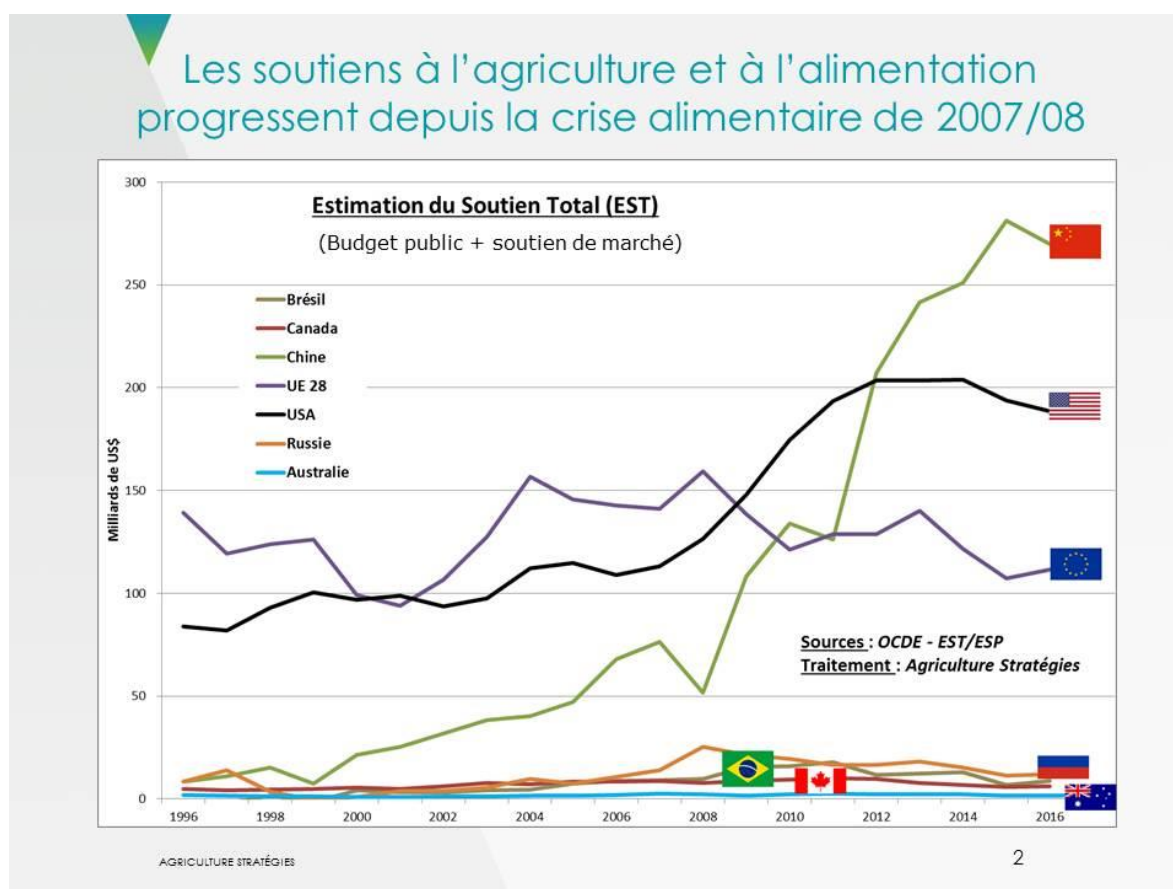
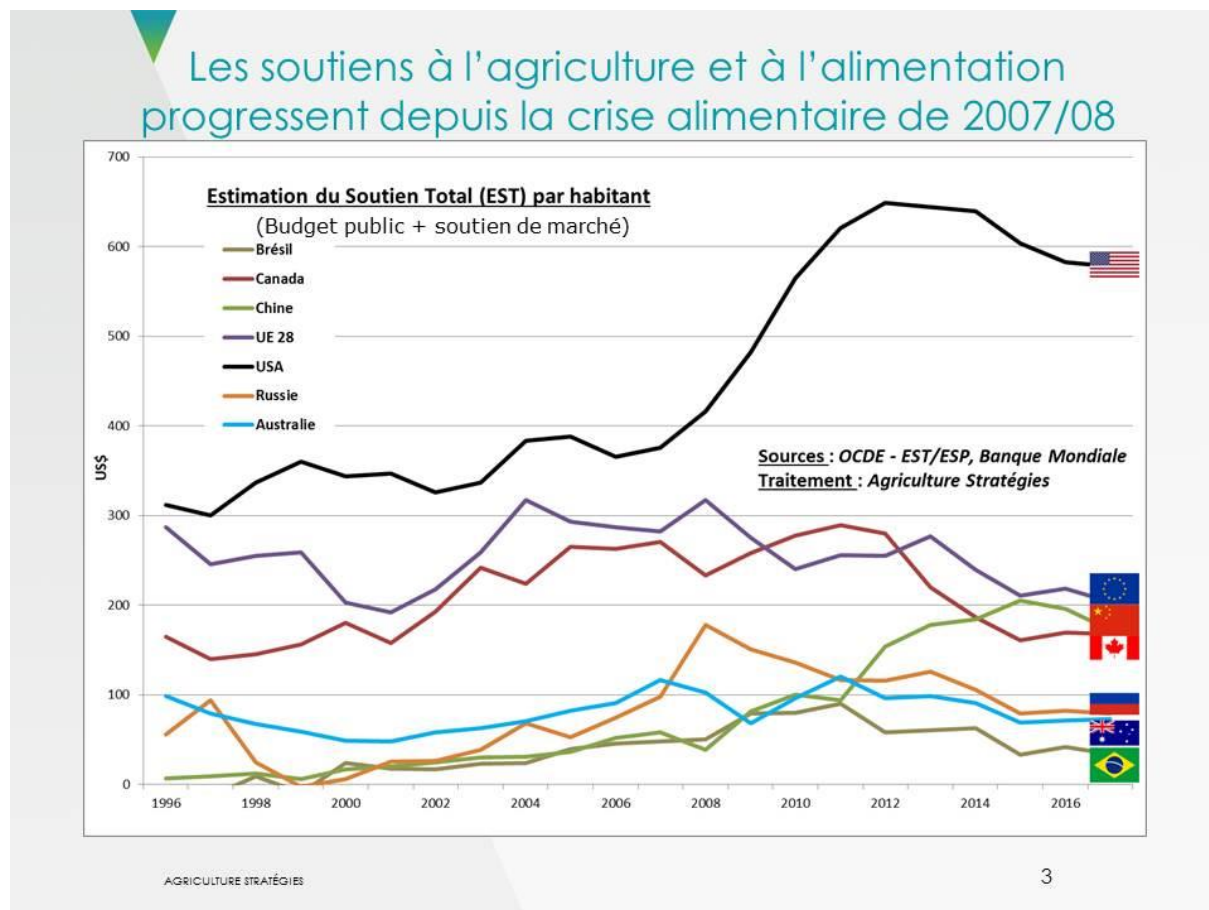


Audition de Jacques Carles au Parlement européen : « Il est urgent de remettre la gestion des crises de marché au cœur de la PAC »

Le 9 Octobre dernier, Jacques Carles, Président d'Agriculture Stratégies, a été auditionné au Parlement européen par la Commission de l'agriculture et du développement rural lors d'une séance consacrée au « futur de la Politique Agricole Commune ». Nous reproduisons ci-dessous le diaporama support de cette intervention en explicitant les principaux messages associés.



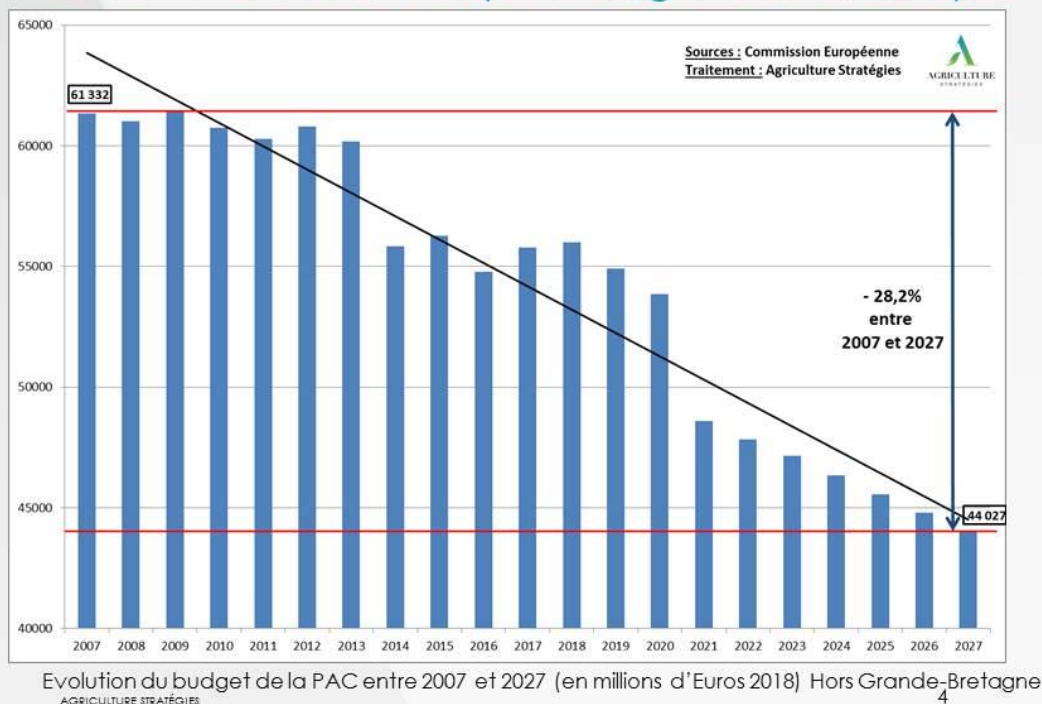
Concevoir le futur de la PAC nécessite de porter la plus grande attention à l'évolution des politiques agricoles et alimentaires dans le monde et en particulier chez les principales puissances agricoles. Il s'avère en effet que l'on assiste à un renforcement généralisé des politiques agricoles en particulier en réponse à la crise alimentaire de 2007/08. Comme on peut l'observer sur le graphique représentant l'estimation du soutien total à l'agriculture et à l'alimentation tel que calculé par l'OCDE (dans cette version nous prenons en compte la totalité des budgets d'aides alimentaires américains), le soutien augmente sur la période de manière importante notamment aux Etats-Unis et en Chine.



Rapporté par habitant, l'estimation de soutien total (EST) offre une base de comparaison intéressante. Le Canada, le Brésil ou encore l'Australie sont loin d'avoir des soutiens négligeables. La Russie a sensiblement renforcé sa politique agricole depuis le milieu des années 2000. Enfin, la Chine a un EST par habitant très proche de celui de l'Union européenne, alors même que le niveau de vie des chinois est 3 fois inférieur au nôtre !

Il ne s'agit pas de dénoncer cette évolution, bien au contraire ! L'Union européenne doit repenser sa politique agricole en ayant conscience qu'elle est la seule à croire à la martingale du découplage des aides.

La proposition de la Commission pour le budget de la PAC : une coupe budgétaire drastique



La proposition de la Commission pour le Cadre Financier Pluri-annuel 2021/27 induirait une coupe drastique dans le budget de la PAC. Loin des 5% habilement présentés car exprimés en euros courant, c'est une baisse de plus de 28% sur 20 ans (entre 2007 et 2027) vers laquelle on s'acheminerait si le CFP était accepté en l'état. Une position à contre-courant de toutes les puissances agricoles qui renforcent leur soutien à l'agriculture !

PAC post 2020 : les propositions de la Commission ne sont pas à la hauteur

- Une baisse du budget de la PAC (-15% en € constants dont -25% pour le 2nd pilier) alors que toutes les puissances agricoles dans le monde augmentent leur budget et renforcent la régulation des marchés
- Les aides découplées restent au cœur de la PAC alors qu'elles sont remises en cause : peut-on avoir raison longtemps seul contre tous ?
- Les « plans stratégiques » donnent aux Etats-membres trop de latitude : un nouveau pas dans la renationalisation, un nivellement par le bas des normes environnementales. La gestion des crises ne peut pas être renvoyée aux EM, assurer l'intégrité du marché européen face aux crises relève du niveau communautaire.
- Les « interventions sectorielles » pourraient étendre la logique de l'OCM Fruits&Légumes à toutes les productions, mais avec un budget plafonné à 3% du 1^{er} pilier, cela restera insuffisant
- Statu quo sur les articles 219 à 223 du règlement OCM : l'aide à la réduction de la production laitière en 2016 a été un succès pour la CE, pourtant aucune proposition nouvelle pour améliorer la gestion des crises.

Au-delà de la baisse annoncée du budget (-15% en euros constants par rapport à la programmation actuelle dont -25% sur le second pilier), les propositions du Commissaire Hogan pour la PAC ne sont pas à la hauteur des enjeux et s'inscrivent dans une logique de renationalisation préjudiciable non seulement à la PAC mais au projet européen lui-même. Le Commissaire fait un pari dangereux : en renvoyant au maximum à la subsidiarité pour espérer un accord politique rapide sur le plus petit commun dénominateur, il ouvre la porte à une renationalisation complète de la principale politique communautaire.

Cette proposition s'inscrit en effet dans la continuité des précédentes : les aides découplées restent au cœur de la PAC alors que la récente attaque de la part des USA sur les olives de table espagnoles, considérant que les aides découplées constituent un soutien distorsif, montre que ce type d'aides est sur la selette. L'UE est la seule à vouloir repsecter les règles de l'OMC en matière de soutien interne, peut-on avoir raison longtemps seul contre tous ?

Certes, d'importantes latitudes sont déjà données aux Etats-membres, mais aller plus loin notamment sur les normes environnementales conduira inévitablement à un nivellement par le bas. En outre, nous sommes dans un marché unique, la gestion des crises ne peut pas être renvoyée aux Etats membres : c'est à la Commission d'assurer l'intégrité du marché européen face aux crises.

Proposer d'étendre la logique des « interventions sectorielles » à l'œuvre actuellement, notamment pour les Fruits et Légumes est une bonne chose tant il est nécessaire de responsabiliser les producteurs dans la mise en marché. Il faut donner les moyens aux agriculteurs et aux organisations de producteurs d'assurer un premier niveau de régulation pour gérer les risques à leur portée. Mais le plafond de 3% de l'enveloppe du 1^{er} pilier pour les nouveaux secteurs paraît bien trop restrictif.

Enfin, alors que l'aide à la réduction de la production laitière a été le principal succès de la Commission pendant cette mandature, aucune proposition n'est faite pour préciser et améliorer le cadre à l'œuvre s'agissant des outils de gestion de crise. La seule modification tient à la réserve de crise qui ne sera plus soumise à un prélèvement sur les aides directes et dont les sommes inutilisées pourront être reportées d'une année sur l'autre.

Quelques constats pour l'avenir :

- Les **outils privés de gestion des risques** (assurances, fonds mutuels – Income Stabilisation Tool, marchés à terme) sont insuffisants car les prix agricoles ne fluctuent pas régulièrement autour du niveau des coûts de production
- Les **aides découplées** sont coûteuses car inefficaces : l'UE est la seule à conserver ce type d'aides et remises en cause notamment par les US cf. l'affaire des olives de table espagnoles
- La **performance environnementale de la PAC** est insuffisante et illusoire tant que le problème des revenus des agriculteurs ne sera pas réglé
- Le **verdissement des aides découplées** est du greenwashing : un instrument d'action publique ne peut pas suivre deux objectifs à la fois

AGRICULTURE STRATÉGIES

6

Un constat s'impose : les marchés agricoles ne sont pas efficaces, les prix ne fluctuent pas régulièrement autour du niveau d'équilibre, les marchés agricoles sont marqués par des cycles où de brefs pics consécutifs à des tensions sur la sécurité alimentaire laissent la place à de longs creux car, face à des prix bas, les agriculteurs n'ont, individuellement, aucun intérêt à réduire leur production. En agriculture, l'ajustement par les prix est d'autant plus long qu'il est douloureux. C'est la justification première des politiques agricoles !

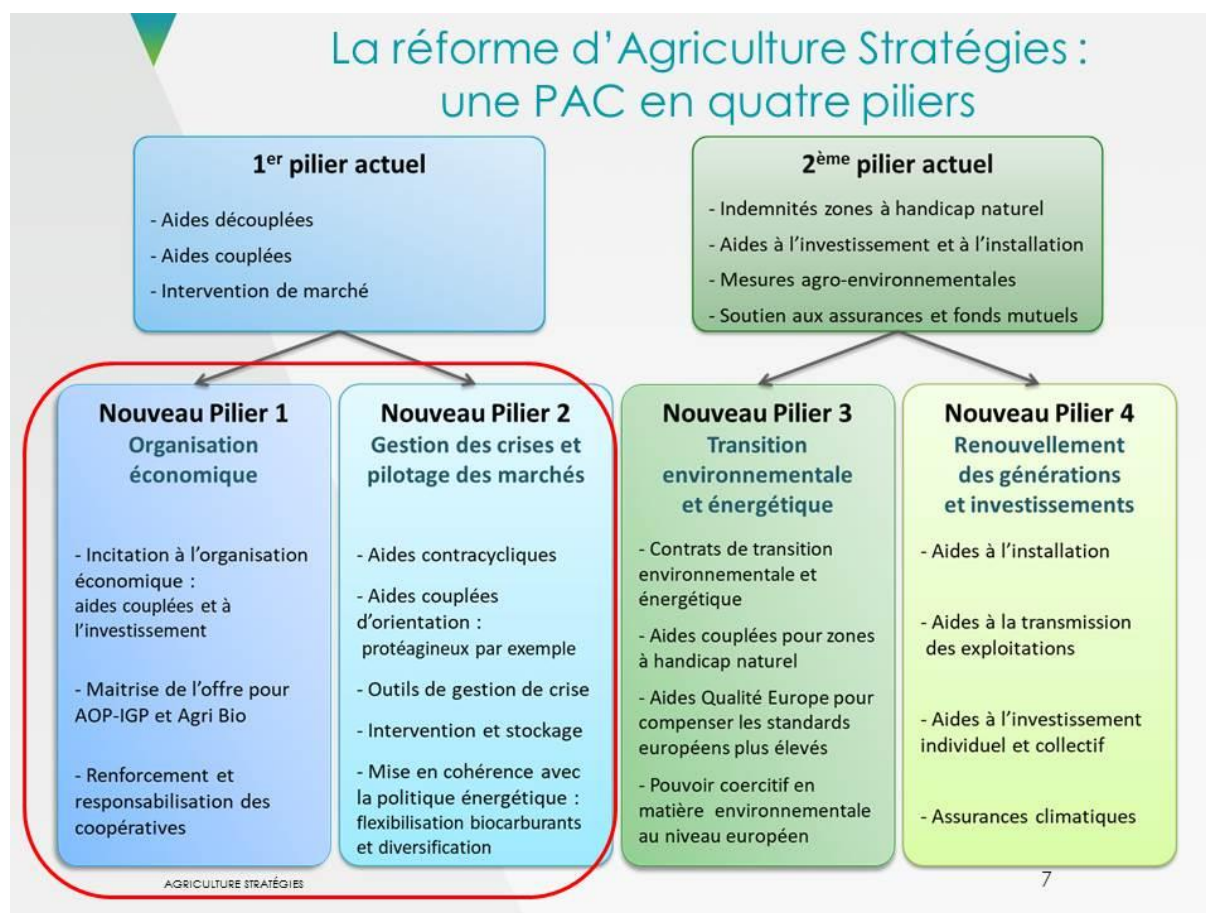
Dans ces conditions, la performance des instruments privés de gestion de risques (assurances, fonds mutuels, marchés à terme) sera toujours insuffisante : face à des marchés durablement déprimés et/ou une formation des prix défaillante ces outils ne sont d'aucun recours.

Les aides découplées sont quant à elles complètement inefficaces : superflues en période de vaches grasses et insuffisantes en période de vaches maigres, elles sont facilement captées par l'environnement économique des agriculteurs et ne leur bénéficient donc pas ou peu. L'Europe est la seule à continuer à croire à la martingale du découplage. La remise en cause par les USA du caractère non distorsif des aides découplées dans l'affaire des olives espagnoles pose un sérieux problème au défenseur de la trajectoire actuelle de la PAC.

Enfin, en termes d'environnement la direction actuelle de l'Europe est à revoir entièrement. Le verdissement des aides n'a eu aucun impact positif sur l'environnement, comme l'a souligné la Cour des Comptes européenne. Il s'agit d'une tentative de greenwashing que la Commission propose à

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

nouveau derrière l' « eco-dispositif » afin de conserver le statu quo du découplage des aides. Les ONG environnementales en conviennent maintenant de plus en plus : sans amélioration de la situation économique des agriculteurs, les progrès en matière environnementale resteront faibles.



Face à ces constats, Agriculture Stratégies propose une réforme en profondeur de la PAC. Nous ne détaillerons ici que les deux premiers volets mais vous pouvez vous reporter à notre Note de Référence Stratégique¹. Il nous semble en effet indispensable d'améliorer l'organisation économique des producteurs afin qu'ils puissent assurer un premier niveau de prévention et de gestion des risques notamment en matière économique. Mais aussi important soit-il, ce premier niveau ne peut pas se suffire à lui-même. Il doit être complété par un second niveau de gestion des crises qui doit être assumé par le niveau communautaire, garant de l'intégrité du marché unique.

¹ http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/06/Note_Référence_Stratégique_Consensus_Reforme_PAC_250518-1.pdf

Pilier 1 :
Renforcer l'organisation économique pour rééquilibrer les pouvoirs de négociation

Nouveau Pilier 1
Organisation économique

- Incitation à l'organisation économique : aides couplées et à l'investissement
- Maîtrise de l'offre pour AOP-IGP et Agri Bio
- Renforcement et responsabilisation des coopératives

- **Rééquilibrer les pouvoirs de négociation** en améliorant l'organisation économique des producteurs pour un meilleur partage de la valeur ajoutée
- Les **OCM spécifiques Fruits et Légumes et Vins comme référence** : les « interventions sectorielles » avec des moyens adaptés et des incitations (aides couplées et à l'investissement)
- Étendre les dispositions de **l'art.150 de l'OCM** (maîtrise de l'offre pour les fromages et jambon AOP) à toutes les AOP-IGP, et à l'Agriculture Biologique
- Gérer l'offre doit être au cœur de **l'action des coopératives et des OP**

AGRICULTURE STRATÉGIES 8

Notre nouveau premier pilier regrouperait toutes les mesures relatives à l'organisation économique des opérateurs du secteur. L'enjeu d'un meilleur partage de la valeur ajoutée au sein des filières est central. Il passe par une meilleure organisation des producteurs (OP) afin de rééquilibrer les pouvoirs de marché. Mais, concrètement, c'est surtout la capacité collective des producteurs à gérer leur mise en marché qui importe.

On le voit dans le secteur des Fruits et Légumes et dans le Vin, où plutôt que d'opter pour des aides découplées, ces secteurs ont eu la clairvoyance de conserver des régimes de soutien distincts qui sont maintenant montrés en exemple. Avec des aides à l'investissement mais aussi des aides couplées on peut inciter à une meilleure organisation des producteurs.

De plus, nous proposons d'étendre à toutes les productions sous régime de qualité et à l'agriculture biologique, la possibilité qu'ont actuellement les producteurs de fromages et de jambon de s'organiser pour maîtriser l'offre. Chaque entreprise cherche constamment à ajuster son offre, il faut que cela soit au cœur de l'action des OP et en particulier des coopératives qui constituent le statut le plus abouti parmi les OP et aussi le plus fréquent.

Pilier 2 : Assurer l'intégrité du marché communautaire vis-à-vis des crises

Nouveau Pilier 2 Gestion des crises et pilotage des marchés

- Aides contracycliques
- Aides couplées
d'orientation :
protéagineux par exemple
- Outils de gestion de crise
- Intervention et stockage
- Mise en cohérence avec
la politique énergétique :
flexibilisation biocarburants
et diversification

AGRICULTURE STRATÉGIES

- L'ajustement par les prix est trop long pour ne pas être accompagné de mesures de gestion de crise, voire de prévention
- Le succès de l'aide à la réduction volontaire de la production laitière en 2016 (2,4% de la prod T4, 150K€)
- Pour les productions soumises aux prix internationaux : **aides contracycliques** pour une meilleure efficacité de l'emploi des ressources budgétaires
- **Orienter la sole** via des aides couplées et les prix de déclenchement des aides contracycliques
- **Dégressivité sur les aides directes** pour éviter les incitations artificielles à la concentration
- Biocarburants : **flexibiliser les mandats d'incorporation pour stabiliser les marchés** (ex : Chine, Brésil, USA)

9

Le deuxième pilier concerne le pilotage du marché communautaire et la gestion des crises. L'aide à la réduction de la production laitière en 2016 a été efficace pour sortir de la crise, même si elle aurait dû être mise en œuvre plus tôt pour éviter la constitution de stocks de poudre qui continuent de peser sur les prix.

En complément de la prévention et de la gestion des risques que doivent assumer des producteurs mieux organisés, les pouvoirs publics doivent assurer l'intégrité du marché vis-à-vis des crises, et dans le marché unique, c'est le niveau communautaire qui est le mieux à même de le faire. Les marchés agricoles étant marqués par des cycles irréguliers et des crises fréquentes, il convient de faire émerger une véritable gestion contracyclique des marchés et des revenus.

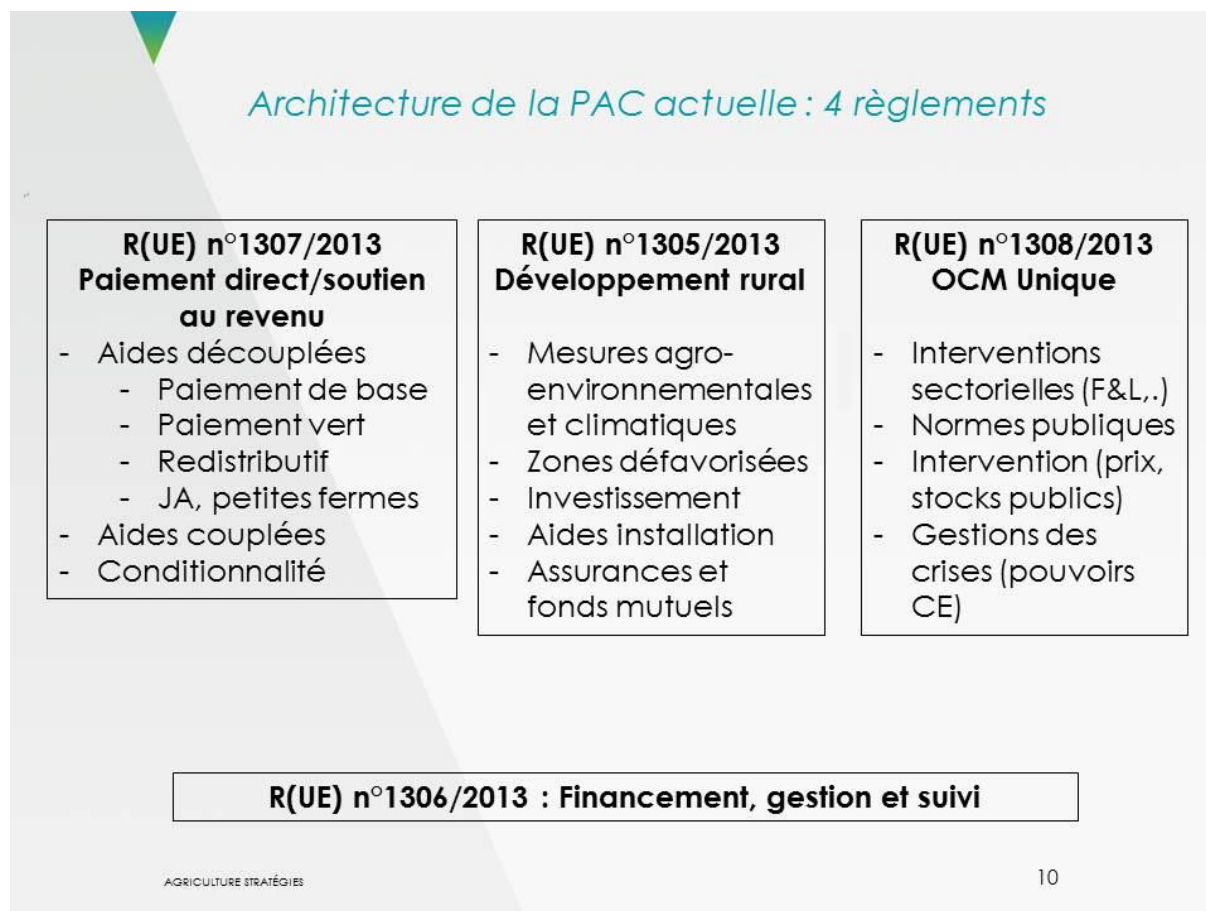
En particulier, pour les productions soumises aux variations des prix internationaux (lait, céréales, sucre, etc...) les aides contracycliques constituent l'outil le plus efficace et le plus efficient en complément des mesures de gestion de crise. L'emploi d'aides couplées doit aussi permettre d'aller au-delà de la logique actuelle où il s'agit d'aider des secteurs en difficulté pour en faire des outils plus structurels d'orientation des productions, notamment pour rééquilibrer un ratio oléoprotéagineux/céréales qui n'est pas satisfaisant pour l'environnement.

Avec la fin actée des subventions à l'exportation, l'Union doit être en capacité de gérer en interne ces crises de surproduction. Les outils d'intervention classique (stockage public) doivent rester le filet de sécurité de dernier ressort, avant lequel les autres mesures de gestion de crise auront à être employées.

Enfin, il faut sortir de la logique des silos et assumer à nouveau les biocarburants comme une composante de la politique agricole. En flexibilisant les mandats d'incorporation de biocarburants, on fait primer les usages alimentaires sur les usages non alimentaires et on utilise ce débouché comme

1 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - @AgriStrategies - + 33 1 56 58 51 50

un stabilisateur des marchés agricoles. Dans les deux cas, c'est davantage de sécurité alimentaire et plus de cohérence dans les politiques communautaires.

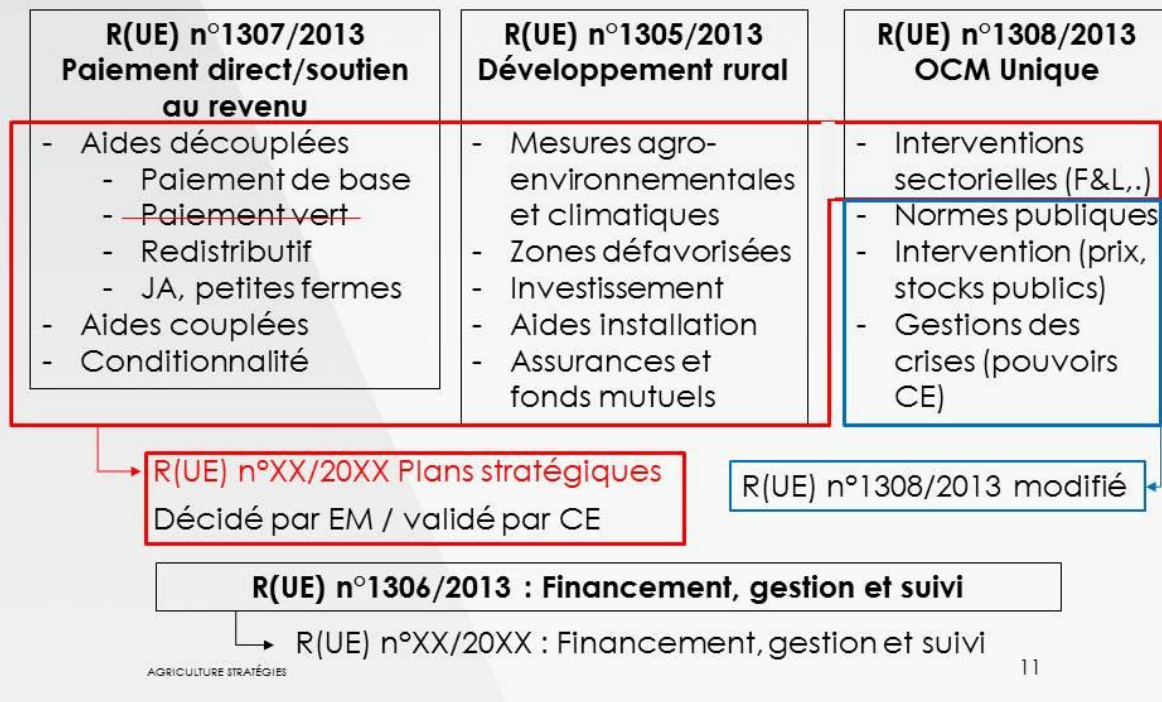


Pour revenir à la réforme en cours, il nous semble important de mettre l'accent à court terme sur la gestion des crises. La plupart des outils nécessaires sont déjà présents dans le règlement OCM : la Commission dispose d'importants pouvoirs d'intervention mais elle doit être dotée d'un cadre pour évaluer sa performance et répondre aux crises quant à son manque de réactivité.

La PAC actuelle repose sur 4 règlements : Paiements directs / Développement rural / OCM Unique / Horizontal.

La Commission propose de redécouper la PAC en trois règlements : le premier définit les marges de manœuvre des Etats membres (Plans Stratégiques), le second celui de la gestion des crises et des normes publiques (OCM) et le troisième les règles financières, de gestion et de suivi (Horizontal).

Architecture proposée pour la PAC post 2020 : 3 règlements



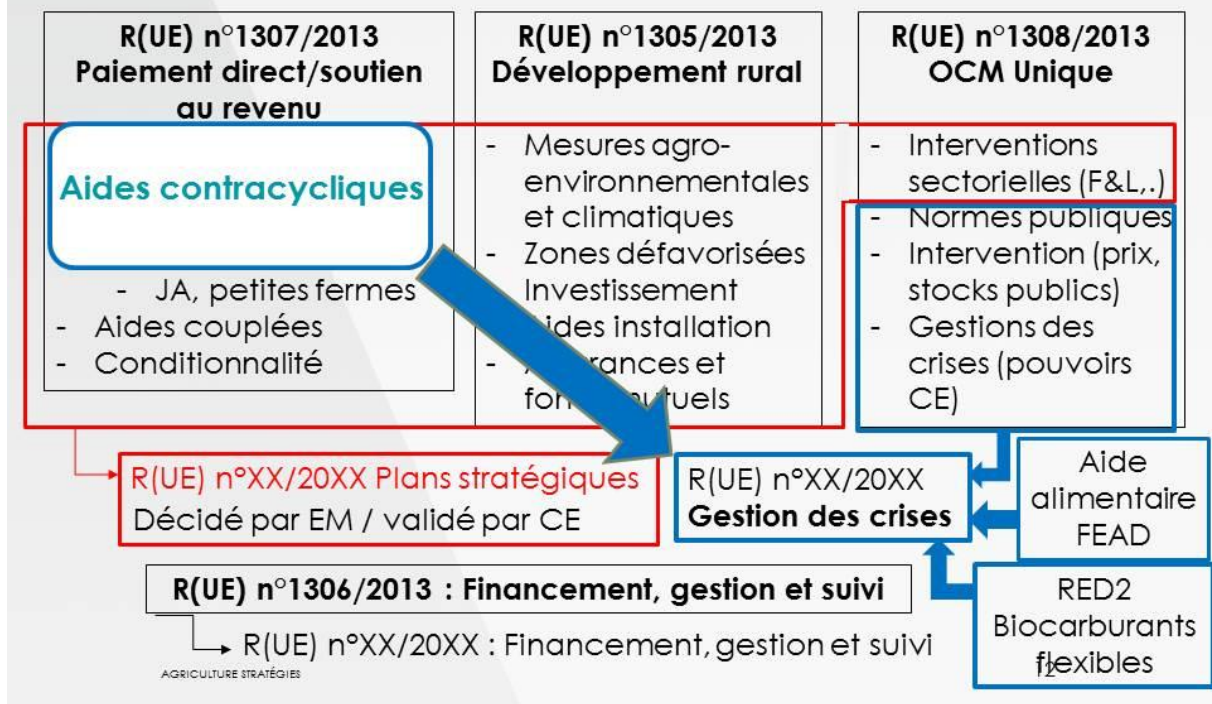
La proposition de la Commission vise à regrouper les règlements « Paiements directs », « Développement rural » et une partie de l'OCM dans le nouveau règlement « Plans Stratégiques ». Ainsi ce nouveau règlement concentrerait l'ensemble des dispositions que devra prendre chaque Etat, sous réserve de l'acceptation par l'échelon communautaire. Il est fort probable que cette démarche actera la renationalisation de la PAC qui nous apparait comme un grand danger et pour l'Europe et pour notre agriculture.

A côté de ce nouveau règlement, les deux autres règlements sont également concernés par la réforme même si la Commission n'a, au final, pas fait d'importantes propositions.

Aussi il nous semble important que le Parlement se saisisse pleinement du sujet en renforçant le règlement OCM par la fonction essentielle de gestion des crises, qui sinon se retrouverait au niveau plans par Etat-membre, faisant ainsi disparaître la responsabilité communautaire en cas de crise.

Architecture souhaitable de la future PAC

Des aides versées en fonction des crises et des cycles pour une meilleure efficacité et une plus value communautaire



A terme, il est indispensable d'aller plus loin et d'intégrer à la gestion des crises l'aide alimentaire sensiblement renforcé ainsi que la politique de biocarburants pour utiliser ce débouché de manière plus flexible afin de stabiliser les marchés.

Surtout en allant dans le sens d'un meilleur pilotage des marchés face aux crises, il apparaît évident qu'une grande part des aides directes devrait devenir contracycliques et venir en appoint des mesures de gestion des crises. La PAC retrouverait la plus value communautaire et l'efficacité qu'elle a perdues avec le découplage. Disposant d'un policy mix associant mesures budgétaires et mesures de gestion des marchés, la Commission disposerait alors de l'ensemble des moyens pour assurer un pilotage contracyclique des marchés et des revenus agricoles.

Nos propositions sur la gestion des risques et des crises :

- La nouvelle architecture de la PAC proposée par la Commission devrait permettre de regrouper les **interventions sectorielles**, les **aides directes** et les **outils privés de gestion des risques**.

- > Pour une meilleure mise en cohérence par les EM
- > Afin d'assurer un premier niveau de prévention et de gestion des risques par les agriculteurs et les OP

Mais

- > 3% du 1^{er} pilier pour les **interventions sectorielles**, ce n'est pas suffisant
- > Tous les outils de la PAC ne peuvent être renvoyés aux EM = **dévoiemnt du principe de subsidiarité**
- > La **gestion des crises** ne peut être renvoyée aux EM : **l'intégrité du marché unique vis-à-vis des crises** est du ressort de la CE

Or

- > Malgré le succès de **l'aide à la réduction de la production laitière** en 2016, la CE n'a fait aucune proposition sur les **articles 219-223**, le cadre introduit par D.Ciolo (sur la base des amendements du PE) lors de la réforme de 2013 reste inachevé

Avec cette nouvelle architecture, les Etats membres pourraient donc améliorer l'organisation des producteurs et leur permettre d'assurer un premier niveau de prévention et de gestion des crises.

Nos propositions se résument donc ainsi :

- Augmenter l'enveloppe du premier pilier au-delà des 3% pour les interventions sectorielles dans les secteurs pour l'heure non éligibles n'est pas suffisante. La Commission fait mine de vouloir transférer l'ensemble de la PAC aux Etats membres : cela constituerait un dévoiemnt du principe de subsidiarité car la gestion des crises ne peut relever uniquement du niveau communautaire.
- Remettre la gestion des crises au cœur de la PAC en faisant du règlement OCM un règlement de gestion des crises regroupant les normes publiques (IG, qualité, etc.), les outils d'intervention de marché (stocks publics), les mesures de crises (art 219 à 223). Car malgré le succès de l'aide à la réduction de la production laitière en 2016, la Commission n'a fait aucune proposition sur les articles 219-223 du règlement OCM introduits par le Commissaire Ciolo sur la base d'amendements du Parlement lors de la réforme de 2013. A moyen terme, on retrouverait dans cet ensemble les aides contracycliques.

Nos propositions sur la gestion des risques et des crises :

Par conséquent,

- Le **Règlement OCM Unique** doit devenir le **Règlement de Gestion des crises**, regroupant :
 - > **Normes publiques (IG, qualité, etc.)**
 - > **Intervention de marché (prix, stocks publics)**
 - > **Mesures de crises**
 - > **Aides contracycliques (à terme)**
- Rendre opérant les **Art 219 à 223** : d'importantes prérogatives données à la CE pour gérer les crises, **mais ce cadre est inachevé** :
 - Besoin de définir les différents **types de crises de marché**
 - Quelle **logique d'action** de la CE ? (comment les Etats membres peuvent définir leurs objectifs dans les Plans Stratégiques sans connaître les visées de la CE)
 - Quel **cadre de performance** pour la CE ?

A l'instar les autres fonds, la CE en tant qu'autorité de gestion du 1^{er} pilier doit définir et suivre un cadre de performance. Aujourd'hui **la CE ne respecte pas les obligations d'évaluation** (art 110 / R(UE)1306/2013).



Objectif : donner **plus de latitudes à la CE** comme **régulateur sectoriel agricole** mais **responsabiliser la CE dans le bon usage des fonds publics** et **rendre des comptes au Conseil et au Parlement**.

AGRICULTURE STRATÉGIES

14

- Rendre les articles 219 à 223, plus opérants, afin d'inciter la Commission à être plus réactive et donc plus efficace car une crise de marché est d'autant plus coûteuse à traiter qu'elle a eu le temps de s'installer.
- Imposer à la Commission, de définir sa logique d'action et son cadre de performance. Aucune doctrine n'a été établie pour définir les différents types de crises, et les obligations d'évaluation dont toute autorité de gestion doit répondre sont loin d'être respectées. Car, faute de la définition de la logique d'action de la Commission s'agissant de la gestion des crises, comment les Etats membres pourraient-ils être en mesure de définir leur stratégie d'action s'agissant notamment des revenus agricoles.

Nos propositions sur la gestion des risques et des crises :

Donc

- Sur la base d'un véritable **Règlement de gestion des crises** :
 - > La complémentarité avec le **Règlement plan stratégique** sera optimisée

**Prévention et gestion des
risques par les
agriculteurs et les OP**

Règlement Plan stratégique
= responsabilisation des EM
et contrôle par la CE

**Gestion des
crises par la CE**

Règlement Gestion de crises
= responsabilisation de la CE
et contrôle par PE et Conseil

- A terme, la **complémentarité avec les mesures de soutien au revenu** pour passer **d'aides découplées** à des **aides contracycliques** (qui varient en fonction des prix)
- Également, **complémentarité avec les programmes de biocarburants** (rendus flexibles pour en faire des stabilisateurs) et **des programmes d'aide alimentaire renforcés** (Fonds Européen aux plus démunis) pour une véritable **Politique Agricole et Alimentaire Commune**.

En conclusion, la complémentarité entre plans stratégiques et gestion des crises reste à construire et le Parlement doit être force de proposition. La gestion des crises ne peut être que du ressort du niveau communautaire car il s'agit d'assurer l'intégrité du marché unique. Sur la base d'un cadre de performance la Commission pourra ainsi rendre des comptes au Parlement et au Conseil sur ses choix et son utilisation des fonds communautaires.

Lien vers le PPT : <http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2018/10/181009-presentation-JCARles-ComAgri.pptx>

Lien vers la vidéo (14:49:37) : <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/fr/committees/video?event=20181009-1430-COMMITTEE-AGRI>