

UN NOUVEAU CAP STRATEGIQUE POUR LA PAC



RESUME DU LIVRE BLANC

Table des matières

1. LA POSITION DU THINK TANK MOMAGRI SUR LA REFORME DE LA PAC.....	2
2. LES PRINCIPES FONDATEURS DE LA PROPOSITION DE MOMAGRI	4
A. LES HYPOTHESES ET LES CHOIX	4
B. LE FONCTIONNEMENT DE LA PAC PROPOSEE PAR MOMAGRI	5
3. L'IMPACT BUDGETAIRE SUR LA PAC DES MECANISMES DE REGULATION PROPOSEES PAR MOMAGRI	9
A. LES HYPOTHESES RETENUES DES VARIABLES DE REGULATION	9
B. LES RESULTATS COMPARES DU COUT GLOBAL DE LA PAC ACTUELLE ET DE LA PAC ALTERNATIVE PROPOSEE PAR MOMAGRI	11

1. La position du think tank Momagri sur la réforme de la PAC

La nouvelle PAC ,qui vient d'entrer en vigueur début 2015, s'inscrit dans un contexte international tumultueux et un environnement économique difficile qui font apparaître la nécessité de donner un nouveau cap stratégique à la politique agricole européenne.

Il n'est en effet plus permis de justifier le démantèlement des mécanismes européens de gestion de crise agricole :

- ✓ sur la base des règles de l'OMC qui n'intègrent pas la sécurité alimentaire et que les grandes puissances agricoles contournent,
- ✓ sur la foi de prévisions des cours agricoles tendanciellement haussiers, sans prise en compte de la volatilité des prix,

C'est une erreur politique fondamentale qui ignore la volatilité des cours et les crises agricoles.

En effet, la politique agricole européenne n'est plus dotée des outils de régulation 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 adapté pour faire face aux conséquences de la volatilité des prix.

A cet égard, Momagri rappelle que cette volatilité est non seulement toujours forte, mais que les phénomènes extrêmes à la hausse et à la baisse tendent à s'amplifier, notamment sous l'effet d'une spéculation grandissante.

Le modèle économique Momagri le démontre sur des bases scientifiques reconnues : les marchés agricoles sont exposés à des risques multiples, dont les effets néfastes sur la stabilité des cours sont exacerbés par la libéralisation non régulée des marchés agricoles.

Souvenons-nous que la demande agricole est inélastique à l'offre agricole : 1 à 2 % de variation de la production mondiale peuvent induire des variations de 50 % à 100 % des prix agricoles.

A l'image des variations subies depuis 2007, les prix agricoles connaîtront dans les années à venir, une forte instabilité, à la hausse comme à la baisse.

Pendant ce temps-là, les Etats-Unis, le Brésil, la Chine ... ont renforcé leurs dispositifs de soutien qui évitent à leurs agriculteurs « de plonger dans le rouge » dans les périodes

d'effondrement des cours agricoles. L'agriculture et la production de denrées alimentaires y sont considérées comme des actifs stratégiques.

Et c'est dans cet esprit que leurs gouvernements définissent la politique agricole comme devant intervenir lorsque la volatilité des cours agricoles met en danger les agriculteurs et par conséquent la pérennité de la production agricole.

Paradoxalement, c'est peut-être de la crise que traverse l'Union Européenne que naîtra une PAC nouvelle, à même de lutter efficacement contre le fléau de la volatilité et de d'encourager la production agricole, tant sur un plan quantitatif que qualitatif.

En jeu, la valeur ajoutée de la PAC pour intervenir lorsque les marchés sont défailants et disposer des marges de manœuvres budgétaires suffisantes pour mettre en œuvre une politique qui prévienne et traite les crises.

Toutes les grandes puissances agricoles ont logiquement intégré le phénomène de volatilité des prix dans leurs politiques agricoles, toutes sauf l'Union européenne qui est la seule à avoir choisi des dispositifs de soutien découplés, qui, par définition, n'ont aucun « effet contra-cyclique » sur le revenu des agriculteurs.

Pourtant c'est lorsque les marchés s'effondrent, que les agriculteurs ont besoin d'être soutenus. D'où l'intérêt des dispositifs contra-cycliques ou anticycliques qui permettent de déployer des ressources communautaires en cas de crises.

C'est pourquoi Momagri appelle à réfléchir dès à présent à une révision de la PAC qui se traduise par l'intégration de mécanismes de gestion de crise et d'une nouvelle approche budgétaire.

Il est ainsi primordial que la PAC soit dotée de la flexibilité économique et budgétaire suffisante pour :

- assurer un revenu plus stable pour les producteurs leur offrant ainsi une bonne visibilité dans la durée.
- améliorer la compétitivité des productions agricoles et des industries agroalimentaires européennes, porteuses de très nombreux emplois,
- répondre aux enjeux stratégiques de l'Europe en termes de sécurité alimentaire et de matières premières renouvelables,
- tout en bénéficiant aux consommateurs européens, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

2. Les principes fondateurs de la proposition de Momagri

A. Les hypothèses et les choix

Dans la droite ligne des principes fondateurs de la PAC lors du Traité de Rome, la proposition de Momagri repose sur le constat que l'agriculture est une activité spécifique et stratégique qui doit répondre aux besoins des consommateurs, et assurer la compétitivité des agro industries.

Essentielle pour l'économie européenne, elle nécessite une politique de régulation adaptée aux risques multiples auxquels elle est exposée.

Considérant que :

- Les marchés agricoles ne s'autorégulent pas. Les récentes crises économique, financière et alimentaire l'ont révélé.
- La volatilité des cours est une composante structurelle des marchés agricoles. Au-delà de leur exposition à des aléas climatiques et épizootiques, ils sont impactés par l'irréversibilité des décisions de production et d'investissement et par la faible élasticité de la demande et de l'offre aux prix.
- La libéralisation non régulée des échanges agricoles internationaux génère des risques systémiques, accroissant la probabilité de brusques retournements des cours au niveau mondial.
- Les prises de décision unilatérales de certains Etats agro-exportateurs de suspendre puis reprendre leurs exportations, à l'instar de la Russie, contribuent à accentuer les variations brutales des prix sur les marchés internationaux.
- La financiarisation croissante de l'agriculture et la spéculation sur les grandes productions agricoles mondiales depuis les années 2000, majoritairement via des transactions de gré à gré opaques, amplifie la volatilité des prix agricoles.

Le projet alternatif de PAC proposé par Momagri a été élaboré en vue d'améliorer la compétitivité et le fonctionnement des marchés agricoles européens.

Ce projet, reposant sur une logique de prix d'équilibre, est indispensable pour encourager la production européenne sur un plan quantitatif et qualitatif, tout en améliorant la valeur ajoutée des moyens budgétaires qui y sont associés.

Il s'appuie sur une gouvernance européenne permettant :

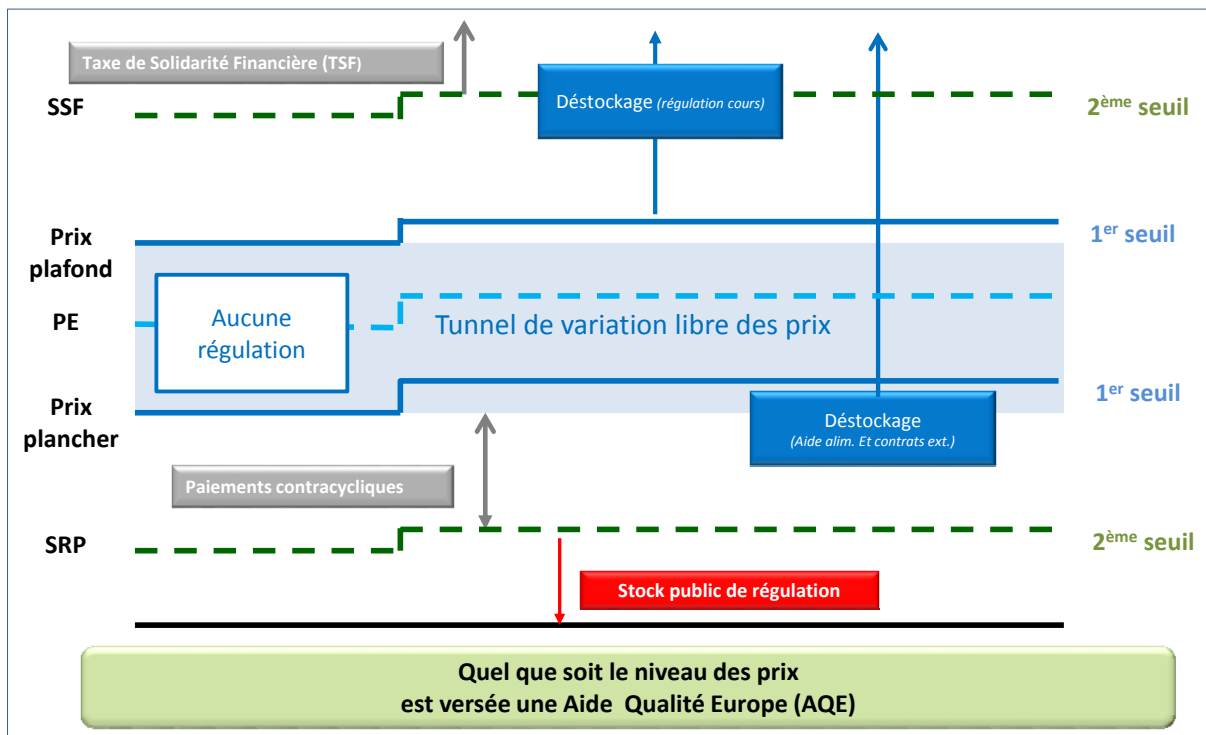
- une meilleure prévention et gestion des différents risques, notamment des risques de marchés, auxquels sont exposés les agriculteurs,
- des mécanismes de régulation permettant d'assurer aux agriculteurs une visibilité suffisante et une rémunération équitable de leurs productions,
- un traitement efficace des déséquilibres de marché,
- une gestion efficiente des budgets agricoles.

Dans ce contexte, Momagri préconise une autre PAC, toujours articulée sur deux piliers, mais dont une part significative du budget, actuellement consacrée aux DPB et aux paiements verts, sera redéployée vers des outils de gestion des marchés agricoles, selon une logique contracyclique.

B. Le fonctionnement de la PAC proposée par Momagri

Le fonctionnement de la PAC Momagri serait fondé sur un prix d'équilibre qui serait le repère central du dispositif de régulation autour duquel serait défini un tunnel de prix. Dans ce tunnel il n'y aurait plus d'aide versée aux agriculteurs. En dessous du prix plancher serait engagé un dispositif de soutien contracyclique, conforté en deçà d'un seuil de régulation publique par la mise en œuvre d'un stockage public limité à 4% de la production annuelle. Symétriquement au-delà d'un seuil de solidarité financière un prélèvement sur les transactions serait opéré pour éviter qu'une spéculation trop forte ne s'installe. Une aide unique de 75 € /ha, l'aide qualité Europe (AQE) sera versée aux agriculteurs. Elle est destinée à compenser les efforts demandés aux agriculteurs en matière environnementale et de gestion des territoires.

Ce schéma de fonctionnement est applicable aux secteurs des céréales, du lait, des oléagineux et dans une certaine mesure des viandes. Les simulations qui suivent ont été effectuées dans un premier temps sur les céréales et le lait.



PE: Prix d'équilibre.

SRP: Seuil de régulation publique

SSF: Seuil de solidarité financière.

➤ Un tunnel de variation libre des prix autour d'un prix d'équilibre (PE)

Pour chaque grand produit, il est possible de calculer un prix d'équilibre (PE) correspondant au prix de revient moyen constaté dans l'UE. Ce prix d'équilibre qui est l'élément central du dispositif, est révisable en fonction de l'évolution des coûts.

Un tunnel de variation libre où les prix fluctuent sans aucune intervention publique, est déterminé selon une procédure d'évaluation correspondant aux besoins de régulation du marché autour de ce prix d'équilibre. C'est le principe du « serpent dans le tunnel ».

Pour les céréales et le lait, le prix de revient moyen a été calculé en pondérant le coût de revient moyen annuel des Etats membres producteurs par la part de leur production en volume dans la production totale de l'Union européenne sur la période 2006-2011 (source RICA, Commission européenne).

Par convention, le prix d'équilibre est égal au prix de revient moyen annuel, et les seuils plancher et plafond sont évalués relativement à la dispersion moyenne observée des coûts de revient des Etats membres (écart-type = σ) : Prix plancher = Prix d'équilibre - 1σ et Prix plafond = Prix d'équilibre + 1σ .

➤ **Le versement d'une Aide Qualité Europe (AQE) forfaitaire à l'hectare**

L'Aide Qualité Europe (AQE) est une aide destinée à corriger l'impact économique des coûts induits par le modèle agricole européen (exploitations familiales et exigences qualitatives, sanitaires et environnementales). Elle est évaluée en moyenne à 75 €/ha.

En cas de sortie du tunnel, l'Union Européenne déclencherait automatiquement des mesures de régulation sur les marchés physiques et financiers, sur la base de dispositifs préalablement adoptés par le Conseil de l'UE. Deux seuils conditionneraient la mise en œuvre de ces mesures de régulation.

➤ **L'allocation de paiement contracycliques et le stockage de régulation**

Lorsque les prix sortent du tunnel et se retrouvent en dessous du plancher, les producteurs touchent une aide correspondant à des paiements contracycliques.

Calculée à partir de l'écart entre le prix de marché constaté périodiquement et le prix plancher (bas du tunnel), cette aide sera éligible pour la quasi-totalité de la production. Si les prix franchissent à la baisse un deuxième seuil défini par l'UE le seuil de régulation publique, des achats publics de régulation seront réalisés. Ils pourront représenter jusqu'à 4% de la production annuelle (stocks de régulation), et viendront en complément d'un stock stratégique permanent de sécurité alimentaire représentant 2% de la production annuelle.

L'UE aura la faculté de procéder à des opérations de stockage/déstockage de régulation publique, dans des proportions maîtrisées, avec, là encore, l'objectif de converger vers le prix d'équilibre. Ces opérations s'équilibreront dans la durée et elles ne généreront donc aucune accumulation de stocks.

Ce risque sera d'autant plus réduit que la croissance des débouchés industriels non alimentaires apportera des solutions durables. Ce mécanisme devrait être suffisamment fort pour ramener rapidement les prix dans le tunnel, en dissuadant les comportements spéculatifs sur les marchés.

En cas d'urgence, quand il s'agira de renforcer l'aide alimentaire ou de répondre à des contrats concernant des États soumis à des crises alimentaires persistantes, le Conseil européen pourra autoriser des opérations de déstockage public additionnelles.

➤ La taxe de solidarité financière et le fonds de réserve pluriannuel

Lorsque les prix sortent du tunnel au-delà du plafond, à savoir au-delà d'un seuil de solidarité financière, défini par l'UE, une taxe variable de solidarité sera instaurée sur toutes les transactions agricoles, financières et physiques, relatives aux produits échangés. Le produit de cette taxe de solidarité financière abondera le Fonds de réserve pour gestion de crise.

Les budgets annuels de la PAC (1er Pilier) seront susceptibles de varier en fonction des besoins de régulation des marchés d'une année à l'autre dans la limite pluriannuelle prévue par les perspectives financières.

Un fonds de réserve assurera ainsi l'indispensable mutualisation dans la durée des dépenses communautaires. Il sera alimenté ou utilisé au fil du temps en fonction des situations de marché.

3. L'impact budgétaire sur la PAC des mécanismes de régulation proposés par Momagri

A. Les hypothèses retenues des variables de régulation

Les simulations budgétaires ont porté sur les deux périodes suivantes : 2007-2013 et 2014-2020.

Le budget redéployé pour l'analyse ci-dessous est celui des interventions sur les marchés (hors restitutions à l'exportation), de l'ensemble des aides directes pour les deux secteurs : Céréales et Produits laitiers.

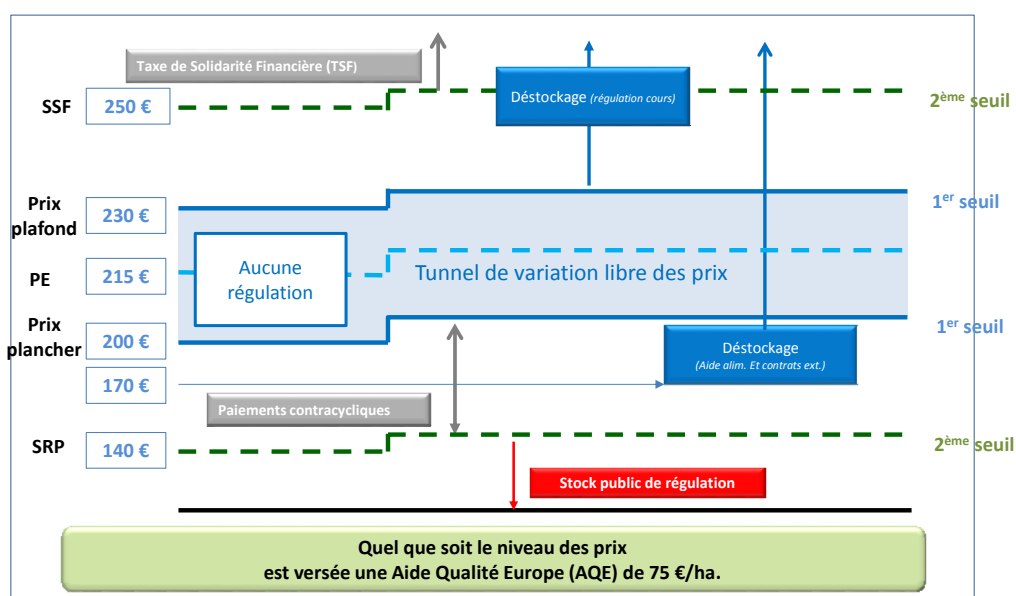
En 2013, ce budget représentait environ 60% du 1er pilier.

Plus de cinquante simulations ont ainsi été réalisées afin de tester le niveau de résistance du système proposé en fonction de différents scénarios de prix agricoles et des hypothèses sur le niveau des variables de régulation de ce système.

Les valeurs retenues pour les céréales et le lait sont indiquées dans les deux schémas ci-dessous. Les prix d'équilibre et les valeurs plancher ou plafond du tunnel seront fixés par le Conseil des ministres sur proposition de la Commission européenne.

Le suivi des prix de marché et des prix d'équilibre sera réalisé par le comité de gestion. Des ajustements seront opérés sur le prix d'équilibre lorsque leur évolution sera supérieure à un pourcentage qui aura été défini au préalable par le Conseil des ministres.

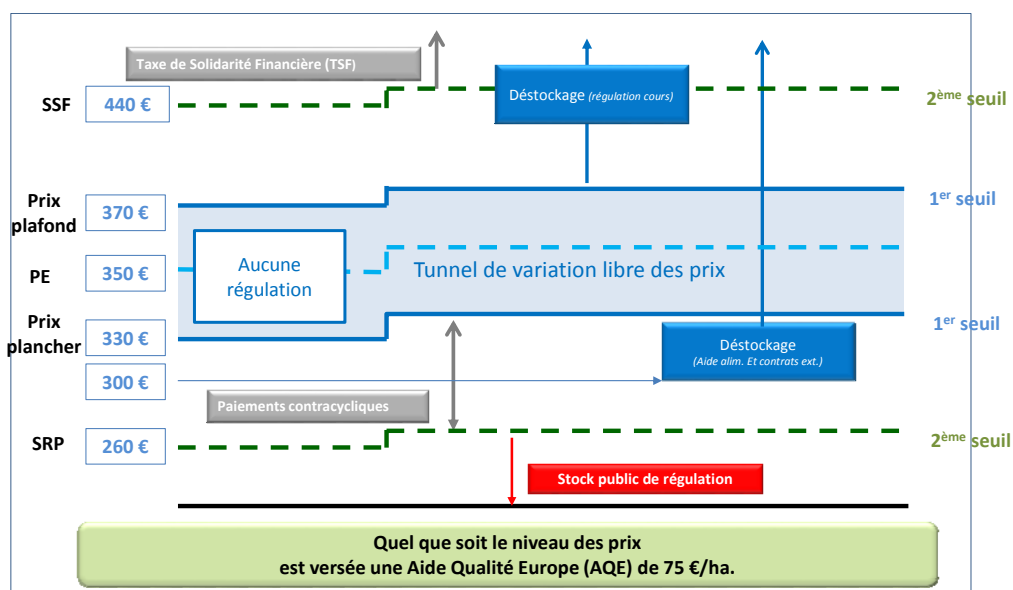
L'exemple des céréales



PE: Prix d'équilibre.
SSF: Seuil de solidarité financière.

SRP: Seuil de régulation publique

L'exemple du lait



PE: Prix d'équilibre.
SSF: Seuil de solidarité financière.

SRP: Seuil de régulation publique

B. Les résultats comparés du coût global de la PAC actuelle et de la PAC alternative proposée par Momagri

→ D'importantes économies budgétaires

Sur la période 2007-2013, les coûts budgétaires auraient été inférieurs à la dépense réelle. La moyenne fait même apparaître une économie cumulée de 61 Mrds € (8,7 Mrds € / an) soit 15% du budget sur la période. Une partie des économies dégagées aurait pu abonder le Fonds de réserve et être utilisée lors des crises de 2007/08 et 2010/11.

→ Une gestion optimale du budget communautaire en accord avec les conditions de marché

Le différentiel constaté repose sur la logique contracyclique du schéma proposé par Momagri. En effet, dans le cas de prix supérieurs ou égaux à la limite inférieure du tunnel (plancher), la dépense publique est réduite à l'Aide Qualité Europe (AQE).

Or, sur la période 2007-2013, les prix des Céréales et du Lait, fortement impactés par la volatilité, ont en moyenne atteint des niveaux égaux ou supérieurs à la limite inférieure du tunnel proposé.

→ Un système efficient dans la durée

En complément, des simulations budgétaires ont été réalisées sur la base de projections de prix issues du modèle Momagri sur la période 2014-2020. Là encore, dans le cadre alternatif proposé, le budget sur la période est inférieur à celui envisagé par le projet de réforme actuel de la PAC, de 10 % environ.

→ Un système efficace dans la lutte contre la volatilité

Momagri a également calculé l'impact de la mise en place de cette PAC alternative sur les chiffres d'affaires¹ moyens d'une exploitation.

En comparant la proposition de Momagri avec le système actuel, sur les périodes 2007-2013 et 2014-2020, les chiffres d'affaires des producteurs de céréales et de produits laitiers auraient été légèrement inférieurs ou égaux, mais beaucoup moins volatils, stabilisant ainsi les perspectives de l'ensemble du secteur agricole et des activités de transformation.

¹ Le chiffre d'affaires s'entend au sens « produit d'exploitation » et comprend donc les ventes de production ainsi que les aides versées à l'agriculteur par le budget communautaire.

→ Un projet OMC-compatible

Momagri a évalué l'OMC-compatibilité de son projet sur la période 2007-2020, au regard de la classification des soutiens internes opérés par l'OMC, des seuils plafonds en vigueur pour l'UE-27 pour les soutiens dits distorsifs, classés dans les boîtes bleue et orange, et des dernières notifications fournies par l'UE-27.

En considérant que l'Aide Qualité Europe est classée en boîte verte² et que les Paiements contracycliques sont classés en boîte orange³, de même que les opérations de stockage/déstockage de régulation publique, il ressort que le projet PAC-Momagri est non seulement OMC-compatible mais que d'importantes marges de manœuvre existent sur les boîtes verte, bleue et orange.

En conclusion, la PAC Momagri, grâce à une approche contracyclique et des mécanismes de gestion de marché permet :

- 1 De stabiliser durablement les chiffres d'affaires des agriculteurs à un niveau très proche de la moyenne observée ou projetée avec la PAC actuelle, sans à-coups de revenus et avec une garantie minimale proche du prix d'équilibre.
- 2 De réduire significativement le budget PAC en raison d'un schéma de régulation orienté vers la gestion des marchés.
- 3 De limiter les fluctuations excessives des prix à la hausse comme à la baisse, car les mécanismes de régulation proposés créeront une dynamique de convergence des prix vers le tunnel de fluctuation libre des prix et donc vers le prix d'équilibre.
- 4 D'améliorer l'efficacité de la dépense publique communautaire tout en répondant aux enjeux d'une agriculture considérée comme actif stratégique essentiel pour faire face aux défis du 21e siècle.

Contact Presse : Dominique Lasserre, dominique.lasserre@momagri.org

L'Equipe de Momagri se tient à votre disposition pour tout complément d'information.

² Elle inclut les soutiens non distorsifs. Elle n'est pas plafonnée.

³ Elle inclut les soutiens considérés comme distorsifs. Elle est plafonnée à 39,9 milliards €. Toutefois, une partie des paiements contracycliques pourrait être classée au sein de la boîte bleue, si les productions concernées sont inférieurs au seuil de 85% du niveau de base de la production.