



---

*Document de séance*

---

**A8-0339/2016**

16.11.2016

# **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

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	12
AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS .....	16
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND .....	21

## 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 (A8-0339/2016),
- A. considérant que l'instabilité et la volatilité des prix ont de tout temps caractérisé les marchés agricoles et que, ces dernières années, ces deux grandeurs se sont imposées comme des éléments structurels du marché agricole mondial et européen en raison de la succession rapide des chocs d'offre, de demande et de prix;
- B. considérant que l'agriculture doit relever le défi majeur de l'augmentation de la population mondiale, alors même, qu'aujourd'hui encore, une partie importante des habitants de la planète reste dans une situation de malnutrition et que la volatilité des marchés agricoles imputable aux variations de production et aux déséquilibres entre l'offre et la demande est appelée à s'aggraver;
- C. considérant que le changement climatique et les parasites font chuter le niveau des productions agricoles et que les effets du changement climatique, qu'il s'agisse des phénomènes de sécheresse ou des inondations, contribuent à la volatilité des prix;
- D. considérant que les conditions macro-économiques peuvent jouer un rôle clé dans la volatilité des prix, notamment les facteurs structurels que sont les taux de change, l'énergie, le prix des engrais, les taux d'intérêt et la spéculation sur les marchés agricoles;
- E. considérant que, hors de l'Union européenne, les grands acteurs mondiaux des marchés agricoles mettent en place des politiques visant à atténuer la volatilité et que des mesures ont été prises dans ce sens au titre du développement durable dans le cadre du G20 agricole pour lutter contre les effets négatifs de la volatilité excessive des prix des matières premières agricoles sur la sécurité alimentaire;
- F. considérant que, dans le monde, chaque région a ses propres modèles de production et que les différentes mesures mises en place en termes d'environnement et de bien-être

animal peuvent avoir de graves implications sur le rapport prix-coût de production; que les agriculteurs européens doivent pouvoir être concurrentiels sur le marché mondial;

- G. considérant que la volatilité des prix des produits agricoles peut être renforcée par des choix politiques, comme la mise en place d'embargos commerciaux;
- H. considérant que l'Union européenne ne dispose pas de véritable filet de sécurité capable de réduire la volatilité des marchés, ce qui décourage fortement le maintien de l'activité agricole sur le territoire de l'Union;
- I. considérant que l'ouverture des marchés et les choix conduisant à la mondialisation de l'économie ces dernières décennies, notamment en raison des accords de l'OMC et des accords bilatéraux de commerce, ont permis une meilleure fluidité des marchés mais qu'ils ont également contribué à accentuer le phénomène de la volatilité des prix dans l'agriculture;
- J. considérant que les exploitants agricoles sont confrontés à une hausse des coûts de production et à une augmentation de leurs dettes; que 2,4 millions d'exploitations ont disparu entre 2005 et 2010 dans l'Union, ce qui s'est traduit par la perte d'un grand nombre d'emplois dans les zones rurales;
- K. considérant que les marchés agricoles, entendus comme le lieu de rencontre entre l'offre et la demande, sont par nature instables, que la présence d'acteurs financiers tend à renforcer cette instabilité et que la faible élasticité de la demande alimentaire mondiale à l'offre agricole concourt à démultiplier l'impact des déséquilibres réels ou supposés sur les acteurs des marchés avec des impacts parfois fulgurants sur les prix des produits agricoles;
- L. considérant que la financiarisation de l'économie mondiale et le jeu spéculatif qui l'accompagne, a potentiellement des effets sur les marchés agricoles, pouvant contribuer à une amplification de leur déséquilibre et à un accroissement de la volatilité des prix, les matières premières agricoles étant alors utilisées comme de simples actifs financiers; que, comme l'a souligné la terrible crise des émeutes de la faim de 2008, cette financiarisation excessive peut être dévastatrice et éthiquement condamnable quand elle vient menacer la sécurité alimentaire des populations les moins bien nourries et les plus pauvres de la planète;
- M. considérant la responsabilité de l'Union européenne en tant qu'acteur de la sécurité alimentaire en Europe ainsi que la position concurrentielle des agriculteurs et horticulteurs européens sur le marché mondial;
- N. considérant l'importance du secteur agricole et agroalimentaire pour l'économie de l'Union européenne et la capacité de ce secteur à contribuer à une croissance durable;
- O. considérant que la volatilité des prix génère un haut niveau d'incertitude chez les producteurs et les consommateurs, les producteurs voyant, en cas de prix bas, leurs revenus, leur capacité à investir et donc la viabilité long-terme de leurs activités menacés, tandis que la possibilité pour les consommateurs de se nourrir et d'accéder à des biens de base peut être compromise par des prix des biens alimentaires hauts, engendrant des situations de crise;

- P. considérant que la volatilité des prix pénalise l'activité agricole et les filières agroalimentaires, est préjudiciable aux investissements, à la croissance et à l'emploi et peut aussi plus gravement affecter l'approvisionnement des consommateurs, la sécurité alimentaire et le bon fonctionnement de la PAC;
- Q. considérant que la volatilité des prix freine la capacité des agriculteurs à investir et à créer des emplois, ce qui décourage la modernisation, l'innovation, les nouveaux entrants et le remplacement générationnel;
- R. considérant qu'une agriculture durable, en tant que source de denrées de qualité, ne peut être assurée que si les agriculteurs perçoivent des prix à la ferme qui couvrent tous les frais d'une production durable;
- S. considérant qu'à l'ère de la «révolution numérique», une transparence accrue des marchés européens et un accès en temps utile aux informations peuvent notamment contribuer à limiter la volatilité des marchés et des prix grâce à une connaissance plus approfondie et plus objective de l'évolution des marchés agricoles par les opérateurs économiques, permettant ainsi d'améliorer la protection des revenus des agriculteurs et de mettre un frein à la gestion spéculative des marchés agricoles;
- T. considérant que la PAC, telle que réformée en 2013, prévoit des outils de gestion des risques dans le cadre de la politique de développement rural et que seuls 2 % du budget du deuxième pilier et 0,4 % du budget de la PAC sont consacrés à ces instruments;

### *Conditions et objectifs actuels*

1. estime que l'exposition des agriculteurs à la volatilité des prix, qui s'explique par différentes causes telles que l'instabilité et l'imperfection des marchés agricoles, la globalisation et la sophistication des marchés agricoles, la variabilité accrue de l'offre du fait d'aléas climatiques, l'accroissement des risques sanitaires et les fragiles équilibres alimentaires, va aller croissante;
2. estime nécessaire d'adopter une politique plus incisive et plus cohérente mettant en œuvre des instruments ciblés tant au niveau national qu'au niveau de l'Union pour ainsi garantir une production agricole durable et multifonctionnelle dans l'ensemble de l'UE ainsi que des prix justes et rémunérateurs en réduisant notamment les effets négatifs sur les acteurs les plus exposés à la volatilité des prix;
3. constate que les diverses filières agricoles n'ont pas la même exposition à la volatilité des prix et que le calibrage des outils de politiques publiques ou des stratégies d'atténuation des acteurs concernés se doivent d'être adaptés à chaque filière de production et aux risques réels, actuels et futurs auxquels doivent faire face les agriculteurs;
4. constate, alors que l'Union européenne réduit son soutien stratégique à son agriculture, que ses principaux concurrents sur le marché mondial que sont notamment les États-Unis, le Brésil et la Chine apportent un appui budgétaire public particulièrement fort et croissant en vue d'imaginer de nouveaux modèles de gestion des risques et de mettre en place des instruments permettant de protéger leurs agriculteurs des impacts négatifs de la volatilité des prix;

5. fait observer que l'Union européenne est le seul acteur agricole à fonder sa politique agricole sur des soutiens découplés de la production, alors que parallèlement elle supprime, depuis des années, ses aides stratégiques à l'agriculture;
6. note que les États-Unis ont développé dans le cadre du «Farm Bill 2014» des polices d'assurances spécifiques pour les différents secteurs agricoles;
7. fait observer que la PAC n'a cessé d'évoluer au fil des décennies et que ses principaux objectifs consistant à garantir un niveau de vie décent aux agriculteurs et à assurer un approvisionnement alimentaire stable, sûr et à un prix abordable aux consommateurs, restent valables;
8. souligne à cet effet qu'une politique commune européenne est essentielle pour une filière qui a pour mission de garantir la sécurité et la sûreté alimentaires et qui joue un rôle incontournable dans l'utilisation des ressources naturelles et dans le développement économique et environnemental durable des régions rurales;
9. met en exergue l'importance d'exploiter les synergies entre la PAC et les autres politiques de l'Union;
10. relève que les toutes dernières réformes de la PAC ont quasiment découplé les aides directes de la production, ont poursuivi le processus de convergence des paiements directs et ont pris plus largement en compte les problèmes sociétaux et notamment les questions environnementales;
11. condamne la baisse, au fil des ans, des moyens budgétaires de la PAC notamment mobilisés pour les actions relevant de l'organisation commune des marchés, ouvrant la perspective d'une renationalisation de la PAC et remettant en cause des conditions de concurrence équitables dans le marché unique de l'Union;
12. souligne que le revenu annuel moyen des agriculteurs a stagné, quand il n'a pas diminué, ces dix dernières années, alors que les coûts de production n'ont cessé d'augmenter, ce qui s'est traduit par une réduction notable du nombre d'exploitations et par le spectre de nombreuses suppressions d'emplois dans les régions rurales;
13. estime que la Commission devrait utiliser toutes les marges de manœuvres financières dont elle dispose dans le cadre de l'OCM unique;
14. regrette la mise en œuvre excessivement lente des outils de l'OCM unique en vue de réduire les conséquences néfastes de la volatilité des prix et de gérer les perturbations des marchés;
15. souligne que la plupart des outils de gestion des risques, les fonds de mutualisation et les instruments d'assurance et de stabilisation des revenus prévus au titre des programmes de développement rural ont été mis en œuvre de manière inégale avec des moyens budgétaires limités;
16. recommande donc que les mesures de l'actuel deuxième pilier soient renforcées pour améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne et associer étroitement les organisations de producteurs au processus de mise en œuvre;

17. demande à la Commission de conduire une analyse exhaustive des raisons de la faible utilisation des outils proposés dans le cadre du second pilier de la PAC et de la mise en œuvre sous-optimale de l'OCM unique dans l'optique de revoir les dispositions applicables;
18. souligne qu'il est important de maintenir les aides directes découplées au titre de la PAC actuelle, ainsi que le régime simplifié de paiement à la surface, dans la mesure où elles constituent une compensation pour les services publics et un élément essentiel permettant de garantir le revenu des agriculteurs et de leur offrir un certain degré de stabilité financière;
19. fait toutefois observer que la PAC actuelle, face à l'absence d'outils adéquats et efficaces, ne permet pas d'apporter une réponse satisfaisante à la volatilité croissante observée sur les marchés agricoles et ne donne pas les moyens aux agriculteurs de réagir aux signaux du marché ou de mettre en place des solutions à même de maîtriser l'évolution des prix;
20. demande à la Commission de prendre de toute urgence des mesures destinées à aider la filière agricole dans les zones ultrapériphériques, montagneuses et défavorisées où les coûts de production, de récolte et de commercialisation des produits en dehors de leurs zones de production traditionnelles sont bien plus élevés et de fournir des indicateurs spécifiques pour activer les mesures du filet de sécurité des marchés agricoles dans ces régions;
21. estime que l'autonomie et la sécurité alimentaires de l'UE, tout comme le développement d'une agriculture compétitive et durable sur l'ensemble du territoire de l'Union répondant aux besoins des citoyens, doivent demeurer des objectifs stratégiques urgents de la future PAC tout en garantissant un niveau de vie équitable aux agriculteurs;
22. estime qu'une production alimentaire viable est inconcevable sans les agriculteurs européens qui sont sans cesse exposés à la volatilité des prix et à la forte instabilité des marchés et des prix et qui sont dépendants d'aides publiques adéquates et de mesures susceptibles de préserver la compétitivité des fermes et des exploitations familiales;
23. souligne dans ce contexte le rôle important que jouent les jeunes agriculteurs et les nouveaux entrants dans l'avenir de l'agriculture européenne;

## **Propositions**

### ***Organisation des filières et contractualisation***

24. est d'avis que les producteurs primaires sont le maillon faible de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, notamment au regard du processus de concentration croissante que connaît l'important secteur de la distribution tant au niveau national qu'au niveau européen, et qu'ils doivent pouvoir se regrouper en coopératives, en organisations de producteurs, en associations indépendantes ou en organisations interprofessionnelles;

25. demande à la Commission de faciliter la contractualisation en adaptant, conformément à l'article 42 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la politique européenne de concurrence aux besoins spécifiques du secteur agricole en uniformisant la réglementation et les mesures d'application dans l'ensemble des États membres;
26. fait observer qu'il convient de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs dans la chaîne alimentaire en se basant sur des contrats standards, transparents, équilibrés et collectivement négociés afin de permettre aux agriculteurs de s'opposer à des pratiques commerciales injustes, de doper leur compétitivité, d'améliorer la stabilité de leurs revenus, de générer une valeur ajoutée et d'investir dans l'innovation;
27. souligne que ces contrats devraient avoir une durée appropriée et fixer les prix, les échéances de paiement et les autres modalités de la mise sur le marché des produits agricoles;
28. estime que les agriculteurs, indépendamment du secteur agricole, devraient pouvoir négocier collectivement les termes de contrats via des organisations de producteurs de poids équivalant à celles des groupes industriels ou de distribution avec lesquelles ils négocient;
29. constate que le potentiel offert par les contrats de chaîne d'approvisionnement intégrée à long terme, par les contrats à terme, par les contrats à marge fixe, et par la possibilité de bloquer les prix à un niveau correspondant aux coûts de production pendant une période donnée pourrait constituer, pour les producteurs, un outil de gestion des incidences de la volatilité sur leurs marges;
30. estime qu'il devrait être possible de recourir à de nouveaux instruments dans les relations contractuelles et que des outils de médiation contractuelle devraient également être disponibles;
31. constate que l'organisation en interprofession favorise un climat de confiance et de dialogue entre les différents acteurs (producteurs, transformateurs et distributeurs) et permet de créer une valeur ajoutée en déployant des actions communes qui donnent aux agriculteurs les moyens de mieux comprendre les mécanismes du marché et de production, favorisent les bonnes pratiques et la transparence du marché, contribuent à prévoir le potentiel de production, autorisent une meilleure gestion de l'offre et favorisent l'élaboration de contrats types conformes à la réglementation de l'Union;
32. demande à la Commission de favoriser la création d'organisations interprofessionnelles européennes capables de défendre, main dans la main, les intérêts des producteurs des secteurs qui dépendent le plus des marchés extérieurs, comme celui des fruits et légumes;
33. reconnaît les efforts déployés par les coopératives européennes en vue de regrouper les producteurs et de les aider à défendre la place qu'ils occupent dans la chaîne de valeur, et estime qu'il convient de conférer à ces entreprises un rôle plus important dans les secteurs agricoles pour ainsi atténuer les effets de la volatilité excessive des marchés;



## Outils de gestion des risques

34. recommande, dans le cadre d'une PAC en prise sur le marché, le renforcement des outils de gestion des risques climatiques, sanitaires et économiques, notamment des différents types d'assurances contre les risques qui pèsent sur les productions agricoles, des mécanismes de provisions individuelles et des fonds de mutualisation pour limiter ainsi les effets de la volatilité des prix et favoriser une gestion prospective des exploitations;
35. demande à la Commission d'encourager l'échange de bonnes pratiques entre les États membres et de définir de nouveaux outils qui doivent non seulement être justes, efficaces et réactifs mais également abordables et accessibles aux agriculteurs pour prévenir et gérer les risques dus à la volatilité des prix et poser ainsi les bases d'une réflexion sur les futures réformes de la PAC;
36. fait observer que ces nouveaux instruments accompagnant le système actuel des paiements directs doivent être dotés de ressources suffisantes pour améliorer la résilience de l'agriculture et réduire la nécessité d'une gestion ex post des crises;
37. estime que la création de fonds mutuels sectoriels, établis à l'initiative des agriculteurs, permettent de stabiliser les revenus des intéressés en fonction des variations des marges réalisées sur la vente de leurs produits;
38. estime par ailleurs que ces fonds mutuels ne doivent pas se substituer à l'aide fournie par l'Union et qu'ils doivent pouvoir être combinés avec une aide nationale;
39. demande également à la Commission de prendre des initiatives visant à favoriser la création de tels fonds en veillant à ce que tout système de gestion des risques respecte à l'avenir, le cas échéant en les complétant, les régimes d'assurance adoptés au niveau national par les États membres;
40. considère que la volatilité des prix peut être également gérée au niveau national et invite par conséquent les États Membres à prendre en compte la volatilité des marchés dans leurs règles fiscales en permettant notamment aux agriculteurs de mettre en place des régimes individuels de provisions défiscalisées;
41. estime que les agriculteurs comptent parmi les acteurs économiques les plus fragiles, notamment ceux ont investi dans le développement de leurs exploitations;
42. estime au demeurant qu'il y a lieu de mettre en place les outils prévus par la PAC que sont une aide efficace aux flux de trésorerie ou un régime d'épargne de précaution pour ne pas casser les dynamiques d'investissements;
43. souligne que les exploitations ne peuvent se permettre d'innover que si les coûts du capital sont bas et qu'elles disposent d'un certain niveau de liquidité; fait observer dans ce contexte que l'accès des agriculteurs au crédit passe par la stabilité de leurs revenus;
44. observe que le rôle et les actions du secteur bancaire ont un impact profond sur les producteurs et que la hausse des niveaux d'endettement des exploitations agricoles ajoute une surcharge au secteur en période de volatilité;

45. souligne l'importance de mieux informer les agriculteurs sur le rôle essentiel que joue la Banque européenne d'investissement (BEI) dans l'aide et le développement de l'économie rurale ainsi que sur les possibilités de tirer parti des instruments financiers innovants qui sont proposés;
46. estime que les agriculteurs et les organisations d'agriculteurs doivent être mieux informés sur la modernisation, la viabilité et la compétitivité de leurs exploitations et se voir parallèlement proposer des cours de formation sur la gestion des risques, les conditions du marché, les marges et la volatilité;
47. demande à la Commission d'adopter, en étroite coopération avec les autorités nationales et les groupements agricoles, un plan de sensibilisation aux outils de gestion des risques proposés au titre du deuxième pilier de la PAC et de l'OCM unique;
48. demande aux États membres et aux autorités locales de donner plus d'importance aux aspects précités dans leurs programmes d'enseignement agricole et de formation professionnelle;
49. estime qu'un des moyens pour stabiliser les marchés et réduire la volatilité des prix est de veiller à un meilleur équilibre entre l'offre et la demande;

#### **Observatoires des marchés et des prix agricoles**

50. estime que les marchés agricoles doivent être transparents et que le principal moyen d'y parvenir est d'accélérer la publication des informations utiles existantes sur les prix et les coûts tout en les rendant plus accessibles à l'ensemble des parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement, de la production à la distribution, pour ainsi endiguer la spéculation sur les prix et à réduire leur volatilité;
51. relève cependant que la transparence des prix ne permet pas, à elle seule, d'améliorer la résilience des agriculteurs face à la volatilité des prix, ni de combler des lacunes structurelles de l'organisation des marchés, tel que le déséquilibre entre l'offre et la demande;
52. encourage la création d'une carte européenne qui présente en temps réel la disponibilité des produits agricoles;
53. se félicite de l'extension à d'autres secteurs des instruments complémentaires de surveillance du marché;
54. souligne que la connaissance de la formation et de l'évolution des prix ainsi que de l'orientation de la demande est un atout important pour les agriculteurs dans la négociation des contrats avec l'ensemble des autres acteurs;
55. recommande la création d'observatoires des prix agricoles européens couvrant la totalité de la chaîne, depuis le prix pratiqué par le producteur jusqu'au prix de vente final, pour permettre une analyse dynamique des marchés agricoles par segments;
56. recommande l'association des acteurs économiques à la mise à disposition de données actualisées et pertinentes portant sur les évolutions et les perspectives à court et moyen

termes, à une fréquence mensuelle ou bimensuelle selon les caractéristiques du secteur concerné;

57. invite instamment la Commission à doter les observatoires des ressources nécessaires pour qu'ils puissent formuler des recommandations et ne pas se borner à observer les perturbations;

### **Outils de prévention et de gestion de crise**

58. estime que les outils historiques de la PAC en matière de gestion de crise (intervention publique et stockage privé) n'ont plus d'efficacité suffisante dans une économie mondialisée;
59. demande donc à la Commission de mettre en place des outils appartenant au registre public et privé, pouvant se combiner ou se compléter mutuellement et prévoyant un mécanisme d'alerte précoce contraignant adapté aux besoins, pour garantir le bon fonctionnement des marchés et contrer les crises des marchés;
60. estime que la Commission doit utiliser tous les instruments d'ores et déjà en sa possession au titre de l'OCM unique pour lutter contre les crises;
61. déplore que la faible utilisation de la réserve de crise qui est principalement imputable aux règles budgétaires, et notamment au principe d'annualité, et à la marge de manœuvre dont dispose la Commission pour débloquer les fonds correspondants;
62. demande donc la constitution d'une réserve de crise hors du budget de l'Union, qui puisse servir à financer les outils de gestion des crises;
63. voit dans les mesures anticycliques des instruments de prévention et de gestion des crises qui, associés à des outils de gestion des risques, peuvent permettre à l'Union d'intervenir sur les marchés agricoles en cas de force majeure pour ainsi éviter une chute notable des prix;
64. demande à la Commission de réaliser une étude sur les moyens de mettre en place des mécanismes destinés à prévenir et combattre les crises imputables à la volatilité des prix en faisant appel à des aides anticycliques et de prévoir une plus grande flexibilité des budgets annuels, dans le respect de l'enveloppe financière pluriannuelle, afin de prendre en compte les aides anticycliques;
65. 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 animales<sup>1</sup>. 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 international<sup>2</sup>, notamment en raison de son impact potentiel sur la sécurité alimentaire mondiale<sup>3</sup>. 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 agricoles<sup>4</sup>.

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**

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.

---

<sup>1</sup> Climate Change Fifth Assessment Report, GIEC 2014.

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

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

<sup>4</sup> Déclaration ministérielle, G20, 2011.

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) n° 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)<sup>1</sup>. 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 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.

---

<sup>1</sup> 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) n° 1698/2005 du Conseil.

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 rapporteure**

La rapporteure 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 rapporteure 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 rapporteure considère qu'il est du rôle de l'Union européenne d'apporter des solutions à ce phénomène, notamment à travers la PAC.

La rapporteure 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 rapporteure 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 rapporteure 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 rapporteure 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 rapporteure a donc fait le choix de cadrer au maximum le sujet du rapport.

Ainsi, la rapporteure 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 rapporteure a fait le choix de ne pas aborder le sujet des aides contra-cycliques, entendues comme mesures de gestion de crise.

De même, la rapporteure 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.

7.9.2016

## AVIS DE LA COMMISSION DES BUDGETS

à l'intention de la commission de l'agriculture et du développement rural

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

Rapporteur pour avis: Nedzhmi Ali

### SUGGESTIONS

La commission des budgets invite la commission de l'agriculture et du développement rural, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- A. considérant que les récentes flambées d'extrême volatilité des prix sur les marchés agricoles mondiaux laissent présager des menaces grandissantes et toujours plus fréquentes à la sécurité alimentaire mondiale, ainsi qu'une vulnérabilité accrue des marchés, sapent l'investissement et la modernisation et découragent les nouveaux arrivants et le renouvellement des générations dans le secteur agricole;
- B. considérant que les niveaux élevés de volatilité des prix et de revenus pour les agriculteurs sont liés aux fondamentaux du marché de l'offre et de la demande, dont les effets se font sentir depuis les années 90 en raison d'un rapprochement de l'agriculture des marchés, ce aussi bien au travers de la dérèglementation des organisations communes de marché au sein de la PAC que d'une plus grande ouverture sur les marchés internationaux opérée par la politique commerciale de l'Union; considérant toutefois que cette instabilité des prix et des revenus est susceptible de s'intensifier par d'autres variables macroéconomiques, par l'environnement législatif et politique général et par la spéculation sur les produits agricoles qui, lorsqu'ils sont vendus comme actifs financiers, sont exposés à des chocs sur les marchés des matières premières connexes (tels que les marchés de l'énergie et des métaux);
- C. considérant que la volatilité des prix accroît l'imprévisibilité des revenus des agriculteurs et bouleverse profondément les agriculteurs européens confrontés à des coûts élevés;
- D. considérant que l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes et l'incidence du changement climatique sur les niveaux de production agricole, ainsi que des facteurs structurels tels que les prix de l'énergie et des engrais, les taux de change et les taux



d'intérêt provoquent une plus grande vulnérabilité; considérant que les agriculteurs devraient être incités à mieux contrôler l'utilisation d'intrants sur leurs exploitations qui leur coûtent chers à l'achat et peuvent avoir des conséquences sur l'environnement;

- E. considérant que les producteurs laitiers ont subi de lourdes pertes causées par l'embargo russe et une grave sécheresse en 2015;
  - F. considérant qu'une grande partie des exploitations sont condamnées à de lourdes amendes pour dépassement des quotas laitiers pour la période 2014/2015;
  - G. considérant que les producteurs de viande porcine sont confrontés, depuis de nombreux mois, à une baisse du niveau des prix d'achat causée notamment par l'embargo russe, mais surtout par la peste porcine africaine;
1. souligne que l'Union européenne est à la fois le premier importateur et exportateur mondial de produits agroalimentaires, mais que les possibilités d'utilisation des programmes de développement rural (PDR) de la PAC visant à contribuer aux régimes d'assurance, de fonds de mutualisation et de stabilisation des revenus des agriculteurs n'ont pas été couronnées de succès;
  2. note que les paiements directs continuent de garantir un certain degré de stabilité financière pour les agriculteurs, en particulier pendant de longues périodes de bas prix; estime que les paiements directs ont démontré un meilleur rapport coût-efficacité que la pratique antérieure d'intervention directe sur le marché; souligne également que les paiements directs devraient rester un instrument de la PAC après 2020, en vue de soutenir et de stabiliser les revenus agricoles, de compenser les coûts liés au respect des normes élevées de l'Union (en ce qui concerne les méthodes de production, en particulier les exigences environnementales) et de maintenir la production agricole dans les régions les plus défavorisées; souligne en outre que les paiements directs devraient servir à garantir la stabilité économique du secteur agricole, ainsi que la sécurité alimentaire et environnementale; fait observer dans ce contexte que la mise à niveau des taux de paiement direct est essentielle pour assurer des conditions de concurrence égale sur le marché unique de l'Union, ainsi que pour une utilisation durable;
  3. demande de meilleures synergies entre la PAC et les autres politiques de l'Union, notamment en ce qui concerne l'énergie, l'approvisionnement en eau, l'utilisation des sols, la biodiversité et les écosystèmes, ainsi que le développement des zones isolées et montagneuses;
  4. demande une plus grande transparence des marchés agricoles afin que les informations concernant les prix soient accessibles à tous les acteurs, y compris aux consommateurs; demande à cet égard à la Commission d'évaluer la possibilité de mettre en place un système transparent de contrôle de l'évolution des prix des produits agricoles de la production à la distribution;
  5. demande à la Commission de travailler en étroite coopération avec les autorités nationales et les groupements agricoles afin de créer un système de protection des revenus des agriculteurs pour renforcer la connaissance, la compréhension et l'utilisation des outils de "gestion des risques", comme les assurances et les fonds mutuels en complément d'outils de gestion et de prévention des crises, modifiant les efforts entrepris à ce jour dans le

cadre de la réforme de la PAC 2014-2020; estime que tout système de gestion des risques doit respecter à l'avenir, le cas échéant en les complétant, les régimes d'assurance adoptés au niveau national par les États membres, afin d'éviter de remettre en question les avancées obtenues jusqu'à présent;

6. estime que la lutte contre la volatilité excessive des prix requiert des solutions d'actions nouvelles visant à un meilleur fonctionnement des marchés et reposant sur la mobilisation d'un ensemble d'outils appartenant au registre public et privé, pouvant d'ailleurs se combiner et/ou se compléter mutuellement; affirme que, comme les très graves crises agricoles que nous vivons nous l'ont montré, il apparaît indispensable d'introduire dans la prochaine PAC de nouveaux mécanismes de prévention des crises et d'ajustement des marchés, adaptés aux spécificités des productions, souples, efficaces et rapidement mobilisables et susceptibles d'entrer en action lorsque cela est nécessaire en vue de remédier à d'importantes perturbations des marchés;
7. demande d'envisager l'utilisation des fonds du budget général (soit les réserves de crise) en tant que source de financement des mesures de la Commission visant à améliorer la situation sur les marchés agricoles;
8. demande la création d'une carte européenne qui présente en temps réel la disponibilité de produits agricoles sur le marché, depuis la production jusqu'à la distribution;
9. pense souhaitable de créer une épargne de précaution obligatoire par les exploitants agricoles en remplacement de l'actuelle réserve de crise européenne, pour couvrir toutes sortes de risques, grâce à une partie des aides directes, de manière à mettre de côté les bonnes années quelques moyens qui seraient mobilisés lors des périodes difficiles;
10. souligne que le rapprochement des taux de paiement direct entre les États membres est le garant de conditions identiques sur le marché unique de l'Union européenne et de la pérennité de l'utilisation des ressources agricoles dans l'Union européenne;
11. considère que les aides humanitaires alimentaires peuvent être un moyen d'assurer un rôle de filet de sécurité utile aux producteurs;
12. invite instamment la Commission et les États membres à surveiller la forte volatilité des prix des produits agricoles à travers la création d'observatoires des prix agricoles en Europe pour les différents secteurs, en améliorant l'instrument européen de suivi des prix de l'alimentation (FPMT) et en luttant contre la spéculation sur les produits agricoles; estime qu'une information de marché actualisée peut améliorer la capacité des agriculteurs à réagir à la volatilité du marché et à prendre des dispositions en conséquence;
13. demande de renforcer et de rendre plus réactifs les mécanismes d'aide aux revenus agricoles dans les territoires touchés par des catastrophes naturelles majeures;
14. estime que l'aide financière du programme de développement rural devrait être orientée de façon à ce que les agriculteurs reçoivent la formation et l'éducation nécessaires pour faire une bonne utilisation des outils de gestion des risques; estime que cela permettrait aux agriculteurs de mieux anticiper et gérer la volatilité des prix;

15. demande des instruments concrets pour atténuer les répercussions sociales négatives de la volatilité des prix pour les agriculteurs européens;
16. invite la Commission à analyser et à évaluer la couverture des risques des marchés européens dérivés de matières premières agricoles et leur infrastructure correspondante sur les marchés agricoles physiques.

**RÉSULTAT DU VOTE FINAL  
EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

<b>Date de l'adoption</b>	31.8.2016
<b>Résultat du vote final</b>	+: 31 -: 5 0: 2
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Nedzhmi Ali, Jean Arthuis, Lefteris Christoforou, Jean-Paul Denanot, Gérard Deprez, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazabal Rubial, Jens Geier, Esteban González Pons, Iris Hoffmann, Monika Hohlmeier, Bernd Kölmel, Zbigniew Kuźmiuk, Vladimír Maňka, Ernest Maragall, Clare Moody, Siegfried Mureşan, Victor Negrescu, Jan Olbrycht, Urmas Paet, Paul Rübig, Petri Sarvamaa, Patricija Šulin, Eleftherios Synadinos, Paul Tang, Isabelle Thomas, Monika Vana, Daniele Viotti, Marco Zanni, Auke Zijlstra
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Xabier Benito Ziluaga, Giovanni La Via, Stanisław Ozóg, Pavel Poc, Ivan Štefanec, Tomáš Zdechovský
<b>Suppléants (art. 200, par. 2) présents au moment du vote final</b>	David Coburn, Estefanía Torres Martínez

**RÉSULTAT DU VOTE FINAL  
EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

<b>Date de l'adoption</b>	8.11.2016
<b>Résultat du vote final</b>	+: 29 -: 11 0: 3
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	John Stuart Agnew, Clara Eugenia Aguilera García, Eric Andrieu, Richard Ashworth, José Bové, Daniel Buda, Nicola Caputo, Matt Carthy, Michel Dantin, Paolo De Castro, Albert Deß, Diane Dodds, Herbert Dorfmann, Edouard Ferrand, Luke Ming Flanagan, Beata Gosiewska, Martin Häusling, Anja Hazekamp, Esther Herranz García, Jan Huitema, Peter Jahr, Elisabeth Köstinger, Urszula Krupa, Zbigniew Kuźmiuk, Philippe Loiseau, Florent Marcellesi, Mairead McGuinness, Nuno Melo, Giulia Moi, Ulrike Müller, Maria Noichl, Marijana Petir, Bronis Ropè, Jasenko Selimovic, Maria Lidia Senra Rodríguez, Czesław Adam Siekierski, Tibor Szanyi, Marc Tarabella, Marco Zullo
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Angélique Delahaye, Jean-Paul Denanot, Jørn Dohrmann, Ivan Jakovčić, Norbert Lins, Gabriel Mato, Stanislav Polčák, Annie Schreijer-Pierik, Vladimir Urutchev