



2016/2034(INI)

9.5.2016

PROJET DE RAPPORT

sur les outils de la PAC permettant de réduire la volatilité des prix sur les
marchés agricoles
(2016/2034(INI))

Commission de l'agriculture et du développement rural

Rapporteuse: Angélique Delahaye

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les outils de la PAC permettant de réduire la volatilité des prix sur les marchés agricoles (2016/2034(INI))

Le Parlement européen,

- vu les règlements (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1307/2013 et (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil définissant la politique agricole commune de l'Union européenne,
- vu l'étude de mars 2016 préparée pour la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen intitulée "État des lieux sur les outils de gestion des risques mis en place par les États membres pour la période 2014-2020: cadres nationaux et européens",
- vu l'article 52 de son règlement,
- vu le rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural et l'avis de la commission des budgets (A8-0000/2016),
- A. considérant que, depuis 2007, les marchés mondiaux agricoles se caractérisent par une variation extrême des prix, avec des chocs économiques plus fréquents et plus marqués;
- B. considérant la volatilité des prix comme la mesure de l'ampleur, de la rapidité et de la fréquence de l'évolution du prix d'un produit agricole sur une période donnée;
- C. considérant que l'agriculture doit relever le défi majeur de l'augmentation de la population mondiale;
- D. considérant l'impact du changement climatique sur les niveaux de productions agricoles;
- E. considérant que les grands acteurs mondiaux des marchés agricoles mettent en place des politiques visant à atténuer la volatilité et que des engagements ont été pris dans ce sens dans le cadre du G20;
- F. considérant que la volatilité des prix des produits agricoles peut être renforcée par des choix politiques, comme la mise en place d'embargos commerciaux;
- G. considérant que l'ouverture des marchés et la mondialisation de l'économie ces dernières décennies ont accentué la volatilité des prix;
- H. considérant la responsabilité de l'Union européenne en tant qu'acteur de la sécurité alimentaire en Europe;
- I. considérant que la volatilité des prix génère un climat d'incertitude pour l'activité agricole et freine sa capacité à investir;
- J. considérant qu'une transparence accrue des marchés peut limiter la volatilité des prix;

- K. considérant que des modèles comme l'observatoire européen du marché du lait au niveau de l'Union, ou le système d'information sur les marchés agricoles au niveau mondial, ont pour but d'améliorer la transparence des marchés;
- L. considérant les objectifs de la PAC définis par l'article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et les objectifs assignés à la PAC actuelle à l'article 110 du règlement (UE) n° 1306/2013;
- M. considérant les outils de gestion des risques existant dans la PAC telle que réformée en 2013 au sein de la politique de développement rural;

Constat

- 1. estime nécessaire d'intégrer la volatilité comme étant la norme, et d'accompagner les acteurs les plus exposés pour atténuer ses effets négatifs;
- 2. constate que les concurrents de l'Union apportent un appui budgétaire public conséquent pour protéger leurs agriculteurs des impacts de la volatilité des prix;
- 3. rappelle que les réformes de la PAC depuis 2007 ont eu pour objectifs principaux le renforcement du découplage des paiements directs, puis la convergence des paiements de base, ainsi que l'intégration de considérations sociétales et environnementales;
- 4. constate la baisse des moyens budgétaires de la PAC mobilisés pour les actions relevant de l'organisation commune des marchés;
- 5. constate que les aides directes découplées de la PAC actuelle ne sont pas adaptées aux situations de volatilité des prix, qu'elles apportent un montant annuel indifférencié d'aides éloignant les agriculteurs d'une gestion anticipée de leurs évolutions;
- 6. constate que les revenus annuels moyens agricoles au sein de l'Union au cours de la décennie passée ont stagné, voire régressé;

Objectifs

- 7. rappelle que la PAC a pour but d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir une production alimentaire viable, en mettant l'accent sur les revenus agricoles et la stabilité des prix;
- 8. estime que l'indépendance et la sécurité alimentaire, basées sur une production implantée sur le territoire européen, doivent être un objectif de long terme dans la préparation de la future PAC;
- 9. estime qu'une production alimentaire viable ne peut se faire sans une pérennité des exploitations agricoles européennes et que cette pérennité doit être un objectif de long terme dans la préparation de la future PAC;
- 10. estime que le bien-être des agriculteurs doit être considéré comme une urgence et un objectif de long terme dans la préparation de la future PAC;

Propositions

Organisation des filières et contractualisation

11. recommande de renforcer la capacité d'organisation des maillons les plus faibles des filières agricoles et la contractualisation;
12. constate que l'organisation en interprofession favorise un climat de dialogue entre les différents acteurs et permet d'entreprendre des actions communes;
13. estime que les organisations de producteurs et leurs associations doivent disposer de capacités élargies à s'organiser en associant des producteurs ne pouvant répondre aux critères de l'OCM unique;
14. estime que les agriculteurs doivent être autorisés à se rassembler au sein de structures d'un poids équivalent aux autres acteurs avec lesquels ils négocient;
15. demande à la Commission de faciliter la contractualisation en adaptant le droit de la concurrence au secteur agricole dans le cadre des règlements de base de la PAC, afin de permettre la concertation commerciale au stade de la première mise au marché, quelle que soit la forme d'organisation des producteurs;

Outils de gestion des risques

16. recommande le développement des outils de gestion des risques et notamment les différents types d'assurances et les fonds mutuels;
17. estime que la volatilité des prix nuit aux revenus des agriculteurs ayant investi et qu'il convient de prévoir des outils de la PAC évitant de casser les dynamiques d'investissements;
18. estime que la PAC doit viser à mettre l'entrepreneur au cœur des stratégies de gestion de la volatilité en appuyant ses décisions de gestion anticipée et de couverture des risques liés;
19. demande à la Commission de procéder à une analyse en profondeur des conditions d'une telle évolution et des moyens budgétaires à y allouer dans le cadre d'une PAC renouvelée;
20. estime que la création de fonds mutuels, établis à l'initiative des professionnels, permettant d'assurer un degré de stabilité des revenus des agriculteurs en fonction des variations des marges réalisées sur la vente de leurs produits, peut être un moyen efficace pour limiter les effets de la volatilité des prix;
21. estime que, les éléments constitutifs du chiffre d'affaires et de la marge brute étant hors de contrôle des agriculteurs, il convient de les encourager à s'engager dans la création d'outils de maîtrise de la volatilité des marchés et en particulier de fonds mutuels, que de tels outils sont plus adaptés que le versement de paiements directs;

Observatoires des prix

22. estime que les marchés agricoles doivent être transparents et que les informations concernant les prix doivent être accessibles et bénéfiques à tous les acteurs;

23. estime qu'il est du rôle de l'Union de faciliter la transparence sur le marché européen;
24. souligne que la connaissance de l'évolution des prix sur les différents segments de marchés est un atout pour les agriculteurs dans la négociation avec les autres acteurs de la chaîne alimentaire;
25. recommande la création d'observatoires des prix agricoles européens pour les différents secteurs agricoles, développant une analyse dynamique des marchés agricoles par segments en associant les acteurs économiques, mettant à disposition des données pertinentes ainsi que des perspectives, avec une fréquence régulière;
26. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les agriculteurs européens sont de plus en plus exposés aux risques

L'activité agricole dépend de processus biologiques. Elle est donc fortement dépendante des conditions climatiques et des maladies, végétales et animales¹. Ces facteurs naturels sont hors du contrôle des agriculteurs. L'évolution de la performance des exploitations agricoles est donc bien plus incertaine que celle des entreprises d'autres secteurs économiques.

L'incertitude sur les revenus nuit notamment à l'investissement et à l'innovation et peut remettre en cause la viabilité économique des exploitations. De plus, les variations de la production agricole impliquent que les marchés agricoles ont une tendance inhérente à être volatiles. Il est largement admis qu'une volatilité excessive ne bénéficie ni aux producteurs (en altérant les signaux du marché et en rendant les revenus aléatoires) ni aux consommateurs (en altérant l'accès au choix de leur alimentation).

La volatilité est un phénomène complexe dont l'origine est multiple et parfois controversée. Depuis la flambée des prix agricoles observée entre 2007 et 2008 sur les marchés mondiaux, et la forte volatilité qui s'en est suivie, ce phénomène s'est retrouvé au cœur de l'agenda politique international², notamment en raison de son impact potentiel sur la sécurité alimentaire mondiale³. Le G-20 a ainsi approuvé en 2011 un *Plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture*, qui est à l'origine du *Système d'information sur les marchés agricoles* (SIMA) visant à accroître la transparence sur les marchés des produits agricoles⁴.

Il est probable que nous connaîtrons dans les années à venir une plus grande incertitude sur les marchés ainsi que des risques économiques et climatiques plus importants. La globalisation croissante des échanges agricoles comporte des risques sanitaires (diffusion de maladies) ou bien des risques de chocs exogènes d'offre ou de demande, liés aux politiques extérieures de l'Union européenne en matière commerciale, diplomatique ou de coopération au développement.

En conséquence, les outils de gestion des risques en agriculture font l'objet d'une attention renouvelée. Cet intérêt croissant est confirmé par la diffusion progressive de ces outils dans les politiques agricoles, particulièrement au sein du *Farm Bill 2014* (la politique agricole des États-Unis), et dans la nouvelle PAC, couvrant la période 2014-2020.

PAC et volatilité

¹ Climate Change Fifth Assessment Report, GIEC 2014

² How to tackle price and income volatility for farmers? An overview of international agricultural policies and instruments (Farm Europe, 2016)

³ The 2024 prospects for EU agricultural markets: drivers and uncertainties (Haniotis, 2014)

⁴ Déclaration ministérielle, G20, 2011.

À l'origine, la PAC s'est caractérisée par une forte régulation des marchés. Au cœur du dispositif initial se trouvaient les prix garantis. Avec ces prix, les agriculteurs avaient la certitude d'obtenir un prix minimum pour leurs produits en cas de crise.

Au fil du temps, la PAC a connu des réformes importantes, en cycles successifs, qui ont profondément altéré ce fonctionnement.

Le premier cycle (incluant les réformes *McSharry* de 1992 et de l'*Agenda 2000*) a remplacé les prix garantis par des aides directes couplées à la production comme principal mécanisme de la PAC.

Le deuxième cycle inclut la réforme *Fischler* de 2003, qui a engagé le processus de découplage des aides directes (régime de paiement unique). La réforme dite du *Bilan de santé* en 2009 a prolongé ce mouvement et a entraîné quelques adaptations de la PAC liées notamment à la volatilité croissante des prix et des coûts agricoles. Il a notamment introduit pour la première fois un ensemble de mesures visant à gérer les risques au sein du premier pilier (assurances et fonds mutuels pour les dommages infligés aux récoltes, les accidents climatiques et les maladies animales - Article 68 du Règlement (CE) No 73/2009).

Le troisième cycle fut lancé par la réforme de 2013, qui a défini la PAC pour la période 2014-2020. La PAC actuelle a conservé sa structure en deux piliers. Plus spécifiquement, une nouvelle architecture du système des paiements directs a été introduite (plus ciblée, plus équitable et plus verte), le filet de sécurité au sein de l'OCM a été renouvelé et la politique de développement rural révisée.

Ces réformes ont progressivement orienté la PAC vers les marchés. C'est dans ce contexte qu'ont émergé les premières réflexions sur le rôle potentiel des outils de gestion des risques pour lutter contre la volatilité et stabiliser les revenus.

Les outils de gestion des risques dans la PAC actuelle

La PAC telle que réformée en 2013 propose un nouvel ensemble de mesures de gestion des risques, au sein du second pilier (développement rural)¹. Les États membres disposent d'un éventail de mesures visant les risques de production, de marché ou la stabilisation des revenus, via différents instruments (assurances et fonds mutuels - article 36 du Règlement (UE) No 1305/2013). Les États membres choisissent de les intégrer ou non dans leurs programmes de développement rural (nationaux ou régionaux). Les articles 37 à 39 traitent des assurances cultures, animaux et végétaux, des fonds mutuels et d'un nouvel instrument de stabilisation des revenus (sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation).

Le soutien sous les articles 37 (assurances) et 38 (fonds de mutualisation) n'est accordé que pour couvrir les pertes causées par un phénomène climatique défavorable, par une maladie animale ou végétale, par une infestation parasitaire, par un incident environnemental ou par une mesure adoptée conformément à la directive 2000/29/CE concernant les mesures de protection contre l'introduction d'organismes nuisibles. L'instrument de stabilisation des revenus (Article 39) constitue la première incursion de la PAC dans le domaine de l'assurance revenu, à l'image de l'approche retenue par la politique agricole américaine. Le soutien n'est

¹ Articles 37, 38, 39, 40 et 41 du Règlement (UE) N° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil.

accordé que dans les cas où la baisse du revenu est supérieure à 30 % du revenu annuel moyen de l'agriculteur concerné au cours des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.

Il faut noter que les fonds publics ne peuvent contribuer au capital initial des fonds mutuels. De plus, la réassurance des assurances ou des fonds mutuels n'est pas éligible aux fonds du développement rural.

Mise en œuvre des mesures de gestion des risques par les États membres

Étant donné que les nouvelles mesures de gestion des risques se trouvent dans le second pilier, elles demeurent facultatives pour les États membres. Les premières mesures de gestion des risques introduites lors du *Bilan de santé* rencontrèrent un succès limité, peu d'États membres utilisant ces nouveaux outils sur la période 2007-2013.

Quant aux outils de la PAC actuelle, les dernières données disponibles montrent qu'ils ont été utilisés par douze États membres (neuf au niveau national, trois au niveau régional). Au total, 2,7 milliards d'euros de dépenses publiques y ont été consacrées au total (dont 1,7 milliards provenant des fonds du développement rural).

Bien que ces dépenses aient augmenté par rapport aux fonds consacrés au dispositif de l'ancienne PAC, elles ne représentent encore que 0,4% des dépenses de la PAC (et moins de 2% des dépenses du second pilier).

Position de la Rapporteuse

La Rapporteuse considère que les outils de gestion des risques du deuxième pilier de l'actuelle PAC sont notoirement inadaptés pour limiter les conséquences de la volatilité des prix sur le revenu des agriculteurs.

La Rapporteuse estime que la volatilité des prix des produits agricoles est l'un des facteurs principaux de la situation dramatique que de nombreux agriculteurs européens connaissent actuellement. La Rapporteuse considère qu'il est du rôle de l'Union européenne d'apporter des solutions à ce phénomène, notamment à travers la PAC.

La Rapporteuse a pour ambition de produire un document compréhensible par tous les agriculteurs et pouvant apporter des idées de réflexions en vue de la prochaine réforme de la PAC. Dans cet esprit, la Rapporteuse a souhaité adopter une vision pragmatique et proposer un texte court, clair et concis mettant en avant trois idées-force :

- le renforcement de l'organisation des filières et de la contractualisation,
- une meilleure protection du revenu des agriculteurs par la mise en place d'outils de gestion de risques adaptés à la volatilité des prix,
- le renforcement de la transparence des marchés par la mise en place d'observatoires de prix.

La Rapporteuse est convaincue que pour envoyer un message clair, non seulement à la Commission européenne, au Conseil, mais surtout aux citoyens en général et aux agriculteurs en particulier, il convient d'adopter une approche pragmatique, se limitant à un seul sujet: les outils permettant de lutter contre la volatilité des prix.

L'intention de la Rapporteuse est en effet d'éviter le plus possible de diluer le sujet de la volatilité dans les nombreuses autres thématiques liées aux marchés agricoles. Dans un but d'efficacité et de clarté du message final envoyé par le Parlement, la Rapporteuse a donc fait le choix de cadrer au maximum le sujet du rapport.

Ainsi, la Rapporteuse ne propose pas de mesures de gestions de crise. Il s'agit d'un sujet différent pouvant être abordé dans le cadre d'un autre travail parlementaire. C'est dans cette logique que la rapporteur a fait le choix de ne pas aborder le sujet des aides contra-cycliques, entendues comme mesures de gestion de crise.

De même, la Rapporteuse estime que la formation et la fixation du niveau des prix constituent un sujet différent et n'aborde donc pas la question de la tendance baissière des prix constatée sur les marchés agricoles.