

**États généraux de l'alimentation -
PAC - Brexit - Audition de M.
Stéphane Travert, ministre de
l'agriculture et de l'alimentation,
devant la commission des affaires
économiques de l'Assemblée
nationale - extraits**
(Paris, 26 juillet 2017)

Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre invitation. Vous êtes venus nombreux, Mesdames et Messieurs les Députés, pour échanger sur l'agriculture française et la «ferme France». Je reviendrai à la reprise des travaux parlementaires, fin septembre, pour échanger sur un autre volet relevant du ministère dont j'ai la charge et qui me tient tout autant à coeur - la pêche, la conchyliculture et l'aquaculture. C'est un réel plaisir de parler d'agriculture et d'alimentation dans cette maison, que je connais bien, et je reviendrai à chaque fois que vous le souhaiterez pour expliquer et détailler les actions que j'entends conduire sous l'égide du Premier ministre et du président de la République.

Les sujets qui m'occupent aujourd'hui sont très nombreux. J'ignore si mes collègues du gouvernement ont parfois quelque répit, mais je sais que l'on ne s'ennuie pas au ministère de l'agriculture et de l'alimentation. On y travaille sur les questions agricoles et alimentaires, mais aussi sur l'environnement, l'Europe, l'international - autant de sujets qui occupent nos journées et qui concernent l'ensemble de nos territoires. Ils sont de nature très différente. Il y a d'abord la gestion de l'immédiat, ce que l'on appelle parfois «les crises» ; je préfère pour ma part parler d'aléas. Vous les connaissez, Monsieur le Président : les conséquences du gel ou la crise des palmipèdes, la crise des pêches, des abricots, la sécheresse, et bien d'autres choses encore. Et la crise du lait, en effet, sur laquelle je reviendrai ; je reconnais là l'esprit normand, Monsieur le Député, que j'ai grand plaisir à retrouver dans cette salle.

Il faut gérer le court terme, notamment restaurer, dans les plus brefs délais, la confiance dans la parole de l'État en respectant les engagements pris quant aux dates de versement des aides, comme je l'ai indiqué tout à l'heure en réponse à une question d'actualité. En effet, c'est une question essentielle pour nous : elle tient non seulement au respect de la parole de l'État mais aussi à celui de la parole publique, qui nous concerne tous en tant que responsables politiques. Cette gestion du court terme est donc très importante.

Il y a aussi la gestion du moyen terme : c'est redonner des perspectives financières à nos agriculteurs en renforçant leur position dans les négociations que nous allons entamer à l'automne avec les transformateurs et les distributeurs. Le président de la République l'a dit à de nombreuses reprises : il faut que les agriculteurs soient payés au juste prix pour vivre dignement.

Et il y a la gestion du long terme. C'est le chantier de la politique agricole commune (PAC) et

de son financement, qu'il faudra conjuguer avec le cadre nouveau que constitue le défi du Brexit ; c'est aussi le chantier du droit européen en matière de concurrence. La main invisible du marché ne saurait être notre seule boussole. Nos agriculteurs ne sauraient être livrés aux seules forces de ces marchés.

Et il reste le très long terme : notre société est traversée par des débats de nature philosophique sur la nature de notre alimentation, sur la consommation de la viande, sur le bien-être animal et sur le nécessaire respect de la biodiversité, qu'il faut conjuguer avec celui de la condition de nos agriculteurs. Je pense à cet égard à la difficile question de la cohabitation du loup et de l'élevage dans les massifs montagneux, entre autres. Il est essentiel de répertorier les sujets et leur temporalité pour bien les traiter, et les traiter au fond.

Quel est le constat chiffré ? En termes de poids économique et social, le secteur agricole et agroalimentaire représente à lui seul 11% du produit intérieur brut et emploie 1,2 million de personnes. La France est le premier bénéficiaire des aides de la politique agricole commune, avec 9 milliards d'euros, mais aussi la première puissance agricole et agroalimentaire en Europe. Ces secteurs demeurent structurellement exportateurs, avec un excédent commercial de plus de 9 milliards d'euros en 2016, 60% de ces exportations étant destinées à l'Union européenne.

Malgré tous ces atouts, l'agriculture et l'alimentation doivent faire face à des difficultés connues : reconnaissons que les chiffres des revenus, publiés il y a quelques jours, sont mauvais, voire très mauvais dans certaines filières. Le résultat net par actif a chuté de 21,9% par rapport à 2015. La valeur ajoutée brute de la branche agricole a baissé de 8,4% en 2016 par rapport à l'année précédente ; c'est un recul très marqué, alors que ce taux était positif au cours des deux dernières années. Les filières peinent à s'organiser et à se structurer de manière efficace, et le dialogue entre les différents maillons est souvent insuffisant. Nos exportations restent dominées par les vins, les spiritueux, les céréales et les produits laitiers. En dix ans, la France a glissé de la troisième à la sixième place des pays exportateurs de produits agroalimentaires. Certains secteurs, en particulier l'élevage, connaissent des retards d'investissement, notamment pour assurer leur nécessaire compétitivité. Le poids économique des industries agroalimentaires dans les outre-mer est encore fortement concentré sur quelques filières structurantes.

La gestion des risques constitue un défi et une urgence pour nous, afin de faire face aux menaces naturelles. La recherche française est au meilleur niveau international et pourtant, les liens avec l'enseignement supérieur et le monde économique ne sont pas suffisants pour augmenter la création de valeur et se prémunir contre les aléas. En dépit d'un marché de l'emploi porteur, les métiers et les formations de ce secteur souffrent souvent d'un manque d'attractivité. Enfin, la succession des crises, parfois conjoncturelles, souvent structurelles, fragilise de nombreux acteurs et altère davantage l'activité et l'attractivité des métiers. L'enjeu social doit être au cœur de nos préoccupations pour chacun des maillons de la filière. J'attache une importance particulière au développement de ce volet social dans l'agriculture.

Une fois dressé et partagé le constat de nos atouts et de nos fragilités, quel est notre cap et comment le concilier avec l'urgence à laquelle nous faisons face ? L'urgence, d'abord : l'urgence est de redonner confiance dans l'action des pouvoirs publics. Cette confiance a été altérée par les retards de paiement des mesures agro-environnementales et climatiques

(MAEC), notamment. Je me suis personnellement déplacé dans les bureaux de l'agence de services et de paiements (ASP), à Montreuil, pour faire passer le message adéquat. Un calendrier visant à résorber les retards est désormais en place et je ferai tout pour qu'il soit respecté.

Si régler l'urgence est important, penser l'avenir l'est tout autant. C'est pour penser l'avenir que, conformément aux engagements pris par le président de la République, nous avons lancé le 20 juillet dernier les états généraux de l'alimentation. Cette démarche innovante et transversale associe de nombreux membres du gouvernement : santé, économie, environnement, enseignement supérieur, affaires européennes et recherche. Je souhaite également mobiliser les parlementaires, les experts, les filières, les transformateurs et les distributeurs. Je remercie d'ailleurs les parlementaires qui ont largement contribué à la réussite des débats de jeudi dernier. Nous mobiliserons les deux extrémités de la chaîne, c'est-à-dire les producteurs et les consommateurs.

Ces états généraux de l'alimentation seront d'abord consacrés à la création et à la répartition de la valeur. On entend souvent parler de la nécessité de mieux répartir la valeur, et j'en suis profondément convaincu. Cependant, si l'on veut aboutir sur ce sujet capital, il faut aussi trouver les voies et les moyens d'accroître la création de valeur. Pour cette raison, j'attache beaucoup d'importance à ce que les deux facettes du chantier de la valeur fassent l'objet d'un travail simultané lors des états généraux de l'alimentation. Les premières orientations réglementaires et, le cas échéant, législatives, seront connues dès la fin des états généraux et viseront notamment à renforcer le rôle des organisations de producteurs dans la perspective des futures négociations commerciales.

Dès la rentrée, nous poursuivrons le travail sur les questions alimentaires. Comment garantir une alimentation plus saine, plus sûre, plus durable et accessible à tous ? Beaucoup a déjà été fait, mais nous devons sans cesse monter en gamme pour conserver et accroître notre excellence. Les questions sociétales, la sécurité sanitaire ou le gaspillage trouveront aussi toute leur place dans les états généraux de l'alimentation.

Pour conclure, je souhaite vous affirmer une conviction que j'ai chevillée au corps. Sans production, il n'y a pas de transformation ; sans transformation, pas de mise au marché ; sans marché, pas de création d'emplois ni de répartition des richesses ; sans qualité des produits, il n'y a pas de fidélisation des consommateurs ; sans agriculteurs, enfin, il n'y a pas de territoires ruraux. Si j'affirme ces convictions devant votre commission, c'est parce que je sais combien vous êtes attachés à ces territoires ruraux. Je viens moi-même d'un territoire rural, le département de la Manche, qui est l'un des premiers bassins laitiers d'Europe. Je sais à quel point le maillage de notre agriculture donne une richesse, une âme, une identité à ces territoires. Je sais les efforts que nous devons consentir pour que celles et ceux qui assurent le maillage et aménagent ce territoire puissent effectuer leur travail au quotidien. Nos éleveurs et nos agriculteurs se lèvent tôt le matin, travaillent durement et longtemps pour, à la fin, gagner peu. Qui peut continuer d'accepter qu'en France, une personne travaillant soixante-dix heures par semaine se contente d'un revenu équivalent à 400 euros par mois ? Personne. Dès lors, notre seule boussole, c'est de mettre tout le monde autour de la table - distributeurs, transformateurs, producteurs – et de renforcer ce triptyque dans un seul but : trouver des accords gagnants pour tous, étant entendu que chacun devra prendre ses responsabilités.

L'État peut apporter sa contribution en matière réglementaire et législative et formuler des propositions, mais l'État et le gouvernement constituent un ensemble lié qui ne doit pas faire oublier que tous les acteurs participant aux états généraux de l'alimentation ont une responsabilité éminente pour trouver des solutions. Nous sommes là pour les fédérer, les faire travailler ensemble et sortir de cette espèce de culture du conflit qui prévaut et qui veut qu'à chaque négociation, il y a toujours un des acteurs qui en sort broyé. Je crois à la culture du compromis, car elle peut permettre à chacune et à chacun de sortir d'une négociation la tête haute. Nul n'est naturellement ennemi de son porte-monnaie ni de ses finances, mais qu'est-ce qui nous anime aujourd'hui ? C'est de veiller à ce que nos agriculteurs puissent vivre dignement de leur travail, que nos transformateurs dégagent suffisamment de marges pour payer leurs salariés et investir, que les distributeurs continuent à faire leur métier, c'est-à-dire la promotion des produits et l'animation des territoires afin de valoriser les productions et le travail de nos éleveurs.

Au milieu de tout cela, il y a l'innovation et la formation. Nous devons faire entrer notre agriculture dans le XXI^e siècle. De ce point de vue, l'innovation et la formation sont des enjeux capitaux. La France a l'agriculture la plus belle et la plus performante du monde. Nous sommes observés à l'étranger pour ce que nous défendons dans le domaine agricole. La semaine dernière, j'ai participé à mon premier Conseil européen de la pêche et de l'agriculture, et j'ai vu à quel point la voix de la France est attendue sur ce volet. La PAC reste le creuset de la construction européenne. C'est la première des politiques communes. Pour déployer une politique agricole ambitieuse, nous devons mettre tous les moyens de notre côté.

C'est à ces objectifs que je souhaite travailler avec vous en écoutant chacun d'entre vous, dans le respect de la diversité de vos sensibilités. Personne ne doit être oublié sur aucun territoire. Tels sont les engagements que je prends devant vous. Le défi est immense et, qui plus est, urgent pour de nombreuses filières et de nombreux agriculteurs. Nous sommes au travail depuis un mois ; nous allons le poursuivre.

(Interventions des parlementaires)

En effet, Monsieur le Député, la préparation des choix en matière de PAC constitue l'un des premiers grands chantiers à venir sur le plan européen. Pour ma part, je suis convaincu de la nécessité de défendre une PAC forte au coeur du projet européen pour répondre aux enjeux de notre société, mais aussi une PAC dotée d'un budget à la hauteur de nos ambitions. Or le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne fait peser de nombreuses incertitudes sur le financement des politiques européennes, au premier rang desquelles figure la PAC.

Je reste attaché à un budget fort de la PAC, qui ne saurait être la variable d'ajustement du futur cadre financier pluriannuel européen. Au-delà des objectifs définis dans les traités européens tels que la sécurité alimentaire et l'assurance d'un niveau de vie équitable, tous les nouveaux enjeux auxquels l'Union européenne doit faire face, notamment la lutte contre le changement climatique, sont de première importance. Nous avons saisi l'occasion fournie par la consultation publique qu'a organisée la Commission européenne pour rappeler la valeur ajoutée européenne de la PAC. Les résultats de cette consultation montrent que les citoyens européens sont globalement attachés à cette politique et qu'ils expriment de fortes attentes afin qu'elle accompagne un secteur d'avenir et réponde à nos défis communs.

Il me paraît essentiel que la PAC continue d'accompagner un secteur qui participe au dynamisme et à la préservation des territoires ruraux, ainsi qu'à l'économie européenne au sens large. Le soutien au revenu garanti, notamment, permet de préserver la présence des agriculteurs sur les territoires et d'éviter l'abandon des zones rurales et les dégradations économiques et environnementales qui peuvent en résulter. La future PAC devra veiller à ce que l'agriculture européenne soit doublement performante, sur le plan économique comme sur le plan environnemental. Il s'agira d'encourager la généralisation des pratiques et des systèmes vertueux grâce à des mesures simples concernant l'ensemble des agriculteurs, mais aussi de mieux accompagner nos filières et de répondre aux prises de risques par des mesures ciblées et efficaces - j'y reviendrai.

Il est exact que le gouvernement dispose de la possibilité de transférer des crédits entre le premier pilier de la PAC consacré aux aides à l'hectare et le deuxième pilier consacré au développement rural, à la production - notamment bio - et à la maîtrise des aléas. J'achèverai ce soir une large consultation des organisations professionnelles agricoles sur les besoins de financement identifiés jusqu'à 2020 au titre du deuxième pilier. Les besoins de financement recensés à ce jour résultent de la conjonction de plusieurs facteurs : la surprogrammation initiale des projets destinée à éviter la sous-consommation finale des crédits, mais aussi l'extension du périmètre des bénéficiaires de l'ICHD, le renforcement de la part de l'Union européenne dans l'éco-financement et, enfin, le dynamisme d'un certain nombre de dispositifs, notamment le développement des filières bio, et la montée en puissance de l'assurance récoltes.

Une fois qu'il aura été décidé, ce transfert donnera lieu à une notification à la Commission au 1er août, comme le prévoit un règlement européen. Je considère que la rigueur et la cohérence politique des décisions à prendre concernant l'utilisation des crédits de la PAC comme des crédits au niveau national sont une condition indispensable de la crédibilité de la France auprès de ses partenaires européens, particulièrement dans la perspective de la négociation de la PAC. Même s'ils sont difficiles, les choix de court terme ne doivent pas faire perdre de vue l'ambition de moyen terme qu'affichent les états généraux de l'alimentation. Mon unique souci est que les crédits de la PAC servent l'ensemble de l'agriculture française, avec une attention particulière portée aux zones les plus défavorisées et aux secteurs les plus fragiles comme l'élevage, ainsi qu'aux dynamiques de transformation en cours. J'aurai à communiquer dans les heures qui viennent sur le choix du taux de transfert qui sera retenu. Je ne peux néanmoins pas encore ouvrir ce sujet à la discussion dans la mesure où le tour des organisations syndicales n'est pas achevé ; or, la consultation des organisations est particulièrement importante, et chacun doit nous donner son avis.

D'ici au 1er août, nous vous informerons des arbitrages auxquels nous aurons procédé afin de permettre ce transfert qui résulte de l'impasse financière de près de 853 millions d'euros que nous avons trouvée - ce qui n'est pas rien. Je vous avoue que je m'en serais bien passé. La boussole que je suivrai sera celle d'une méthode de travail consistant à mettre les choses sur la table en toute clarté avec l'ensemble des organisations et des acteurs des filières. Nous nous heurtons à deux problèmes : tout d'abord, résoudre la difficulté tenant au financement de l'ICHD et au respect des engagements pris précédemment, qu'il nous revient d'honorer ; puis contribuer, avec les organisations syndicales et les acteurs des filières, à défendre l'ensemble des projets du monde agricole dans une PAC forte et ambitieuse, et au développement du secteur couvert par le deuxième pilier, le secteur bio, afin que les consommateurs accèdent aux produits qu'ils attendent et en lesquels ils ont confiance. C'est tout l'enjeu des prochaines

heures ; dès la fin de cette audition, je poursuivrai les consultations des organisations syndicales qu'il nous reste à rencontrer, et nous vous ferons connaître nos arbitrages dans la foulée.

J'en viens à la gestion des risques. L'agriculture française et celle de l'Union européenne sont soumises à des aléas nombreux. Nos agriculteurs disposent aujourd'hui d'une palette d'outils comme l'assurance récoltes, mais aussi des outils propres à la filière viticole, touchée par le gel et la sécheresse. Nous devons donc renforcer notre stratégie de gestion des risques en améliorant l'efficacité des outils, notamment l'assurance récoltes - je sais que c'est attendu - et améliorer les dotations pour les aléas. À la suite des épisodes qui se sont produits dans le nord du pays, il serait bon que des dossiers nous remontent afin que nous puissions caractériser les difficultés que rencontrent les producteurs et les éleveurs, et déterminer les types de mesures de sauvegarde propres à remédier à ces situations. Je sais que nous devons être particulièrement attentifs à ces questions. Nous allons baisser de 30% à 20% les franchises de l'assurance récoltes, ce qui se répercutera sur la consommation des crédits du deuxième pilier, et nécessitera certains transferts.

Pour ce qui concerne l'évolution du prix du lait, j'ai conscience des difficultés que rencontrent actuellement les éleveurs laitiers, que je connais bien. Après deux années de crise, ils attendent une revalorisation significative des prix du lait. L'une des voies d'amélioration du prix du lait consiste à revaloriser les tarifs des produits de grande consommation, qui représentent environ la moitié des débouchés du lait. Cette revalorisation est aujourd'hui nécessaire mais elle ne peut être le fait que des acteurs économiques eux-mêmes. C'est pourquoi, comme je l'indiquais, il faut renforcer les organisations de producteurs afin qu'elles aient voix au chapitre dans le trilogue entre production, transformation et distribution.

Dans ce secteur, en effet, on a trop longtemps divisé pour mieux régner ; or on s'aperçoit que lorsque les opérateurs sont réunis au sein d'organisations de producteurs solides, les négociations se déroulent mieux et les prix augmentent - nous en avons plusieurs exemples : ainsi ceux de l'association de producteurs Mont Blanc en Normandie, ou de l'organisation des producteurs de la filière Comté, dont on connaît le succès. Nous devons nous inspirer de ces exemples qui ont réussi. Je serai donc vigilant sur les avancées concrètes de ces négociations, qui doivent se matérialiser dès le mois de juillet s'agissant du prix du lait aux producteurs. Des avancées ont déjà été obtenues ; je les salue. Ce n'est cependant qu'un début, et il faut continuer de travailler avec l'ensemble des opérateurs. De ce point de vue, les états généraux de l'alimentation auront pour but de mettre tout le monde autour de la table et d'instaurer les espaces de dialogue indispensables pour formuler les propositions et les contributions de chacun des acteurs de la filière laitière en vue de redonner du pouvoir d'achat en même temps qu'un juste prix aux éleveurs et aux producteurs.

S'agissant des aides de la PAC, je l'ai dit lors des questions d'actualité et je le répète, nous avons arrêté un calendrier. J'ai bien conscience que le temps est long lorsque l'on attend des aides depuis 2015. Je connais des producteurs qui peinent à dégager un salaire de 900 à 1.000 euros par mois et à qui l'on doit plus de 30.000 euros d'aides, qu'ils attendent d'autant plus qu'elles sont essentielles au devenir de leurs exploitations. Nous avons donc établi un calendrier, et j'ai demandé à l'ensemble des directions du ministère, en particulier la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), d'être particulièrement vigilantes sur le respect de ce calendrier, que nous avons préféré élargir afin d'éviter toute mauvaise surprise. Je refuse en effet de devoir commenter en permanence les

retards de l'ASP.

Je ne manquerai pas de revenir devant vous en cas de problème pour vous tenir informés, car je sais que vous êtes tous interpellés par les producteurs et les agriculteurs de nos territoires, qui attendent beaucoup de ces aides. Je me suis engagé à respecter un calendrier, qui a été publié le jour de ma prise de fonctions, et je souhaite que nous nous donnions les moyens de nous y tenir.

(Interventions des parlementaires)

(...)

Il convient, a minima, de maintenir le budget du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Nous y travaillons. Avec les autorités de gestion des PDR, nous devons développer l'articulation des soutiens publics dans le cadre de la déclinaison des stratégies de filières. Le POSEI doit, quant à lui, être décliné par département d'outre-mer et être adapté à de nouveaux modèles d'exploitation ; le développement des conventions de filière va favoriser, j'en suis sûr, leur structuration. Dès 2018, les bénéficiaires du POSEI pourront effectuer leurs démarches en ligne. Ce sont des chantiers prioritaires pour l'outre-mer. De la même façon, les états généraux de l'alimentation sont ouverts aux outre-mer. Vous pourrez également vous exprimer, Monsieur le Député, lors des assises de l'outre-mer, qui seront l'occasion d'aborder certains de ces chantiers.

Monsieur le Député, vous avez fait état de la contribution anglaise à la PAC. M. Michel Barnier, négociateur en chef de la Commission européenne chargée de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni, est actuellement engagé dans des discussions avec les autorités britanniques, mais nous ne connaissons pas leurs demandes précises dans le cadre du Brexit. Lorsqu'elles seront connues, nous pourrions apporter un certain nombre de propositions.

Tout le monde souhaite que le Royaume-Uni respecte les engagements financiers contractés en 2013 lors des négociations sur la PAC et les fonds européens. Je dois rencontrer M. Michel Barnier ; je sais que la ministre des affaires européennes dialogue également de manière constante et constructive avec lui. Certes, le Royaume-Uni a fait des déclarations, mais attendons de connaître ses demandes.

(Interventions des parlementaires)

(...)

Madame la Députée, nous avons ouvert hier le premier comité mixte franco-espagnol du secteur vitivinicole. Alors que nous nous attendions à des discussions difficiles, ce premier comité s'est très bien passé pour deux raisons. D'abord parce que j'entretiens d'excellentes relations avec mon homologue espagnole, Mme Isabel Garcia Tejerina. Ensuite parce que les uns et les autres ont su se parler, faire les pas nécessaires pour que ce premier comité débouche

sur d'autres rencontres, qui nous permettront de trouver ensemble des solutions. Il était nécessaire de mieux se connaître et de définir des positions communes dans les négociations européennes. Nous travaillons aujourd'hui avec l'ensemble des professionnels, notamment du Languedoc-Roussillon, pour renforcer les stratégies de positionnement sur le marché international et européen des vins sous appellation géographique et sans appellation géographique. Je considère, et cela vaut aussi pour beaucoup d'autres domaines, que c'est grâce à des espaces de dialogue et de concertation que nous parviendrons à faire en sorte que les vins français et les vins espagnols cohabitent sereinement dans notre pays. Ce sera beaucoup plus positif et fructueux que d'attaquer des camions espagnols lorsqu'ils franchissent la frontière.

Il existe aussi un comité mixte sur les fruits et légumes, qui donne des résultats. Cette année, en raison de la chaleur en France, les fruits espagnols et les fruits français se sont retrouvés au même moment sur les étals des magasins. Le comité a permis de trouver des accords avec les grandes et moyennes surfaces (GMS) pour favoriser les fruits français et nous avons débloqué une enveloppe de 280.000 euros pour assurer la promotion des fruits, notamment des pêches et des abricots français qui sont confrontés à la concurrence des fruits espagnols. La relation bilatérale qui existe entre nos deux pays nous permettra certainement de trouver les débouchés nécessaires pour répondre aux difficultés auxquelles vous faisiez allusion./.

(Source : site Internet de l'Assemblée nationale)