

N° 418

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

visant à encourager le développement d'outils de gestion de l'aléa économique en agriculture,

Par MM. Henri CABANEL, Didier GUILLAUME, Franck MONTAUGÉ, Alain BERTRAND, Roland COURTEAU, Mmes Delphine BATAILLE, Gisèle JOURDA, Marie-Françoise PEROL-DUMONT, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Pierre CAMANI, Thierry CARCENAC, Alain DURAN, Éric JEANSANNETAS, Jean-Yves ROUX, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Claude RAYNAL, Yannick BOTREL et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Notre agriculture est une force indéniable pour notre pays. Elle permet à la France de rayonner dans le monde entier avec des savoir-faire et des produits de qualité qui font référence. Les exportations de produits agricoles et alimentaires participent ainsi très positivement à notre balance commerciale et le nombre d'emplois créés directement ou indirectement dans cette filière en fait un pan économique central pour notre pays.

Cette agriculture fait partie intégrante de notre histoire et de notre patrimoine. Elle tire sa force de nos territoires et de ses hommes qui, au quotidien, travaillent durement la terre pour en tirer le meilleur. Elle est au carrefour d'enjeux multiples : économiques, sociaux, sanitaires, environnementaux. Elle participe ainsi à l'aménagement de notre territoire, à la préservation et au développement d'une alimentation de qualité ou encore au maintien d'une activité économique dans nos territoires ruraux. Nous sommes tous attachés à ces nombreux atouts qui font de l'agriculture l'un des fleurons économiques de la France. Dans ces temps difficiles, les auteurs de cette proposition de résolution jugent indispensable de le rappeler afin que personne n'oublie ce que nous apporte, chaque jour, le travail de nos agriculteurs. Le caractère stratégique de ce secteur pour notre Nation doit également être réaffirmé.

Pourtant, la crise qui frappe aujourd'hui le monde agricole, mais dont les racines sont anciennes, nous rappelle la nécessité de repenser notre modèle agricole et doit notamment nous pousser à réfléchir à de nouveaux modes de soutien et d'accompagnement de nos agriculteurs.

Dans un contexte mondialisé imposant des contraintes très fortes et face aux faiblesses structurelles de certaines filières, c'est la pérennité même d'un pan entier de notre agriculture qui est en question. Volatilité des marchés, concurrence internationale exacerbée et parfois déloyale, difficulté à maintenir des prix rémunérateurs sont autant d'éléments qui, aujourd'hui, mettent des milliers d'agriculteurs au pied du mur. Cette situation peut en outre s'aggraver de façon conjoncturelle au gré de crises sanitaires ou diplomatiques, comme nous en connaissons actuellement avec l'influenza aviaire ou l'embargo russe.

Cette réalité s'impose à nos agriculteurs et si les auteurs de cette proposition de résolution saluent leur capacité quotidienne à s'adapter et à innover, ils constatent néanmoins que sans une intervention publique forte, de nombreuses exploitations agricoles disparaîtront demain.

A ce titre, ils saluent l'engagement volontaire du Président de la République, du Premier Ministre et du Ministre de l'agriculture. En effet, pour répondre à l'urgence de la crise actuelle, le Gouvernement a tout mis en œuvre depuis près d'un an pour apporter des solutions à nos agriculteurs.

- Le 22 juillet 2015, un plan exceptionnel de soutien à l'élevage était ainsi présenté afin d'apporter un soutien financier et fiscal à l'ensemble des éleveurs français. S'élevant à plus d'un milliard d'euros - 600 millions d'euros de mesures immédiates d'allègement de trésorerie et 500 millions d'euros d'octroi de prêts garantis par la Banque Publique d'Investissement – il permet des allègements de trésorerie, des remboursements accélérés de la TVA, une restructuration des dettes, une mobilisation du Fonds d'allègement des charges ou encore un accompagnement des prêts auprès des banques.

- Le 3 septembre 2015, face à la persistance de la crise, le Premier Ministre a présenté des mesures complémentaires, à hauteur de 300 millions d'euros supplémentaires, poursuivant cinq objectifs majeurs : assurer des prix rémunérateurs, alléger les charges, lutter contre l'endettement, moderniser les outils de production et simplifier les normes. **Au total, avec ce plan de soutien à l'élevage, 3 milliards d'euros en trois ans seront investis dans l'agriculture et l'élevage français.**

- Le 30 décembre 2015, la loi de finances pour 2016 était adoptée avec en son sein, un budget en faveur de l'agriculture conforme aux engagements du Président de la République à Cournon en 2013. Ainsi, les aides à l'élevage atteignent bien 1 milliard d'euros en 2016. En 3 ans, les aides européennes et nationales auront été revalorisées de 60%. Par ailleurs, les allègements de charges sociales et fiscales issus du pacte de responsabilité atteindront 1,7 milliards d'euros en 2016. Au total, tout confondu, les allègements de charges sociales et fiscales dans le domaine agricole et agroalimentaire seront en augmentation constante jusqu'en 2017 : de 2,42 milliards en 2012, ils atteindront 4,6 milliards en 2017, soit plus que le budget du ministère de l'agriculture.

- Le 11 février 2016, le Président de la République a annoncé de nouvelles mesures d'allègement des cotisations sociales pour poursuivre l'effort du Gouvernement. Une baisse immédiate de 7 points de charges

sociales a ainsi été actée. Cumulée à la baisse de trois points de cotisations famille en vigueur depuis le 1er janvier 2015 avec le Pacte de responsabilité, cette nouvelle mesure de 500 millions d'euros aboutit à **une baisse de cotisations de dix points pour les agriculteurs**. Depuis le début de la crise, c'est ainsi une baisse structurelle cumulée de charges personnelles de près de 730 millions d'euros. Par ailleurs, pour les agriculteurs ayant connu une année 2015 très difficile, une « année blanche sociale » sera mise en œuvre avec un report de toutes les cotisations sans pénalités ni intérêts.

- Parallèlement, l'origine et la qualité des produits français ont été mis en avant grâce à la création de différents labels et à l'encouragement des circuits courts dans la restauration collective. La France se bat également sur la scène européenne en faveur de l'obligation d'étiquetage de l'origine des viandes et du lait dans les produits transformés. Cette question est majeure, tant pour répondre aux attentes des consommateurs que pour valoriser nos produits.

- En outre, le Gouvernement s'est engagé à maintenir la pression pour que les engagements de hausse de prix annoncés par les industriels et les distributeurs soient tenus.

Ces mesures essentielles permettent dans un premier temps à nos agriculteurs, et particulièrement à nos éleveurs, de faire face à la crise destructrice qui sévit en France et en Europe. Cette bouffée d'oxygène, certes indispensable, ne saurait pourtant se suffire à elle-même dans les années à venir.

Il apparaît en effet aujourd'hui nécessaire de réfléchir à des modes de soutien et d'accompagnement plus pérennes. La loi d'avenir agricole, promulguée le 14 octobre 2014, apportera une partie des réponses en engageant notre agriculture dans l'agro-écologie, en encourageant la mutualisation et le travail collectif (transparence des GAEC ou création des GIEE) et en renforçant par là-même sa compétitivité.

Néanmoins, les auteurs de cette proposition de résolution estiment que la question de la gestion des risques et du développement de l'assurance en agriculture revêt également une importance cruciale.

Actuellement, des dispositifs existent en matière de gestion des risques climatiques et sanitaires.

Au niveau sanitaire, l'État est régulièrement amené à prendre des mesures pour se prémunir des risques. Ainsi, il assure une surveillance et une lutte contre les dangers sanitaires, et peut le cas échéant verser des

indemnisations individuelles au profit des agriculteurs touchés. Par ailleurs, la création en 2013 d'un Fonds de mutualisation sanitaire et environnemental financé par les agriculteurs, l'État et l'Union européenne, permet d'indemniser les pertes subies lors des crises sanitaires ou des accidents environnementaux. Cette dynamique de gestion collective des risques est salubre et doit se poursuivre dans les prochaines années.

Au niveau climatique, plusieurs outils existent pour mettre en œuvre une couverture du risque acceptable. L'Etat prend ainsi en charge 65% de la prime des agriculteurs souscrivant une assurance-récolte même si ce système mérite encore de se généraliser avec un taux de couverture encore trop faible. Ainsi, en 2015, seules 32% des exploitations de grandes cultures et 20% des vignes étaient couvertes contre le risque climatique. Depuis fin 2015, un contrat-socle existe afin de proposer une assurance subventionnée plus attractive. Par ailleurs, le dispositif de la dotation pour aléas (DPA), permettant aux exploitants agricoles de pouvoir provisionner des fonds en prévision d'éventuelles crises, a été renforcé par le Gouvernement. Ainsi, plusieurs aménagements ont été mis en œuvre pour la rendre plus attractive via notamment un assouplissement de son utilisation, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2015. Finalement, le Fonds national de gestion des risques en agriculture permet d'indemniser les agriculteurs en cas de risques catastrophiques.

L'ensemble de ces outils permet d'ores et déjà de couvrir un certain nombre de risques en agriculture.

Demeure néanmoins la question de l'aléa économique pour lequel, aujourd'hui, peu d'outils permettent réellement de sécuriser le revenu des agriculteurs. Certes, les aides de la PAC, notamment les aides directes, constituent un revenu minimum pour chaque agriculteur mais elles ne sauraient à elles seules constituer un outil de stabilisation des revenus. Parallèlement, les dispositifs proposés par le secteur privé sont très limités et peu efficaces.

Les auteurs de cette proposition de résolution estiment donc nécessaire que des mesures soient le plus rapidement prises pour développer des mécanismes de gestion des risques économiques en agriculture.

Dans ce cadre, il apparaît que les solutions relèvent autant, si ce n'est plus, de l'échelon européen que national.

A ce titre, la révision prochaine de la PAC devra donner lieu à des réflexions sur cette question en vue d'évolutions concrètes. Nous devons

collectivement mettre en œuvre un instrument de mutualisation du risque économique visant à stabiliser les revenus des agriculteurs.

Des possibilités existent déjà. L'article 36 du règlement UE n°1305/2013 donne la possibilité aux États membres de mettre en œuvre « *un instrument de stabilisation des revenus, sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus* ». La France n'a pour l'heure pas pu le développer, tant pour des raisons budgétaires (fonds insuffisant sur le 2^{ème} pilier) que techniques (problème d'articulation avec les autres outils d'assurance récolte).

En conséquence, les auteurs de la présente proposition de résolution estiment que la réforme de la PAC doit permettre de mettre en œuvre un mécanisme de stabilisation des revenus au niveau européen, permettant de pallier la disparition des outils de régulation et se basant sur le principe fondamental de la solidarité professionnelle.

La prochaine réunion du Comité de l'agriculture de l'OCDE se déroule les 7 et 8 avril 2016 à Paris. La France co-préside avec les États-Unis cet événement et ce, en présence du Commissaire européen à l'agriculture. **A cette occasion, il s'avérerait judicieux que la France porte cette proposition auprès de ses partenaires européens, engageant ainsi les réflexions autour de la future PAC post-2020, qui devra accorder davantage de place à la gestion des risques en agriculture.**

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Considérant que l'agriculture française traverse aujourd'hui une crise conjoncturelle et structurelle sans précédent ;
- ④ Considérant que notre modèle agricole fait partie intégrante de notre histoire, de notre patrimoine culturel et gastronomique et participe, par là-même, au rayonnement de la France dans le monde entier et qu'à ce titre, il est indispensable de maintenir notre modèle agricole dans sa diversité ;
- ⑤ Considérant que, par nature, l'activité agricole est soumise à de nombreux aléas sanitaires, climatiques et économiques ;
- ⑥ Considérant que la concurrence internationale, la volatilité des marchés financiers et la disparition des mécanismes de régulation au niveau européen fragilisent l'agriculture française et européenne qui, en outre, n'est pas nécessairement soumise aux mêmes normes sanitaires, sociales ou économiques que ses concurrents ;
- ⑦ Considérant que la crise actuelle démontre la nécessité de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes pérennes de soutien aux agriculteurs ;
- ⑧ Considérant que des dispositifs de couverture des risques sanitaires et climatiques sont déjà en place pour garantir la sécurité des consommateurs et des agriculteurs ;
- ⑨ Considérant que la mise en œuvre d'une couverture des aléas économiques pourrait parfaire le dispositif existant en assurant une stabilité aux exploitants agricoles ;
- ⑩ Considérant que si des démarches peuvent être initiées au niveau national en ce sens, il appartient néanmoins à l'Europe de mettre en place un système global de stabilisation des revenus au travers de la future PAC.

- ⑪ Invite le Gouvernement à :
- ⑫ Encourager davantage la solidarité professionnelle afin que les acteurs des filières travaillent ensemble pour développer des organisations économiques plus à même de faire face aux aléas des marchés ;
- ⑬ Prolonger son action volontariste de mobilisation des fonds publics pour accompagner les agriculteurs en soulageant leur trésorerie en cas de crise économique de court terme ;
- ⑭ Déterminer les conditions dans lesquelles le mécanisme de stabilisation des revenus au sein du deuxième pilier de la PAC pourrait être mis en œuvre en France, comme le permettent les articles 36, 38 et 39 du règlement UE n°1305/2013 ;
- ⑮ Poursuivre les discussions avec la profession agricole afin de rendre le dispositif de l'assurance-récolte plus attractif et accessible, à l'instar des évolutions déjà entreprises avec le contrat-socle ;
- ⑯ Agir au niveau européen, dans le cadre des réflexions menées sur la PAC d'après 2020, pour construire un système de mutualisation du risque économique en agriculture visant comme objectif principal la stabilisation et la garantie des revenus ;
- ⑰ Engager des discussions dès les prochains rendez-vous européens et internationaux qui se tiendront en avril 2016, à savoir : la réunion du comité de l'agriculture de l'OCDE, qui se déroulera les 7 et 8 avril 2016, co-présidée par les Ministres de l'agriculture de la France et des Etats-Unis, et la tenue du Conseil Agriculture informel de l'Union européenne dans le courant du mois d'avril à Amsterdam, pour faire évoluer les modalités d'intervention du mécanisme de stabilisation des revenus afin de le rendre plus attractif et envisager son basculement du deuxième vers le premier pilier de la PAC.
- ⑱ Poursuivre son engagement en faveur d'une agriculture française forte et diversifiée, préservant nos savoir-faire et nos produits de qualité, renforçant notre compétitivité et sauvegardant nos emplois, aux travers de politiques publiques adaptées et d'un engagement politique fort aux niveaux national et européen.