



COMMISSION DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Paris, le 26 avril 2017

COMPTÉ RENDU RÉSUMÉ DE L'AUDITION DU 25 AVRIL 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 25 avril 2017, à l'audition de M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech).

GROUPE DE SUIVI SUR
LA RÉFORME DE LA
POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE

17-178

◆
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, comment améliorer les instruments d'intervention et assurer plus rapidement leur mise en œuvre ?

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), a considéré que la crise laitière a été particulièrement mal gérée par l'Union européenne, jusqu'au troisième plan d'aide de juillet 2016 (de réduction volontaire de la production), au point d'apparaître comme un véritable cas d'école de ce qu'il faudrait éviter de faire. Au surplus, on a privilégié des mesures curatives, plutôt que d'agir de façon préventive. Enfin, les anticipations des conditions de marché, sur lesquelles reposait la décision de mettre fin aux quotas laitiers à compter du 1^{er} avril 2015, se sont avérées totalement erronées. Pensant bénéficier de prix très élevés, les acteurs économiques de nombreux pays avaient fait part de leur intention d'accroître fortement leur production. Il en est résulté un effondrement des prix.

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

M. Henri Cabanel, Sénateur, a relevé la fragilité financière d'un très grand nombre d'agriculteurs : beaucoup ne peuvent faire face à une succession d'évènements climatiques exceptionnels. Deux mauvaises années consécutives peuvent réduire à néant les efforts réalisés dans des exploitations rentables.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), en est convenu, tout en faisant observer qu'il existe également des différences entre les cultures et les productions. S'agissant des céréales, en particulier, on enregistre généralement sept bonnes années sur dix.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Quelles seraient, selon-vous, les grandes orientations à mettre en avant, dans la perspective de la prochaine réforme de la PAC, à l'horizon 2020 ?

Contrairement aux importants travaux préparatoires qui avait été conduits très en amont de la précédente réforme, à compter de 2008/2009, aussi bien au niveau des institutions européennes, des États membres, des organisations professionnelles et syndicales, des cercles de réflexion (think tank), que des Organisations Non Gouvernementales (ONG), **M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech)**, s'est inquiété de la faible qualité du débat actuel sur l'avenir de la Politique Agricole Commune. En dépit du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, il n'existe pas de consensus (minimum) sur les orientations à mettre en œuvre à l'horizon 2020/2021. En outre, la Commission européenne ne cherche pas à se positionner comme une force de proposition.

En France, les discussions semblent porter essentiellement sur le débat entre mécanismes assurantiels et contra-cycliques. Or, en matière d'aides contra-cycliques, pas moins de 13 dispositifs de stabilisation des cours ont été mis en œuvre depuis les années 1960, avec des résultats mitigés. Il est difficile d'agir avec efficacité quand les prix sont au plus haut. Les agriculteurs ont besoin de règles claires, lisibles et fixées à l'avance. Sur le plan de l'organisation et des structures, cela supposerait sans doute de créer une agence indépendante, ce qui manquerait pas de susciter des réticences de la part de la DG AGRI de la Commission européenne. Enfin, au-delà de l'exemple emblématique du lait, les différentes productions agricoles se prêteraient plus ou moins bien à de tels mécanismes contra-cycliques.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), a ensuite fait valoir le besoin de (re)légitimer les aides de la PAC. En dépit des multiples réformes réalisées depuis 1992, la question demeure largement posée.

Deux orientations pourraient y contribuer : la préservation du potentiel de production, d'une part, le développement de l'innovation, d'autre part.

Sur ce dernier point, néanmoins, il convient de ne pas surestimer le potentiel de développement du « bio » à une trop grande échelle. En effet, les exploitants y gagnent, et c'est heureux, des prix plus élevés. Pour autant, il résulte du passage au « bio » une diminution importante des rendements en Europe. Et toutes les productions ne peuvent pas être converties en productions biologiques. Il y a donc un risque de transfert à l'étranger, notamment en Amérique du Sud, des

cultures les plus consommatrices de produits phytosanitaires. Sur le plan de l'environnement au niveau international, l'apport du « bio » serait donc ambigu.

En ce qui concerne la préservation du potentiel de production, les syndicalistes agricoles tendent, souvent, à sous-estimer les difficultés que nous devons affronter. D'ores et déjà, on estime à 18% la proportion des sols arables dégradés dans notre pays. Inévitablement, la dégradation des écosystèmes présentera un coût, que la gratuité de beaucoup de facteurs de production tend à masquer. Dès les années 1980, le premier président-directeur général de l'Inra, M. Jacques Poly avait justement fait valoir la nécessité d'une « *agriculture raisonnée* (..) *plus économe et plus autonome* ». Promouvoir cette orientation sera une œuvre de longue haleine. On peut d'ailleurs se féliciter de progrès en ce sens, dans les programmes d'enseignement des lycées agricoles.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), a ensuite considéré que si la PAC a besoin de subsidiarité, le degré élevé de décentralisation qui en résulte comporte un risque élevé de distorsion de concurrence. Il en va ainsi, notamment, pour les aides mises en place en Allemagne, en faveur de la diversification des ressources des exploitations agricoles dans le domaine du biogaz.

M. Franck Montaugé, Sénateur, s'est interrogé sur les conséquences de la volatilité des produits agricoles. Il a également rappelé qu'il avait été à l'origine, avec ses collègues Henri Cabanel et Didier Guillaume, du dépôt d'une proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture. Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 30 juin 2016, puis transmise à l'Assemblée nationale.

Elle poursuivait deux objectifs majeurs : offrir de nouveaux outils aux agriculteurs pour prévenir et gérer les risques, d'une part, poser les bases du débat sur la future réforme de la politique agricole commune d'après 2020, d'autre part.

Il y est notamment proposé :

- de mettre en place un fonds de stabilisation des revenus agricoles ;
- de mettre en œuvre des expérimentations visant à concevoir et évaluer des mécanismes de gestion des risques économiques agricoles ;
- de préciser que le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) intervient chaque année, en complément des aides européennes, jusqu'à concurrence de ce plafond ;
- et d'augmenter la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), a estimé qu'il conviendrait de mettre en place un système d'alerte au niveau de la Commission européenne, ou mieux encore, dans le cadre d'une structure « ad hoc » indépendante, à la manière d'une banque centrale.

Il a également considéré que l'embargo russe sur les produits agroalimentaires aurait normalement dû conduire l'Union européenne à activer le mécanisme de réserve de crise agricole, alimenté par un prélèvement sur les aides directes. Cela n'a pas été le cas, car, en dépit des circonstances, il a été préféré de restituer *in fine* ces sommes aux agriculteurs.

En outre et d'une façon générale, il faudrait également développer, parallèlement, l'assurance climatique, les fonds de mutualisation, ainsi que les outils fiscaux. L'efficacité d'un dispositif est conditionnée à l'intérêt personnel que les agriculteurs peuvent trouver à y avoir recours. Une incitation fiscale aurait un impact supérieur à celui d'un dispositif contra-cyclique.

S'agissant des aides directes, **M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech)**, s'est déclaré favorable à un recouplage des aides pour certaines productions fragiles, comme les oléagineux.

Questions de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Le Farm Bill américain est-il une source d'inspiration transposable en Europe ?

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), a jugé que l'économie générale du Farm Bill ne justifierait sans doute pas d'être transposée en Europe. Les agriculteurs américains apparaissent, certes, couverts contre de nombreux risques et aléas. Pour autant, ces dispositifs ne semblent pas efficaces, au regard des dépenses importantes, et imprévisibles qu'ils occasionnent dans un cadre pluriannuel. Il ne faut pas non plus mésestimer les difficultés posées à l'égard des engagements pris dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

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. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes, a souligné que l'existence de seulement quatre centrales d'achat pèse sur le partage de la valeur ajoutée, au détriment des agriculteurs français. Puis, il a salué l'inflexion proposée par le rapport de la « Task force », qui consiste à adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles, en lieu et place de la démarche inverse. Enfin, il s'est réjoui que les institutions européennes semblent, par là même, renouer avec l'esprit de la PAC d'origine.

Après avoir indiqué qu'il n'est pas lui-même un expert de ces questions, **M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech)**, a exprimé son attachement de principe à la notion de concurrence. Toutefois, en pratique, les modalités de cette politique publique mériteraient d'être améliorées, comme le montre, à l'évidence, l'exemple des quatre centrales d'achat, pour nos agriculteurs. Plus largement, ces derniers souffrent de se trouver en position de faiblesse dans leurs relations contractuelles. Ils sont d'autant moins enclins à utiliser les procédures anticoncurrentielles à leur disposition qu'ils craignent de faire l'objet d'un déférencement de la part des distributeurs.

Cette situation anormale n'est pas propre à la France : il en va de même dans d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni.

D'une façon générale, un juste équilibre doit être trouvé, car les restrictions à la concurrence peuvent pénaliser, à l'inverse, les consommateurs. À titre d'illustration, on constate que les prix élevés des fruits et légumes en France conduisent les jeunes actifs (de 18 à 24 ans) à renoncer à acheter des produits frais. En définitive, le problème de la « fixation du niveau du curseur » entre les impératifs contradictoires de la politique de la concurrence n'apparaît guère aisé à trancher.

M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes, a souligné qu'aux États-Unis aussi cette question a nourri, depuis fort longtemps, le débat public : dès 1922, en adoptant le Capper-Volstead Act, le Congrès américain avait permis aux agriculteurs de déroger au droit de la concurrence, pour constituer des associations de producteurs et des coopératives.

