

Rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles - Résumé

1. Le présent rapport examine la place des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement et formule des recommandations visant à l'améliorer. Il présente les résultats des travaux du groupe de travail sur les marchés agricoles (le «groupe de travail»), créé en janvier 2016 en tant que groupe d'experts de la Commission européenne, à l'initiative de M. Phil Hogan, commissaire chargé de l'agriculture et du développement rural.

2. La politique agricole commune (PAC) est aujourd'hui davantage axée sur le marché et moins basée sur la gestion des marchés que par le passé. Par conséquent, l'agriculture européenne est de plus en plus intégrée dans les échanges mondiaux. Les changements ont été graduels. La suppression progressive des quotas sur le lait et le sucre représente la dernière étape de ce processus. L'ouverture des marchés est synonyme de débouchés, mais également de défis. Certains craignent que les agriculteurs, qui forment un groupe généralement fragmenté et sont moins soutenus aujourd'hui par les instruments qui servaient auparavant à soutenir les prix à la production, ne deviennent, dans la chaîne d'approvisionnement, le principal «amortisseur» des chocs liés à des risques du marché tels que la volatilité des prix ou des périodes prolongées de prix bas.

3. La réduction de la portée des mesures de marché classiques s'est accompagnée de l'introduction de paiements directs, qui étaient destinés à absorber ces chocs, mais également d'une importance accrue accordée à l'environnement réglementaire dans le cadre de la PAC, afin de renforcer les structures organisationnelles des agriculteurs. La réforme du règlement de l'UE relatif à l'organisation commune des marchés, opérée en 2013, a amélioré la gouvernance de la coopération entre producteurs – en mettant en particulier l'accent sur les organisations de producteurs, leurs associations et les organisations interprofessionnelles.

4. De l'avis du groupe de travail, le passage de mesures de gestion des marchés au jour le jour à des règles permettant de recourir à des instruments gérés par le secteur est un processus qui est encore en cours: le cadre d'action peut et doit encore être amélioré. Le rapport contient une liste de recommandations à cet effet.

5. La Commission devrait prendre des mesures supplémentaires pour accroître la transparence du marché, afin de favoriser une concurrence effective tout au long de la chaîne d'approvisionnement. De plus grande envergure et mieux équipés, les opérateurs en amont et en aval ont généralement une vision claire du marché, qui fait souvent défaut aux agriculteurs – fréquemment fragmentés et de petite taille. Cette asymétrie de l'information crée un climat de défiance, notamment en ce qui concerne la transmission des prix et la répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne. Le rapport recommande, entre autres, un système de communication obligatoire des prix pour combler les lacunes qui existent dans la chaîne d'approvisionnement en matière d'information, et de diffuser les données collectées, sous une forme convenablement agrégée, afin d'accroître la transparence.

6. Les observatoires et les tableaux de bord des marchés mis en place par la Commission sont des mesures louables qui vont dans la bonne direction mais qui peuvent être améliorées, notamment en ce qui concerne leur publication en temps utile et la normalisation des données fournies par les États membres. Il conviendrait d'examiner si les données relatives à la consommation et aux prix des intrants facturés aux producteurs peuvent être intégrées dans les systèmes existants d'information sur les marchés. La Commission devrait créer une plateforme pour améliorer la communication et l'échange d'informations entre les États membres à propos de la manière dont les données concernant les marchés sont collectées et dont les observatoires nationaux de la filière alimentaire fonctionnent. Des calculs de type «euro alimentaire», effectués à l'échelon de l'UE et des États membres pour les principales denrées alimentaires, pourraient fournir au grand public, notamment aux consommateurs, des informations utiles sur la répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne d'approvisionnement. La Commission devrait accélérer l'adoption de formats de communication modernes et conviviaux (tels que les applications web). Les États membres devraient être incités à exploiter les possibilités qu'offrent les «mégadonnées» dans l'intérêt des agriculteurs, et faciliter des initiatives permettant d'aider les agriculteurs à interpréter la profusion de données générées, dans les exploitations et en dehors.

7. 7. L'utilisation effective des outils de gestion des risques de l'UE par les agriculteurs n'a pas été très importante. La Commission devrait faire en sorte que la panoplie d'outils de gestion du risque proposée par l'UE soit plus attractive et s'harmonise mieux avec les instruments mis en place par les États

membres, de manière à permettre aux agriculteurs de gérer les risques ex ante. Une idée serait de rendre obligatoire l'inclusion de mesures correspondantes dans les programmes de développement rural des États membres. Elle pourrait s'accompagner de systèmes de suivi et d'évaluation cartographiant toutes les données pertinentes liées à la survenance des risques. Les seuils minimaux applicables aux pertes de récoltes à des fins d'assurance pourraient être révisés afin de rendre l'outil plus attractif pour les utilisateurs. Il conviendrait aussi d'évaluer la valeur ajoutée du cofinancement des régimes de réassurance par l'UE.

8. Cette approche pourrait impliquer une réorientation des ressources vers une politique véritable de gestion intégrée des risques au niveau de l'UE. Pour que les régimes de contrôle puissent conserver un bon rapport coût-efficacité, il conviendrait d'envisager le recours à des méthodes simplifiées de calcul des pertes et de remboursement. La Commission devrait mettre en place une plateforme européenne – regroupant les États membres et les parties prenantes – permettant l'échange des meilleures pratiques en matière de gestion des risques agricoles. Certains outils et systèmes qui sont déjà opérationnels dans les États membres pourraient, de cette façon, être plus largement connus et utilisés. Les États membres pourraient également se servir de cette plateforme pour échanger des informations sur les pratiques existantes en matière d'étalement de l'impôt, afin d'évaluer l'utilité potentielle de ces pratiques pour les producteurs agricoles dans l'ensemble de l'UE.

9. En des temps de volatilité accrue des prix, les marchés à terme peuvent constituer un outil important de gestion des risques pour les agriculteurs. Dans ce domaine en particulier, il conviendrait d'accorder la priorité à des mesures de sensibilisation et de formation au sein de la communauté agricole et des organisations d'agriculteurs. La collecte et la diffusion de données sur les prix par la Commission, au nom de la transparence du marché, peuvent stimuler les marchés à terme en fournissant des références fiables et crédibles en matière de prix, indispensables pour le règlement des contrats à terme. Le rapport invite également la Commission à apporter son expertise au législateur sur des questions – telles que la réglementation financière au niveau de l'UE – qui peuvent avoir des conséquences négatives non désirées sur la liquidité des marchés à terme.

10. En ce qui concerne les pratiques commerciales déloyales, les initiatives volontaires ont été utiles jusqu'à un certain point. Elles n'ont cependant pas permis de répondre pleinement au «facteur crainte», qui entre souvent en jeu lorsqu'un exploitant envisage de déposer une plainte, et n'ont pas réussi à introduire des mécanismes d'application efficaces et indépendants. Le rapport recommande l'adoption, à l'échelon de l'UE, d'une législation-cadre destinée à régir certaines pratiques commerciales déloyales de base (par exemple par l'établissement de délais maximaux de paiement) et à imposer l'existence de régimes d'application efficaces dans les États membres, par exemple sous la forme d'instances d'arbitrage. Ces régimes d'application devraient notamment permettre de mener des enquêtes d'office et autoriser les victimes de pratiques commerciales déloyales à déposer des plaintes anonymes. Une approche mixte combinant des règles obligatoires et facultatives, y compris au niveau de l'UE, en ce qui concerne les produits agricoles, serait appropriée et permettrait d'agir en temps utile. Elle pourrait intégrer des systèmes d'application performants qui existent déjà dans les États membres. Dans le même ordre d'idées, l'initiative volontaire relative à la chaîne d'approvisionnement, lancée par le Forum de haut niveau sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, a eu des effets positifs; elle devrait être poursuivie et améliorée.

11. Dans la chaîne d'approvisionnement, une coopération sous forme de «contractualisation» peut permettre le développement de relations commerciales non antagoniques, qui pourraient satisfaire la demande des consommateurs en matière de produits innovants tout en répondant aux attentes du public concernant la durabilité. Certaines solutions ayant fait leurs preuves, comme les chaînes d'approvisionnement spécialisées, les accords tripartites et d'autres initiatives similaires, existent et gagneraient à être mieux connues en tant qu'exemples de bonnes pratiques. La Commission devrait faciliter ce processus en aidant les acteurs concernés à se rencontrer et à apprendre les uns des autres.

12. L'absence de contrats écrits constitue souvent un désavantage pour la partie la plus faible dans une transaction commerciale. La réglementation de l'UE devrait permettre aux agriculteurs de demander et d'obtenir un contrat écrit. Une telle règle viendrait compléter la possibilité générale qu'ont déjà les États membres, en vertu du règlement OCM, de rendre les contrats écrits obligatoires.

13. Il conviendrait d'examiner la faisabilité et l'efficacité de mécanismes (éventuellement obligatoires) de répartition ex ante de la valeur au moyen de

négociations collectives entre opérateurs, en particulier dans les secteurs où la répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire paraît inégale. L'objectif serait d'établir un lien plus solide et si possible plus équitable entre les prix aux producteurs et la valeur ajoutée générée le long de la chaîne.

14. En ce qui concerne la coopération entre producteurs, le rapport fait apparaître un manque de clarté concernant les règles applicables aux actions collectives des producteurs. Les différences entre les notions qui sous-tendent le droit classique de la concurrence et les dérogations agricoles prévues par le règlement OCM ont créé une certaine confusion sur le plan réglementaire. La réforme de 2013 a encore introduit de nouvelles approches de la gestion des actions collectives émanant d'agriculteurs. Si le but était de renforcer la position des agriculteurs au sein de la filière, ces nouvelles dispositions ont peut-être exacerbé la complexité du cadre juridique. Les règles applicables devraient être rendues claires et praticables, afin que les agriculteurs n'aient pas besoin d'engager un conseiller juridique lorsqu'ils envisagent de coopérer. La Commission devrait expressément exempter la planification conjointe et la vente conjointe des règles de concurrence, pour autant qu'elles soient le fait d'organisations de producteurs reconnues ou de leurs associations. Des garanties devraient permettre d'assurer que la concurrence et les objectifs de la PAC – tels que des prix au consommateur raisonnables – ne soient pas remis en cause. Cette clarification confortera la PAC dans son orientation stratégique consistant à inciter les producteurs à s'organiser et à s'aider eux-mêmes. Les associations entre producteurs purement formées dans un but de négociation commerciale devraient être autorisées jusqu'à certains seuils de parts de marché, afin que les ventes conjointes ne portent pas atteinte à la concurrence. En outre, il conviendrait de «réactiver» l'article 209 du règlement OCM, actuellement «inappliqué», et d'introduire la possibilité de garantir préalablement la sécurité juridique (lettres de compatibilité). Le champ d'application de la disposition sur les «cartels de crise», qui autorise les accords entre producteurs (y compris les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles), devrait être adapté.

15. L'Union européenne, en particulier le Groupe de la Banque européenne d'investissement (groupe BEI), devrait intensifier les mesures visant à faciliter l'accès des agriculteurs au financement. L'aversion actuelle des banques commerciales pour le risque pourrait conduire à une situation de sous-

investissement et nuire à la compétitivité du secteur agricole. La Commission devrait encourager le lancement de projets pilotes en faveur du secteur agricole par la BEI, ainsi que le développement d'instruments financiers ciblés (axés, par exemple, sur les jeunes agriculteurs ou sur la volatilité des prix), qui mobiliseraient des fonds de la PAC à titre de garantie pour attirer ainsi des financements du secteur privé. Les États membres devraient être encouragés à coopérer avec la BEI pour acquérir l'expertise nécessaire dans la gestion d'instruments financiers permettant un meilleur accès au financement pour les agriculteurs. Des outils gérés directement au niveau de l'UE peuvent, au moins partiellement, alléger la charge administrative pour les États membres. La Commission et la BEI devraient poursuivre leurs investigations actuelles concernant la mise en place par la BEI d'un système de garantie des crédits à l'exportation pour les exportations agricoles vers des marchés nouveaux ou à risque.

16. Dans sa troisième partie, le rapport contient des considérations générales concernant la PAC après 2020. Il replace la politique agricole dans son contexte historique, fait d'adaptations et de réformes constantes. Il témoigne de la capacité historique de la PAC à relever avec succès les défis auxquels divers secteurs agricoles et les communautés rurales sont confrontés.

17. Le groupe de travail part du principe que les choix stratégiques de la PAC réformée ne doivent pas être remis en cause. La PAC modernisée doit poursuivre dans la voie actuelle. Toutefois, elle doit également s'adresser aux agriculteurs qui ne considèrent pas l'intégration aux marchés mondiaux comme un moyen de développer leur activité et de profiter ainsi d'économies d'échelle sur les marchés d'exportation. La PAC modernisée devrait récompenser les agriculteurs qui se spécialisent dans des produits et des services spécifiques, à condition qu'ils offrent des avantages mesurables pour les animaux, la nature et les paysages, dans l'intérêt public.

18. Le changement climatique, qui est l'une des questions de gouvernance mondiale les plus préoccupantes, met l'agriculture devant des défis en matière d'adaptation et d'atténuation. La demande qui existe dans le domaine de la protection de la nature et d'autres activités qui contribuent à la vitalité des zones rurales offre des débouchés aux agriculteurs. La réglementation, la rémunération de la fourniture de biens et services publics, ainsi que des mesures de soutien à une agriculture en transition entre les méthodes traditionnelles et

des nouvelles technologies appropriées, devront à l'avenir faire partie de la combinaison de mesures de la PAC. Elles peuvent en particulier constituer des sources de revenus pour les régions et les agriculteurs qui ne sont pas orientés vers les marchés internationaux. La Déclaration de Cork 2.0 établit une feuille de route en ce sens et esquisse des perspectives pour les économies rurales et le tissu social des campagnes. Une grande partie de cette aide devrait être organisée au niveau des États membres.

19. L'«agriculture du futur» doit également contribuer à un style de vie plus sain et à une alimentation saine – c'est-à-dire des aliments qui sont non seulement sains en eux-mêmes mais ont été produits d'une façon jugée convenable et conforme à l'éthique par la société. La durabilité (neutralité climatique, bonnes conditions de travail, bien-être des animaux, par exemple) est un facteur essentiel à prendre en compte.

20. Le rapport reconnaît la nécessité permanente de communiquer et d'expliquer la politique agricole de l'UE et les politiques connexes telles que la politique commerciale, en particulier lorsque la défiance à l'égard des avantages liés à l'intégration du marché est en hausse.

21. Le rapport invite également à un réexamen du régime des paiements directs, qui a montré ses limites sous sa forme actuelle. Il préconise une réorientation des ressources vers une politique de gestion intégrée des risques à l'échelle de l'UE, qui viendrait compléter les stratégies existantes au niveau des États membres, et dans laquelle les questions de durabilité devraient continuer à jouer un rôle de premier plan.

22. L'accent mis sur l'innovation devrait être renforcé, par exemple dans le domaine de la recherche et du développement en matière de méthodes de production agricole et dans celui des nouvelles technologies d'assistance basées sur les TIC, telles que l'agriculture de précision, mais aussi sur le plan de l'innovation organisationnelle tout au long de la chaîne, en fonction de l'évolution de la demande des consommateurs. Les centres d'enseignement et de formation en Europe devraient être redynamisés et devraient comporter des programmes axés sur l'innovation, la gestion agricole et l'ingénierie agricole. Ces mesures sont importantes pour rendre le secteur agricole de l'UE plus attractif pour les nouveaux arrivants.

De l'avis du groupe de travail, la portée de la PAC moderne devrait être élargie de la manière décrite dans le rapport, pour en faire un outil efficace et utile dans la recherche de solutions pour l'avenir de l'agriculture et la défense des intérêts communs de l'Europe dans le monde.