



COMMISSION DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Paris, le 16 janvier 2017

COMTE RENDU DE L'AUDITION DU GROUPE DE RÉFLEXION MOMAGRI, LE
11 JANVIER 2017, PAR LE GROUPE DE SUIVI SUR LA RÉFORME DE LA PAC

COMMISSION DES
AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

Le groupe de suivi sur la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) a procédé, le 11 janvier 2017, à l'audition de M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, de M. Frédéric Courleux, conseiller en charge des études économiques, ainsi que de Mme Dominique Lasserre, conseiller en charge des relations institutionnelles.

GROUPE DE SUIVI SUR
LA RÉFORME DE LA
POLITIQUE AGRICOLE
COMMUNE

17-026

À titre liminaire, **M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri**, a fait valoir que la réforme d'ensemble de la PAC proposée par Momagri vise, en particulier, à assurer une protection efficace aux agriculteurs, contre la volatilité des prix agricoles. De fait, les variations observées au cours des dernières années n'ont fait que s'accroître. Il en résulte des effets dévastateurs pour les exploitants, qui doivent investir sur un horizon à long terme, tout en faisant face à problèmes aigus de trésorerie à court terme.

Les phénomènes extrêmes, à la hausse comme à la baisse, tendent à s'amplifier, notamment sous l'effet d'une spéculation grandissante. Au surplus, la demande agricole est inélastique par rapport à l'évolution de l'offre agricole : il suffit de 1 à 2 % de variation de la production mondiale pour déclencher des variations de l'ordre de 50 % des prix agricoles. Dans ce contexte, la politique agricole européenne ne dispose plus aujourd'hui des outils de régulation nécessaires pour intervenir en cas d'instabilité des marchés : la « boîte à outils » de la PAC comporte certes de nombreux mécanismes, mais aucun d'entre eux n'est conçu pour faire face aux conséquences de la volatilité des prix.

Les risques sanitaires et climatiques sont en grande partie assurables, dans la mesure où les événements sont localisés (par exemple dans le cas d'un orage de grêle) et parce que la diversité des assolements permet de réduire l'impact d'une période défavorable. En revanche, il n'en va pas de même pour les risques de marché et de prix, qui, quant à eux, ont une nature systémique - tous les acteurs sont touchés en même temps - et présentent des effets catastrophiques pour tous les producteurs. Ces risques-là ne sont donc que partiellement assurables.

En définitive, il convient assurément de privilégier une combinaison de dispositifs, plutôt qu'un seul instrument, qui serait perçu, à tort, comme un « couteau suisse » faisant office « d'outil miracle »

Au total, on distingue trois types de risque. En premier lieu, les risques dits « usuels », auxquels il est possible de faire face en ayant recours à une combinaison d'instruments privés et publics : la diversification des cultures, le développement de l'épargne de précaution, les baisses de charges, ou le lissage dans le temps de la charge fiscale. S'agissant, en second lieu, des risques dits « maîtrisables », l'assurance récolte (destinée à faire face aux aléas climatiques), ainsi que l'assurance revenus peuvent utilement compléter l'intervention de fonds de mutualisation des risques, de même que l'action des coopératives de producteurs. En ce qui concerne, en dernier lieu, les risques « catastrophiques », qui dépassent par leur ampleur toute possibilité assurantielle, seuls sont envisageables des dispositifs publics : il s'agit alors d'aides contra-cycliques, de l'effort de solidarité nationale, ou d'interventions visant à rééquilibrer les marchés.

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a ensuite souligné que la politique agricole commune souffre, d'une façon générale, non seulement de l'érosion du niveau des dépenses qui y sont consacrées - au profit d'autres politiques publiques - mais également et surtout d'une moindre efficacité des actions engagées. Ce constat apparaît d'autant plus problématique, que les autres grandes puissances agricoles, à commencer par la Chine, les États-Unis, ou le Brésil, ont eu tendance, à l'inverse, à accroître fortement les efforts budgétaires de soutien à leur agriculture nationale, depuis la crise alimentaire mondiale de 2007-2008.

Toutes les grandes puissances agricoles ont intégré le phénomène de volatilité des prix dans leurs politiques agricoles, sauf l'Union européenne, qui est la seule à avoir choisi des dispositifs de soutien découplé, n'ayant, par définition, aucun « effet contra-cyclique » sur le revenu des agriculteurs. Ce choix de principe en faveur du découplage des aides revêt un triple effet pervers : les aides versées aux agriculteurs sont perçues comme illégitime par l'opinion publique lorsque les prix de marché sont élevés, la puissance publique n'exerce plus aucun pouvoir d'orientation sur la PAC, tandis que l'impact des aides est « capitalisé » dans le prix des terres et des actifs agricoles. Les agriculteurs ont pourtant grandement besoin d'être soutenus, précisément lorsque les marchés s'effondrent. D'où l'intérêt de concevoir des dispositifs contra-cycliques en cas de crise.

En résumé, l'évolution de la PAC s'inscrit désormais manifestement « à contre-courant » de celle des autres puissances agricoles. Ce constat a conduit Momagri à réfléchir aux contours d'une PAC entièrement renouée, qui, contrairement à aujourd'hui, permettrait de lutter efficacement contre la volatilité de prix et d'encourager la production agricole.

M. Jacques Carles, délégué général de Momagri, a ensuite présenté l'économie générale de la nouvelle PAC, telle que proposée dans le Livre Blanc, qui a été publié par le groupe de réflexion en août 2016.

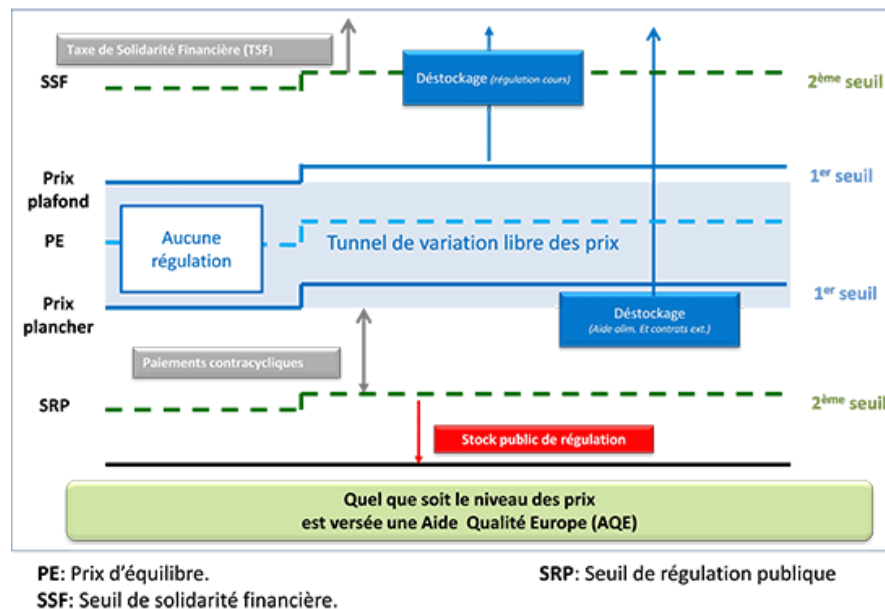
Cette démarche supposerait de repenser l'approche budgétaire autour de trois niveaux d'action :

- le premier niveau consisterait à introduire un dispositif contra-cyclique, afin d'assurer un revenu minimal en période de crise ;
- le second prendrait la forme d'un appui complémentaire, sous forme assurantielle, permettant de conforter le niveau de marge des producteurs ;

- le troisième niveau serait consacré à des politiques *ad hoc* présentant un caractère conjoncturel ou structurel, comme l'aide alimentaire interne ou externe, le soutien à l'investissement, ou la gestion de crise (écoulement en biocarburant).

Le schéma proposé par Momagri est aussi établi sur l'hypothèse d'un *statu quo* pour les aides couplées et le second pilier. Enfin, une aide unique et forfaitaire de 75 € par hectare, appelée « aide qualité Europe » (AQE) serait versée aux agriculteurs. Elle serait destinée à compenser l'impact économique des coûts induits par le modèle agricole européen (exploitations familiales et exigences qualitatives, sanitaires et environnementales).

M. Jacques Carles, délégué général de Momagri, a précisé que le fonctionnement des principaux marchés agricoles - du moins pour les secteurs des céréales, du lait, des oléagineux - serait régulé, dans le cadre d'un système de variation libre de prix autour d'un prix d'équilibre. Ce prix d'équilibre correspondrait au prix de revient moyen européen sur cinq ans, pour chacune de ces grandes productions. Il ferait l'objet de révisions à intervalle régulier.



Le prix d'équilibre constituerait le repère central du dispositif de régulation. Il serait complété par une limite supérieure (le prix plafond) et par une limite inférieure (le prix plancher). À l'intérieur des deux bornes de ce tunnel, plus aucune aide ne serait versée aux agriculteurs.

Lorsque le prix de marché sortirait du tunnel pour s'établir en dessous du plancher, les producteurs toucheraient une aide correspondant à des paiements contra-cycliques. Cette aide serait calculée à partir de l'écart entre le prix de marché constaté périodiquement et le prix plancher (bas du tunnel).

Comme l'illustre le schéma ci-dessus, dans l'hypothèse où cette action serait insuffisante et où le prix de marché franchirait à la baisse un deuxième seuil défini par l'Union européenne - le seuil de régulation publique (SRP) - des achats publics de régulation seraient alors réalisés. Ils pourraient représenter jusqu'à 4% de la production annuelle (« stocks de régulation »), et viendraient en complément d'un « stock stratégique permanent de sécurité alimentaire » correspondant à 2% de la production annuelle.

De façon symétrique, en cas d'augmentation des prix agricoles au-delà du prix plafond, des actions de déstockage seraient engagées. Et si ces opérations s'avéraient là encore insuffisantes, un prélèvement sur les transactions serait opéré pour éviter qu'une spéculation trop forte ne s'installe. Cette taxe serait prélevée, au-delà d'un seuil de solidarité financière (SSF dans le schéma ci-avant) sur toutes les transactions agricoles - financières et physiques - portant sur les produits échangés. Le produit de cette taxe de solidarité financière abonderait le Fonds de réserve pour gestion de crise.

M. Jacques Carles, délégué général de Momagri, a fait valoir que l'Union européenne aurait, par là même, la faculté de procéder à des opérations de stockage/déstockage dans des proportions maîtrisées, pour faire converger le prix de marché vers le prix d'équilibre.

Au fil du temps, ces opérations s'équilibreraient. Elle ne créerait donc pas de risque d'accumulation de stocks, d'autant plus que, parallèlement, s'accroissent les débouchés industriels non alimentaires. En définitive, ce mécanisme devrait être suffisamment efficace pour ramener rapidement les prix dans le tunnel, en dissuadant les comportements spéculatifs. Et, en cas d'urgence, lorsqu'il s'agirait de renforcer l'aide alimentaire, le Conseil pourrait ponctuellement autoriser des opérations additionnelles de déstockage public.

Les budgets annuels de la PAC (1er Pilier) seraient susceptibles de varier en fonction des besoins de régulation des marchés, d'une année sur l'autre, dans la limite prévue par les perspectives financières pluriannuelles. Un fonds de réserve serait alimenté, ou utilisé, selon les années, en fonction de l'évolution de la conjoncture des marchés.

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a souligné tout l'intérêt qu'il y aurait, pour les agriculteurs européens, de passer d'un système de budgets stables et de revenus fluctuants, à une PAC rénovée qui, à l'inverse, stabiliserait leurs revenus, dans le cadre de dépenses d'ampleur variables, en fonction de la conjoncture. Cette flexibilité budgétaire s'inscrirait à l'intérieur d'enveloppes pluri annuelles.

Question de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Bien que l'économie générale de la PAC semble, pour ainsi dire, à « bout de souffle », un schéma de réforme aussi ambitieux que celui de Momagri est-il envisageable à court terme ? En effet, en l'état actuel des choses, tant au niveau de la Commission, du Parlement européen, que de la majorité des États membres, on ne constate pas réellement de demande politique en faveur d'une nouvelle réforme de grande ampleur de la politique agricole commune, y compris à partir de 2020.

Tout en reconnaissant que la PAC ne se situe plus au centre des préoccupations de beaucoup de décideurs européens, ainsi d'ailleurs que d'une partie des États membres, **M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri**, a considéré que les dernières années ont mis en évidence les limites d'une PAC reposant exclusivement sur les marchés. La crise laitière, en particulier, a conduit à une évolution très nette des positions défendues jusqu'alors par le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne : la nécessité d'une plus grande régulation est désormais plus aisément reconnue. En Allemagne, en particulier, on a assisté à une brutale prise de conscience. Une demande politique nouvelle émerge donc en Europe. C'est d'ailleurs ce qui a conduit la Commission européenne à recourir, pour la première fois, au dispositif de l'article 222 du règlement sur l'organisation commune de marché.

Question de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Le constat sur la nécessité de lutter contre la volatilité des prix agricoles fait aujourd'hui largement consensus. Pour autant, les propositions de Momagri (reposant sur la libre variation des prix autour d'un prix d'équilibre) ne risquent-elles pas de connaître le même sort que le système de tunnel de prix, conçu par l'European Milk Board, qui avait été rejeté par le Parlement européen ?

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a répondu que ce consensus sur le sujet de la volatilité, aujourd'hui réel, n'en est pas moins très récent. Quant au tunnel de prix proposé par l'European Milk Board, qui ne concernait au demeurant que la seule production laitière, le refus du Parlement européen ne fut pas aussi tranché qu'il ne semblait au premier abord. En effet, depuis lors, l'idée a fait son chemin. Elle a été *in fine* indirectement mise en œuvre, lorsque la Commission européenne a eu recours à l'article 222 du règlement sur l'organisation commune de marché.

Question de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Que pensez-vous de l'idée avancée par le député européen allemand Albert Deß ? Pour mémoire, jugeant le système d'intervention en cas de crise « *trop statique* », il a estimé nécessaire que la Commission - voire un organisme indépendant - puisse intervenir sur les marchés, sans prix préfixé comme aujourd'hui et sans annonce préalable, à la façon d'une banque centrale fixant son taux directeur. Il s'agirait ainsi de « *retirer, en fonction de la situation du secteur, les quantités nécessaires de beurre et de poudre de lait écrémé selon une procédure rapide et non annoncée aux prix de marché* ». Ce schéma, certes moins ambitieux que celui proposé par Momagri, ne serait-il pas plus aisé à mettre en œuvre ?

Après avoir observé que M. Albert Deß a lui-même évolué sur la question de la régulation des marchés agricoles **M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri**, a estimé que l'idée d'une intervention à la manière d'une banque centrale n'apparaît finalement pas aussi simple à mettre en œuvre que l'on pourrait l'imaginer. Au demeurant, sans doute est-il préférable d'agir de façon transparente sur les marchés, à l'instar de ce que propose Momagri. Quoi qu'il en soit, les réflexions avancées par M. Albert Deß, dans le cadre des travaux du groupe PPE auquel il appartient, s'inscrivent dans le bon sens.

Question de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Ne craignez-vous pas que la Commission européenne, appuyée par plusieurs États membres, ne persiste à refuser de revenir à une régulation des marchés, au profit de simples mesures d'intervention ?

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a estimé que si la Commission européenne a déjà su évoluer dans son approche de la crise laitière, il pourrait en aller de même, à l'occasion de la redéfinition des modalités de fonctionnement de la PAC à l'horizon 2020. En effet, la Commission « suivra » et s'adaptera à la demande politique des États membres, qui est elle-même en passe d'évoluer.

Question de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Jusqu'où les propositions de Momagri sont-elles compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ?

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a répondu que les opérations de stockage visant à réguler les cours des produits agricoles seraient classées dans la catégorie dite de la « boîte orange » de l'OMC. Les paiements contra-cycliques, en fonction des hypothèses retenues, seraient considérés comme figurant, ou bien dans la « boîte orange », ou bien dans la « boîte bleue ». L'AQE (Aide Qualité Europe), quant à elle, serait placée dans la « boîte verte ». Au total, l'économie générale du dispositif conçu par Momagri demeurerait dans le cadre des marges de flexibilité autorisées par les accords de l'OMC. Jusqu'à présent, l'Union européenne s'est d'elle-même empêchée d'avoir recours à une telle flexibilité, pourtant possible.

Question de Mme Pascale Gruny et de MM. Daniel Gremillet, Claude Haut et Franck Montaugé, rapporteurs - Jusqu'où les propositions de Momagri sont-elles compatibles avec les règles budgétaires de l'Union européenne (et en particulier avec l'annualité budgétaire) ?

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a estimé que le cadre budgétaire réglementaire européen actuel, et en particulier le principe d'annualité, ne constituent absolument pas un obstacle rédhibitoire, susceptible de priver de pertinence les propositions de Momagri. En effet, la « clé de voûte » des dépenses réalisées par l'Union européenne repose sur la programmation pluriannuelle.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, s'est ensuite félicité de l'inflexion proposée par le rapport de la « Task force » sur les marchés agricoles, publié en novembre 2016, consistant à adapter le droit de la concurrence aux spécificités agricoles et à renforcer effectivement le poids des producteurs dans la chaîne alimentaire.

M. Franck Montaugé, rapporteur, a demandé, pour sa part, des précisions sur les données sur lesquelles Momagri s'est appuyé pour établir les estimations chiffrées figurant dans son Livre Blanc.

Mme Dominique Lasserre, conseiller en charge des relations institutionnelles de Momagri, a répondu que ces estimations reposent sur les données de plus de 3.000 exploitations, fournies par le centre de gestion situé dans le département de la Marne. Elles sont donc particulièrement réalistes. Momagri, au demeurant, travaille de façon « ouverte » et tient ces éléments à la disposition des personnes intéressées.

M. Daniel Gremillet, rapporteur, a souhaité que Momagri approfondisse ses estimations, d'ores et déjà très utiles, en utilisant désormais les données provenant d'autres départements français.

Mme Sophie Primas, Sénateur, s'est interrogée sur la place des « autres secteurs », notamment la vigne et les fruits et légumes, dans le livre Blanc publié par le groupe de réflexion.

M. Jacques Carles, délégué général du groupe de réflexion Momagri, a indiqué que le projet de réforme de la PAC envisagé par Momagri porte sur l'essentiel des grandes productions et, par là même, de l'agriculture française. Il ne propose pas, en revanche, de modifier les règles s'appliquant aux secteurs du vin et des fruits et légumes, qui disposent, chacun, de leurs propres mécanismes « ad hoc » de fonctionnement.

