

Bilan de santé de la PAC

Audition RT Parlement européen

Bruxelles, le 27 novembre 2007

PROJET 20 novembre

Mesdames et messieurs les députés,

Très honoré d'être invité à m'exprimer devant vous cet après-midi, je voudrais toutefois vous indiquer que si j'ai pu, par le passé, avoir un regard un peu autorisé sur la PAC, mes activités professionnelles m'ont largement éloigné de ses dernières évolutions depuis plusieurs années et je ne serai pas en mesure de vous proposer une réflexion détaillée d'expert.

C'est un handicap qui invite, et c'est peut être au fond, utile, à revenir aux fondamentaux.

La PAC d'origine avait été conçue d'abord pour assurer une régularité des approvisionnements alimentaires, à des prix acceptables, d'une Europe alors largement déficitaire : on conçut ainsi une politique de stabilisation des marchés afin de sécuriser, sur le moyen terme, les nécessaires investissements de modernisation d'un secteur productif particulièrement soumis aux aléas conjoncturels.

N'en déplaise au monde agricole, l'objectif de revenu pour les agriculteurs, certes affiché également alors, était second par rapport à l'objectif premier, d'ordre économique donc.

Les instruments mis alors en place dans les années soixante et soixante-dix ont montré leur efficacité et c'est grâce à eux que l'Europe a pu devenir la grande puissance agroalimentaire qu'elle est aujourd'hui.

Ce système a néanmoins engendré certains excès et en particulier des excédents structurels dont le coût d'écoulement, improductif, ne cessait de croître, contribuant aux désordres des marchés mondiaux ; il convient d'y ajouter certains impacts négatifs sur l'environnement.

Ainsi, progressivement, l'ensemble des instruments de marché ont été remis en cause au fil des différentes réformes et des négociations internationales du GATT puis de l'OMC de sorte qu'aujourd'hui, après la rupture profonde engagée en 1992, le bilan est sommairement le suivant :

- disparition programmée des restitutions, ce qui rend impraticable tout prix de soutien interne supérieur aux prix mondiaux même si l'on sait que ceux-ci sont très spéculatifs ;
- suppression de fait ou de droit de l'intervention dans plusieurs OCM (viande bovine, fruits et légumes, mais plus récemment)
- abaissement de la protection douanière générale, ce qui a aussi pour effet de retirer aux PVD qui bénéficiaient d'accès privilégiés une partie de cet avantage ;

Pour faire simple, on est passé progressivement d'une politique de stabilisation des marchés agricoles à une politique de stabilisation des revenus des agriculteurs. Ce n'est plus du tout la même chose !

Et j'observerai, à titre personnel, que ce dernier élément ne paraît pas tenable dans la longue durée : on ne voit pas bien comment on pourra justifier durablement, au regard des contribuables - et encore moins dans une Europe à 27- un soutien spécifique des revenus d'une catégorie particulière d'actifs. On aura un jour oublié les raisons historiques qui ont conduit à de telles compensations et ce sera l'impasse pour beaucoup d'agriculteurs.

Mais j'en reviens à la dimension économique - régulation des marchés et assurances - qui sont les sujets auxquels j'étais invité à me tenir.

L'évolution récente des marchés, marquée par des prix élevés sur des marchés tendus, incite ici ou là à penser que la question de la régulation des marchés relève du passé.

La Commission fait - certes prudemment - écho à cette interrogation et envisage de continuer à réviser les mécanismes d'intervention pour les céréales faisant valoir le développement de la demande de celles-ci pour l'alimentation et pour les biocarburants ; elle propose une

démarche progressive de fin des quotas laitiers comme de réviser divers mécanismes de marché concernant plusieurs autres productions.

Je ne proposerai pas un point de vue particulier sur telle ou telle production ou mécanisme, ne serait-ce que pour les raisons que j'ai rappelées plus haut.

En revanche, je pense qu'il faut vraiment éviter de « jeter le bébé avec l'eau du bain » et que nous serions bien avisés de garder une approche prudente avant de démanteler les mécanismes de marché de manière systématique : la Commission en a d'ailleurs conscience pour le lait en indiquant que des mesures particulières devraient être imaginées pour les régions de montagne.

Certes, l'évolution récente des marchés des matières premières est sans doute expliquée par des phénomènes à certains égards durables tendancielle : la croissance démographique dans les pays émergents et l'élévation du niveau de vie, la pression de l'urbanisation et des infrastructures sur des surfaces fertiles - comme en Chine par exemple - des problèmes environnementaux et climatiques dans certaines zones de production - comme la sécheresse en Australie - ;

Néanmoins, d'autres éléments militent pour éviter de conclure hâtivement en ce domaine :

- historiquement, l'évolution de la productivité a toujours abouti à une baisse tendancielle des prix en dépit de la croissance démographique : il convient de s'en souvenir sur la longue période ; de ce point de vue, la diffusion des OGM hors d'Europe, des sauts voire des ruptures technologiques, ne doivent pas être écartés de la réflexion ;
- en outre, au-delà des aspects tendancielles généraux, des variations de court terme existeront toujours qui nuiront, s'ils sont d'ampleur, à la modernisation permanente de ce secteur ;
- qui, aussi, peut prédire les effets du réchauffement climatique, de l'impact des carburants de deuxième génération sur le marché des biocarburants actuels ?
- quels effets, sur les économies régionales, auront le nécessaire renchérissement des coûts de transport et plus globalement

l'évolution de l'économie mondiale des transports face aux défis énergétiques de la planète ?

Aussi bien, si l'on en revient aux fondamentaux, faut-il se garder de désarmer complètement sur le front de la régulation des marchés dans un secteur aussi stratégique en matière de productions de biens alimentaires, industriels ou énergétiques, en substitution des énergies fossiles: les termes initiaux de la PAC, dans leurs objectifs économiques, conservent leur pertinence et la PAC ne pourrait se réduire à une politique largement limitée à celle des revenus et du développement rural, pour indispensables qu'ils soient.

Si l'on admet l'importance singulière des enjeux précités, alimentaires ou non, si l'on admet qu'un secteur économique nécessite des liens multiples vers l'amont et l'aval et que de tels liens, s'ils sont détruits, sont infiniment longs à reconstruire, il convient d'aborder les aspects « économiques » de la PAC en raisonnant « en valeur d'option » et en maintenant des politiques qui préservent l'avenir tout en intégrant les leçons du passé et les enjeux environnementaux liés.

De ce point de vue, des outils rénovés et modernes de gestion des marchés et de leurs aléas sont possibles et il convient de les combiner de la manière la plus pertinente selon les produits concernés. On doit me semble-t-il discuter en particulier :

- des prix d'intervention pour autant bien sûr qu'ils agissent comme filets de sécurité et non comme un débouché ;
- des mécanismes assuranciers ;
- des mécanismes incitant à l'organisation professionnelle et interprofessionnelle adaptés à la singularité des marchés agricoles.

Avant de commenter brièvement ces différents points, je voudrais vous proposer de clarifier quelques notions :

- en distinguant tout d'abord la seule gestion des risques de la notion plus large de gestion des crises : la première fait référence aux aléas climatiques ou sanitaires tandis que la

notion de crise est plus générale et inclut une dimension économique. C'est cet ensemble qui ouvre *a priori* le champ de l'action publique ;

- en soulignant que deux dimensions sont à prendre en considération: une dimension de prévention des crises et une dimension de gestion de celles-ci lorsqu'elles se produisent : à l'évidence, une action efficace au premier titre soulage largement l'intervention au deuxième titre ;
- en distinguant, enfin, les approches individuelles et les approches collectives.

L'intervention conçue comme filet de sécurité doit-elle disparaître en profitant d'une situation de prix de marché élevés : je ne le crois pas. Celle-ci conserve sa pleine utilité en cas de crise dont on vient de voir qu'elle ne couvre pas que des situations relevant des équilibres offre/demande : la crise de la vache folle eût-elle été gérée convenablement si l'on avait complètement supprimé tout instrument de régulation ?

Et puis, si l'on motive la suppression des filets de sécurité par l'existence durable de prix élevés, on peut soutenir qu'on peut, selon les mêmes hypothèses, les conserver puisqu'ils n'auraient pas vocation à servir...

Le développement de l'assurance peut constituer une piste intéressante pour les risques individuels, c'est-à-dire pour les risques non systémiques : qu'il s'agisse en revanche des risques économiques liés à des déséquilibres offre/demande ou à des problèmes sanitaires majeurs (type ESB), l'expérience de tous les pays qui ont développé des systèmes d'assurance récolte ou chiffre d'affaires à grande échelle montre des coûts très élevés suggérant que les crises ne peuvent être traitées que par d'autres outils plus adaptés ; c'est ce qu'illustre la multiplication des paiements dits contra-cycliques mis en place par les Américains, en dépit du budget consacré par eux aux aides à l'assurance.

C'est assez compréhensible : l'intervention sur les marchés, surtout lorsqu'elle est conçue préventivement, ne porte que sur la fraction de

production nécessaire à rétablir l'équilibre alors que l'assiette assurancielle est bien l'ensemble de la production...

Pour autant, si un développement de l'assurance en Europe avec l'aide de fonds communautaires devait s'engager, il conviendrait que soit levé ce qui constitue à mon avis le principal frein : il s'agit de l'idée selon laquelle l'aide à l'assurance devrait absolument être compatible avec la boîte verte de l'OMC, et à ce titre financée dans le cadre du développement rural.

Cette idée, que l'on retrouve dans la communication de la Commission sur le bilan de santé, repose sur un malentendu. Telle qu'elle est rédigée dans les accords OMC, la boîte verte vise les soutiens a posteriori en cas de calamité, et non pas le financement ex ante de primes d'assurance. C'est d'ailleurs pourquoi aujourd'hui, aucun système d'assurance-récolte existant dans le monde n'est en boîte verte. Sauf à modifier les accords de l'OMC sur ce point, ce qui n'est pas à l'ordre du jour, seul le premier pilier de la PAC est adapté pour aider au développement de l'assurance.

La Commission indique bien dans sa communication l'étendue de la controverse entre experts en matière d'assurances, la nécessité d'envisager cette question, secteur par secteur, nature de risque par nature de risque, l'existence ou non d'instruments financiers comme les marchés à terme, etc...

Il est sans doute raisonnable de mettre en œuvre de telles mesures dans le cadre des OCM, comme cela vient d'être le cas pour les fruits et légumes et est envisagé pour le vin.

Ainsi, on ne voit pas encore bien s'esquisser les termes d'une politique assurancielle susceptible d'apporter une réponse d'effets analogues aux mécanismes de gestion des marchés. Et l'existence de ces derniers peut réduire le coût assuranciel, naturellement pour les risques de marché.

Ceci étant, la puissance publique n'a pas vocation à être le recours unique : elle doit en particulier favoriser tous les outils permettant la prévention des risques au plus près de leur réalité économique.

Ceci m'amène à suggérer une réflexion beaucoup plus ouverte au niveau communautaire sur l'organisation économique de la production

et l'organisation interprofessionnelle. Naturellement, selon les secteurs, la volatilité des marchés n'est pas la même : quasi quotidienne pour les fruits et légumes, elle peut obéir normalement à des cycles pluriannuels pour d'autres productions (porc par exemple) ; naturellement, les poids respectifs des différents maillons de la filière varient selon les secteurs ; naturellement aussi, des crises sanitaires par exemple, ou des accidents climatiques d'ampleur, peuvent interférer fortement (la vache folle sur le cycle du porc ou des volailles) ; naturellement, enfin, la concurrence des importations est d'effets variables selon les secteurs et le degré de préférence qu'a pu conserver l'Union Européenne.

Pour autant, il serait judicieux de tenir compte de la singularité générale de fonctionnement des marchés agricoles. A cet égard, je voudrais insister sur le besoin d'une approche adaptée des règles de concurrence dans le secteur agricole : la mise en place de fonds de mutualisation des risques, une vision dynamique des accords interprofessionnels au plus près de la réalité de terrain,...il y a là, je pense, un champ encore insuffisamment exploré par l'Union européenne, pour lequel l'interprétation actuel du droit de la concurrence est inadapté. Une approche plus pragmatique pourrait mieux responsabiliser les acteurs, développer une approche préventive des crises et au fond, à moindre coût, concourir à l'objectif de gestion des marchés....pour autant bien sûr, qu'on souscrive à l'idée que c'est un enjeu stratégique pour l'Europe, ce que j'ai proposé de considérer au début de mon propos.

En tout cas, et pour conclure ;

- il me semblerait dangereux de remettre implicitement en cause l'objectif fondateur de la PAC qui était la régularité des approvisionnements des marchés à des prix acceptables et non d'abord une politique de revenus ; bien sûr, il faut en adapter les objectifs en pensant non seulement alimentation mais plus généralement matières premières renouvelables ; et bien sûr en continuant à intégrer les enjeux environnementaux et sanitaires ;
- cela suggère la plus grande prudence au regard du démantèlement des outils de gestion de marché pour autant

qu'ils jouent un rôle de filet de sécurité ; et ce d'autant qu'on ne voit guère aujourd'hui d'alternative du côté de mécanismes d'assurance d'ampleur ;

- cela invite aussi à porter une attention aux règles particulières qui pourraient être offertes à l'organisation professionnelle et interprofessionnelle ; et il est dommage que la Commission n'évoque pas plus cet aspect dans sa communication.

C'est sans doute, secteur par secteur, par une combinaison adaptée de ces instruments, que réside la voie de progression : en tout cas, il serait déraisonnable, au regard des incertitudes d'avenir rappelées au début de mon propos, de plonger progressivement ce secteur stratégique dans une dérégulation excessive en supprimant les outils de gestion de marché, tout en constatant le caractère largement inopérant - en tout cas à ce jour - des assurances et en refusant la mise en place de règles dérogatoires pour l'organisation des acteurs.