



Cap sur la Pac 2020

Table ronde n°1

Libérer le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires Assurer un juste prix pour les producteurs, favoriser le travail en filière et adapter les règles et dispositifs aux spécificités de chacune d'entre elles

Ce document introductif aux échanges de la table ronde vise à fournir à l'ensemble des participants des éléments de contexte et de réflexion relatifs aux sujets qui seront abordés. Il ne constitue pas une position française en vue de la prochaine politique agricole commune.

A. Contexte

Cette première table ronde prolonge les travaux des États généraux de l'alimentation (EGA) dont les conclusions en France pourront alimenter les réflexions européennes. Le premier chantier des EGA, « création et répartition de la valeur », a mis en lumière les évolutions nécessaires pour rénover la contractualisation, renforcer le regroupement des agriculteurs et plus largement engager, en fonction des filières, des réorganisations profondes.

L'organisation des filières alimentaires est extrêmement hétérogène en fonction des secteurs et des États membres. Les filières se distinguent notamment par un degré d'intégration des différents maillons au sein d'entités de nature et de taille diverses. Ces entités peuvent être issues de l'amont à l'image de coopératives de producteurs développant progressivement des activités de transformation voire de distribution dans une stratégie de diversification et de sécurisation des débouchés. A l'inverse, elles peuvent émaner de la distribution ou de la transformation dans le cadre de stratégies de sécurisation des approvisionnements.

Les filières se distinguent également par le degré et la forme d'organisation des producteurs qui peuvent se regrouper au sein de groupes coopératifs très présents en France par exemple ou d'organisations de producteurs (OP) reconnues voire d'associations d'organisations de producteurs (AOP). Ce degré d'association de l'amont joue un rôle dans les relations au sein de la filière d'approvisionnement.

De ces modalités d'organisation des filières et de la capacité des différents maillons à échanger et établir des stratégies partagées dépend directement la capacité de ces dernières à répondre efficacement aux différents marchés et à leurs évolutions. Au niveau européen, l'organisation entre les acteurs peut largement différer entre les États membres pour un même secteur.

Les crises successives de ces dernières années ont mis en lumière une structuration insuffisante de certaines filières notamment dans le secteur de l'élevage. Faute d'anticipation collective, ces crises se traduisent parfois par des restructurations subies avec un très fort impact social.

Dans le cadre des EGA, les acteurs français se sont engagés à renforcer le travail au sein des interprofessions. Il s'agit notamment de construire des plans de filière permettant l'adaptation des systèmes agricoles et agroalimentaires pour répondre aux enjeux de chaque filière. L'ensemble des leviers fournis par le conseil, la formation et l'innovation doivent être mobilisés pour accompagner cette adaptation.

La nécessité d'une montée en gamme des productions en réponse aux attentes des consommateurs et des citoyens européens sur des segments de marché plus rémunérateurs constitue un axe fort souligné par les EGA. Cette montée en gamme doit pouvoir s'accompagner d'une valorisation adaptée des produits auprès des consommateurs et d'une répartition équitable de la valeur créée.

Une meilleure répartition de la valeur doit permettre aux agriculteurs de vivre dignement de leur travail par le paiement de prix rémunérateurs tenant compte des coûts de production ou de leur évolution.

Il n'existe pas de réponse ou de modèle unique pour renforcer la compétitivité des secteurs agricoles français et européens. La diversité des modèles de production et d'organisation constitue un atout majeur de l'agriculture européenne qui doit lui permettre de répondre à diverses attentes en s'adaptant à l'hétérogénéité des territoires et des savoir-faire.

Enfin, le développement des entreprises agricoles et agroalimentaires, des organisations de producteurs et des organisations interprofessionnelles nécessite un cadre réglementaire lisible, stable et cohérent à l'échelle européenne. En même temps, ce cadre doit être suffisamment flexible afin de s'adapter aux réalités rencontrées sur les différents territoires de l'Union.

B. Les réponses apportées par la PAC actuelle

La structuration des filières et l'établissement de stratégies permettant leur compétitivité à long terme est en premier chef du ressort des acteurs professionnels. Pour autant, la politique agricole commune (PAC) a un rôle majeur à jouer pour encourager l'émergence d'initiatives collectives au sein des filières visant à renforcer la valeur ajoutée des productions européennes. Elle doit également fournir les conditions de relations équilibrées entre les différents maillons des filières.

La PAC actuelle permet de soutenir, notamment au travers des aides couplées, certains secteurs faisant face à des difficultés structurelles comme l'élevage. Elles apportent un complément de revenu dans les secteurs les plus fragiles mais ne sont pas conditionnées à des critères d'organisation économique et n'apportent pas d'incitation à la transformation des secteurs. Au cours de ces dernières années, ces soutiens se sont avérés insuffisants pour assurer la résilience de ces secteurs face aux aléas économiques, climatiques ou sanitaires.

Dans le cadre de l'organisation commune de marché (OCM), certains secteurs comme la viticulture, le secteur des fruits & légumes, l'huile d'olive ou l'apiculture sont soutenus par des programmes spécifiques sectoriels pluriannuels adaptés à ces filières. Par exemple, les programmes opérationnels du secteur des fruits et légumes sont destinés aux organisations de producteurs (OP) ou à leurs associations (AOP) ; ces programmes visent notamment à assurer la programmation de la production

et son adaptation à la demande en quantité et en qualité, à concentrer l'offre et mettre sur le marché la production des membres de l'organisation de producteurs ou encore à optimiser les coûts de production. La gestion administrative de ces programmes peut toutefois s'avérer complexe et le lien entre les actions soutenues et les stratégies de filières pourrait être encore renforcé. Des soutiens existent également dans le cadre du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) pour soutenir l'organisation des filières des régions d'outre-mer qui disposent de caractéristiques spécifiques.

L'OCM fixe également le cadre au sein duquel les producteurs de l'ensemble des filières ont la possibilité de se regrouper et de s'organiser. Ce règlement vise notamment à préciser l'exemption du secteur agricole par rapport au droit de la concurrence tel qu'il est prévu dans le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Des dispositions plus ambitieuses sont prévues pour certaines filières. C'est notamment le cas avec le « paquet lait » dont l'évaluation récente par la Commission a montré l'intérêt, notamment en France. Néanmoins, les outils proposés par l'OCM sont apparus insuffisants, ou insuffisamment mobilisés, pour permettre une structuration aboutie de l'amont agricole et apporter une réponse satisfaisante aux déséquilibres persistants au sein de la chaîne alimentaire.

Dans cette optique, des avancées significatives qui devraient entrer en vigueur dès le 1er janvier 2018 ont été apportées au règlement actuel au travers des négociations « Omnibus ». Ainsi le « paquet lait » est désormais inscrit durablement dans la réglementation. Des dispositions permettant aux organisations de producteurs reconnues de planifier la production, d'optimiser les coûts de production, de mettre en marché et de négocier des contrats sont étendues à l'ensemble des secteurs. Les producteurs et leur premier acheteur ont également la possibilité de définir comment doit être répartie la valeur produite ex ante. Le rôle des interprofessions est renforcé, notamment par la capacité de définir des clauses standards de partage de la valeur. De manière transversale, les modifications apportées visent à sécuriser et clarifier les démarches des OP, AOP et interprofessions dans le cadre de l'exemption agricole au droit de la concurrence. Il est désormais nécessaire que les producteurs puissent se saisir des opportunités apportées.

A la suite de ces évolutions, l'organisation économique des filières n'est pas directement abordée dans la communication de la Commission du 29 novembre 2017. En revanche, cette dernière portera en 2018 une initiative sur les relations au sein de la chaîne alimentaire (« Food chain ») qui pourrait notamment inclure une proposition législative visant à lutter contre les pratiques commerciales déloyales (PCD).

Un des atouts de l'agriculture européenne repose sur sa capacité à valoriser des produits de qualité issus de démarches collectives liées à des pratiques agricoles, à des savoir-faire de transformation et à des territoires spécifiques. Cette valorisation s'appuie notamment sur les différents labels et signes de qualité et d'origine prisés par les consommateurs. Le fort développement de l'agriculture biologique participe notamment à cette montée en gamme avec en moyenne 400 000 ha convertis par an au sein de l'UE et un marché qui atteint 27 Mds €.

Néanmoins, les consommateurs expriment également une certaine méfiance à l'égard des produits alimentaires en lien notamment avec des affaires de fraudes largement médiatisées ou des crises sanitaires. Le souhait d'une plus grande transparence sur la composition et l'origine des produits est exprimé et les acteurs français se sont engagés à y répondre dans le cadre des EGA. C'est dans ce cadre que la France a mis en place une expérimentation sur l'étiquetage d'origine de la viande et du lait contenus dans les produits transformés.

C. Éléments de questionnement sur la prochaine PAC

En lien avec les travaux menés dans le cadre des EGA, plusieurs pistes de réflexion peuvent être poursuivies en vue de la prochaine PAC :

- 1) Comment les filières se saisissent-elles des outils d'organisation économique de la PAC renforcés par les avancées de l'Omnibus ?
- 2) Quelles nouvelles évolutions législatives de l'OCM seraient nécessaires pour favoriser une répartition équitable de la valeur produite au sein des filières et assurer un prix plus rémunérateur pour les producteurs ? Quelles filières doivent être concernées par ces dispositions ? Les actions autorisées dans le cadre de l'exemption agricole au droit de la concurrence sont-elles suffisamment clarifiées ?
- 3) Comment les outils de la PAC peuvent-ils contribuer à une meilleure valorisation des produits agricoles et agroalimentaires auprès des consommateurs pour assurer une meilleure rémunération des agriculteurs et de tous les acteurs au sein de la chaîne ?
- 4) Comment la PAC pourrait-elle davantage accompagner les transformations de filières ancrées dans les territoires ?