d'hectares dans le vignoble bordelais, il n'y aura pas de récolte possible cette année. Ces événements posent la question de l'aléa climatique. Pour mieux les protéger contre cet aléa, il faut inciter nos agriculteurs à souscrire des assurances. En effet, seuls 30 % des agriculteurs sont assurés aujourd'hui contre le risque climatique. Pourquoi les agriculteurs ne sont-ils pas assurés ? Premièrement, en raison de la franchise qui ne se déclenche qu'à partir de 30 % de pertes. Deuxièmement, les annonces de la Commission sont anxiogènes et iraient dans le sens du non-maintien de l'aide européenne à l'assurance récolte. Je rappelle que cette aide a été souvent payée ces dernières années avec deux années de retard. Cet amendement vise à ce que la PAC incite les agriculteurs à souscrire une assurance.

M. Jean-Louis Bourlanges. C'est un amendement dont on peut tout à fait soutenir l'esprit, mais la rédaction est problématique car vous proposez d'imposer la souscription d'une assurance. Je propose une rédaction alternative suivante « en incitant à souscrire à une assurance ».

M. Ludovic Mendes. Je m'interroge si c'est à l'Europe de proposer un tel dispositif et non plutôt à la France. Je pense qu'il faut mener dans notre pays une réflexion d'ensemble avec les élus, les assureurs, sur la place des assurances dans le monde agricole. Les viticulteurs pour la majorité d'entre eux peuvent souscrire à une assurance, ce qui n'est pas le cas des maraîchers par exemple qui ont des charges importantes et des revenus très faibles.

M. Benoit Simian. Cet amendement vise à réaffirmer le soutien du législateur national par rapport au Règlement Omnibus qui donne la possibilité aux États membres d'abaisser le seuil de préjudice des assurances récolte, animaux et végétaux de 30 à 20 %.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. Je propose de retravailler cet amendement et qu'il soit déposé lors de l'examen de la proposition de résolution en commission des affaires économiques.

Mme la présidente Sabine Thillaye. C'est la meilleure solution afin de trouver une rédaction claire et précise. Je propose à notre collègue de retirer son amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement n° 3 de M. Benoit Simian.

M. Benoit Simian. Cet amendement vise à insister sur la nécessité de trouver un outil efficace de soutien à la trésorerie des exploitations via un système d'épargne de précaution et de réserve climatique obligatoire. Le ministère de l'Agriculture mène un travail sur l'éventuelle mise en place d'un tel dispositif. Un groupe de travail sur ce sujet a été également créé à la commission des finances.

L'épargne de précaution ainsi que la réserve climatique permettraient à chaque exploitant de stocker chaque année un pourcentage de récolte à définir, exonéré de certaines taxes. Cette épargne serait mobilisable en cas d'aléas.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. Selon moi, cette épargne si minime soit-elle est en réalité une charge supplémentaire pour les exploitants.

M. Benoît Simian. Il s'agit de gager 5 % d'une récolte afin de faire face. C'est un nouvel outil sur lequel réfléchit le Gouvernement.

M. André Chassaigne, rapporteur. L'épargne de précaution individuelle relève de la législation française. De surcroît, pour ce qui est de son caractère obligatoire, la profession n'a pas une approche uniforme. J'ai pris mes distances sur ce sujet dans le rapport. Et je pense qu'il s'agit d'un dispositif relevant des États et non de l'Union européenne.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. Ce sujet est lié également à l'enjeu climatique et il faut prendre plus de temps pour proposer une solution adaptée. Je propose à notre collègue de retirer son amendement.

M. Benoît Simian. J'accepte de retirer mon amendement tout en espérant que les décideurs politiques sauront vite s'emparer du sujet car les agriculteurs sont très allants.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement n° 4 de M. Benoît Simian.

M. Benoît Simian. La loi relative à l'équilibre des relations commerciales dans l'agriculture donne compétence aux interprofessions pour définir des indicateurs de coûts de production ou de prix de marché et diffuser ces indicateurs. Le droit européen doit se mettre en adéquation avec cette avancée française. À défaut, nos interprofessions ne pourront pas se lancer dans l'élaboration et la diffusion de ces indicateurs et prendre le risque d'être sanctionnés par l'Autorité de la Concurrence.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je suis favorable à cet amendement, mais le verbe « renforcer » est trop fort à mon sens et je propose le verbe « garantir » à la place.

M. Alexandre Freschi, rapporteur. La nuance apportée par M. Jean-Louis Bourlanges est précieuse comme d'habitude. Nous sommes favorables à l'amendement ainsi modifié.

La Commission adopte l'amendement n° 4 ainsi modifié.

La proposition de résolution ainsi modifiée est adoptée à l'unanimité.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Mme la présidente Sabine Thillaye. Je remercie de nouveau nos Rapporteurs pour la qualité de leur travail et je veux conclure en rappelant que la PAC n'est pas une politique comme les autres. Nous avons besoin de nous nourrir plus qu'autre chose et la pression démographique mondiale nécessite de prendre ce sujet et cette politique très au sérieux.

(Applaudissements).

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE INITIALE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,

Vu les conclusions de la présidence du conseil « agriculture et pêche » du 19 mars 2018, sur la communication de la Commission européenne intitulée « *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* »,

Vu les dispositions du règlement dit « Omnibus » 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017,

Vu la communication de la Commission européenne sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 intitulée « *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend* » du 2 mai 2018,

Vu les négociations commerciales en cours,

Considérant que la Politique Agricole Commune (PAC) est une politique fondatrice de la Communauté européenne et doit continuer à jouer un rôle majeur dans la construction européenne ;

Considérant que cette politique représente 39 % du budget de l'Union européenne ;

Considérant les incertitudes budgétaires créées par le résultat du référendum du 23 juin 2016 sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne d'une part, et d'autre part, le discours de certains dirigeants européens sur une PAC considérée comme une « politique ancienne » et comme une variable d'ajustement budgétaire pour financer les nouvelles priorités européennes (défense, politique migratoire...) ;

Considérant la suppression progressive des instruments d'intervention publique au profit de simples outils de gestion de crise qui ne sont ni assez efficaces, ni suffisamment réactifs ;

Considérant la volatilité accrue des marchés agricoles et ses effets néfastes auxquels les agriculteurs sont confrontés ;

Considérant qu'un grand nombre d'agriculteurs disposent d'un revenu très faible, inférieur au seuil de pauvreté et que cet état de fait contredit l'objectif du traité de Rome d'« assurer un niveau de vie équitable à la population agricole » (article 39) ;

Considérant que la PAC doit jouer un rôle important contre la stagnation et la volatilité des revenus agricoles qui, en dépit de la concentration et de l'intensification de la production et de la productivité, sont toujours plus faibles que ceux des autres secteurs économiques ;

Considérant le déséquilibre du partage de la valeur ajoutée au sein de la chaîne de production alimentaire au détriment des producteurs qui fait que la valeur ajoutée du travail de production agricole est largement captée par l'amont et l'aval ;

Considérant la nécessité d'une politique alimentaire ambitieuse répondant aux besoins de 500 millions d'Européens en quantité et en qualité et d'une nouvelle souveraineté alimentaire européenne ;

Considérant que les spécificités du secteur agricole doivent prévaloir sur une conception dogmatique du droit de la concurrence ;

Considérant que l'attribution des paiements directs sur la base de la superficie a conduit à une forte concentration des terres agricoles et des bénéficiaires des paiements directs, alors que celle-ci devrait tenir compte davantage du nombre d'actifs, de la diversité des modèles agricoles, du niveau de revenu, de la valeur ajoutée produite, du taux d'emploi, et veiller à maintenir l'agriculture présente sur l'ensemble des territoires ;

Considérant que la Cour des Comptes européenne a relevé en décembre 2017 que les paiements verts prévus dans le cadre de la réforme de 2013 ne font qu'ajouter à la complexité de la PAC, qu'ils sont difficiles à comprendre et qu'ils n'améliorent pas notablement les résultats de la PAC en matière de protection de l'environnement et du climat ;

Considérant qu'au vu des nouveaux défis que doit relever l'agriculture européenne et qui figurent parmi les priorités politiques de l'Union, le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) devra prévoir au minimum un niveau stable de fonds publics pour relever à la fois les enjeux existants et les enjeux futurs ;

Considérant la chute continue du taux d'emploi agricole sur le territoire européen et le caractère impératif de maintenir une agriculture paysanne, familiale et intensive en emplois ;

Considérant que la problématique du renouvellement générationnel des agriculteurs européens doit être une priorité de la prochaine réforme de la PAC ;

Considérant le rôle éminent que joue la PAC dans le développement rural, dans le maintien des activités agricoles dans tous les territoires, y compris ceux qui souffrent de handicaps naturels ou sont naturellement défavorisés, ainsi que dans le maintien de la diversité des territoires et productions agricoles de l'Europe ;

Considérant que la PAC doit encourager les productions de qualité, appuyées sur des cahiers des charges exigeants et garanties par des instruments de traçabilité informant les consommateurs de manière loyale et aussi exhaustive que possible ;

Considérant que la PAC et la politique commerciale jouent un rôle essentiel dans la montée en gamme de l'agriculture européenne et la valorisation des produits d'appellation d'origine et sous signes de qualité ;

Considérant qu'il est essentiel pour les consommateurs que toutes les denrées alimentaires répondent aux normes de l'Union européenne ;

Considérant que la simplification est l'une des priorités de la Commission européenne et que celle-ci doit être jugée à l'aune des pratiques des agriculteurs ;

Considérant que la future réforme de la PAC doit promouvoir la durabilité économique, sociale et environnementale de l'agriculture évaluée par des indicateurs simples et lisibles ;

1. Réaffirme que la PAC doit demeurer une politique socle de l'Union européenne et une priorité et, qu'à ce titre, son budget doit être préservé ;
2. Regrette que la PAC soit présentée comme une « politique ancienne » par le Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, et menacée d'un point de vue budgétaire alors même que les autres grandes puissances agricoles mondiales comme la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Russie ont accru significativement leur soutien budgétaire à ce secteur qu'elles considèrent à juste titre comme stratégique ;
3. Juge inacceptable que le nouveau budget de la PAC implique une diminution globale des aides directes et par conséquent une diminution des revenus des agriculteurs ;
4. Met en garde pour la future PAC 2020-2027 contre le risque d'une simplification en trompe l'œil du mode de mise en œuvre de celle-ci au profit de la seule vision de la Commission européenne qui prône la flexibilité ;
5. Rejette l'idée d'un cofinancement du premier pilier de la PAC qui renationaliserait de fait la PAC ;

6. Accueille favorablement la proposition de la Commission européenne de prévoir des plafonnements des paiements directs et des modulations par actif ;
7. Affirme que la PAC doit préserver la souveraineté alimentaire européenne, tout en renforçant la capacité de résistance et la durabilité de notre agriculture ;
8. Exige que la Commission européenne veille au respect du principe de réciprocité et d'égalité des conditions de concurrence sanitaires, environnementales et de productions applicables aux importations des produits agricoles des pays tiers par rapport aux produits de l'Union européenne ;
9. Propose, dans l'objectif de rétablir le lien alimentation, santé et production agricole, de renommer la PAC en Politique Alimentaire et Agricole Commune (PAAC) ;
10. Juge nécessaire que les négociations commerciales avec des pays tiers prennent en compte l'impact cumulé des accords de libre-échange sur les filières ;
11. Demande que le soutien aux exploitations créatrices d'emploi, en particulier les petites et moyennes exploitations, devienne une priorité, en ciblant mieux les jeunes agriculteurs et les actifs agricoles ;
12. Réaffirme la nécessité que les producteurs agricoles bénéficient de filets de sécurité leur assurant une protection contre les aléas économiques et climatiques ;
13. Souhaite que la place des agriculteurs dans la répartition de la valeur ajoutée redevienne centrale au sein de la chaîne alimentaire, en particulier via la constitution d'organisations de producteurs puissantes, d'outils assurant une meilleure transparence sur les prix et les produits alimentaires et par la lutte contre les pratiques commerciales abusives ;
14. Milite pour que l'agriculture européenne permette aux agriculteurs de vivre dignement de leur production et non des aides ;
15. Estime que la traçabilité des productions, gage de sécurité et de qualité pour les consommateurs, doit être renforcée ;
16. Plaide pour qu'un panel d'outils simplifiés assure la stabilité des revenus des agriculteurs ;
17. Rejette la perspective d'un statu quo de la future PAC en matière de règles de gestion de crise ou d'intervention, au motif que les avancées du Règlement « Omnibus » seraient suffisantes ;

18. Encourage la Commission européenne à favoriser le développement d'outils technologiques innovants, au service d'une agriculture alliant performance économique, sociale et environnementale ;
19. Confirme l'importance de la recherche et de l'innovation pour l'avenir d'une agriculture durable en Europe, tout en demandant une Politique agricole plus incitative dans ces domaines, en particulier en matière de soutien aux transferts des résultats ;
20. Demande de renforcer la coopération et la mutualisation en matière de recherche agronomique publique, éventuellement par la mise en place d'une tête de réseau européenne ;
21. Affirme l'importance des circuits courts en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de rémunération plus juste des producteurs ;
22. Est favorable à la définition d'objectifs européens en faveur de la montée en gamme à travers le développement des productions sous signes officiels de la qualité et de l'origine ;
23. Rappelle la contribution majeure apportée à la réalisation des objectifs de la PAC par l'approche dite « du développement local mené par les acteurs locaux » (CLDD) et recommande d'y consacrer une part importante des ressources prévues pour la mise en œuvre du deuxième pilier ;
24. Invite la Commission européenne à rémunérer les exploitations à forte intensité agricole pour services environnementaux rendus dans la préservation de la biodiversité, pour la durabilité des sols, pour la capture du carbone et de l'azote ;
25. Considère que la Certification Haute Valeur Environnementale (HVE) mise en place en France devrait être étendue à l'Union européenne afin de soutenir l'agro-écologie à grande échelle ;
26. Juge indispensable de lutter contre les distorsions de concurrence induites de règles de droit social différentes ou mal appliquées entre États membres ;
27. Estime peu probable la conclusion des négociations en cours sur la PAC d'ici au printemps 2019 ;
28. Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

30 mai 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE À UNE AGRICULTURE DURABLE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (N° 1018 RECTIFIÉ)

AMENDEMENT

N° 1

présenté par
M. Benoit Simian, Député

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 36, insérer un paragraphe 7 *bis* ainsi rédigé :

« Estime qu'il est nécessaire de rendre pérenne, c'est-à-dire sans date butoir, le système des autorisations de plantations de vigne, seul outil de gestion du potentiel de production au sein de la PAC. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

La viticulture est le seul secteur agricole qui bénéficie d'un dispositif communautaire de gestion du potentiel de production. Le système des anciens droits de plantation a été abandonné fin 2015 au profit d'un dispositif d'autorisation de plantation.

L'ancien dispositif reposait sur un principe d'interdiction des plantations nouvelles et d'autorisation de plantation par exception lorsque l'on pouvait prouver l'existence réelle d'un marché. La Cour de Justice de l'Union européenne avait donc estimé dans les années 70 qu'en présence d'un régime juridique brimant la liberté d'entreprise il fallait prévoir une date pour la fin de régime.

Or, le dispositif nouveau ne repose plus sur une interdiction de planter mais au contraire sur une obligation pour les États membres de mettre à disposition des opérateurs des autorisations de plantation jusqu'à concurrence de 1 % du potentiel planté. Seules les AOP et IGP peuvent restreindre en quantité les plantations en fonction d'un risque de surproduction sans pour autant aller jusqu'à les interdire. Dans ces conditions, fixer une date

de fin de régime des autorisations de plantation n'est pas adapté. Actuellement, la fin du régime est prévue pour 2030 ce qui à l'échelle de la viticulture va arriver très vite. Il serait donc pertinent que la réforme de la PAC 2020 se prononce sur l'absence de nécessité d'une date de fin de régime. Cela permettrait à la profession de se projeter dans la durée.

Cet amendement est retiré.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

30 mai 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE À UNE AGRICULTURE DURABLE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (N° 1018 RECTIFIÉ)

AMENDEMENT

N° 2

présenté par
M. Benoit Simian, Député

ARTICLE UNIQUE

Rédiger l'alinéa 41 comme suit :

« 12. Réaffirme la nécessité que les producteurs agricoles bénéficient de filets de sécurité leur assurant une protection contre les aléas économiques et climatiques, et notamment une assurance récolte efficace. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Alors que le règlement européen OMNIBUS a récemment donné la possibilité aux États membres d'abaisser le seuil de préjudice des assurances récolte, animaux et végétaux, de 30 % à 20 %, cet amendement vise à réaffirmer le soutien du législateur au système assurance récolte.

Cet amendement est retiré.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

30 mai 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE À UNE AGRICULTURE DURABLE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (N° 1018 RECTIFIÉ)

AMENDEMENT

N° 3

présenté par
M. Benoit Simian, Député

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 41, insérer un paragraphe 12 *bis* ainsi rédigé :

« Insiste sur la nécessité de trouver un outil efficace de soutien à la trésorerie des exploitants, notamment *via* une épargne précaution et une réserve climatique obligatoire. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à insister sur la nécessité de trouver un outil efficace de soutien à la trésorerie des exploitations *via* un système d'épargne précaution et de réserve climatique obligatoire.

L'épargne précaution ainsi que la réserve climatique – qui permettrait à chaque exploitant de stocker chaque année un pourcentage de récolte à définir, exonéré de certaines taxes – seraient mobilisables en cas d'aléas. Ces deux outils ont l'avantage de laisser une certaine marge de manœuvre aux exploitants, tout en assurant un soutien public.

Cet amendement est retiré.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

30 mai 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE À UNE AGRICULTURE DURABLE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (N° 1018 RECTIFIÉ)

AMENDEMENT

N° 4

présenté par
M. Benoit Simian, Député

ARTICLE UNIQUE

Après l'alinéa 42, insérer un paragraphe 13 *bis* ainsi rédigé :

« Propose de garantir le rôle des organisations interprofessionnelles dans le partage de la valeur ajoutée entre les différents maillons des filières agricoles. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

La loi relative à l'équilibre des relations commerciales dans l'agriculture donne compétence aux interprofessions pour définir des indicateurs de coûts de production ou de prix de marché et de diffuser ces indicateurs. C'est une avancée considérable. Néanmoins, il convient que le droit communautaire soit en adéquation avec cette loi. A défaut, nos interprofessions ne pourront pas se lancer dans l'élaboration et la diffusion de ces indicateurs et prendre le risque d'être sanctionnées par l'Autorité de la Concurrence.

Cet amendement est adopté.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,

Vu les conclusions de la présidence du conseil « agriculture et pêche » du 19 mars 2018, sur la communication de la Commission européenne intitulée « *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture* »,

Vu les dispositions du règlement dit « Omnibus » 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017,

Vu la communication de la Commission européenne sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 intitulée « *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend* » du 2 mai 2018,

Vu les négociations commerciales en cours,

Considérant que la Politique Agricole Commune (PAC) est une politique fondatrice de la Communauté européenne et doit continuer à jouer un rôle majeur dans la construction européenne ;

Considérant que cette politique représente 39 % du budget de l'Union européenne ;

Considérant les incertitudes budgétaires créées par le résultat du référendum du 23 juin 2016 sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne d'une part, et d'autre part, le discours de certains dirigeants européens sur une PAC considérée comme une « politique ancienne » et comme une variable d'ajustement budgétaire pour financer les nouvelles priorités européennes (défense, politique migratoire...) ;

Considérant la suppression progressive des instruments d'intervention publique au profit de simples outils de gestion de crise qui ne sont ni assez efficaces, ni suffisamment réactifs ;

Considérant la volatilité accrue des marchés agricoles et ses effets néfastes auxquels les agriculteurs sont confrontés ;

Considérant qu'un grand nombre d'agriculteurs disposent d'un revenu très faible, inférieur au seuil de pauvreté et que cet état de fait contredit l'objectif du traité de Rome d'« *assurer un niveau de vie équitable à la population agricole* » (article 39) ;

Considérant que la PAC doit jouer un rôle important contre la stagnation et la volatilité des revenus agricoles qui, en dépit de la concentration et de l'intensification de la production et de la productivité, sont toujours plus faibles que ceux des autres secteurs économiques ;

Considérant le déséquilibre du partage de la valeur ajoutée au sein de la chaîne de production alimentaire au détriment des producteurs qui fait que la valeur ajoutée du travail de production agricole est largement captée par l'amont et l'aval ;

Considérant la nécessité d'une politique alimentaire ambitieuse répondant aux besoins de 500 millions d'Européens en quantité et en qualité et d'une nouvelle souveraineté alimentaire européenne ;

Considérant que les spécificités du secteur agricole doivent prévaloir sur une conception dogmatique du droit de la concurrence ;

Considérant que l'attribution des paiements directs sur la base de la superficie a conduit à une forte concentration des terres agricoles et des bénéficiaires des paiements directs, alors que celle-ci devrait tenir compte davantage du nombre d'actifs, de la diversité des modèles agricoles, du niveau de revenu, de la valeur ajoutée produite, du taux d'emploi, et veiller à maintenir l'agriculture présente sur l'ensemble des territoires ;

Considérant que la Cour des Comptes européenne a relevé en décembre 2017 que les paiements verts prévus dans le cadre de la réforme de 2013 ne font qu'ajouter à la complexité de la PAC, qu'ils sont difficiles à comprendre et qu'ils n'améliorent pas notablement les résultats de la PAC en matière de protection de l'environnement et du climat ;

Considérant qu'au vu des nouveaux défis que doit relever l'agriculture européenne et qui figurent parmi les priorités politiques de l'Union, le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) devra prévoir au minimum un niveau stable de fonds publics pour relever à la fois les enjeux existants et les enjeux futurs ;

Considérant la chute continue du taux d'emploi agricole sur le territoire européen et le caractère impératif de maintenir une agriculture paysanne, familiale et intensive en emplois ;

Considérant que la problématique du renouvellement générationnel des agriculteurs européens doit être une priorité de la prochaine réforme de la PAC ;

Considérant le rôle éminent que joue la PAC dans le développement rural, dans le maintien des activités agricoles dans tous les territoires, y compris ceux qui souffrent de handicaps naturels ou sont naturellement défavorisés, ainsi que dans le maintien de la diversité des territoires et productions agricoles de l'Europe ;

Considérant que la PAC doit encourager les productions de qualité, appuyées sur des cahiers des charges exigeants et garanties par des instruments de traçabilité informant les consommateurs de manière loyale et aussi exhaustive que possible ;

Considérant que la PAC et la politique commerciale jouent un rôle essentiel dans la montée en gamme de l'agriculture européenne et la valorisation des produits d'appellation d'origine et sous signes de qualité ;

Considérant qu'il est essentiel pour les consommateurs que toutes les denrées alimentaires répondent aux normes de l'Union européenne ;

Considérant que la simplification est l'une des priorités de la Commission européenne et que celle-ci doit être jugée à l'aune des pratiques des agriculteurs ;

Considérant que la future réforme de la PAC doit promouvoir la durabilité économique, sociale et environnementale de l'agriculture évaluée par des indicateurs simples et lisibles ;

1. Réaffirme que la PAC doit demeurer une politique socle de l'Union européenne et une priorité et, qu'à ce titre, son budget doit être préservé ;
2. Regrette que la PAC soit présentée comme une « politique ancienne » par le Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, et menacée d'un point de vue budgétaire alors même que les autres grandes puissances agricoles mondiales comme la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Russie ont accru significativement leur soutien budgétaire à ce secteur qu'elles considèrent à juste titre comme stratégique ;
3. Juge inacceptable que le nouveau budget de la PAC implique une diminution globale des aides directes et par conséquent une diminution des revenus des agriculteurs ;
4. Met en garde pour la future PAC 2020-2027 contre le risque d'une simplification en trompe l'œil du mode de mise en œuvre de celle-ci au profit de la seule vision de la Commission européenne qui prône la flexibilité ;
5. Rejette l'idée d'un cofinancement du premier pilier de la PAC qui renationaliserait de fait la PAC ;

6. Accueille favorablement la proposition de la Commission européenne de prévoir des plafonnements des paiements directs et des modulations par actif ;
7. Affirme que la PAC doit préserver la souveraineté alimentaire européenne, tout en renforçant la capacité de résistance et la durabilité de notre agriculture ;
8. Exige que la Commission européenne veille au respect du principe de réciprocité et d'égalité des conditions de concurrence sanitaires, environnementales et de productions applicables aux importations des produits agricoles des pays tiers par rapport aux produits de l'Union européenne ;
9. Propose, dans l'objectif de rétablir le lien alimentation, santé et production agricole, de renommer la PAC en Politique Alimentaire et Agricole Commune (PAAC) ;
10. Juge nécessaire que les négociations commerciales avec des pays tiers prennent en compte l'impact cumulé des accords de libre-échange sur les filières ;
11. Demande que le soutien aux exploitations créatrices d'emploi, en particulier les petites et moyennes exploitations, devienne une priorité, en ciblant mieux les jeunes agriculteurs et les actifs agricoles ;
12. Réaffirme la nécessité que les producteurs agricoles bénéficient de filets de sécurité leur assurant une protection contre les aléas économiques et climatiques ;
13. Souhaite que la place des agriculteurs dans la répartition de la valeur ajoutée redevienne centrale au sein de la chaîne alimentaire, en particulier via la constitution d'organisations de producteurs puissantes, d'outils assurant une meilleure transparence sur les prix et les produits alimentaires et par la lutte contre les pratiques commerciales abusives ;
14. Propose de garantir le rôle des organisations interprofessionnelles dans le partage de la valeur ajoutée entre les différents maillons des filières agricoles.
15. Milite pour que l'agriculture européenne permette aux agriculteurs de vivre dignement de leur production et non des aides ;
16. Estime que la traçabilité des productions, gage de sécurité et de qualité pour les consommateurs, doit être renforcée ;
17. Plaide pour qu'un panel d'outils simplifiés assure la stabilité des revenus des agriculteurs ;

18. Rejette la perspective d'un *statu quo* de la future PAC en matière de règles de gestion de crise ou d'intervention, au motif que les avancées du Règlement « Omnibus » seraient suffisantes ;
19. Encourage la Commission européenne à favoriser le développement d'outils technologiques innovants, au service d'une agriculture alliant performance économique, sociale et environnementale ;
20. Confirme l'importance de la recherche et de l'innovation pour l'avenir d'une agriculture durable en Europe, tout en demandant une Politique agricole plus incitative dans ces domaines, en particulier en matière de soutien aux transferts des résultats ;
21. Demande de renforcer la coopération et la mutualisation en matière de recherche agronomique publique, éventuellement par la mise en place d'une tête de réseau européenne ;
22. Affirme l'importance des circuits courts en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de rémunération plus juste des producteurs ;
23. Est favorable à la définition d'objectifs européens en faveur de la montée en gamme à travers le développement des productions sous signes officiels de la qualité et de l'origine ;
24. Rappelle la contribution majeure apportée à la réalisation des objectifs de la PAC par l'approche dite « du développement local mené par les acteurs locaux » (CLDD) et recommande d'y consacrer une part importante des ressources prévues pour la mise en œuvre du deuxième pilier ;
25. Invite la Commission européenne à rémunérer les exploitations à forte intensité agricole pour services environnementaux rendus dans la préservation de la biodiversité, pour la durabilité des sols, pour la capture du carbone et de l'azote ;
26. Considère que la Certification Haute Valeur Environnementale (HVE) mise en place en France devrait être étendue à l'Union européenne afin de soutenir l'agro-écologie à grande échelle ;
27. Juge indispensable de lutter contre les distorsions de concurrence induites de règles de droit social différentes ou mal appliquées entre États membres ;
28. Estime peu probable la conclusion des négociations en cours sur la PAC d'ici au printemps 2019 ;

29. Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

À Paris :

- M. Gilles Bazin – AgroParis Tech
- M. Bruno Dufayet – Fédération nationale bovine
- M. Eric Chapelle – Fédération nationale bovine
- Mme Marine Colli – Fédération nationale bovine
- M. François Lucas – Coordination rurale
- M. Arnaud Gauffier – WWF
- M. Jacques Pasquier – Confédération paysanne
- M. Mathieu Courgeau – Confédération paysanne
- Mme Caroline Collin – Confédération paysanne
- M. Thierry Roquefeuil – Fédération nationale des Producteurs de Lait
- Mme Marie-Reine Du Bourg – Association des régions de France
- Mme Hélène Aassignac – Association des régions de France
- M. Jean-Yves Dagès – CNMCCA
- M. Marc Fosseux – CNMCCA
- M. Hugues Beyler – Fédération du Commerce et de la distribution
- M. Antoine Sauvagnargues – Fédération du Commerce et de la distribution
- Mme Cécile Rognoni - Fédération du Commerce et de la distribution
- M. Eric Adam – Carrefour
- M. Eric Thirouin – FNSEA
- M. Sylvain Lhermitte – FNSEA
- Mme Nelly Le Corre – FNSEA
- M. Florent Guhl – Agence Bio
- M. Robert Mondot – UFC Que Choisir
- M. Olivier Andrault – UFC Que Choisir
- M. Guilhem Fenieys – UFC Que choisir
- M. Hervé Longuy – Éleveurs bios de France

- M. Michel Ragot – Éleveurs bios de France
- M. Philippe Cabarat – Éleveurs bio de France
- M. Jean-François Deglorie – Éleveurs bio de France
- M. Luc Servant – Chambre d’agriculture de Charente-Maritime
- M. Thierry Fellmann – Chambre d’agriculture de Charente-Maritime
- M. Justin Lallouet – Chambre d’agriculture de Charente-Maritime
- Mme Amélie Le Floch – Cabinet du ministre de l’agriculture
- M. Bruno Ferreira – Cabinet du ministre de l’agriculture
- Mme Cécile Claveirole – France Nature Environnement
- Mme Carmen Etcheverry – France Nature Environnement
- M. Philippe Mauguin – INRA
- Mme Claire Brennetot – INRA
- M. Christian Huyghe – INRA
- M. Thierry Caquet – INRA
- M. Jean-François Sarreau – Institut de l’Agriculture Durable (IAD)
- M. Eric Schmidt – Institut de l’Agriculture Durable (IAD)
- M. Benoit Lavier – APAD
- Mme Sophie Gardette – APAD
- M. Quentin Delachapelle – Pour Une Autre PAC
- Mme Agathe Gignoux – Pour Une Autre PAC
- M. Pascal Erard – Pour Une Autre PAC
- M. Florent Sebban – Pour Une Autre PAC
- Mme Aurélie Catallo – Pour Une Autre PAC
- M. Guillaume Roué – Président de Inaporc
- M. Pagesse – Président de Momagri
- M. Arnaud Lecler – CIVAM
- M. Jean-Marie Poilvet – Biolaït
- M. Stéphane Le Moing – Président de l’ASP
- Mme Catherine Prieto – Professeur d’Université (Droit de la concurrence, Paris 1)
- Mme Aline Schwartz – Directrice des Affaires publiques chez Danone
- Mme Sophie Godet Morisseau, directrice Lait Europe
- M. François Eyraud – DG Danone Produits frais France

À Bruxelles :

- M. Pierre Bascou, directeur « durabilité et aide au revenu » – Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural
- M. Humberto Delgado Rosa, directeur « capital naturel » – Commission européenne, direction générale de l'environnement
- M. Fabrice Dubreuil, représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union européenne
- M. Sandro Mascia, membre de la section Agriculture, développement rural et environnement – Comité économique et social européen
- M. Olivier de Schutter, professeur de droit international, ex-rapporteur des Nations unies sur le droit à l'alimentation, co-président de IPES-Food
- M. Jabier Ruiz – WWF Europe
- M. Raphael Weyland – NABU-Birdlife
- Mme Faustine Bas-Defossez – Bureau européen de l'environnement
- M. Emanuele Busacca, directeur chargé de la réglementation – Ifoam EU Group
- M. Yves Madre, co-fondateur de Farmeurope
- M. Arnaud Petit, directeur de Copa-Cogeca
- Mme Emmanuelle Mikosz, conseiller affaires européennes – ELO (European Landowners Organisation)
- M. Guillaume Sainteny, expert extérieur pour les questions d'environnement – ELO (European Landowners Organisation)
- Mme Alessia Musumarra, secrétaire générale – Conseil européen des jeunes agriculteurs

À Rome :

- M. Andrea Silvestri et M. Felice Assenza – MIPAAF
- M. Vincenzino Rota – Confagricoltura
- M. Stefano Leporati – syndicat agricole Coldiretti

Au siège de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)

- Mme Delphine Borione, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Fonds international de développement agricole (FIDA) et du Programme alimentaire mondial (PAM)
- M. Laurent Thomas, directeur général adjoint de la FAO en charge des opérations

- Mme Marcella Villareal, directrice de la division des partenariats et de la coopération sud-sud
- M. Jean Marc Faures (alimentation et agriculture durable)
- Mme Florence Tartanac (marchés et filières)
- Mme Caterina Batello (agroécologie)
- M. Samy Gajj (recherche, innovation et vulgarisation agricole)

Au siège du FIDA (Fonds international de développement agricole)

- M. Gilbert Hougbo, Président du FIDA
- M. Périn Saint-Ange, vice-président associé du FIDA en charge des programmes, avec :
- M. Luis Jiménez-McInnis, directeur des partenariats et de la mobilisation des ressources
- Mme Liza Leclerc, spécialiste technique principale pour le Climat et L'Environnement
- M. Jean-Philippe Audinet, spécialiste technique principal en matière d'organisations de producteurs et de développement rural

À Varsovie :

- Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur Pierre Lévy **et** le Premier Conseiller Monsieur Mathieu Carmona
- M. Jean-Louis Buer, conseiller agricole à l'Ambassade de France
- Mme Katarzyna Kubiak Stefanowksa, chef d'unité – Département de la Coopération internationale – Ministère de l'Agriculture
- Mme Joanna Czaplà, directrice du Département des paiements directs – Ministère de l'Agriculture
- M. Michał Rzytki, chef d'unité du Département de l'agriculture bio – Ministère de l'Agriculture
- Mme Krystyna Radkowska, Présidente de la Chambre polonaise de l'alimentation bio
- Mme Iwona Olszewska – « Papargin – just healthy food » – producteur bio
- M. Lukasz Gebka, propriétaire de Eko Ferma Swietokrzyska
- M. Jarosław Sachajko, Président de la Commission de l'agriculture
- M. Jan Krzysztof Ardanowski, député membre de la Commission de l'agriculture
- M. Kazimierz Gwiazdowski, député membre de la Commission de l'agriculture
- M. Mirosław Maliszewski, député membre de la Commission de l'agriculture

- Mme Dorota Niedziela, député membre de la Commission de l'agriculture
- M. Robert Telus, député membre de la Commission de l'agriculture
- M. le professeur Andrzej Kowalski, directeur de l'Institut de l'économie de l'agriculture et de l'alimentation IERIGZ

Dans le Puy-de-Dôme :

- M. Jacques Billant, Préfet du Puy-de-Dôme
- M. Michel Sinoir, directeur régional de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) ;
- M. Armand Sanséau, directeur départemental des Territoires (DDT) ;
- M. Jean-Baptiste Coulon, directeur du site de Theix – INRA
- M. Michel Gonin, maire de Néronde-sur-Dore
- M. Michel Gonin, Président du Syndicat intercommunal d'assainissement et d'eau potable Rive Gauche de la Dore
- Mme Aurélie Menadier – Ferme de la Terrasse à Courpière (vente directe (AMAP) et réseau CIVAM) ;
- M. Quentin Beaumont, éleveur de brebis et de producteur de fromages

Dans le Lot-et-Garonne :

- M. Philippe Miozzo – Ferme « Les fabuleux délices » à Meilhan-sur-Garonne
- M. Pierre Philippe, directeur de la coopérative des Vignerons de Buzet
- M. Frédéric Deudon, directeur de la conserverie biologique Bioviver du groupe LéaNature
- Mme Patricia Willaert, Préfète du Lot-et-Garonne
- Mme Hélène Girardot, secrétaire générale de la Préfecture
- Mme Agnès Chabrilanges, directrice de la DDT

ANNEXE N° 2 : TABLE DES SIGLES

AB	Agriculture biologique
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AOP	Appellation d'origine protégée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CETA	<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CII	Crédit d'impôt innovation
CIOM	Comité interministériel de l'outremer
CIR	Crédit impôt recherche
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIVAM	Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COSDA	Comité d'Orientation Stratégique et de Développement Agricole
CUMA	Coopérative d'utilisation de matériel agricole
DDPP	Directions départementales de la protection des populations
DDCSPP	Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations
DROM	Département et région d'outre-mer
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
EFSA	<i>European Food Safety Authority</i> , en français l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESI)

EGA	États généraux de l'alimentation
ETP	Equivalents temps plein
F A O	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> / Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FranceAgriMer	Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer
GAEC	Groupement agricole d'exploitation en commun
IAA	Industries agro-alimentaires
IGP	Indication géographique protégée
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
ITAVI	Institut de recherche sur les filières avicole, cynicole et piscicole
LME	Loi de modernisation de l'économie
MSA	Mutualité sociale agricole
OMC	Organisation mondiale du commerce
OP	Organisation de producteurs
PAC	Politique agricole commune
PAT	Projet d'alimentation durable
PNNS	Programme national nutrition santé
POSEI	Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité
PRAD	Plan régional d'agriculture durable
PRAAD	Plan régional d'agriculture et d'alimentation durable
PSI	Prestation de service internationale
RASFF	<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>
R&D	Recherche et développement
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utile
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SIQO	Signes d'identification de la qualité et de l'origine
SRADDET	Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat air énergie

SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRP	Seuil de revente à perte
TAFTA	<i>Transatlantic Free Trade agreement</i>
UTA	Unités de Travail Annuel

Source : extrait de la publication « Les avis du CESE » de Jacques Pasquier « Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ? » - Février 2018