



COMMISSION DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Paris, le 28 novembre 2018

COMMISSION DES
AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

**COMPTE RENDU RÉSUMÉ DE L'AUDITION DU 6 NOVEMBRE 2018
PAR LE GROUPE DE SUIVI SUR LA RÉFORME DE LA PAC**

Le groupe de suivi sur la réforme de la Politique agricole commune (PAC) a procédé, le 6 novembre 2018, à l'audition de M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII.

GROUPE DE SUIVI SUR
LA RÉFORME DE LA
POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE

18-568



M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII a observé, au préalable, que l'agriculture française enregistre, depuis la fin des années 1990, un net décrochage à l'intérieur de l'Union européenne. L'écart apparaît particulièrement significatif vis-à-vis de l'Allemagne, ou du Royaume-Uni, dont les performances à l'exportation se sont accrues dans la plupart des secteurs. Il en va de même pour les Pays-Bas, ou le Danemark.

Ces indicateurs inquiétants touchent plus particulièrement les productions intensives en main d'œuvre, comme les fruits et légumes, ou la pêche, ou encore la filière viande, dont les abattoirs ne sont plus compétitifs. S'y ajoutent les difficultés structurelles de l'industrie agroalimentaire, ou la récente crise du lait. Dans ce contexte général défavorable, certains secteurs ont mieux résisté, du moins jusqu'à récemment : il s'agit des filières sucre et oléoprotéagineux.

D'une façon générale, les difficultés de l'agriculture française résultent, pour une bonne partie, d'un problème de positionnement : il semble que notre pays, en privilégiant souvent les produits de moyenne gamme, n'arrive pas à valoriser ses atouts. A contrario, le Danemark parvient à exporter de la viande de porc à forte valeur ajoutée, ce qui n'est pas le cas des groupes français, faute de stratégie internationale et en raison de leur taille (moyenne) plus faible. S'y ajoute l'impossibilité de faire face à la concurrence des abattoirs situés dans l'est de l'Allemagne, qui ont massivement recours à une main d'œuvre de travailleurs détachés. Dans le secteur de la viande toujours, l'outil industriel français est menacé d'obsolescence faute d'investissements suffisants : à titre d'illustration, il n'existe aucun équivalent dans notre pays, à l'exception peut-être du groupe Leclerc, aux abattoirs ultra modernes néo-zélandais. On retrouve d'ailleurs ce même problème de taille critique dans le secteur de l'élevage.

La France compte, dans l'agro-alimentaire, beaucoup de Petites et moyennes entreprises (PME), qui innovent peu et qui n'ont pas l'habitude d'agir de façon coordonnée sur les marchés extérieurs, comme cela peut être le cas des entreprises allemandes qui « chassent en meute ». Nos entreprises agro-alimentaires gagneraient pourtant à agir de concert sur les marchés extérieurs, en structurant leur action sur le modèle du « Comité Colbert », dans le secteur du luxe.

À ces handicaps s'ajoute le choix de trop privilégier la carte des indications géographiques (IG), lesquelles ne constituent pas la panacée sur le marché intérieur et ne sont pas si facile à « vendre » à l'exportation. Ainsi, par exemple, l'IG Beaufort se révèle-t-elle payante pour les producteurs de ce fromage, tandis que celle de Salers l'est beaucoup moins pour leurs homologues du Cantal.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII a rappelé que ce diagnostic d'ensemble figurait déjà dans l'étude publiée, en 2015, par le Conseil d'analyse économique « *Comment expliquer les contre-performances de l'agriculture française ?* ». Le constat établi alors demeure, aujourd'hui encore, largement valable. Quelques évolutions favorables sont toutefois intervenues : la dynamique des importations de porc en provenance d'Espagne semble enrayée, de même que celle des produits laitiers allemands.

Dans ce contexte, plusieurs initiatives récentes, tant au niveau national qu'europpéen, permettent d'espérer une amélioration de la situation de nos agriculteurs. Il s'agit, tout à la fois, du règlement dit « Omnibus » (UE) 2017/2393 du 13 décembre 2017, des travaux des États généraux de l'alimentation, complétés par les dispositions de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 (dite « EGALIM ») pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable. Ces démarches s'inscrivent dans la bonne direction, en cherchant à favoriser une meilleure répartition de la valeur ajoutée. Mais, il ne faut pas en attendre, à elles seules, un « miracle », comme le montre le secteur des fruits et légumes, qui bénéficie d'ores et déjà de larges dérogations au droit commun de la concurrence, sans grande réussite collective.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII a ensuite fait valoir que l'engouement récent des consommateurs pour les produits « bio » n'avait pas été anticipé dans toute son ampleur. Cette tendance pourrait représenter, à terme, une réelle opportunité pour nos agriculteurs, en raison des fortes garanties de traçabilité offertes par nos productions, de même que de la grande visibilité internationale de nos terroirs. Ainsi, les exploitants du bassin de la Dordogne s'efforcent-ils actuellement de bâtir une nouvelle filière « bio » sur leur territoire.

Pour autant, l'avenir de l'agriculture française ne peut reposer uniquement sur une stratégie de montée en gamme et de promotion de la qualité, en faisant l'impasse sur les gros volumes, ou sur les productions dites « standard », au risque de favoriser les importations à bas coût. L'évolution récente de la consommation de poulet illustre parfaitement ce danger : s'agissant des produits frais, nos productions nationales dominent toujours dans les préférences des consommateurs, mais cet avantage a été réduit à néant, pour les produits congelés, ou la restauration collective, secteurs dans lesquels les produits brésiliens ou thaïlandais, de moindre qualité mais moins chers, ont remplacé les poulets français.

D'une façon générale, les spécificités de chaque filière expliquent aussi largement les différences enregistrées en termes de performances économiques : là où la conflictualité est traditionnellement forte, à l'instar de la viande ou du lait, les difficultés économiques et sociales des producteurs sont les plus élevées.

S'agissant des propositions formulées par la Commission européenne destinées à préfigurer la prochaine réforme de la Politique agricole commune (PAC), **M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII** a fait part de ses fortes interrogations. Certes, les contraintes, notamment budgétaires, sont importantes et, dans ce contexte, la Commission européenne fait probablement au mieux. Sous le bénéfice de ces observations, l'élément le plus important réside dans le manque de volonté commune des États membres, quant à la définition d'une vision partagée pour l'avenir de l'agriculture européenne. Ce problème n'est d'ailleurs pas récent : en septembre 2008 déjà, les démarches entreprises par M. Michel Barnier, alors ministre français de l'Agriculture, à l'occasion d'une réunion informelle, à Annecy, de ses homologues, pour parvenir à dégager un consensus sur cette question décisive avaient échoué. Cet échec apparaît rétrospectivement comme un signe avant-coureur des difficultés actuelles.

Les idées avancées le 1^{er} juin 2018 par la Commission européenne dans la perspective de la prochaine réforme de la PAC conduiraient, pour ainsi dire, à une Politique agricole commune entièrement optionnelle. Cela serait le cas, en particulier, pour les mesures environnementales, avec un risque avéré de dumping au sein du marché unique. Certains États membres, comme la Pologne, ne cachent pas leur intention d'utiliser massivement les aides du « second pilier », non pas pour protéger l'environnement, mais pour amplifier les investissements dans les capacités de production. Dès lors, le risque d'une course au « moins disant » environnemental serait bien réel, au détriment des pays de l'Union les plus vertueux, dont le nôtre. Dans ces conditions, il deviendrait difficile, sinon impossible, de mener à bien à la transition agro écologique que les pouvoirs publics souhaitent pour l'agriculture française.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII a ensuite observé que le panorama général de l'agriculture française recouvre une grande diversité de situations individuelles et varie sensiblement suivant les régions. Certains producteurs tirent mieux leur épingle du jeu. D'autres s'en sortent même très bien, par leur effort d'innovation, la qualité de leurs productions, ou parce qu'ils sont su trouver une « niche » bien identifiée par les consommateurs.

On ne peut toutefois qu'être frappé par la situation des grandes cultures dans le Bassin parisien et ses alentours, jadis prospères et aujourd'hui fragilisées. La diffusion du « modèle francilien » est remise en cause par une conjonction de facteurs défavorables : coût des intrants, augmentation de la facture des produits phytosanitaires, poids de l'endettement et diminution des prix.

M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes, a confirmé qu'en marge des derniers échanges intervenus dans le cadre du forum du « Triangle de Weimar » certains responsables polonais ont donné le sentiment de se désintéresser de l'environnement.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des Affaires économiques, a déploré qu'un processus de « déconstruction » de la PAC soit manifestement à l'œuvre : les responsables des États membres ne débattent généralement que du niveau du futur budget, au lieu de réfléchir à des objectifs partagés. Il existe une réelle incapacité à se mettre d'accord sur ce que l'on veut pour notre agriculture.

M. Pierre Cuypers a déclaré être dans l'impossibilité de se résoudre à l'idée que l'on ne puisse pas inverser le cours des choses. Faut-il en arriver à souhaiter trouver des failles, pour que cette prochaine réforme de la PAC n'ait pas lieu ?

M. Henri Cabanel a lui aussi regretté que la question de la Politique agricole commune fasse l'objet d'un tel désintérêt au sein de l'Union, alors que les autres grandes puissances, à commencer par la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Brésil et la Russie ont, à l'inverse, massivement accru leurs concours à l'agriculture, depuis le début des années 2000.

M. Laurent Duplomb a souhaité que survienne une prise de conscience collective, un « électrochoc », face à la perspective d'une renationalisation de la PAC. Il a ensuite déploré ce qu'il a qualifié « d'écologie punitive », aussi bien dans le domaine des pesticides que des abattoirs. Il a également fait valoir que les conditions de concurrence ne sont souvent pas équitables au sein du marché unique : ainsi, par exemple, comment les producteurs français de pomme peuvent-ils vendre leurs produits à 2,50 euros le kilo, lorsque les pommes polonaises le sont à 0,99 euros ? Reste, enfin, la question de la date de mise en œuvre de la prochaine réforme de la Politique agricole commune : au lieu de l'horizon 2020, il semble que l'on s'oriente plutôt, comme le demandent certains parlementaires européens, sur la date de 2023.

M. Daniel Gremillet a déploré que la PAC, politique fondatrice de l'Union européenne, fasse l'objet d'une absence de stratégie à long terme. Pourquoi un tel manque d'ambition ? Pourquoi la France est-elle si timide dans cette négociation ? Il semble, hélas, que les Européens aient oublié que leurs ancêtres ont eu faim durant les deux conflits mondiaux.

M. Pierre Louault a souligné le fort décalage existant entre les aspirations des consommateurs, en termes de qualité et d'exigences environnementales, et les prix qu'ils acceptent de payer en contrepartie. Les agriculteurs français ne peuvent atteindre des standards de production aussi élevés, tout en demeurant rémunérés au niveau des cours mondiaux : dans ces conditions, notre agriculture n'est tout simplement plus compétitive. La recherche d'une montée en gamme des productions, ainsi que la promotion du « bio » ne sauraient satisfaire qu'une minorité de consommateurs : les contraintes de pouvoir d'achat de 60% à 70% des Français sont telles, en effet, que la plus grande partie de nos concitoyens n'ont d'autre choix que de recourir, pour s'alimenter, à des produits de masse bon marché. Ce segment de marché sera-t-il laissé à l'avenir aux seules importations ? Au surplus, près de 40% des produits « bio » consommés en France sont actuellement, eux aussi, importés.

M. Joël Labbé a considéré, pour sa part, que la situation actuelle traduit fondamentalement un constat d'échec pour la Politique agricole commune, dont nos agriculteurs payent aujourd'hui le prix. La dérégulation maximale qui a

été mis en œuvre avec constance a débouché sur un effondrement de la biodiversité. Dans ces conditions, l'adoption de règles environnementales strictes apparaît indispensable, même s'il faut bousculer certaines habitudes. Il en va aussi de la santé de nos agriculteurs. Fondamentalement, la question qui se pose est celle du paiement des services environnementaux rendus à la collectivité.

M. Franck Montaugé a déploré que les peuples européens aient perdu le sens de la construction européenne. Nos concitoyens se focalisent sur la question alimentaire. Toutefois, il ne faut oublier la question autosuffisance alimentaire, ainsi que les implications géopolitiques de l'agriculture.

M. Joël Labbé a fait également valoir les incohérences de l'actuelle PAC : ainsi, par exemple, importe-t-on massivement du soja américain, lequel est produit à 80% à l'aide d'Organismes génétiquement modifiés (OGM). Il s'est également interrogé sur le plan protéines, ou sur les importations de volaille qui couvrent, dans notre pays, 45% de notre consommation.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII a considéré que l'état des sols et, d'une façon générale, la situation de l'environnement sont préoccupants, au point que les rendements à l'hectare tendent désormais à stagner.

Il a également fait valoir que ce panorama d'ensemble, globalement sombre, de l'agriculture française ne doit pas faire oublier une autre tendance, à l'inverse encourageante : on constate, en effet, depuis plusieurs années, un réel engouement de nombreux jeunes pour l'agriculture et pour la recherche agricole au sens large. Sur le terrain, on observe également de nombreux projets innovants.

Au total, l'agriculture française continue à bénéficier, du moins jusqu'à présent, d'un fort soutien de la puissance publique : en moyenne, les aides de la PAC et les aides nationales, représentent environ 30.000 euros par exploitation, complétées par 3.000 euros de défiscalisation. S'y ajoutent, chaque année, plusieurs milliards d'euros de transferts, destinés à équilibrer les prestations de Sécurité sociale perçues par les agriculteurs et les salariés agricoles.

M. Jean Bizet, président de la commission des Affaires européennes, a estimé qu'au-delà des Organisations de producteurs (OP) et des associations d'OP existantes, l'Union européenne pourrait utilement s'inspirer de l'exemple des États-Unis qui vont jusqu'à autoriser, et ce depuis 1922, les ententes dans le secteur agricole. La France devrait agir comme une force de propositions dans ce domaine, car les débats sur l'avenir de la PAC ne doivent pas se focaliser exclusivement sur le niveau du budget 2021/2027 : en dernière analyse, l'argent n'est plus l'alpha et l'oméga de la Politique agricole commune.

M. Jean-Christophe Bureau, professeur d'économie à AgroParisTech et chercheur associé au CEPII a estimé que beaucoup a déjà été fait pour favoriser les OP. Mais, l'exemple des fruits et légumes, montre aussi que des prix élevés pénalisent une bonne partie des consommateurs : les jeunes, en particulier, se détournent des produits frais, faute de moyens financiers. Assurément, la question est complexe. Il n'y a pas de solution unique aux multiples problèmes rencontrés par l'agriculture française.

