

Mercredi 14 décembre 2016

P8\_TA(2016)0504

**Les outils de la PAC permettant de réduire la volatilité des prix sur les marchés agricoles****Résolution du Parlement européen du 14 décembre 2016 sur les outils de la PAC permettant de réduire la volatilité des prix sur les marchés agricoles (2016/2034(INI))**

(2018/C 238/08)

*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;

**Mercredi 14 décembre 2016**

- 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 concourent 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;

Mercredi 14 décembre 2016

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;

**Mercredi 14 décembre 2016**

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, 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; estime qu'il faut que les objectifs de la PAC continuent de prévaloir sur les règles de la concurrence et que toutes les initiatives en vue de mieux adapter la législation en matière de concurrence aux particularités du secteur agricole devraient se fonder sur le règlement OCM unique;
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. demande à la Commission de mettre en place un cadre législatif européen pour interdire les pratiques commerciales déloyales le long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, lesquelles sont susceptibles de provoquer la volatilité des prix sur les marchés agricoles;
28. 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;
29. 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;

Mercredi 14 décembre 2016

30. 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;
31. 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;
32. 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;
33. 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;
34. 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*

35. 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;
36. 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;
37. 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;
38. 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;
39. 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;
40. 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;
41. 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;
42. estime que les agriculteurs comptent parmi les acteurs économiques les plus fragiles, notamment ceux ont investi dans le développement de leurs exploitations;
43. 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;

**Mercredi 14 décembre 2016**

44. 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;
45. 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;
46. 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;
47. 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;
48. 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;
49. 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;
50. 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*

51. 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;
52. 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;
53. encourage la création d'une carte européenne qui présente en temps réel la disponibilité des produits agricoles;
54. se félicite de l'extension à d'autres secteurs des instruments complémentaires de surveillance du marché;
55. 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;
56. 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;
57. 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;
58. 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*

59. 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;

Mercredi 14 décembre 2016

60. 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;
61. 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;
62. 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;
63. demande donc la constitution d'une réserve de crise hors du budget de la PAC, qui puisse servir à financer les outils de gestion des crises;
64. 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;
65. 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;

o

o o

66. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.
-