



COMMISSION DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Paris, le 28 décembre 2018

COMMISSION DES
AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

**COMPTE RENDU RÉSUMÉ DE L'AUDITION DU 5 DÉCEMBRE 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 5 décembre 2018, à l'audition de M. Jean-Marie Seronie, consultant et auteur de l'ouvrage « *L'agriculture française : une diva à réveiller ?* »

GROUPE DE SUIVI SUR
LA RÉFORME DE LA
POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE

19-001

◆

M. Jean-Marie Seronie, consultant, a observé, à titre liminaire, que l'agriculture française est manifestement confrontée, depuis le début des années 1990, à un problème de compétitivité. Selon les filières, les exploitants agricoles et ou les transformateurs sont plus ou moins affectés, mais la tendance générale négative est nette. Analyser ce phénomène suppose, tout à la fois, de prendre en compte l'évolution des volumes produits, des prix de vente et des charges.

Depuis l'an 2000, la production de la « ferme France » stagne : un effet volume défavorable joue manifestement à plein. Parallèlement, les prix réels (hors inflation) des produits agricoles ont eu à tendance à diminuer jusqu'en 2008, avant d'amorcer une légère remontée au cours des dix années suivantes, en dépit de fortes variations annuelles. Ces informations proviennent d'indices agrégés, calculés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Dans ce contexte, si les revenus de la « ferme France », c'est-à-dire de l'ensemble de notre agriculture, sont globalement stables depuis 2006, ceux des agriculteurs français se sont accrus, en moyenne, d'environ 20%. Ce paradoxe apparent s'explique par la diminution régulière des actifs agricoles.

En résumé, les gains de compétitivité de la « ferme France » s'expliquent, pour ainsi dire exclusivement, depuis le début des années 2000, par la diminution tendancielle du nombre des agriculteurs. Au demeurant, on constate de forts écarts de performance entre les exploitants, quels que soient les productions et les territoires. Ces écarts croissants résultent pour une bonne part de la volatilité élevée des prix agricoles, de plus en plus perceptible en Europe, du fait des réformes successives de la Politique agricole commune (PAC), lesquelles ont cherché à promouvoir les mécanismes de marché.

M. Jean-Marie Seronie, consultant, a considéré que l'agriculture française a pour ainsi dire « changé d'ère » depuis la fin des années 1990. La « ferme France » ne peut plus être gérée de la même façon que par le passé, avec des variations beaucoup plus importantes des prix d'achat des intrants et des prix de vente. En outre, le système d'accompagnement des agriculteurs et de diffusion des innovations technologiques semble aussi moins performant. Enfin, on ne peut que constater que nos principaux voisins et partenaires, à commencer par l'Allemagne et l'Espagne ont su, beaucoup mieux que la France, tirer profit des réformes successives de la PAC intervenues depuis 1992. Nous devrions pourtant parvenir, nous aussi, à nous adapter mieux et plus rapidement au nouveau contexte international et européen. La Politique agricole commune nous laisse, pour cela, certaines marges de manœuvre, que nous devrions mieux exploiter.

M. Jean-Marie Seronie, consultant, a émis l'hypothèse que ces performances françaises moins bonnes que dans le reste de l'Union s'expliquent par le fait que notre agriculture n'ait finalement jamais totalement accepté la fin de la PAC administrée en 1992, pour en arriver à une Politique agricole commune fondée sur les règles de l'économie de marché. À titre d'illustration, l'adaptation de plusieurs de nos filières à des changements pourtant annoncés de longue date, comme par exemple la fin des quotas laitiers, n'a été que tardive et insuffisante. Il en est allé de même pour la filière volaille, qui a utilisé jusqu'à la dernière extrémité l'ancien système de restitutions à l'exportation. Enfin, il est permis de penser que le dispositif de couplage des aides a en partie « anesthésié » la filière de la viande bovine, dont la situation générale apparaît aujourd'hui incohérente : nous exportons en grand nombre des animaux vivants sans les valoriser, tandis que nous importons 45% de notre consommation de viande hachée....

M. Jean-Marie Seronie, consultant, a estimé que la démarche initiée par les États généraux de l'alimentation représente une évolution intéressante, dans la mesure où la notion de montée en gamme signifie finalement une adaptation aux règles de l'économie de marché. Il a toutefois fait valoir que la « révolution culturelle » des acteurs du monde agricole français « reste encore largement à mener à bien ».

Dans ce contexte, la France a fait le choix de privilégier une agriculture familiale de proximité, en particulier les exploitations jusqu'à 52 hectares de superficie. Ce choix permet au passage de conforter les circuits courts, employant parfois une main d'œuvre significative. Reste le problème de beaucoup de productions conventionnelles. En Allemagne, à l'inverse, le modèle des grandes exploitations s'est d'autant plus facilement imposé que le primat de la préservation de la compétitivité domine. Dans le cas de la France, le problème de la surtransposition des directives et de l'excès de normes est souvent avancé dans le débat public. Ces difficultés ne doivent pourtant pas occulter les problèmes d'organisation et de structuration de l'offre. Au surplus, notre agriculture dispose aussi d'atouts, à commencer par la détaxation des carburants, dont l'impact peut être estimé environ 10% des revenus des exploitants.

Si l'on cherche à appréhender notre perte de compétitivité sur la base des données du commerce extérieur, on constate que le solde des échanges se dégrade surtout à l'intérieur de l'Union européenne, tandis que nous dégageons toujours un excédent significatif avec le reste du monde. Plus précisément, le problème français semble résider moins dans le dynamisme insuffisant des

exportations que dans le développement trop rapide des importations en provenance des autres États membres de l'Union.

M. Jean-Marie Seronie, consultant, a fait valoir que depuis 2008, les pouvoirs publics français ont constamment eu pour priorité de défendre le niveau du budget de la PAC. Pour le reste, la France a systématiquement demandé les périodes d'adaptation les plus longues possibles avant l'entrée en vigueur des mesures sensibles, comme la fin des quotas laitiers ou sucriers. S'y sont ajoutées des revendications tendant à obtenir des dispositions dérogatoires les plus larges possibles, notamment en matière de couplage des aides. Sur ces différents points notre pays a obtenu satisfaction. Le revers de ces succès défensifs a pris la forme d'une moindre influence sur les autres aspects des réformes successives de la Politique agricole commune.

En ce qui concerne les grandes lignes de la proposition de la Commission européenne destinées à préfigurer la prochaine réforme de la PAC, **M. Jean-Marie Seronie, consultant**, s'est inquiété d'un fort risque de renationalisation rampante. Le mécanisme de validation des plans stratégiques, conçus autour de grands principes généraux, correspond à une logique de subsidiarité poussée à l'extrême. On ne peut également que s'inquiéter face à la perspective de distorsions de concurrence. À terme, c'est-à-dire à la fin des années 2020, nous pourrions ainsi aboutir *de facto* à 27 PAC nationales.

En ce sens, la future réforme de la Politique agricole commune pourrait même être la dernière, dans la mesure où, à l'horizon 2030, la France risque de devenir fortement contributrice nette dans le domaine agricole. Dès lors, quel serait l'intérêt de notre pays à continuer à défendre une politique devenue de moins en moins agricole - sous l'effet de mesures environnementales et du primat de l'alimentation - et de moins en moins commune ?

Après avoir observé que l'actuelle PAC fait l'objet de critiques de toutes parts, en raison notamment de son caractère illisible et de ses effets souvent limités, **M. Jean-Marie Seronie, consultant**, a estimé que le socle de la prochaine réforme pourrait utilement reposer sur la gestion des risques. Il faudrait instituer un mécanisme commun en Europe dans ce domaine, avec une complémentarité des dispositifs privés et publics. En effet, la légitimité des aides directes de la PAC apparaît aujourd'hui profondément remise en cause par l'opinion publique, au point même de sembler à terme condamnée. Transférer une partie de ces aides du « premier pilier » sur un mécanisme assurantiel serait opportun.

M. Jean-Marie Seronie, consultant, a estimé, d'une façon générale, que le budget de la PAC est sans doute moins important que ce que l'on fait avec. Les Allemands, quant à eux, utilisent beaucoup les aides du « second pilier » pour soutenir l'investissement.

En ce qui concerne les dispositions, récemment adoptées, de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « EGALIM »), **M. Jean-Marie Seronie, consultant**, a rappelé que le chiffre d'affaires de la grande distribution, dans le domaine de l'alimentation, stagne depuis 2013. Cet élément illustre de façon pertinente le contexte de guerre des prix, dont pâtissent *in fine* nos agriculteurs.

Plusieurs mesures figurant dans la loi « EGALIM » suscitent des interrogations. Il en va ainsi, en particulier, du relèvement du Seuil de revente à perte (SVP) dans la distribution : le surplus de marge dégagé sur les produits concernés, surtout des grandes marques industrielles, est supposé permettre de mieux rémunérer des produits agricoles bruts ou peu transformés, sans faire peser l'effort sur le consommateur. Or, un tel mécanisme de « ruissellement » n'a jamais été mis en évidence empiriquement jusqu'ici. De la même façon, certaines filières avec des productions saisonnières pourraient ne pas avoir intérêt à un encadrement des promotions durant certaines périodes de l'année. Enfin, la construction des indicateurs de coût suscite également de vives polémiques.

Revenant sur la question de la volatilité des prix internationaux des productions agricoles, **M. Jean-Marie Seronie, consultant**, a ensuite estimé que la crise du lait de 2014/2016 pourrait rétrospectivement marquer un tournant majeur, pour la Commission européenne. En effet, deux ans après l'entrée en vigueur des mesures d'intervention, l'Union européenne se retrouve toujours à devoir gérer une bonne partie (environ un tiers) des stocks de lait en poudre (170.000 tonnes) constitués pour faire remonter les prix. Cela ne peut qu'attiser les réticences de la DG AGRI à agir, en « perturbant les signaux de marché », pour employer ses propres termes. D'une façon générale, l'idée même d'une régulation des marchés agricoles n'est sans doute plus d'actualité aux yeux de la Commission européenne, à rebours des options défendues traditionnellement par la France.

