



COMMISSION DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Paris, le 16 février 2017

COMTE RENDU RÉSUMÉ DE L'AUDITION DU 15 FÉVRIER 2017, PAR LE GROUPE
DE SUIVI SUR LA RÉFORME DE LA PAC

COMMISSION DES
AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

Le groupe de suivi sur la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) a procédé, le 15 février 2017, à l'audition de M. Claude Cochonneau et de M. Thierry Fellmann, respectivement président et directeur économie des agricultures et des territoires de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA).

GROUPE DE SUIVI SUR
LA RÉFORME DE LA
POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE

17-106

À titre liminaire, **M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture**, a présenté la démarche suivie par l'APCA, dans la perspective de la prochaine négociation sur l'avenir de la Politique Agricole Commune (PAC). Jusqu'à très récemment, en effet, l'attention de nombreux observateurs portait sur le projet de règlement « Omnibus » : on pouvait s'attendre à ce que ce « véhicule réglementaire », en cours de discussion à mi-parcours de la programmation budgétaire pluriannuelle 2014/2020, soit l'occasion d'introduire des mesures substantielles. Or, les modifications envisagées auront, à l'évidence, une portée relativement modeste.

Dès lors, l'APCA a choisi d'engager désormais des réflexions approfondies, afin d'être en mesure de contribuer efficacement au débat sur la politique agricole commune à l'horizon 2020. L'idée générale consiste, tout d'abord, à reformuler les objectifs et les finalités de la PAC. Il conviendra ensuite de dresser un bilan des dispositifs existants - au demeurant limités - de gestion des risques et de rechercher de nouveaux mécanismes visant à rendre nos exploitations plus résilientes qu'aujourd'hui. L'année 2016 a d'ailleurs cruellement mis en évidence la fragilité de l'agriculture française, suite à une conjonction d'aléas climatiques défavorables d'une ampleur exceptionnelle.

Les chambres d'agriculture publieront un document d'orientation, qui sera rendu public et servira à répondre à la consultation lancée par la Commission européenne sur l'avenir de la PAC.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Quel bilan tirez-vous de la gestion des crises par l'Union européenne ? Dans la future PAC, faut-il maintenir les instruments d'intervention ? Comment assurer leur mise en œuvre plus rapidement ?

À la lumière des enseignements de la dernière crise laitière, **M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture**, a estimé que les trois « paquets » successifs de mesures d'urgence ont fini par enrayer la tendance à l'effondrement des prix. Pour autant, les modalités actuelles de gestion de crise ne sont pas satisfaisantes : la réponse des autorités européenne est laborieuse et systématiquement trop tardive. Remédier à ce problème supposerait de s'entendre sur les contours et sur la définition même de la notion de « crise agricole ». À titre d'illustration, la Commission européenne a longtemps fait valoir que la diminution des prix du lait ne faisait que refléter le fonctionnement des règles du marché, pour différer l'intervention de mesures de régulation. Éviter le renouvellement de telles erreurs à l'avenir, dans un contexte où les crises se succèdent, supposerait de s'accorder sur les conditions d'une intervention de la puissance publique, en commençant par mettre en place un observatoire européen des marchés agricoles.

S'agissant plus particulièrement des outils de régulation, **M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture**, a fait valoir l'intérêt des dispositifs visant un « dégagement du marché », à savoir les mécanismes de stockage, d'encouragement à l'exportation, ainsi que l'aide alimentaire. Chacune de ces mesures peut contribuer efficacement à résorber l'écart entre l'offre et la demande, à condition néanmoins de ne pas trop tarder à y avoir recours. En effet, lorsque les stocks se sont accumulés et quand les prix ont déjà fortement diminué, il devient alors très difficile de contrecarrer la dynamique (défavorable) à l'œuvre. Dans ce cas de figure, l'évolution de la situation rend indispensable des mesures exceptionnelles de sauvegarde d'une tout autre ampleur et reposant, cette fois, sur une diminution de la production.

M. Claude Haut, rapporteur, a mis en parallèle ce type de mesure avec les anciens quotas laitiers, aujourd'hui supprimés.

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, a observé que les mesures de sauvegarde, finalement mises en œuvre en 2015/2016, se distinguent de celles du passé, par leur caractère ponctuel. Au demeurant, il semble difficile et sans doute peu réaliste de vouloir revenir à des outils de gestion de l'offre du type des anciens quotas.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Au regard des dernières crises agricoles, quel bilan dressez-vous de l'assurance récolte ?

À titre liminaire, **M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture**, a fait part de sa satisfaction de voir la France disposer d'une assurance climatique pour les productions agricoles. Les chambres d'agriculture y ont d'ailleurs contribué, en participant à la réflexion sur le contrat d'assurance socle, qui s'inscrit dans le cadre des contrats subventionnés par la PAC. Toutefois, le taux de diffusion des contrats d'assurance « multirisques » plafonne depuis 2 ans. Des pistes d'amélioration sont envisageables en modifiant :

- le seuil de déclenchement et le niveau de franchise, jugés l'un et l'autre trop élevés ;
- le calcul des pertes sur la base de la moyenne olympique, estimé trop pénalisant ;

- ainsi que, dans certaines filières, le coût considéré trop élevé (au vu de la trésorerie de l'exploitation) et l'avance de trésorerie jugée trop longue à obtenir avant le versement de l'aide.

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, a précisé que la relance du développement de l'assurance récolte nécessiterait de nouveaux efforts de communication et beaucoup de pédagogie. Pour leur part, les chambres d'agriculture sont déterminées à poursuivre leurs démarches de sensibilisation auprès des agriculteurs.

Les pouvoirs publics, de leur côté, devraient s'engager à publier les documents réglementaires à temps, pour permettre aux agriculteurs et aux assureurs de travailler dans un cadre réglementaire sécurisé (instruction technique sur les calamités agricoles, cahier des charges de l'assurance...). Par ailleurs, une réflexion sur la coexistence, pour un même aléa climatique, des dispositifs assurantiels, du régime des calamités agricoles, du fonds d'allégement des charges (FAC) et des exonérations de charges devrait être menée à bien, pour s'assurer de leur complémentarité.

Enfin, la généralisation de l'assurance « multirisques » à toutes les filières nécessiterait un engagement de l'État portant sur la réassurance du système. La Caisse centrale de réassurance pourrait ainsi proposer, avec la garantie de l'État, une offre de réassurance complémentaire à celle des sociétés privées du secteur. Pour mémoire, une telle garantie existe en Espagne et aux États-Unis. La puissance publique satisferait ainsi une condition indispensable à la généralisation de l'assurance récolte à une majorité d'exploitations. Cela permettrait, en outre, de ne pas exclure, par des tarifs prohibitifs, les exploitations les plus exposées.

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, a estimé, qu'en l'état actuel des choses, il n'apparaît pas possible de rendre obligatoire le recours à l'assurance pour les agriculteurs. La conditionnalité de certains dispositifs d'aides à l'assurance représente, toutefois, une piste à étudier.

S'agissant des demandes d'aide à l'installation destinées aux jeunes agriculteurs, une assurance obligatoire bénéficiant d'une subvention plus élevée pourrait aussi être proposée. Cette initiative présenterait plusieurs avantages, notamment la protection des trésoreries fragiles en l'absence de réserves constituées, et la prise en compte dans le plan de financement de l'exploitation de la protection contre les aléas. Enfin, certaines aides à l'investissement, y compris celles impliquant des avantages fiscaux, pourraient être liées à la souscription de l'assurance climatique socle.

Les assureurs poursuivent d'ailleurs, eux aussi, leurs réflexions et leurs calculs sur les moyens d'améliorer les dispositifs existants. À titre d'illustration, pour l'un des principaux acteurs du marché, l'analyse rétrospective des 5 dernières années ne fait ressortir un équilibre financier de l'activité d'indemnisation des aléas climatiques, que si l'on exclut les frais de fonctionnement. Encourager le développement des mécanismes assurantiels conduit donc à mobiliser, d'une façon ou d'une autre, des subventions de la puissance publique. Pour ce faire, il serait d'ailleurs opportun que les autorités européennes consentent à ce que le taux de franchise passe de 30% à 20%.

D'une façon générale, **M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture**, a considéré que les conditions nécessaires au développement des assurances agricoles impliquent, sur un plan commercial, de dégager un équilibre entre, d'une part, le niveau de la franchise, dont le seuil ne doit pas être fixé à un niveau dissuasif et d'autre part, le montant des cotisations encaissées, qui doit être à la fois raisonnable et suffisant pour permettre une indemnisation substantielle des sinistres. Au total, il convient qu'un maximum d'agriculteurs trouve un intérêt personnel à s'engager dans ce type de dispositif. En contrepartie, l'assureur y gagnera un équilibre économique pour son activité, qui bénéficiera alors d'une double assise : grâce au nombre et à la diversification du profil des personnes assurées. *A contrario*, le scénario le plus défavorable consisterait à ce que seul un nombre limité d'exploitants - ceux ayant l'activité la plus risquée - ne souscrive aux produits assurantiels. Naturellement, aucun assureur privé ne saurait développer durablement une offre commerciale, s'il ne peut escompter séduire qu'une population d'affiliés limitée et comportant, pour l'essentiel, des « moins bons risques ».

M. Daniel Gremillet, rapporteur, a estimé que même si l'on parvenait à régler le problème du seuil de franchise - aujourd'hui manifestation trop élevée - en la ramenant de 30% à 20%, il resterait celui des références historiques utilisées par les assureurs. En effet et plus encore à la lumière des événements climatiques de l'année 2016, la prise en compte de plusieurs (très) mauvaises années dans la moyenne olympique du rendement de référence réduit fortement l'attractivité de l'offre contrat multirisques climatiques : avec des primes en augmentation et une indemnisation moins favorable (via la diminution du capital garanti) il n'est guère étonnant que de moins en moins d'exploitants agricoles s'assurent en 2017, d'autant plus que beaucoup d'entre eux sont pénalisés par une trésorerie exsangue.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Faut-il, pour l'avenir, donner la priorité au contra-cyclique ? Que pensez-vous *a contrario* de l'idée qui consisterait à développer des mécanismes assurantiels au sein de la PAC ?

Après avoir souligné tout l'intérêt du débat en cours portant sur l'alternative entre l'assurance et le contra-cyclique, **M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture**, a fait valoir que l'APCA n'a pas encore pris position sur le sujet. Il a ensuite considéré que l'économie générale du système contra-cyclique imaginé par le groupe de réflexion Momagri apparaît intéressante. Pour autant, deux points en particulier suscitent des interrogations : la compatibilité de ce dispositif avec la règle de l'annualité budgétaire, ainsi que le niveau envisagé pour les prix d'équilibre de certaines grandes cultures, qui pourrait être de nature à susciter des effets d'aubaine dans les nouveaux États membres.

D'une façon générale, l'approche de la couverture des risques doit être élargie au risque économique et reposer, non pas sur une solution unique, mais sur une « boîte à outils » diversifiée.

En 2015/2016, les dispositifs existants ont fait preuve de leur inefficacité face à la volatilité des prix des matières premières. L'instrument de stabilisation du revenu (ISR), issu de la dernière réforme de la politique agricole commune, pourrait donc voir élargi son champ d'application. Dans un contexte où la société civile tend à remettre en question la légitimité des aides directes, le recours à l'ISR justifie d'ailleurs vis-à-vis de l'opinion publique le versement d'une partie des aides dans des contextes de prix difficiles. Cela permettrait également d'introduire une composante contra-cyclique dans les aides, tout en respectant le principe d'annualité budgétaire.

Le choix d'un indicateur de revenu apparaît judicieux, afin de prendre en compte les variations de prix des intrants agricoles - et pas seulement celles des produits - dans la constitution du revenu agricole. Il faudrait toutefois réintroduire dans ledit revenu, les montants issus des dispositifs assurantiels climatiques et sanitaires réellement versés (pour les agriculteurs assurés), ou calculés selon des barèmes moyens (pour les agriculteurs non assurés). L'objectif consisterait à viser une bonne complémentarité entre les différents outils, en évitant tout recoupement et risque de concurrence.

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture a estimé que les dispositifs d'aides contra-cycliques adoptés aux États-Unis mériteraient d'être expertisés, ne serait-ce que pour identifier les raisons pour lesquelles leur transposition en Europe ne serait pas envisageable. L'obstacle de l'annualité budgétaire pourrait être partiellement levé, en tenant compte des mécanismes de type stabilisateur et d'une programmation budgétaire pluriannuelle.

Rappelant que l'APCA n'a pas encore arrêté l'orientation qui sera la sienne sur la question du contra-cyclique, **M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture** a observé qu'il conviendra de dégager des moyens financiers suffisants pour la future PAC. Au surplus, l'hypothèse d'un transfert entre « piliers » pour éventuellement développer la dimension assurantielle de la politique agricole commune, n'apparaît guère aisée à mettre en œuvre, tant les agriculteurs ont besoin du soutien fort du « premier pilier », face aux crises qui se succèdent.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Que pensez-vous du rapport de la Task force sur les marchés agricoles, publié en novembre 2016 et en particulier des passages portant sur les questions des pratiques commerciales déloyales, du droit de la concurrence, de la gestion des risques et de l'innovation ?

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture a considéré que ce rapport contribue utilement au débat public sur la question de la répartition de la valeur ajoutée : les pouvoirs publics devraient effectivement davantage contrôler certaines pratiques du secteur de la distribution, qui pénalisent nombre d'exploitants agricoles. En ce qui concerne la recherche et l'innovation, la future PAC pourrait davantage encourager le recours aux nouveaux matériaux, comme par exemple le parpaing végétal.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Comment améliorer les dispositifs fiscaux pour que se développe l'épargne de précaution, tant au niveau des exploitations elles-mêmes, que des filières et des coopératives ?

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture a observé que la gestion du risque économique pourrait être améliorée, par la mise en œuvre d'aides contra-cycliques au niveau individuel. Dans cet objectif, il serait envisageable de prévoir une mise en réserve annuelle des droits à paiement de base (DPB), suivant des modalités flexibles de réintégration. On pourrait également songer à améliorer l'actuelle déduction pour aléas (DPA), qui sous forme d'épargne de précaution défiscalisée, voit son utilisation entravée par plusieurs « freins », en particulier des conditions de durée de réintégration restrictives, ainsi que l'inadaptation des seuils à la taille de l'entreprise et aux différentes filières.

La DPA pourrait être rendue plus attractive si les conditions de réintégration à l'exercice étaient assouplies (éventuellement, sans rémunération de l'épargne, pour obtenir en contrepartie davantage de souplesse en matière de réintégration) et le montant du plafond augmenté. La déduction pour aléas pourrait aussi être rendue obligatoire.

Les solutions qui peuvent être trouvées ne relèvent donc pas uniquement de l'Union européenne. Il convient aussi d'utiliser toutes les opportunités au niveau national pour soutenir notre agriculture, en particulier la fiscalité des exploitations agricoles, l'amélioration de l'organisation économique, du partage de la valeur ajoutée et la répartition des risques dans la chaîne alimentaire via une « contractualisation intelligente ». Les systèmes assurantiels, voire les fonds de mutualisation, devraient aussi mieux tenir compte des efforts des agriculteurs pour limiter les risques (diversification, irrigation, filets paragrêle ...).

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture a fait valoir que développer l'épargne de précaution suppose aussi qu'il y ait suffisamment de « bonnes années », ce qui n'apparaît pas évident au regard des crises agricoles qui se sont succédées en 2015/2016.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Que pensez-vous des dispositions du « règlement Ominibus » en cours de discussion ?

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture a indiqué que les propositions de la Commission européenne ont été globalement bien accueillies par l'APCA. Cette dernière a formulé, toutefois, des demandes de modification consistant à :

- améliorer les outils de gestion des risques (assurance récolte, fonds de mutualisation sanitaire et environnemental) du « second pilier » de la PAC et à abaisser leurs seuils de franchise à 20% ;
- ouvrir la possibilité de déclenchement de l'Instrument de Stabilisation du Revenu sur la base d'indices, afin d'indemniser plus rapidement les exploitants agricoles ;
- pouvoir abonder les fonds avec des crédits PAC, et ce a priori, plutôt qu'a posteriori.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Quel bilan tirez-vous du verdissement de la PAC 2014-2020 ? Jugez-vous souhaitable de faire évoluer le paiement vert ? Si oui comment ?

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture a rappelé que, lors de la dernière réforme de la politique agricole commune, le « verdissement » fut la contrepartie politique de la relative préservation du niveau de l'enveloppe budgétaire pluriannuelle.

Le « verdissement » est un dispositif appliqué sur l'ensemble du territoire de l'Union, laissant peu de place au principe de subsidiarité. Des mesures simples peuvent avoir un effet levier important à l'échelle européenne, ce que les chambres d'agriculture ont toujours apprécié favorablement.

En dépit de réticences initiales, les efforts réalisés par les agriculteurs ont été très conséquents. Cela étant, il serait judicieux de ne pas ajouter de nouvelles contraintes environnementales, en misant désormais plutôt sur les incitations au développement de la bioéconomie. À l'avenir, il faudrait que le « verdissement » ne soit plus lié à une démarche obligatoire susceptible d'être sanctionnée, mais soit associée à une rémunération positive des services rendus par les agriculteurs, notamment la mise en place des prairies permanentes, des surfaces d'intérêt écologique (SIE), ou la diversité des assolements.

M. Claude Cochonneau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture a regretté que la Commission européenne semble s'orienter trop rapidement vers des propositions consistant à supprimer l'utilisation des produits phytosanitaires sur les SIE « cultures fixatrices d'azote ». Cette démarche serait prématurée : avec un recul de seulement deux ans, il est impossible d'évaluer l'impact, sur la diminution des intrants, des changements de pratiques et les effets des nouvelles rotations. L'enjeu du « verdissement », pour les exploitations agricoles européennes, porte sur la réduction progressive de l'utilisation des produits phytosanitaires et des fertilisants minéraux. Dans cet objectif, il apparaît préférable de ne pas modifier prématurément la réglementation applicable.

M. Thierry Fellmann, directeur économie des agricultures et des territoires de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, a souligné que les différences entre les exigences environnementales du premier et du second pilier sont essentiellement de nature budgétaire : les secondes sont cofinancées par les États membres, pas les premières.

M. Daniel Gremillet, rapporteur, a ensuite observé que la définition du « statut de l'agriculteur » mérite elle aussi une réflexion approfondie, d'autant plus que ces termes n'ont pas la même signification partout dans l'Union.

Au terme de cette audition, **M. Daniel Gremillet, rapporteur**, a souligné que l'ensemble des acteurs du monde agricole français, ainsi que les intervenants publics, auraient grandement intérêt à se positionner rapidement, pour être en mesure de « peser » sur les choix qui seront effectués, au niveau européen, pour l'avenir de la PAC après 2020. En prévoyant de publier son rapport fin juin/début juillet 2017, le groupe de suivi du Sénat entend y contribuer.

Enfin, au-delà de la prise en compte de ces contraintes de calendrier, **M. Daniel Gremillet, rapporteur**, a estimé qu'il faudrait également que les acteurs français de ce dossier n'agissent pas de façon dispersée, voire se contredisent. À l'instar de ce qui est le cas pour d'autres États membres, comme l'Irlande, il serait hautement souhaitable qu'à Paris se dégage *in fine* un consensus et que les Français sachent parler à Bruxelles « d'une seule voix ».

