

## Intervention de Franck Montaugé

Discussion générale - 6 avril 2016

---

### Proposition de résolution visant à encourager le développement d'outils de gestion de l'aléa économique en agriculture

**M. le Président,**

**M. le Ministre,**

**Chers collègues,**

Lors des trop nombreuses crises qui touchent notre agriculture combien de fois, à juste titre, avons- nous entendu « *Nous ne voulons pas des primes mais des prix !* » ?

Dans le même temps, certains de nos agriculteurs, parfois jeunes, en appellent à des réformes structurelles qui permettraient effectivement de vivre plus directement et plus décemment d'une rémunération par les marchés.

Des marchés correctement rémunérateurs, qui leur donnent aussi une visibilité suffisante pour définir la bonne stratégie d'exploitation, pour faire les choix pertinents d'investissement qui demeurent, on le sait, la condition majeure de leur compétitivité dans la durée.

Des marchés « justes » en quelque sorte.

Mais la réalité quelle est-elle ?

La réalité, elle est d'abord faite de la réponse conjoncturelle que le gouvernement a apportée aux différentes filières en crise.

Près de 4,5 milliards d'euros de soutiens - un **niveau inédit** dans l'histoire de notre pays - apportés sous des formes diverses, pour

répondre aux enjeux immédiats, de survie parfois, de notre agriculture.

Et au-delà de ces mesures, la réalité, ce sont des mécanismes de régulation des marchés qui ont, **soit** disparu (c'est le cas des quotas), **soit** qui n'existent pas ou alors sous des formes quasi-embryonnaires.

Dans le cadre des traités et règlements de l'Union européenne, les principes de l'ultra-libéralisme modèlent l'agriculture de nos nations, de nos régions et de nos terroirs en même temps qu'ils font disparaître et souffrir trop souvent, parfois jusqu'à l'insupportable, nos paysans.

Et dans ce contexte éminemment politique dont les valeurs prépondérantes ne sont pas les miennes, la résignation n'est pas de mise et la réaction ne peut être que politique !

Mais l'avènement d'un « **grand soir** » est aussi peu probable qu'est juste à l'égard du producteur agricole le dogme de la « **concurrence libre et non faussée** » !

Alors que faire ?

Pour davantage de justice et d'égalité dans la rémunération de nos producteurs :

- regarder la réalité en face,
- appréhender dans toutes ses composantes la complexité du sujet,
- affronter la réalité de ces marchés avec les bons outils de gestion de leur volatilité-prix.

Telle est l'ambition de cette proposition de résolution.

Une remarque me paraît essentielle pour prendre la mesure de la situation, **insoutenable à mon sens** dans la durée, dans laquelle se trouvent aujourd'hui la plupart des agriculteurs européens :

**Les agriculteurs n'ont pas de pouvoir de marché !**

Et pire que ça, quand les aides dont ils bénéficient augmentent, c'est l'amont et l'aval qui en profitent.

Et la question se pose immédiatement du rôle que devrait jouer l'Europe dans ce contexte d'adossement, **mais le mot « affrontement »** serait plus approprié, aux marchés européens et mondiaux qui déterminent pour une large part les revenus de nos producteurs.

La PAC actuelle n'intègre pas, à un niveau significatif en tout cas, de mécanisme de gestion du risque de prix.

Quand on regarde la situation au plan international, on constate que

- malgré les idées reçues, la croissance des soutiens globaux par habitant aux USA, en Chine, au Brésil... et une **baisse de ces soutiens** dans l'Union européenne
- les USA ont abandonné leurs aides découplées et qu'ils consacrent 80% de leurs aides aux assurances
- à la différence de l'Union européenne, les USA ont une interprétation très libérale des règles d'aides de l'OMC, traduites dans les boîtes « verte », « orange » et « rouge »
- l'Union européenne est le seul pays à utiliser des aides découplées et qu'elle y consacre 80% de son budget
- l'Union européenne n'a pas de stratégie agricole à long terme en matière de
  - sécurité alimentaire,
  - d'accès à la terre,
  - de stabilisation des revenus,
  - de soutien à la croissance et à l'emploi
- le budget agricole américain est flexible, facilement modulable alors que celui de la PAC l'est beaucoup moins,
- l'écart en matière de système d'information entre USA et Union européenne est considérable, sur
  - les comptabilités des exploitations

- la connaissance de la réalité physique des territoires agraires (les techniques satellitaires y sont beaucoup plus développées que chez nous)
- le « **big data** » agricole, qui est une réalité aux USA est inexistant dans l'Union européenne.

Sans considérer comme un modèle le système américain de gestion de risques, il faut l'étudier pour définir notre propre approche et notre boîte à outils de gestion et de couverture des différents types de risques.

Pour les risques **individuels de type usuel**, la gestion relève de choix privés soutenus par des aides publiques

- à la diversification des cultures,
- à l'épargne de précaution,
- au lissage par la fiscalité,
- aux baisses de charges.

Quand **l'aléa est maîtrisable**, interventions collectives et publiques se complètent par le biais de

- Coopération de producteurs
- Fonds de mutualisation des risques
- Assurances récoltes / risques climatiques
- Assurances revenu
- Couvertures à terme (marchés financiers)

Enfin, lorsque le **risque est systémique et que l'aléa est catastrophique**, c'est au public d'intervenir

- pour rééquilibrer les marchés
- avec des aides contracycliques
- au titre de la solidarité nationale pour calamités naturelles.

A partir de cette cartographie et de l'analyse des politiques nationale et européenne dans ce domaine, quel constat peut-on faire ?

Où sont les marges de manœuvre, les possibilités de progrès, les orientations à privilégier ?

D'abord l'Etat intervient

- sur les baisses de charges,
- sur le lissage de la fiscalité,
- il encourage les organisations collectives (COOP, GAEC, GIEE) gages d'efficience accrue et de mutualisation des risques
- dans le financement des assurances récoltes – risque climatique
  - contrat socle
- en matière de calamités sanitaires ou environnementales
  - fond de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE)

Il pourrait utilement **approfondir** la mise en œuvre des articles 36 à 39 du règlement 1305/2013 de l'Union européenne qui traitent de la gestion des risques par la mise en œuvre

- de dispositifs assurantiels de couverture des pertes,
- de fonds de mutualisation permettant le paiement de compensations financières,
- d'instruments de stabilisation des revenus.

Quant à l'Union européenne, dans la perspective de la PAC 2020, elle devrait se mettre en position de pouvoir :

- évaluer finement les pertes de revenus agricoles,
- soutenir des instruments visant à combler le fossé entre les marchés purement financiers et le marché de l'assurance,
- favoriser la création de comptes d'épargne de précaution,
- soutenir les tests de terrain pour valider ou pas les concepts de gestion de risque et les méthodes nouvelles,

- développer des processus d'apprentissage à partir d'expérimentations et de modélisations,
- prévoir un financement suffisamment flexible pour les outils de gestion des risques en utilisant les réserves spéciales de l'Union,
- Organiser l'Union européenne pour la supervision de la gestion des risques
  - En restructurant le premier pilier
  - En fixant des objectifs stratégiques pour ce premier pilier restructuré
- et enfin adapter le cycle de gestion budgétaire de la PAC.

Je sou mets à notre débat ces pistes possibles de réflexion et d'étude.

Elles constituent une **réorientation stratégique de la PAC actuelle** dont la transition vers ce nouveau modèle doit être mûrement pensée, l'expérimentation, la modélisation et l'évaluation devant être engagées sous forme de tests ou d'expérimentations sans tarder.

Nombre d'acteurs intéressés y sont prêts.

Sur un plan plus politique, je reste convaincu que la construction d'un rapport de force impliquant toutes les parties prenantes (gouvernements des pays membres, organismes professionnels, etc.) sera indispensable pour mener à bien une telle réforme.

La démarche que vient de mener avec succès le ministre auprès du commissaire européen Phil Hogan démontre que **volonté politique** et **force du collectif** peuvent faire bouger les lignes.

N'oublions pas non plus que pour obtenir l'indispensable adhésion des agriculteurs eux-mêmes à ce nouveau paradigme (parce que c'est de ça qu'il s'agit en réalité), il faudra les former.

Les associer au plus tôt dans ce **processus de transition majeur** est donc un impératif.

Je vous remercie.