

Nantes 2008

Rapport d'orientation 2008 présenté par Xavier Beulin,

Premier Vice-Président de la FNSEA

DOCUMENT
AMENDÉ

Le choix de l'organisation économique

« S'il est plus que jamais indispensable que la Puissance Publique joue son rôle de régulateur et traduise, quand il le faut, l'intérêt et la solidarité nationale, elle ne peut exonérer notre propre responsabilité d'agriculteurs ni celle de nos filières agro-alimentaires. Les marchés conditionnent notre revenu et notre pérennité d'entreprises. Si nous ne prenons pas les choses en main, personne ne le fera à notre place. »



62^{ème} Congrès de la FNSEA - Nantes - 1, 2, 3 avril 2008

Sommaire

INTRODUCTION	5
REGARDER AVEC LUCIDITÉ LES RÉALITÉS QUI S'IMPOSENT	7
Des réalités incontournables...	8
Le développement durable : un nouvel enjeu	9
Le réchauffement climatique : menace et opportunités	9
Pas d'écologie sans compétitivité	9
Des marchés toujours plus ouverts	11
Nécessité d'une préférence communautaire renouvelée	11
L'émergence du marché comme figure centrale de la PAC et de l'UE	12
Le financement de l'agriculture est-il encore une priorité ?	15
Le pouvoir de la grande distribution	16
Le déséquilibre criant des forces en présence	17
L'agriculture ne peut être la variable d'ajustement du pouvoir d'achat	18
Mais de nouvelles opportunités pour l'agriculture	20
Le double enjeu de l'alimentation et de l'énergie	20
Le défi de l'instabilité appelle une régulation modernisée et renouvelée	21
METTRE EN ŒUVRE UNE ORGANISATION RESPONSABLE DES FILIÈRES	25
Etre co-acteur d'une organisation choisie et d'une régulation renouvelée	26
Un bilan en demi-teinte de l'organisation économique en France	26
Définir de nouvelles lignes de partage des responsabilités	29
S'organiser pour conquérir des marchés et de la valeur ajoutée	31
Améliorer l'efficacité des Organisations de Producteurs	31
Les Coopératives : un levier privilégié	32
La bonne gouvernance : une priorité absolue	33
Renforcer l'accès à la valeur ajoutée créée dans les filiales	33
Investir dans des industries agroalimentaires performantes	34

Sommaire

Des stratégies de filières, instruments de pilotage sur des marchés instables	36
Les politiques interprofessionnelles	36
<i>État des lieux</i>	37
<i>Modalités d'organisation</i>	37
<i>Les accords interprofessionnels</i>	37
Vers une gouvernance plus efficiente	39
<i>Et la Grande Distribution ?</i>	40
Lever la contrainte du droit de la concurrence	41
<i>Le mémorandum français</i>	42
Des outils pour une régulation renouvelée	43
Développer une contractualisation équitable	43
<i>L'exemple de la filière laitière</i>	44
Gérer les conséquences des crises	45
<i>Identifier les périmètres de responsabilité</i>	45
<i>La montée en puissance des assurances</i>	46
<i>Demain, une palette d'outils et une combinaison de moyens</i>	46
<i>Une co-responsabilité vigilante</i>	47
CONCLUSION	49

Introduction

L'année 2007 aura remis l'alimentation au cœur des préoccupations des français. On pouvait penser que nos concitoyens étaient indifférents au devenir des matières premières agricoles et plus encore à celui des politiques agricoles. Mais la seule perspective de voir le prix de la baguette de pain augmenter ou le lait risquer de faire défaut a subitement remis à la une de nos journaux des questions que l'on croyait oubliées et révolues : la souveraineté alimentaire, l'équilibre de l'offre et de la demande en produits agricoles, l'impact des politiques internationale, européenne et française sur la production et les prix des biens alimentaires.

Notre pays pourrait donc enfin prendre conscience que l'autosuffisance – et à fortiori l'abondance – ne va pas de soi, que pour l'atteindre après la deuxième guerre mondiale il a fallu toute la volonté de Fondateurs de l'Europe qui ont mis en œuvre dans l'agriculture la première politique européenne, la seule politique sectorielle encore à ce jour ; **une PAC que la France a eu la détermination d'accompagner en incitant les producteurs et les filières à s'organiser.**

L'objectif partagé de cette politique était de gérer au mieux les marchés, de réguler au mieux l'équilibre offre/demande, d'accroître la productivité, pour assurer aux consommateurs un approvisionnement régulier en prix, en quantité et en qualité ; pour assurer également aux agriculteurs un revenu décent. **Une véritable politique économique !**

Cet équilibre est devenu fragile d'abord sous les coups de boutoir des politiques qui ont cru trouver dans le laisser faire du marché, l'alpha et l'oméga de la régulation « naturelle ». La libéralisation à tout crin des échanges internationaux, le désarmement souvent unilatéral de la PAC, les contraintes budgétaires de l'État français, les nouvelles attentes d'une Europe élargie, ont torpillé les mécanismes de régulation qui avaient permis à l'agriculture française d'offrir une alimentation abondante, peu chère, saine et de qualité.

Cet équilibre est aussi devenu fragile parce que la croissance mondiale, tant de fois annoncée – en vain – par l'OCDE, est enfin au rendez-vous. Les pays émergents – les « BRIC » : Brésil, Inde, Chine – dont le niveau de vie des classes moyennes augmente, aspirent eux aussi à une alimentation variée et plus riche en produits carnés.

Dans le même temps, l'inquiétude du réchauffement climatique s'impose à notre planète, de même que la prise de conscience que l'énergie fossile sur laquelle s'est construite la croissance mondiale est une ressource « finie » c'est-à-dire qu'elle n'est pas inépuisable. Dès lors, les matières premières agricoles, renouvelables par nature, occupent une place de choix dans les énergies alternatives qu'il convient de développer.

Le phénomène de rareté qui en résulte, du moins pour certaines productions végétales, doit amener à se poser les bonnes questions. Au-delà de l'impact immédiat sur le revenu agricole enregistré en 2007, au-delà de la tendance manifestement haussière des marchés pour les 3 à 5 ans qui viennent, il convient d'admettre avec lucidité que tôt ou tard dans une économie de marché, l'offre finit toujours par s'ajuster à la demande.

Ne devons-nous pas alors saisir comme une opportunité cette tension actuelle sur l'offre pour inverser les rapports de force dans les filières agroalimentaires et agroindustrielles, pour redéfinir nos relations avec nos partenaires économiques d'aval

Introduction

afin d'être en mesure de garder le contrôle de nos matières premières et la valeur ajoutée qui va avec ? **Car plus que jamais c'est le marché, et donc la valorisation des produits, qui fera le revenu.**

Les secteurs qui n'ont pas aujourd'hui la chance de bénéficier du même contexte savent bien d'ailleurs que face à la toute puissance de la grande distribution, utilisée par les pouvoirs publics comme le levier du pouvoir d'achat, seules des stratégies d'organisation et de filière gagnant-gagnant sont de nature à réinstaurer un rapport de force plus équitable.

N'avons-nous pas l'obligation de ne pas céder à l'euphorie face à un blé à 250 €/t ou à un tournesol qui a explosé la barre des 500 €/t, entraînant, comme dans un jeu de dominos, une tension sur l'utilisation des terres arables ?

Quelle que soit l'issue des négociations du Bilan de santé de la PAC et même si la France parvient à sauvegarder ce qu'il reste comme instruments de gestion de marché, **nous savons qu'il nous incombe maintenant de définir et de financer pour partie les outils qui permettront :**

- **d'une part aux acteurs des filières de s'organiser pour optimiser collectivement la gestion de cet équilibre offre/demande ainsi que la valorisation du produit, condition d'un retour de valeur ajoutée aux producteurs ;**
- **d'autre part aux agriculteurs de faire face aux conséquences des crises de tout ordre afin qu'elles ne menacent pas l'existence même de leurs exploitations.**

Les producteurs de porc qui accumulent les pertes (40 € par animal en janvier), les producteurs de fruits et de légumes confrontés régulièrement à des effondrements de marché, les éleveurs de bovins et de moutons qui subissent les conséquences de la fièvre catarrhale ovine, savent bien que si les crises peuvent déclencher des prises de conscience, en revanche elles ne sont pas propices à la construction financière des solutions.

Ainsi que nous l'enseigne la fable de La Fontaine, ne soyons pas « cigales » car l'État – comme la fourmi – n'est plus prêteur !

Notre enjeu est double :

- **celui de la lucidité :** des réalités nouvelles s'imposent, faites de contraintes et d'opportunités. Les contraintes tiennent à la dérégulation des marchés et à leur force aveugle, au désengagement des politiques publiques, ainsi qu'à la pression environnementale ; les opportunités sont ouvertes par la croissance et les marchés à conquérir ;
- **celui de la responsabilité :** nous devons donc à l'avenir compter davantage sur nos propres forces, sur notre propre organisation et sur celles de nos filières, si nous voulons relever le défi qui attend l'agriculture et qui lui redonne une réelle perspective d'attractivité : *produire plus et produire mieux.*

REGARDER AVEC LUCIDITÉ LES RÉALITÉS QUI S'IMPOSENT

Il s'agit de regarder le monde tel qu'il est, d'en analyser les ressorts pour mieux le comprendre. Comme aux échecs, c'est la lucidité qui permet l'anticipation et la construction de stratégies gagnantes.

Pour autant, il ne s'agit pas d'accepter ou de cautionner des évolutions dont la FNSEA ne partage ni l'objectif ni la philosophie. Le combat syndical garde toute sa légitimité pour s'y opposer ou y mettre les freins nécessaires et proposer des adaptations.

Des réalités incontournables...

Les réalités auxquelles l'agriculture est aujourd'hui confrontée ne sont que l'aboutissement de logiques dont les prémices sont apparues depuis longtemps. En voici quelques illustrations :

- En 1986, l'ordonnance de 1945 est abrogée et désormais les prix sont librement déterminés par le jeu de la concurrence. Comme le souligne le premier ministre de l'époque : « le retour à la liberté des prix est la condition indispensable au développement d'une économie de concurrence et de responsabilité » ; les GMS et leurs grandes centrales d'achat seront le levier de sa mise en œuvre.
- En 1992, la réforme « Mac Sharry » marque une double rupture de la PAC : la première entre la politique de gestion des marchés et celle de revenus des agriculteurs, puisque désormais une part importante du revenu est assurée moins par les prix payés par le consommateur mais davantage par des aides directes payées par le contribuable ; la seconde par la recherche d'une convergence entre agriculture, environnement et territoire, avec la création du 2^e pilier.
- En 1994, pour la première fois, un accord au GATT comporte des engagements précis et substantiels pour le secteur agricole. Le conflit agricole aura occupé une place centrale dans le cycle de l'Uruguay Round engagé en 1986. Jusqu'alors l'agriculture était restée exclue des négociations internationales et du mouvement de baisse des droits de douane amorcé à la fin de la seconde guerre mondiale.
- Si le premier ministère de l'environnement a été créé en France en 1971, c'est en 1992 lors du sommet de la Terre de Rio de Janeiro qu'ont été consacrés les principes du développement durable qui ont abouti en 2005 à l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto, au prix Nobel de la Paix accordé à Al Gore en 2007 et au Grenelle de l'environnement en France.
- Depuis 1980 le budget de l'État est déficitaire et en conséquence la dette publique française est passée en 20 ans d'un peu moins de 20 % du PIB à environ 65 %. Depuis son adhésion à la zone euro en 1999, la France se doit de respecter les critères de convergence établis lors du traité de Maastricht signé par les membres de l'Union Européenne en 1992, et qui encadrent le taux d'inflation, la situation des finances publiques, les taux de change et d'intérêt à long terme.

Ces évolutions qui pour certaines peuvent être qualifiées de ruptures, ont fait leur chemin, se sont approfondies et s'imposent aujourd'hui comme des réalités prégnantes tant aux yeux de l'opinion publique qu'à ceux des acteurs économiques et politiques.

L'actualité d'ailleurs braque une nouvelle fois sur elles le feu des projecteurs : la négociation toujours ouverte du cycle de DOHA, le Bilan de santé de la PAC qui augure des volontés de remise à plat de la PAC après 2013, le Grenelle de l'environnement qui a acté le poids des organisations et des préoccupations environnementales dans l'opinion publique, la loi Chatel et le rapport Attali qui une fois encore remettent sur le métier les pratiques commerciales de la Grande Distribution, les coupes sombres dans les budgets des offices... impacteront lourdement l'activité et, potentiellement, le revenu agricole.



Le développement durable : un nouvel enjeu

La préoccupation environnementale s'est progressivement installée dans le paysage sociétal, politique et médiatique en France comme en Europe. Mais aujourd'hui la menace du réchauffement climatique de la planète bouscule tout ; et l'agriculture est directement impactée et interpellée.

Le réchauffement climatique : menace et opportunités

Impactée car la variabilité naturelle des précipitations, de la température et d'autres conditions météorologiques constitue déjà un facteur prépondérant de l'instabilité de la production agricole. Le dérèglement climatique conduit à l'accentuation de ces phénomènes et à la multiplication de catastrophes naturelles qui pourraient bousculer la localisation de nos productions, créer ici et là des situations encore plus tendues sur l'accès à l'eau, faire émerger de nouvelles menaces sanitaires et fragiliser les équilibres offre/demande.

Les situations à risques vont se multiplier sans qu'on soit à même d'évaluer aujourd'hui leurs fréquences et les coûts économiques probables. Certaines études estiment que le réchauffement climatique abaisserait le PIB agricole mondial de 16 % d'ici à 2020. Les récentes sécheresses en Océanie et en Amérique latine illustrent d'ailleurs l'impact perturbateur sur l'offre et les cours des matières premières agricoles.

L'enjeu climatique interpelle aussi la responsabilité du secteur agricole en lui fixant à la fois de nouveaux défis et de nouvelles contraintes. L'énergie fossile – qui a fait notre prospérité économique et qui défait notre stabilité climatique – est de plus en plus rare et chère (avec un baril de pétrole qui dépasse les 100 \$). L'énergie renouvelable devient une des clefs de la lutte contre l'effet de serre et de notre indépendance énergétique : **avec la biomasse, l'agriculture française dispose de cartes maîtresses pour capter le CO₂ et créer de l'énergie renouvelable.**

Saisir cette opportunité suppose d'allouer sur notre territoire – mais surtout à l'échelle mondiale – les surfaces nécessaires, d'atteindre aussi l'indispensable compétitivité. Ces obligations, conjuguées à la forte croissance de la demande alimentaire mondiale, provoquent un retour de boomerang de la part de l'opinion publique qui doute du bien-fondé de la croissance et de l'intensification agricole, amplifiant par là même le questionnement sur les pratiques agronomiques.

Pas d'écologie sans compétitivité

Le concept d'une agriculture « écologiquement intensive » devient l'expression de la commande publique, de l'aspiration sociétale – relayée fortement par les médias – du Grenelle de l'Environnement. L'injonction nous est donnée de rompre avec ce qui a conféré à la France son rang agricole mondial. Parfois sans alternatives possibles, sans délai pour les transitions. Ici et là, la rupture menace ou fragilise les hommes et les économies.

Or depuis plus de 10 ans, des progrès considérables ont été accomplis pour améliorer les pratiques : utilisation raisonnée des phytosanitaires, réduction des intrants, agriculture de précision, techniques culturales simplifiées, irrigation. Ils se sont traduits

Des réalités incontournables...

Le développement
durable :
un nouvel enjeu

dans des démarches formalisées par des cahiers des charges, par des guides et chartes de bonnes pratiques, par la certification agriculture raisonnée...

La problématique de l'environnement s'impose à l'agriculture comme à toute l'économie industrielle et de services. Elle doit être compatible avec une agriculture performante et compétitive qui valorise ses savoir-faire, ses métiers, ses produits et ses territoires. Dans un contexte de vive concurrence internationale, elle peut constituer une stratégie de différenciation de la production française. Mais le challenge procède parfois de la quadrature du cercle avec la pression excessive qui s'accroît sur le foncier : chaque année, ce sont 60 000 hectares de nos terres de France qui disparaissent sous le béton et le bitume alors que la forêt, elle, continue de progresser. **Pour répondre à une demande croissante, l'amélioration de la productivité est une nécessité et le pilotage des pratiques agricoles devient de plus en plus pointu.**

Le confort de nos sociétés sécurisées et rassasiées, celui de nos consommateurs exigeants et attentifs à leur pouvoir d'achat, font parfois perdre la mémoire à nos compatriotes : ce confort ne va pas de soi et beaucoup de pays y aspirent. Ils en oublient parfois que la qualité de la vie a un coût. Les sécurités alimentaire, sanitaire et énergétique sont les traductions d'investissements humains et financiers considérables. Or l'Europe s'est fixée pour l'agriculture des règles écologiques qu'aucune région du monde n'a, à ce jour, acceptées. À l'heure où les soutiens publics à l'agriculture sont encore une fois sur la sellette à Bruxelles comme à l'OMC, il serait sage que les Politiques s'en souviennent.

Ce défi de « produire plus et mieux », les paysans français ont montré qu'ils étaient prêts à le relever. Le développement durable, c'est leur affaire. Ils ont la volonté de durer – durer et transmettre – et de se développer pour prospérer. Et lorsqu'ils disent que le développement durable – politiquement capté par l'écologie – doit être pleinement réhabilité, c'est qu'ils demandent d'y faire toute leur place à ses deux autres piliers majeurs que sont l'équilibre social et l'efficacité économique. **Il n'y a pas d'écologie possible sans dynamique économique et sociale, sans revenu pour investir.**

Mais, pour cela, l'agriculture a le droit, comme les autres forces vives de la Nation, de bénéficier de l'intelligence scientifique et de l'innovation technologique. La priver des avancées considérables des biotechnologies pour répondre aux enjeux environnementaux et sanitaires de notre siècle, disqualifierait la « Ferme France » dans la compétition mondiale. Il ne s'agit pas de laisser tout et n'importe quoi se faire. Bien au contraire. Mais de canaliser la créativité de la Recherche pour qu'elle reste au service de l'Homme et au bénéfice de l'économie. C'est le sens du projet de loi sur les OGM qui assure la coexistence entre des productions différentes, qui ont chacune leur intérêt.

Ces impératifs de recherche – fondamentale et appliquée, de développement et de vulgarisation, de démonstration et de communication – imposent à la Profession des efforts constants dont l'efficacité est conditionnée à une mutualisation des moyens, organisée avec le soutien de nos partenaires des filières et l'appui des Pouvoirs Publics.



Des marchés toujours plus ouverts

La montée en puissance des nouvelles techniques d'information et de communication, la démocratisation de l'accès au transport sur longues distances, le développement des loisirs participent de la globalisation à laquelle n'échappe pas le secteur agricole. La globalisation c'est de nouveaux marchés à conquérir et la France n'est pas si mal placée si l'on en juge d'après l'importance du tourisme pour son économie (nous recevons chaque année plus de visiteurs qu'il n'y a d'habitants en France) ou du solde commercial de ses échanges agricoles et agroalimentaires. Mais la globalisation conduit aussi à l'apparition de risques nouveaux en particulier par l'accélération de la propagation des épidémies et des épizooties.

L'agriculture est principalement impactée par la politique commerciale européenne, qu'elle soit multilatérale, bilatérale ou unilatérale. La suppression des entraves aux échanges et l'ouverture des marchés est l'objet même du GATT depuis 1947. L'agriculture a été incluse dans les discussions lors de l'Uruguay Round qui a débuté en 1986 et s'est conclu en 1994 à Marrakech par la mise en place de l'OMC.

Depuis le lancement du cycle pour le développement de Doha (2001), l'agriculture est au cœur des discussions car le libre accès aux marchés agricoles est présenté par de nombreux intervenants comme la panacée universelle répondant à la problématique du développement. Mais peut-être faut-il y voir aussi la conséquence d'un droit de douane moyen pour l'entrée des produits agricoles de 15,4 % en Europe alors qu'il est tombé à 3,9 % pour les biens non agricoles par le jeu des négociations successives depuis 1947. Ces chiffres font rêver en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis ou au Brésil...

Cependant, force est de constater que l'accès à leur marché est beaucoup plus difficile. Ainsi, les droits moyens notifiés par le Brésil sont de 35,5 % et 30,8 % respectivement pour les produits agricoles et les biens non agricoles. Pour ce qui est de la Nouvelle-Zélande, un droit moyen faible cache cependant une protection efficace du marché par la hauteur des droits appliqués sur les produits réellement importés. De plus au Brésil, mais c'est le cas dans de nombreux pays émergents ou en développement, l'étude des droits réellement appliqués montrent qu'un accord de l'OMC conduisant à une baisse des droits notifiés ne se traduirait par aucun nouvel accès.

Nécessité d'une préférence communautaire renouvelée

Les négociations en cours pourraient, si une conclusion était atteinte, conduire à une baisse moyenne de 55 % des droits de douanes agricoles européens. Les débats sont âpres et l'Union européenne est au banc des accusés. Il lui est demandé d'ouvrir largement son marché sans pour autant lui reconnaître le droit de faire valoir les préoccupations de ses citoyens en matière d'environnement, de bien-être des animaux par exemple. Ces préoccupations non commerciales – sociales, sanitaires ou environnementales – qui pourraient être les prémices d'une préférence communautaire renouvelée sont vues, par la majorité des participants à l'OMC, comme des entraves aux échanges et ne seront donc pas abordées à l'occasion de ce cycle de négociation.

En plus de la négociation multilatérale, les conditions d'accès au marché européen peuvent également être allégées dans le cadre d'accords bilatéraux de libre échange

Des réalités incontournables...

Des marchés
toujours plus ouverts

plus ou moins étendus ou d'accords commerciaux : citons les Accords de partenariat économique en cours de discussion avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ou la concession unilatérale de l'Union européenne en 2001 aux 50 pays les plus pauvres de la planète dans le cadre de « Tout sauf les armes » qui leur permet d'accéder au marché européen sans limites de volumes ni droits de douanes.

La préférence communautaire s'est ainsi, au fil des années et des négociations, largement effritée sans avoir été compensée par un choix avisé du consommateur, qui ne sait pas en reconnaître les atouts au-delà de l'aspect prix. Cet effritement conduit à importer à des prix de plus en plus bas. La poursuite de cette tendance pourrait conduire à la remise en cause de secteurs entiers d'activité alors même que les négociations en cours font disparaître toute possibilité de recours à une quelconque clause de sauvegarde.

Cette évolution de l'accès au marché n'est cependant pas à sens unique ; les autres membres de l'OMC doivent également ouvrir leurs marchés et c'est aux entreprises françaises de bénéficier des opportunités générées par l'accroissement de la demande mondiale de produits agricoles et agroalimentaires. **La France est très présente sur les marchés agricoles et agroalimentaires tant sur le marché intérieur européen qu'à l'exportation hors UE avec un solde commercial annuel de 9 milliards d'euros. Toutefois ce positionnement est fragile et exige des efforts constants.** Si l'euro est bénéfique au marché intérieur européen et concerne maintenant 15 états membres, la dérive actuelle du dollar met en difficulté la compétitivité de l'économie européenne et notamment les exportations agricoles et alimentaires.

L'émergence du marché comme figure centrale de la PAC et de l'UE

Depuis ses débuts l'Europe a bien changé. Même si elle peine à trouver sa dimension politique, c'est maintenant un pôle de paix et de stabilité de 27 pays membres depuis le 1^{er} janvier 2007 et qui a vocation à s'élargir encore dans un horizon proche.

D'abord construite à six autour de la politique agricole commune, l'Europe, en s'élargissant, s'est dotée d'un cadre budgétaire pluriannuel (perspectives financières) à partir de 1988 pour faire face à l'envolée des dépenses agricoles. Elle a du également faire évoluer ses priorités. L'entrée de l'Irlande, puis de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal, a créé un fort accroissement des disparités économiques et sociales ; c'est ce qui a conduit l'Union à mettre en place des politiques structurelles et un fonds de cohésion dont l'objectif était de favoriser le rattrapage économique des pays les plus pauvres. Mais le marché commun souffrait encore de distorsions importantes dans ses échanges internes. Il faudra attendre jusqu'en 2002 pour la mise en circulation de l'Euro, la monnaie unique européenne qui couvre aujourd'hui 15 États membres depuis son adoption par Malte et Chypre le 1^{er} janvier dernier.

Le marché commun des débuts est devenu – depuis le 1^{er} janvier 1993 – le « grand marché intérieur » permettant la libre circulation des hommes, des capitaux et des marchandises. C'est à cette période que se met en place un

véritable droit de la concurrence dont les fondements furent posés par le Traité de Rome ; pour la première fois, sous la deuxième Commission Delors, apparaît en 1990 un portefeuille de commissaire dédié pleinement à la Concurrence, qui devient le garant de la réalisation du grand marché au profit de ses 450 millions de consommateurs de l'époque.

Cette construction se poursuit avec les dernières évolutions sur les paiements au sein de l'UE par exemple. Mais il est vrai qu'au-delà de la politique agricole et de la politique commerciale extérieure des débuts, aucune autre politique sectorielle n'a pu vraiment être mise en place.

Seule la politique de cohésion s'appuyant sur les politiques régionales a vraiment pris de l'ampleur et est devenue un axe majeur de la politique européenne notamment depuis les deux derniers élargissements massifs du 1^{er} mai 2004 (10 nouveaux membres – PECO) et du 1^{er} janvier 2007 (Bulgarie et Roumanie). Ce grand marché unique de 500 millions de consommateurs n'est donc pas seulement la zone de libre échange que certains souhaiteraient. Ses responsables se sont tant bien que mal donnés de nouveaux objectifs et affichent de nouvelles ambitions, même s'ils se font tirer l'oreille – la France en particulier – pour les financer.

La « croissance durable » est maintenant affichée comme objectif principal et première rubrique des perspectives financières. On attend de la recherche, de l'éducation et des réseaux transeuropéens qu'ils renforcent le potentiel de croissance et la prospérité de l'UE. **La réponse aux attentes du processus de Lisbonne est devenue la priorité européenne et la Commission considère que l'agriculture n'y apporte pas suffisamment son écot au moyen de la politique de développement rural.**

Mais les responsables de l'Union ne sont pas à un paradoxe près non plus : ils assignent de nouvelles missions à l'Europe tout en limitant leur participation financière. Nous sommes encore loin de l'Europe politique, économique, sociale ou de la défense qui nécessite des transferts de compétences et de budget à l'image de la politique agricole commune tant décriée aujourd'hui.

Dans le domaine agricole, les évolutions sont également tangibles, les priorités de la politique agricole ont évolué au fil des ans. Nous sommes passés de l'encouragement de la production à la maîtrise de celle-ci et nous évoluons vers une politique rurale aux objectifs bien plus larges que les conditions de vie et de revenu des seuls agriculteurs, dans la droite ligne de Lisbonne.

Parallèlement, sont montés en puissance ce qu'il est convenu d'appeler « les attentes citoyennes » à l'égard de l'agriculture. **La sécurisation de l'alimentation ainsi que l'adéquation entre pratiques productives et respect de l'environnement occupent désormais le devant de la scène.** Les directions générales de l'environnement et de la santé du consommateur ont de plus en plus fréquemment leur mot à dire sur l'évolution des pratiques agricoles. La mise en œuvre de ces nouvelles politiques, qui ne sont pas dotées budgétairement, passe notamment par la conditionnalité des aides.

Si, jusqu'en 1992, les agriculteurs ont vécu à l'abri d'une préférence communautaire très effective et d'un régime d'intervention protecteur de leur revenu, depuis lors la priorité

Des réalités incontournables...

L'émergence du marché
comme figure centrale
de la PAC et de l'UE

politique – compte tenu de la globalisation et de la politique d'ouverture des marchés – a été de retrouver la compétitivité intrinsèque de l'agriculture européenne. Cette politique s'accompagne d'une dérégulation des marchés agricoles et d'un désengagement des pouvoirs publics dans leur intervention directe sur les marchés au profit d'un soutien du revenu découplé de l'acte de production et garanti par la conditionnalité ; c'est-à-dire que le soutien de l'Europe à son agriculture est subordonné à la réponse des agriculteurs aux attentes du citoyen en matière de bonnes pratiques agricoles et environnementales.

La baisse des prix institutionnels partiellement compensée a, certes, redonné de la compétitivité à de nombreuses productions agricoles sur les marchés, interne ou externe, mais pose de fait la question de la couverture des coûts de production par le prix de vente. **Ce désengagement des Pouvoirs Publics conduit aussi à une plus grande volatilité, parfois brutale et imprévisible** comme l'a montré l'année 2007 sur le beurre et la poudre ou les céréales, volatilité **face à laquelle les producteurs sont aujourd'hui collectivement et individuellement désarmés pour adapter leurs stratégies de chefs d'entreprise.**

Peut-être a-t-on, au niveau de la prise de décision, oublié quelques fondamentaux ?
Le Monde du 11 janvier 2008 nous offrait à ce sujet l'analyse de bon sens de Mr Brehon, enseignant à la Sorbonne, qui disait à peu près ceci : *Ainsi malgré les prix du lait qui explosent, l'offre ne répond pas : il manque 2 à 3 milliards de litres en Europe et 200 000 vaches en France. Les effets du découplage apparaissent : la réforme était conçue pour casser les surproductions et faire baisser les prix. Or aujourd'hui le contexte est très exactement l'inverse de la situation qui prévalait en 2003 et la Commission tente tant bien que mal de réajuster le système en majorant les quotas mais sans succès.*

Il ne faut pas oublier une règle élémentaire : il n'y a pas de lait sans veau et l'augmentation du nombre de vaches laitières se traduirait par une augmentation du cheptel de viande. Après s'être sortis de la crise bovine des années 90, les éleveurs ne sont pas enthousiastes à cette perspective. D'autre part, en perdant le lien des soutiens avec la production, la réforme de la PAC a cassé la confiance : les agriculteurs savent que ce régime ne peut durer indéfiniment. Dès lors les éleveurs se sont détournés d'une production à fortes contraintes : les courbes de production sont limpides : le déclin des collectes a commencé en 2004, première année de la réforme.

C'est effectivement tout le sens des réformes engagées depuis 1992 : une baisse des prix institutionnels partiellement compensée qui laisse pour le reste au marché le soin d'assurer le revenu des producteurs. **La réforme de 2003 va même au-delà : le principe du découplage déconnecte le soutien de l'acte de production.** Le producteur doit choisir ses productions non pas en fonction du soutien reçu, mais en fonction du marché, donc du prix résultant d'un rapport offre/demande et compte tenu de ses marges individuelles. La récente réforme de l'OCM « fruits et légumes », politiquement actée, renforce plus encore cette approche en renvoyant aux producteurs le soin de faire face au marché ; elle appuie ceux qui dans cet objectif, se regroupent dans des OP (organisations de producteurs) en cofinçant leurs programmes opérationnels.

Enfin le Bilan de santé de la PAC, que conduit en ce moment même la Commission, poursuit sur la voie du désengagement. Elle envisage de ne



maintenir qu'un filet de sécurité pour le blé et consacre la sortie du régime des quotas laitiers en proposant une augmentation linéaire et aveugle des quotas et donc de la production. La preuve est ainsi faite que la Commission – et les Conseils ? – ne cherche plus à mettre en phase une production avec le marché, c'est-à-dire à réguler, mais que **son unique objectif est justement l'intérêt du marché ou plutôt des consommateurs auxquels il s'agit d'offrir des prix toujours plus bas.**

Malgré les fondamentaux du traité de Rome, la conséquence pour les agriculteurs n'est apparemment plus une préoccupation européenne, à moins que l'ambition soit d'accélérer encore la restructuration des exploitations et de les projeter dans les schémas d'industrialisation capitaliste qui se développent au Brésil, au Maroc ou en Ukraine...où l'agriculture n'est plus qu'une matière première qu'il convient d'exploiter au moindre coût.

Le financement de l'agriculture est-il encore une priorité ?

Faut-il rappeler que les marges budgétaires de l'État français sont aujourd'hui limitées ? Récemment le Premier Ministre, commentant les 12 milliards € de déficit de la sécurité sociale, le déclarait même en situation de faillite.

En effet la dette publique s'est élevée à plus de 1 218 milliards € en 2007 ce qui représente 65,9 % du PIB, dépassant les 60 % autorisé par le Pacte de stabilité et de croissance (soit plus de 18 000 € par Français). S'y ajoutent les engagements financiers de l'État pris pour l'avenir en matière de retraites (900 milliards € sur les retraites des fonctionnaires) et les perspectives de dépenses de santé.

« La réalité, c'est que notre pays doit changer radicalement d'état d'esprit s'agissant de son regard sur les finances publiques... Ce n'est plus supportable », précisait François Fillon devant des agriculteurs en Corse. Prenant à témoin leur « bon sens de chef d'exploitation », il exhortait : « la priorité est de ne plus emprunter pour financer ses dépenses de fonctionnement ».

Cette expression devant des agriculteurs n'est peut-être pas uniquement le fait d'une coïncidence de calendrier. Rappelons que l'État conduit aujourd'hui la Révision Générale des Politiques Publiques à laquelle n'échappe pas l'agriculture : en témoigne la création de l'Office unique. Témoigne également des difficultés budgétaires, le fait qu'en 2008 les dépenses de fonctionnement et d'intervention des offices seront financées par la vente du patrimoine de l'ONIGC : un produit escompté de 50 millions € qui devrait « amortir » une amputation drastique de 44 % des crédits inscrite dans le projet de loi de finances.

Depuis de nombreuses années déjà le budget de l'agriculture se réduit : le gouvernement tente d'afficher une relative stabilité mais au prix d'artifices constants : changements de périmètre qui rendent les comparaisons difficiles, « rebasements budgétaires », abondement de crédits dans les lois de finances rectificatives...

Des réalités incontournables...

Le financement
de l'agriculture est-il
encore une priorité ?

Une réalité émerge, incontestable : en loi de finance initiale les crédits baissent, parfois même sévèrement au regard des autres ministères. Ainsi en 2002 et en 2005, l'agriculture est un des seuls budgets de l'État touché par la rigueur.

Par la suite, l'État pare au plus pressé en accordant les rallonges inéluctables pour honorer ses engagements. Le fonds national de garantie des calamités agricoles en est la parfaite illustration : alimenté en théorie à parité par une cotisation des agriculteurs (une taxe additionnelle de 11 % sur leurs contrats d'assurance) et une dotation budgétaire, cette dernière ne figure plus depuis longtemps dans les lois de finances initiales. Comme après la sécheresse de 2003, l'État paye quand il ne peut plus faire autrement !

Les conséquences de ce désengagement marqué sur le budget agricole sont connues : l'argent manque pour faire face aux crises sectorielles conjoncturelles comme aux crises sanitaires et climatiques. Les critères d'indemnisation du FNGCA sont de plus en plus discriminants et l'enveloppe allouée à l'assurance récolte ne permet pas d'en assurer le développement suffisant pour prendre le relais ; qu'il s'agisse de la FCO ou de l'équarrissage, c'est une course contre la montre qui est engagée à moins qu'il ne s'agisse du jeu du chat et de la souris ; les enveloppes FAC, Agridif sont quasi à sec. Même les dépenses qui préparent l'avenir sont compromises : prêts bonifiés ou crédits de promotion.

Dur métier que celui de ministre de l'agriculture quand la bourse est vide : Christine Lagarde, arrivant rue de Varenne, s'empressait de faire réaliser un audit financier pour mesurer l'écart entre les ressources de son ministère et ses dépenses engagées. Résultat : 1 milliard € ! **La seule voie de sortie pour l'État, consiste donc à transférer les dépenses à d'autres : à l'assurance, à la profession, à l'Europe...**

Cette clé de lecture explique nombre des évolutions politiques en cours : sur la gestion des risques et des crises, sur les interprofessions et sur la conversion subite de notre administration aux vertus du premier pilier de la PAC, après avoir été le chantre du développement rural. Mais il est vrai que ce deuxième pilier demande un cofinancement national dont l'État n'a plus les moyens. La France n'a pas intérêt à la renationalisation de la PAC et soyons sûrs que Bercy se battra pour optimiser le retour de sa contribution au budget de l'Union Européenne. La France est d'ailleurs à l'initiative du blocage à 1 % du PIB européen de la dépense communautaire : une version à la française du célèbre « I want my money back » !

Quoi qu'il nous en coûte, **nous devons anticiper cette nouvelle logique pour tenter de la maîtriser, que ce soit en termes d'outils, de responsabilité et de flux financiers.**

Le pouvoir de la Grande Distribution

Il est loin le temps de l'ouverture du premier hypermarché Carrefour : c'était en 1963 à Sainte-Geneviève-des-Bois dans la région parisienne ! 45 ans plus tard, le secteur des GMS a désormais pris le monopole de la distribution alimentaire en France. Cinq centrales d'achat regroupant les grandes enseignes françaises se partagent 86 % du marché. Si le nombre de leurs super et hyper marchés régresse, en revanche le hard discount importé par des groupes étrangers, explose et représente plus de 13 % du marché.



Le déséquilibre criant des forces en présence

Ces centrales d'achat – Lucie (Système U et Leclerc), Carrefour, Auchan, Casino, Intermarché – réalisent un chiffre d'affaires de 175 milliards € dont 85 milliards € dans le secteur alimentaire. Des chiffres à mettre en regard des 10 000 industries agroalimentaires qui les approvisionnent et dont le chiffre d'affaire s'élève à 145 milliards €. Chacune de ces centrales représente 20 à 30 % du chiffre d'affaires de son fournisseur qui, lui, représente à peine 1 % du chiffre d'affaires du distributeur !

Ce déséquilibre criant des forces en présence devient encore plus vertigineux quand on sait que 8 000 de ces fournisseurs sont des PME ; celles-ci d'ailleurs deviennent de véritables sous-traitants puisqu'elles fabriquent désormais 80 % des produits sous marque de distributeurs (MDD) dont le taux de pénétration sur les linéaires dépasse les 27 %. Ajoutons un dernier chiffre : nos 570 000 exploitations agricoles en amont de ce système !

La Grande Distribution, devenue un véritable donneur d'ordre aux acteurs des filières agro alimentaires, est un acteur incontournable qui occupe de facto une situation de position dominante. Et les lois successives, qui certes condamnent les abus de position dominante, ont été totalement impuissantes à rééquilibrer le rapport de force.

Les petites et moyennes entreprises agricoles et alimentaires qui fournissent les grandes enseignes subissent les dommages collatéraux du combat de titan qui les oppose à coup de milliards d'euros, aux Unilever, Coca-cola et autres multinationales. Quels que soient les modes de calcul du seuil de revente à perte, que les marges soient à l'avant ou à l'arrière, ce sont toujours les mêmes qui sont contraints d'accepter des conditions tarifaires ou des obligations inéquitables, contrairement au Royaume Uni où des relations partenariales se sont construites entre la GMS et ses fournisseurs. Ce que la GMS ne peut plus prendre d'une main, elle l'arrache de l'autre.

Qu'on en juge : au fil des lois Galland, Dutreil, Chatel, le seuil de revente à perte a fait l'objet d'une définition précise, les règles de facturation ont été modifiées pour assurer une plus grande transparence tarifaire, le déréférencement abusif prohibé, le contrôle des offres promotionnelles renforcé... Au fil des lois agricoles, la spécificité de nos produits frais et périssables a été mieux reconnue, les enchères inversées interdites, le coefficient multiplicateur adopté... Et pour quel résultat ? Les « marges arrières » des distributeurs, c'est-à-dire les remises « hors facture » qui correspondent soi-disant à des prestations de coopération commerciale, s'élèvent à 35 milliards € ; et les délais de paiement leur rapportent encore 11 milliards € dont 4 réalisés sur le dos des PME et donc de nos revenus !

Mais aujourd'hui un nouveau pas est franchi ou plutôt les cartes sont sur table. C'est au nom du pouvoir d'achat des français qu'il conviendrait de faire sauter les derniers verrous que représentent la « non-négociabilité » des conditions générales de vente et l'interdiction de revente à perte.

Tel est le sens de la mission confiée par le Ministre de l'Economie et des Finances à l'ancienne Présidente du Conseil de la Concurrence pour préparer un nouveau projet de loi dit de modernisation de l'économie – encore un – qui serait voté au printemps.

Des réalités incontournables...

Le pouvoir
de la Grande Distribution

C'est aussi une des préconisations du rapport Attali qui veut « supprimer les rentes et réduire les privilèges » pour lever les freins de la croissance : à ce titre il propose d'instaurer le principe de liberté tarifaire dans la distribution et le commerce de détail et d'abroger l'encadrement des relations commerciales entre distributeurs et fournisseurs.

Il faut donc en conclure que les privilégiés sont dans les rangs de l'agriculture et des PME agroalimentaires, et que la Grande Distribution est officiellement et définitivement considérée par les Pouvoirs Publics comme le levier privilégié pour combattre l'inflation et soutenir le pouvoir d'achat.

L'agriculture ne peut être la variable d'ajustement du pouvoir d'achat

Il est vrai que depuis quelques mois fleurissent dans les journaux des pages de publicité accusant les produits alimentaires d'être responsable de la perte de pouvoir d'achat des français ; derrière cette accusation s'en profile une autre : celle de la responsabilité de la flambée des prix des matières premières agricoles.

Rétablissons quelques vérités premières :

- **L'alimentation ne représente que 14 % du budget des ménages** : c'est 2 fois moins qu'au début des années 60. Parallèlement, le logement représente désormais 25,2 % et si on y ajoute les équipements du logement, le total se monte à 31 %. Dans ces conditions, qui a le plus fort impact sur le pouvoir d'achat : les produits alimentaires, les loyers, les écrans plats ou la téléphonie mobile ?
- **La part de la matière première agricole dans le prix du produit fini est toute relative** : celle de la farine dans une baguette, c'est 4,2 %. Les boulangers le savent bien : c'est le poids de la main d'œuvre qui constitue la part la plus importante des charges à répercuter dans le prix. La hausse du prix du blé lors de la campagne 2007 aurait dû se traduire par une augmentation de 1 centime € du prix de la baguette.
- Les prix de l'alimentation ont été largement maîtrisés au cours des années passées et l'agriculture y est pour quelque chose : entre 1960 et 2005, **les prix agricoles payés aux producteurs ont été divisés par 2**, alors que les prix réels à la consommation des denrées alimentaires sont restés stables sur cette période.
- La compression des marges et des revenus agricoles qui en est résultée a atteint ses limites ; **les hausses de prix obtenues par les producteurs de lait ou certaines filières animales sont légitimes** face à l'augmentation des charges (alimentation animale, énergie, intrants) dont le coût est corrélé à celui des matières premières (pétrole, gaz, blé, soja...).

L'agriculture ne peut être la variable d'ajustement du pouvoir d'achat dont joueraient à leur gré les distributeurs. Oui, la concurrence encadrée, régulée est profitable aux acteurs économiques et sociaux ; non, la concurrence débridée que l'on nous propose ne bénéficiera pas à moyen terme aux consommateurs. Car, en pratique, **la pression toujours plus exacerbée exercée sur les petites et moyennes entreprises agricoles et alimentaires détruira la richesse du tissu économique de nos territoires. Le pouvoir d'achat de demain se construit sur les emplois et la valeur ajoutée créés aujourd'hui.**

Pour cette raison, la FNSEA demande que soit maintenue l'interdiction de revente à perte pour les distributeurs et la liberté pour les entreprises agricoles et alimentaires de fixer leurs tarifs, condition de la maîtrise de leurs charges.

Toutefois, nous savons bien que la loi, pas plus celle-ci qu'une autre, ne suffira à ramener l'équilibre dans les rapports de force entre des acteurs économiques qui se caractérisent par, d'un côté, une extrême atomisation, et de l'autre, par une hyper concentration. Nous savons également qu'un dialogue et une coopération efficaces doivent se nouer avec la distribution, clé d'accès au marché des produits de grande consommation. Et n'oublions pas la restauration hors domicile (RHD) qui occupe une part croissante dans l'alimentation des français. Seule l'organisation de nos filières dans un partenariat étroit avec l'industrie agro-alimentaire, est susceptible d'apporter des réponses structurelles et donc durables.

Le pouvoir
de la Grande Distribution

Mais de nouvelles opportunités pour l'agriculture

Les réalités que nous venons de décrire peuvent être lourdes de menaces et susciter légitimement dans nos rangs l'inquiétude, l'incompréhension, la révolte ou le désarroi. Elles ne doivent cependant pas masquer les formidables opportunités qui s'ouvrent à l'agriculture française et qui constituent un vrai motif pour ne pas baisser les bras.

Nous ne rappellerons d'abord jamais assez que l'agriculture est un enjeu de premier plan pour la France et son économie. Avec l'industrie agroalimentaire qui transforme 70 % de la production agricole, c'est un secteur qui génère 64 milliards € de valeur ajoutée (le quart de la valeur ajoutée de l'industrie et 4 fois plus que l'automobile) ; qui dégage 9 milliards € d'excédent commercial, est le 3^e employeur de France et fixe dans les territoires des bassins de production et un tissu de PME. Maintenir ce positionnement est une exigence pour notre pays.

Le double enjeu de l'alimentation et de l'énergie

L'agriculture est donc, résolument, une activité d'avenir : elle est même au cœur des défis du XXI^e siècle qui devra résoudre les questions de l'alimentation et de l'énergie tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

La croissance démographique se poursuit : la population mondiale passerait de 6,5 milliards d'habitants aujourd'hui à 9,1 milliards en 2050. L'essentiel de cette croissance se concentrera dans les pays en développement. L'élévation rapide du niveau de vie dans les pays émergents conduit à une réorientation des comportements alimentaires au profit des protéines animales : la Chine a depuis 20 ans multiplié par trois sa consommation de lait et de viande. Ces évolutions vont se traduire par **un doublement de la demande alimentaire d'ici 2050**. Dans le même temps, la faim dans le monde n'a pas reculé et touche encore plus de 850 millions de personnes.

L'agriculture est une activité d'avenir parce que son rôle est aussi de produire de l'énergie « propre », des matières premières renouvelables et de diversifier les ressources énergétiques.

Face à la limitation des stocks d'énergie fossile et à l'engagement de la communauté internationale dans le cadre du Protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique, l'Union européenne a arrêté une stratégie de diversification de ses sources d'approvisionnement pour couvrir ses besoins énergétiques. Elle vient d'ailleurs de confirmer un objectif **de 20 % d'énergies renouvelables d'ici 2020 et un objectif d'utilisation minimum de 10 % de biocarburants**. Des ambitions réalistes quand on sait que le Brésil table sur 60 à 70 % de son parc automobile en véhicules flexfuel ; des ambitions raisonnables qui traduisent la recherche d'un équilibre préservant les fins alimentaires.

Cette position de Bruxelles tranche singulièrement avec les volte-face récentes des pouvoirs publics français qui avaient pourtant tenu à anticiper les échéances. Une défiscalisation totale des biocarburants avait même été annoncée durant la campagne présidentielle ; or leur taxation vient d'être augmentée et les véhicules flexfuel ne bénéficient d'aucune forme de bonus écologique malgré leurs atouts pour l'environnement.



Le double enjeu
de l'alimentation
et de l'énergie

Malgré ces atermoiements, nous persistons à penser que l'utilisation de la biomasse et des biomatériaux ainsi que la « chimie verte » sont des opportunités et qu'il faut en encourager le développement. Elles préparent l'après-pétrole, contribuent à notre indépendance énergétique et représentent un des principaux outils de lutte contre le réchauffement climatique. Et il convient de relativiser les surfaces qu'elles détourneraient des fins alimentaires, à titre d'exemple : le pressage de 3 kg de colza permet d'obtenir 1 litre d'huile, mais aussi 2 kg de tourteaux transformables en viande ou en lait.

C'est pourquoi dans son rapport d'orientation de 2006, la FNSEA avait proposé un plan biocombustibles, des dispositions incitatives pour les biolubrifiants et les bioplastiques, le développement des éco-labels et de toutes les formes d'énergies renouvelables (biogaz, méthanisation, éolien, photovoltaïque...). Pour autant, l'énergie la moins chère étant celle qu'on ne consomme pas, des programmes d'investissements économes en énergie doivent être soutenus pour les secteurs fortement consommateurs.

L'apparition de cette nouvelle demande, alimentaire et énergétique, pose la question de la capacité à mobiliser le potentiel mondial de production. Si des gains de productivité sont encore possibles, la capacité d'augmenter la production est fortement menacée par des rendements décroissants dans certaines zones du monde, par le changement climatique et par la stérilisation des terres induite par l'urbanisation et les infrastructures. **Compte tenu de ses atouts agronomiques et climatiques, des performances de son tissu agro-alimentaire et agro-industriel, l'agriculture française doit saisir cette opportunité.**

Cette nouvelle demande est également une opportunité pour les pays en développement. La hausse des prix qui l'accompagne est de nature à favoriser leur capacité à faire redémarrer leur agriculture ; d'autant que le renchérissement du coût du transport lié à celui de l'énergie se répercute sur le coût des importations et pourrait ainsi redonner un avantage concurrentiel aux approvisionnements de proximité.

Un défi ambitieux, mais les capacités d'innovation et de recherche sont riches de perspectives pour peu que l'on évite de diaboliser le progrès. C'est bien en maîtrisant les nouvelles technologies que l'agriculture pourra s'engager dans la voie d'un développement réellement durable, c'est-à-dire augmenter sa productivité tout en améliorant ses bilans environnementaux et d'émissions de gaz à effet de serre : développement des biocarburants de deuxième génération, sélection de nouvelles matières premières (miscanthus, switchgrass...), utilisation des biotechnologies qui offrent un véritable réservoir de productivité, nouvelles pratiques culturales.

Mais de nouvelles opportunités pour l'agriculture

Le défi de l'instabilité appelle une régulation modernisée et renouvelée

La forte croissance de la demande alimentaire des pays émergents conjuguée aux aléas climatiques qui ont touché la planète, provoquent de réelles tensions sur les marchés et les prix des matières premières agricoles. L'augmentation de la production de biocarburants aux États-Unis a contribué à la hausse des cours du maïs, ce qui n'a pas été le cas de l'éthanol au Brésil qui a vu les cours du sucre rester très bas. Faut-il rappeler que pendant ce temps l'Europe limitait sa production ? Mais la globalisation des marchés provoque un effet de dominos partout dans le monde.

La situation actuelle de prix élevés pour certaines matières agricoles entraîne une concurrence accrue entre les productions végétales. Être à l'écoute des marchés ne signifie pas ériger la spéculation en stratégie permanente. On risque de fragiliser des débouchés nouveaux, de compromettre l'existence de productions moins rémunératrices dans l'immédiat et de menacer la pérennité de certaines filières. L'élevage, pour sa part, subit durement la hausse du coût de l'alimentation animale aggravée par le déficit européen de protéines végétales.

Cette nouvelle donne bouscule tous les repères traditionnels qui ont forgé depuis 50 ans notre agriculture. **Nous sommes entrés dans une ère de précarité de l'équilibre offre/demande, plus que jamais sensible aux aléas climatiques et aux risques sanitaires**, et que ne régulent plus les instruments de gestion de marché : jamais dans l'histoire les stocks mondiaux n'ont été aussi faibles.

Le spectre de la rareté semble aujourd'hui succéder à la prospérité et l'abondance alimentaire de ces dernières années. Mais prenons garde de ne pas succomber à une euphorie trompeuse. De réelles perspectives s'ouvrent à nous, susceptibles de redonner de l'attractivité à notre métier, pour peu que nous sachions **retrouver des instruments de pilotage capables de nous guider dans l'incertitude de l'instabilité des marchés, de la volatilité des prix et des risques sur nos exploitations.**

La première condition du pilotage réside dans la volonté des Pouvoirs Publics, à Bruxelles comme à Paris, de réaffirmer l'ambition de la sécurité alimentaire en Europe et le caractère stratégique de l'agriculture, et de la doter en conséquence d'un cadre de régulation qui ne la soumette pas au laisser-faire aveugle des marchés. Cet enjeu fondamental, qui n'est pas à l'ordre du jour du Bilan de santé, devra cependant présider à toute la réflexion sur l'avenir de la PAC après 2013.

La FNSEA est totalement engagée dans ce débat avec une ligne de conduite : anticiper l'avenir et utiliser le Bilan de santé pour poser des jalons qui construisent le futur. Les recommandations que nous faisons au Gouvernement français comme à nos collègues européens au COPA, visent à conforter la PAC en tant que Politique économique, à refuser la suppression des outils de gestion de marché et à donner progressivement une nouvelle légitimité aux soutiens directs qui sont fragilisés tant par des considérations sociétales que budgétaires. C'est dans cet objectif que nous proposons de repenser la gestion des risques et des crises et de mettre en œuvre un système moderne d'assurance qui permette à toutes les entreprises agricoles de faire face aux conséquences des aléas qui menacent leur existence.



Le défi de l'instabilité appelle une régulation modernisée et renouvelée

S'il est plus que jamais indispensable que la Puissance Publique joue son rôle de régulateur et traduise, quand il le faut, l'intérêt et la solidarité nationale, elle ne peut exonérer notre propre responsabilité d'agriculteurs ni celle de nos filières agro-alimentaires. Les marchés conditionnent notre revenu et notre pérennité d'entreprises. Si nous ne prenons pas les choses en main, personne ne le fera à notre place.

Dans ce contexte de marchés instables et versatiles, notre responsabilité est de les conquérir et de les maintenir en adaptant – en quantité et en qualité – le mieux possible nos productions : une exigence individuellement hors de portée, mais réaliste dans le cadre de gestions organisées de l'offre qui permette une connaissance suffisamment large des marchés ainsi qu'une maîtrise de la commercialisation.

La disparition progressive des instruments de la PAC qui permettaient d'orienter dans la durée le choix des productions, redonne aux opérateurs économiques une place centrale. De l'industrie agro alimentaire qui transforme 70 % de la « ferme France », de la Grande Distribution qui commercialise l'essentiel des produits alimentaires, dépendront de plus en plus l'existence des débouchés, la réalité des marges et la pérennité des exploitations agricoles. Notre responsabilité consiste, sans concession, à construire avec elles des démarches contractuelles équitables et pluriannuelles qui supposent, là aussi, des stratégies organisées et partenariales.

Notre responsabilité enfin, face à des crises de tous ordres dont la fréquence s'accroît, est de définir de nouvelles lignes de partage entre ce qui doit relever de l'intervention publique et ce qui est du ressort des acteurs économiques eux-mêmes. Les contraintes financières sont fortes, tant pour le budget de l'État que pour les comptes des entreprises : une exigence qui peut conduire à rationaliser les outils et à optimiser les moyens dans le cadre d'une mutualisation bien comprise.

Les agriculteurs, avec leurs partenaires de la filière, sont donc prêts à assumer leurs responsabilités pour que l'organisation des filières joue un rôle majeur dans une régulation modernisée et renouvelée. Il s'agit en quelque sorte de passer d'une organisation trop souvent subie, à une organisation assumée et choisie qui – par la démonstration de son efficacité – emporte l'adhésion de chacun et justifie l'accompagnement de l'État.

METTRE EN ŒUVRE UNE ORGANISATION RESPONSABLE DES FILIÈRES

L'organisation économique fait l'objet d'une longue tradition dans l'agriculture française : il ne s'agit pas de faire table rase du passé mais d'ajuster, de moderniser et d'adapter aux nécessités du présent ainsi qu'à la dimension européenne.

Être co-acteur d'une organisation choisie et d'une régulation renouvelée

Depuis plus d'un siècle les agriculteurs ont mis en application ce précepte qui relève du bon sens, « l'union fait la force », que ce soit dans l'achat de leurs approvisionnements, dans le stockage et la commercialisation de leurs produits ou dans leur transformation, avec la création des premières coopératives. La constitution des Organisations de producteurs, Coopératives, Interprofessions s'est particulièrement accélérée au rythme de la modernisation de l'agriculture française, sous l'impulsion des producteurs bien sur, mais aussi de celle des Pouvoirs Publics qui y ont trouvé un appui et un relais pour mettre en œuvre des politiques agricoles ambitieuses.

L'enjeu n'était autre que de se donner les moyens de réaliser les objectifs du Traité de Rome : assurer à des prix raisonnables l'autosuffisance alimentaire de l'Europe, ainsi qu'un niveau de vie équitable aux agriculteurs. Pour cela, il fallait moderniser, rationaliser et organiser. Les lois fondatrices de 1960 et 1962 posent les bases juridiques de l'organisation professionnelle agricole et incitent à « l'organisation économique des marchés agricoles ». Comme le souligne aujourd'hui Edgar Pisani *, il fallait « définir des disciplines applicables à tous, relatives à la qualité des produits et aux conditions de leur mise sur le marché... L'institution des groupements de producteurs [devait permettre] aux producteurs de fruits, de légumes, de volailles, de porcs, de bovins aussi, d'être mieux armés pour éviter les désordres de marchés devenus très spéculatifs. »

Au fur et à mesure que s'organisaient les agriculteurs, s'est imposée la nécessité du dialogue entre partenaires au sein des filières : production, transformation, négoce et distribution. Pour accompagner l'organisation des familles professionnelles, il fallut créer le cadre de mise en œuvre de cette concertation et des « décisions » de filière. C'est la loi du 10 Juillet 1975 qui instaura le lieu de rencontre adéquat : l'interprofession.

Un bilan en demi-teinte de l'organisation économique en France

Ce dispositif s'est enrichi et complété au fil des lois d'orientation agricole : coopératives, organisations de producteurs, comités économiques, interprofessions... constituent un **maillage d'une richesse sans égale en Europe** :

- 812 Organisations de Producteurs organisent la mise en marché dans les secteurs de l'élevage, de l'aviculture, des fruits et légumes, de l'horticulture, du vin, des productions spéciales ;
- 3 200 entreprises coopératives et unions dans le secteur agricole, agro-alimentaire et agro-industriel réalisent – avec leurs filiales – un chiffre d'affaires de 80 milliards € ; les 3/4 des agriculteurs adhèrent au moins à une coopérative ;
- 61 organismes à caractère interprofessionnel couvrent la quasi-totalité des filières agricoles.

L'apport de cette organisation à l'efficacité de l'agriculture et de ses filières est incontestable : clarification et transparence des marchés, démarches de qualité, de traçabilité et de sécurité alimentaire, conquête de marchés et de valeur ajoutée, politiques de promotion et de recherche appliquée... autant d'atouts qui ont contribué

* *Un vieil homme et la terre*, Le seuil, 2004.

à la performance du système agricole et agroalimentaire français dont a été rappelé plus haut le caractère stratégique : 4 % du PIB, 9 milliards € d'excédent commercial, plus de 13 % des emplois de notre pays.

Mais force est aussi de constater que l'objectif initial n'est pas atteint : non sans une certaine malice, Edgar Pisani le souligne : « *[Il s'agissait] de l'instauration des mécanismes d'une concurrence loyale. Cette ambition, modeste à la vérité, est aujourd'hui à la mode. Que de temps perdu !* »

En effet, **l'atomisation des structures de mise en marché et de transformation reste très forte** face à la concentration des opérateurs d'aval et en particulier de la Grande Distribution.

Malgré toutes les incitations financières tant nationales que communautaires, en particulier les programmes opérationnels cofinancés par les producteurs et la Commission européenne à part égale dans le secteur des fruits et légumes, **les taux de pénétration de l'organisation économique demeurent faibles dans certains secteurs et variables en fonction des régions :**

- 41 % des éleveurs de bovins, soit 47 % de la production, sont regroupés en OP, une part d'ailleurs qui diminue depuis 10 ans ;
- 90 % de la production de porc est organisée en OP ;
- Le quart des éleveurs de moutons (détenant plus de 10 brebis) est structuré en OP, soit 56 % des abattages d'agneaux français ;
- 50 % de la production de fruits et légumes, en volume et en valeur, est commercialisée par les OP qui d'ailleurs n'utilisent pas pleinement les capacités des programmes opérationnels.

Il convient de s'interroger sur l'efficacité de la politique d'incitation conduite ces dernières décennies : les « avantages » financiers réservés aux agriculteurs organisés ont eu pour effet collatéral de susciter des formes « allégées » d'organisation au motif de ne pas créer de distorsions de concurrence entre producteurs. Se sont ainsi développées les OP dites non commerciales, c'est-à-dire qui n'interviennent pas dans la commercialisation des produits de leurs adhérents.

Ce phénomène aboutit à une double conséquence : un impact limité sur la concentration de l'offre, donc sur le pouvoir de négociation avec les acheteurs ; et d'autre part une diminution du taux d'organisation dont l'intérêt diminue au même rythme que le montant des aides accordées par les Offices !

Et pourtant le nombre de structures reste élevé : **les restructurations de nos organisations de producteurs et de nos coopératives progressent certes, mais trop lentement** pour que leur taille critique reste corrélée à la concentration qui s'opère chez les acteurs d'aval qui interviennent sur des marchés nationaux, européens voire mondiaux. C'est un réel handicap vis-à-vis de nos partenaires et concurrents européens qui se sont dotés d'une force de frappe impressionnante.

Être co-acteur d'une organisation choisie et d'une régulation renouvelée

Un bilan en demi-teinte
de l'organisation
économique en France

Le Danemark ou les Pays-Bas sont souvent cités en exemple : les grandes coopératives constituées dans les secteurs laitiers, viande, horticulture... sont leurs réponses apportées à la question de l'organisation de la production et des filières ; ce qui explique d'ailleurs la difficulté de compréhension réciproque sur des sujets tels que l'interprofession !

Dans le « top ten » européen des coopératives agro-alimentaires réalisé par la COGECA en 2005, les 5 premières places sont occupées par Arla Foods (lait / Suède-Danemark), Danish Crown (viandes / Danemark), Dairy Foods (Lait / Pays-Bas), Kerry (lait / Irlande) et Campina (lait / Pays-Bas). Leurs chiffres d'affaire avoisinent les 4 à 5 milliards €. En France, leurs concurrents directs, Socopa et Sodiaal réalisent des chiffres d'affaire 2 fois inférieur.

Malgré la performance des fleurons de notre industrie agroalimentaire, nos filières n'ont pas assez de champions sur la scène européenne et internationale : la France aligne 6 groupes parmi les 30 premiers européens contre 12 en Grande-Bretagne ! Aussi satisfaisants que soient les 44 milliards € d'exportations agroalimentaires (11 % des exportations françaises), les parts de marché détenues par la France restent fragiles et s'amenuisent. Ainsi dans le commerce intra-communautaire, l'Allemagne est, depuis 2005, le second fournisseur de produits agricoles et alimentaires (15,1 %), après la Hollande (18,2 %) mais dorénavant devant la France (14,6 %).

Quant aux interprofessions, si elles ont permis l'apprentissage du dialogue entre producteurs, transformateurs et distributeurs ainsi que le déploiement de stratégies de promotion ou de qualité, en revanche elles restent bien souvent impuissantes à empêcher la survenance de plus en plus fréquente des crises de marché.

Au risque de les simplifier, les faiblesses de l'organisation économique pourraient se résumer ainsi :

- Il s'agit pour l'essentiel d'une organisation de la production alors même que la création de valeur ajoutée s'est déplacée vers l'aval de la filière ;
- Cette organisation s'est construite « locale » alors que le marché devient « global » : une adaptation s'impose pour être en phase avec des marchés pour le moins européens – « grand marché intérieur » – voire mondiaux.

Des progrès restent à accomplir pour que les agriculteurs et leurs partenaires des filières choisissent réellement de mieux s'organiser dans l'objectif de conquérir des marchés de plus en plus concurrentiels, de « peser » face à l'aval, aux GMS et à la RHD, de se doter d'une capacité d'action face aux crises et ainsi de conforter la valorisation et la pérennité des productions agricoles.



Définir de nouvelles lignes de partage des responsabilités

Nous l'affirmons : les agriculteurs, avec leurs partenaires de la filière, sont donc prêts à assumer leurs responsabilités pour que l'organisation des filières joue un rôle majeur dans une régulation modernisée et renouvelée, gage de l'existence des débouchés, de la réalité des marges et de la pérennité de nos exploitations agricoles.

Pour autant prendre nos responsabilités ne signifie pas exonérer les Pouvoirs Publics des siennes. Ce préalable s'impose car si les agriculteurs dans le cadre de leurs organisations de producteurs, de leurs coopératives et de leurs interprofessions, sont déterminés à être co-acteurs de la conquête des marchés et de leur stabilisation, il ne saurait être question que la Puissance publique leur transfère des missions – qui par nature sont de sa compétence – et, par la même occasion, les charges afférentes.

L'exercice est ambitieux pour nous-mêmes, mais aussi parce qu'il implique une définition des nouvelles lignes de partage entre le monde économique et l'intérêt général, entre les interventions des outils privés et des politiques publiques.

La responsabilité régaliennne de l'État consiste bien sûr à fixer les règles du jeu et à les faire respecter. Mais un État responsable, c'est aussi un État qui assume les conséquences de ses décisions, en particulier celles qu'il est conduit à prendre en application du principe de précaution. Enfin le rôle de la puissance publique est de faire jouer la solidarité nationale et à la traduire financièrement quand l'intérêt général est en jeu.

Illustrations :

- C'est bien sûr de la pleine responsabilité des acteurs économiques que de gérer les équilibres entre l'offre et la demande, ce qui reste le meilleur moyen de prévenir les risques de marché, ce qui implique un effort constant d'adaptation, tant en quantité qu'en qualité, aux attentes et besoins des marchés. Toutefois ils ne peuvent le faire que si les règles du jeu sont stabilisées. Les professionnels ne peuvent assumer seuls les décisions des Pouvoirs Publics quand ceux-ci modifient les règles de la PAC et du commerce international avec pour conséquences des déséquilibres majeurs de marché.
- C'est la raison pour laquelle la FNSEA, à l'occasion du Bilan de santé, demande avec insistance de conserver les instruments de gestion de marché dont dispose encore l'Union européenne mais également de les réadapter aux besoins créés par le nouveau contexte économique (volatilité des prix, crises...). De plus la FNSEA s'oppose à un accord à l'OMC qui braderait des pans entiers de nos filières.
- De plus, les efforts d'organisation des agriculteurs et des filières, comme ceux des entreprises doivent – pour être dans un rapport coût/efficacité acceptable – trouver leur complémentarité avec l'action collective. Ainsi, imaginer faire du dégagement à l'export pour une entreprise qui n'est pas implantée à l'étranger ou faire du

Être co-acteur d'une organisation choisie et d'une régulation renouvelée

Définir de
nouvelles lignes
de partage
des responsabilités

stockage en excès d'offre sans savoir quand déstocker et pour quel marché, ne saurait être réaliste et risquerait d'accentuer ou de prolonger les crises. Les instruments de gestion de marché mis en place au plan national et européen doivent intervenir en prolongement et en amplificateurs des moyens des entreprises et des filières.

- Ces risques de marché s'amplifient sous l'effet des aléas croissants en matière climatique et sanitaire. Les plus grandes perturbations économiques rencontrées dans les filières animales, ces dernières années, ont souvent eu pour origine des crises sanitaires majeures. Chaque fois, que ce soit avec l'ESB, la grippe aviaire ou la fièvre catarrhale ovine, les conséquences économiques consécutives à ces maladies ont largement dépassé l'échelle des exploitations agricoles et des entreprises ainsi que leurs capacités à pouvoir les assumer seules.
- L'expérience accumulée au fur et à mesure de ces crises démontre, dans tous les cas, un déclenchement inattendu et un manque d'anticipation et de maîtrise qui prend en défaut la réactivité nécessaire pour circonscrire le phénomène et limiter les impacts économiques. Les pouvoirs publics européens et nationaux sont tentés d'amplifier les mesures de précautions, notamment lorsque ces crises font l'objet de déferlantes médiatiques, et sans pour autant prendre les mesures d'accompagnement nécessaires.

Les crises sont, par nature, des situations extraordinaires et anormales du marché ; elles ne se résorbent pas seules ou alors avec un coût économique et social insupportable pour la collectivité. La gestion des crises relève donc de la responsabilité des États et l'intervention des Pouvoirs Publics est constitutive de la solidarité nationale.

La prévention des risques et des crises devient un des motifs les plus légitimes de l'intervention des États et de l'Union Européenne : le Bilan de santé de la PAC doit intégrer et anticiper ces évolutions.

Pour autant, la gestion du risque et de ses conséquences sur nos exploitations relève fondamentalement du métier d'entrepreneur que nous exerçons dans nos exploitations agricoles. Compte tenu des réalités qui s'imposent à nous, et en particulier des évolutions de la PAC, **notre responsabilité consiste** :

- **à connaître les marchés pour anticiper leur évolution dans le but de construire une stratégie de développement ;**
- **à gérer les risques inhérents à nos productions et à prévoir pour traverser les difficultés.**

Les solutions que nous mettrons en oeuvre pour y parvenir devront sans aucun doute faire appel à une palette d'outils qui combineront l'action individuelle, l'action collective et l'action publique. L'organisation de nos filières est certainement le pivot central de cette construction. Il nous incombe maintenant d'en redéfinir les contours.

S'organiser pour conquérir des marchés et de la valeur ajoutée

L'agriculture française est riche de sa diversité, celle de ses produits, de ses entreprises et de ses territoires. Produits frais ou destinés à la transformation, « commodities », produits sous signes officiels de qualité et d'origine, vente directe, diversification... quelle que soit la stratégie choisie et le segment de marché occupé, la conquête de nouveaux marchés, la création de valeur et l'amélioration du revenu des producteurs sont facilitées par des démarches d'organisation, de réseaux, de cahier des charges collectifs.

Quand l'agriculteur opère au sein de filières, plus ou moins courtes ou complexes, le rôle des opérateurs qui assurent la transformation et la commercialisation auprès du client final est déterminant. Or, compte tenu de la taille économique et de la concentration de ces opérateurs qui disposent de marges de manœuvre bien supérieures aux nôtres, le risque de notre indépendance est de devenir la variable d'ajustement de la filière.

Notre meilleure stratégie est celle de l'organisation économique. Au niveau de la première mise en marché, elle est cruciale : c'est là que se joue à la fois l'adaptation du produit à la demande et que se négocie sa valorisation. Mais la création de valeur ajoutée se déplaçant vers l'aval de la filière, l'implication des agriculteurs dans les outils de transformation permet d'inscrire la production dans une stratégie de long terme.

Il ne faut pas non plus négliger notre possible implication dans les structures de commercialisation auprès des consommateurs finaux. S'il est trop tard pour rêver de mettre un pied dans les grandes enseignes de distribution, pour autant des réseaux de commercialisation de proximité se développent avec succès à l'initiative de la profession agricole. C'est un métier à part entière, il demande des moyens et des compétences, mais il peut offrir – sur certains marchés et zones de chalandise – une alternative crédible et efficace à la toute puissance des GMS et aux attentes des consommateurs.

Améliorer l'efficacité des Organisations de Producteurs

Pour remplir leur mission avec plus d'efficacité, les Organisations de Producteurs, qui constituent le socle de l'édifice, doivent s'interroger sur :

- **leur taille critique** afin d'être en mesure de réellement concentrer l'offre, c'est-à-dire les volumes qui permettent une action significative sur le marché visé, et le nombre de producteurs qui assure une réalité de l'organisation d'une zone de production et/ou d'un segment de marché identifié ;
- **l'efficacité de leurs moyens commerciaux** afin d'accroître leur capacité économique de négociation avec les acheteurs : le transfert de propriété entre l'agriculteur et l'OP permet de donner à celle-ci une véritable identité et stratégie.

Si les OP non commerciales ont pu permettre de franchir une première étape vers l'organisation des producteurs, il convient néanmoins d'évoluer vers une meilleure structuration de l'offre. C'est en faisant la démonstration de leur efficacité que les OP seront plus attractives.

S'organiser pour conquérir des marchés et de la valeur ajoutée

Améliorer l'efficacité
des Organisations
de Producteurs

En effet, l'intérêt de rejoindre une organisation de producteurs ne peut plus se fonder sur le seul motif de percevoir des soutiens. Choisir l'organisation, et ne plus la subir, c'est faire une analyse économique de l'évolution des marchés, c'est être partie prenante des décisions et des orientations, c'est considérer que les règles de discipline exigeantes et la transparence ont un retour sur investissement en terme de valorisation et de pérennité, tant pour chacun des agriculteurs membre de l'OP que pour l'ensemble d'un bassin de production.

Il est intéressant à ce propos d'évoquer les travaux récompensés en 2005 par le prix Nobel d'économie : ayant recours à la théorie des jeux pour analyser les prises de décisions économiques, ils démontrent que dans une situation caractérisée par de l'incertitude, **si chacun joue sa partie « solitaire », il y a un seul gagnant et beaucoup de perdants**, tandis que les comportements coopératifs sont plus efficaces ! **Il est en effet illusoire d'imaginer qu'une succession de « coups » économiques peut remplacer une stratégie cohérente d'entreprise et d'espérer sur le long terme une solidarité collective malgré un comportement exagérément individualiste.**

Les Coopératives : un levier privilégié

Le contrôle de groupes coopératifs puissants est un des leviers privilégiés de notre action économique. Non seulement nous ne devons pas craindre cette puissance (qui doit s'apprécier au regard du marché visé), mais nous devons l'encourager car elle conditionne la performance de nos coopératives, leur efficacité et donc la nôtre. Les alliances, les accords de coopération, les fusions, les acquisitions... donnent naissance à des pôles significatifs dans de nombreuses filières qui permettent, sur le long terme, de mieux valoriser nos produits et de consolider leurs positions commerciales.

Les agriculteurs sont attachés à l'efficacité économique mais aussi à la proximité et à la force du lien humain que doit prendre en compte l'organisation des coopératives. Sans doute avons-nous, sur ces sujets, en tant que syndicalistes un rôle de sensibilisation auprès des agriculteurs en partenariat avec nos collègues de la coopération.

Segmenter et différencier, construire des marques fortes qui réussissent à s'imposer aux GMS et à la RHD, investir dans la recherche et l'innovation pour anticiper les marchés de demain, participer à des alliances stratégiques avec le « privé », trouver les solutions pour ne pas laisser s'échapper des outils industriels essentiels... voici ce que nous attendons de nos coopératives.

Des succès sont au rendez-vous, chacun peut en témoigner ; des échecs et des occasions manquées, aussi ! Notre responsabilité d'adhérent, c'est de faire preuve d'exigence mais aussi d'audace dans la définition des orientations stratégiques. Notre devoir de coopérateur est de nous impliquer et de participer activement à la vie de nos outils économiques. Notre droit de sociétaire est d'exercer le contrôle.

La responsabilité des dirigeants coopératifs, Présidents, Administrateurs et Directeurs, c'est d'une part, nous rendre compte, et d'autre part nous faire bénéficier de la valeur ajoutée créée le plus souvent maintenant dans les filiales, en toute transparence.



La bonne gouvernance : une priorité absolue

Nos coopératives sont en effet devenues, en raison d'un processus de filialisation incité par le législateur, des groupes complexes : leur bonne gouvernance est une priorité absolue pour conforter la place des producteurs. En matière de contrôle et de transparence, nous sommes en droit d'attendre au moins la même rigueur que celle qui s'impose aux groupes cotés en bourse

C'est à cet objectif que doit résolument travailler **le Haut Conseil de la Coopération agricole (HCCA)**, dont la présidence est assurée par Xavier Beulin. Créé par la loi d'orientation agricole du 5 octobre 2006, cet « établissement public doté de la personnalité morale » est chargé de veiller au respect des règles, principes et textes de la Coopération agricole.

Nous attendons de ce Haut Conseil qu'il devienne un réel appui à une bonne gouvernance coopérative ; il dispose pour ce faire d'un bras séculier : **la Révision**. La mission de ce corps de contrôle ne doit pas se limiter à une vérification juridique de la conformité des coopératives aux textes réglementaires. Elle doit aussi permettre d'apporter un regard critique sur :

- les règles du jeu du pacte coopératif ;
- l'organisation des groupes et de leurs filiales ;
- les modalités de la gouvernance ;
- la clarté des rôles respectifs du conseil, du président et de l'équipe de direction ;
- la formation des membres du conseil d'administration ;
- la capacité des dirigeants à mesurer et prévenir les risques...

L'objectif est d'engager nos coopératives dans des démarches vertueuses. Soyons nous-mêmes force de propositions dans les conseils d'administration où nous siégeons. Suggérons de mettre en œuvre des outils d'aides à la gouvernance dont nous avons pu mesurer, ici ou là, l'intérêt : droit d'information, chartes de l'élu, comités d'audit des comptes ou de la rémunération des dirigeants...

Renforcer l'accès à la valeur ajoutée créée dans les filiales

Si nos groupes coopératifs sont un outil de conquête de la valeur ajoutée, nous devons en constater les effets dans nos propres comptes d'exploitation. Or cette valeur se crée principalement dans les filiales : le système historique de participation au résultat, fondé sur les parts sociales et les ristournes, ne suffit plus.

La loi d'orientation a introduit deux mécanismes innovants afin de renforcer l'accès des producteurs à la valeur ajoutée des filiales industrielles des coopératives :

- **Les parts à avantages particuliers (PAP)** offrent désormais aux sociétaires la possibilité de recevoir les dividendes « tracés » provenant d'une filiale particulière. Ces « PAP » pourront ainsi financer le développement de filiales spécifiques, en particulier celles qui nécessitent des investissements industriels.
- **Les parts sociales d'épargne (PSE)** : lors de l'assemblée générale, il est possible à partir de la ristourne, d'attribuer au moins 10 % de celle-ci sous forme de parts sociales d'épargne aux coopérateurs, avec un différé d'imposition lors de la cession ou du

S'organiser pour conquérir des marchés et de la valeur ajoutée

remboursement. Cette mesure a pour finalité d'inciter les coopératives à distribuer davantage de résultat tout en conservant des fonds propres sous forme de capital social.

D'autres expériences se développent qui visent à permettre aux agriculteurs d'être associés directement aux résultats des activités de transformation du groupe coopératif. Ils deviennent ainsi actionnaires d'une société financière d'investissement qui détient des participations dans la holding contrôlant les filiales industrielles. L'originalité de ces montages tient à la dissociation de l'acte de financement et du contrat de production : il n'est plus nécessaire d'être adhérent pour être actionnaire. Cette situation pourrait, à terme, poser la question de la dilution du pouvoir des sociétaires dans leur groupe coopératif. Pour éviter ce risque, nous souhaitons que ces filiales restent contrôlées, directement ou indirectement, par les sociétaires du groupe coopératif.

Investir dans des industries agroalimentaires performantes

Nous devons suivre de près ces initiatives qui se rapprochent des modèles classiques d'actionariat et en tirer les enseignements. Sans aucun doute, elles répondent à des attentes des agriculteurs qui se sentent ainsi davantage partie prenante des activités de leur coopérative, qui en retirent une plus-value directe, et qui exercent les droits de l'actionnaire : dans le cas particulier d'un groupe coopératif auditionné pour préparer ce rapport, ce sont 20 % des adhérents – soit 50 % des volumes collectés – qui ont souscrit des actions pour un montant global équivalent à 30 % du capital social et à 3 % des capitaux propres du groupe. La valeur et le rendement de l'action ont plus que doublé depuis 10 ans.

Peut-on s'inspirer de ces expériences pour travailler à une pratique plus généralisée d'actionariat de nos groupes agro-alimentaires ? Au-delà de l'intérêt financier individuel, il convient aussi d'évaluer le bénéfice qu'en retirent les agriculteurs dans leur positionnement au sein des filières.

Pour pérenniser nos débouchés, sécuriser nos revenus, réinstaurer un rapport de force plus équitable avec la Grande Distribution, **des convergences d'intérêt équitables entre les agriculteurs et les industries agroalimentaires sont à construire. L'actionariat des agriculteurs est de nature à favoriser une relation partenariale et contractuelle, et à l'inscrire dans une perspective de long terme.**

Pour autant, ne surévaluons pas le pouvoir que nous en tirerons : celui-ci est directement corrélé au pourcentage du capital contrôlé... Nous devons être – très – nombreux à souscrire dans un fonds de placement pour espérer une minorité de blocage dans des groupes dont les fonds propres se comptent en milliards d'euros. Danone, le 1er groupe français, réalise un chiffre d'affaires de 13 milliards € et dispose de 6 milliards de fonds propres : des chiffres à mettre en regard des 35 milliards de valeur ajoutée qu'a générés en 2006 la branche « agriculture – sylviculture – pêche ».

Là encore, **l'efficacité des stratégies collectives est incontestable : la profession s'est dotée au fil des années de fonds d'investissements, Unigrains et Sofiprotéol, qui ont acquis une réelle force de frappe.** Les filières

laitières et viticoles entrent à leur tour dans ces démarches qui permettent à l'agriculture d'accompagner des projets stratégiques agro-alimentaires, d'investir dans les filières de l'avenir, de faire émerger des sociétés leaders de leurs marchés, de faciliter la transmission du capital des PME et d'exercer un réel contrôle sur des groupes déterminants pour la valorisation et la pérennité de nos productions. En un mot, de jouer un rôle moteur dans la structuration des filières agro alimentaires françaises.

Investir dans
des industries
agroalimentaires
performantes

Des stratégies de filières, instruments de pilotage sur des marchés instables

Rêvons un peu... Imaginons une agriculture française qui :

- dans chaque secteur, dans chaque zone de production, ait choisi de regrouper son offre dans des organisations de producteurs elles-mêmes dotées d'une force de frappe commerciale, une offre contractuellement adaptée en qualité et en quantité aux besoins de ses acheteurs ;
- se soit engagée dans des coopératives développant des stratégies industrielles et commerciales coordonnées en adéquation avec le marché
- investisse dans les industries qui assureront demain son avenir...

Ce serait un immense pas accompli sur le chemin de la valeur ajoutée, mais serait-il suffisant pour gérer des équilibres de marché de plus en plus instables, pour réguler l'offre, pour négocier avec nos partenaires de la filière ? À l'évidence non et pour plusieurs raisons.

D'abord parce que nous aurions constitué des entités économiques certes solides mais encore et toujours concurrentes entre elles ! Même en rêvant beaucoup il semble illusoire de penser installer dans notre pays gaulois le modèle très concentré d'organisation danois ou néerlandais dont le caractère ultra discipliné ne correspond pas à notre culture. Et d'ailleurs serait-ce souhaitable ?

Nos bassins de productions, nos filières, nos coopératives...aussi structurés soient-ils, seront donc toujours concurrents, et peut-être même avec plus de force, face à une demande elle-même instable. Le consommateur est versatile : il arbitre en permanence entre plusieurs produits substituables, en fonction du prix, des risques supposés, des saisons : bœuf, porc ou poulet ? Ça dépend des promos, du barbecue donc du temps, de l'humeur ou du dernier cygne trouvé atteint du H5N1 !

La connaissance des marchés comme l'anticipation et la gestion des crises ne peuvent se construire que dans une approche qui réunisse l'ensemble des opérateurs d'une filière. De même l'élaboration d'une démarche commerciale avec les GMS doit dépasser la simple relation – le plus souvent conflictuelle ou soumise – entre le producteur ou la PME et l'hypermarché ou la centrale d'achat. Face au désarmement des instruments de gestion des marchés de la PAC, **c'est une nouvelle régulation qu'il convient de dessiner au-dessus des intérêts particuliers.**

Les politiques interprofessionnelles

L'interprofession, spécificité française, constitue l'enceinte privilégiée du dialogue entre l'ensemble des acteurs et un cadre d'action qui encourage la prise de responsabilité de tous : des agriculteurs qui ont fait le choix de l'organisation et des autres, des coopératives comme des industriels privés et dans certains cas des distributeurs. C'est un lieu où peuvent s'exprimer et se construire une communauté d'intérêt et une solidarité bien comprise.

L'état des lieux

Les interprofessions relèvent d'une **démarche volontaire au sein de chacune des filières**. Leur création, sous droit privé, est laissée à la libre initiative des organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution. Elles font l'objet d'une **reconnaissance par les Pouvoirs Publics qui vérifient au préalable leur représentativité**. Ceci signifie qu'elles doivent rassembler d'une manière significative les opérateurs de la filière concernée, sachant qu'il ne peut y avoir qu'une interprofession reconnue par produit ou groupe de produit. Comme toute règle, des exceptions sont prévues pour les produits sous signe officiel de qualité et d'origine et pour le secteur viticole.

Modalités d'organisation

Très anciennes dans le droit français puisque certaines d'entre elles remontent à 1945, elles se sont développées après la loi fondatrice de 1975 ; elles sont actuellement au nombre de 61 (dont une vingtaine pour le secteur des vins et alcools), couvrent – presque – tous les secteurs de production et présentent une grande hétérogénéité dans leur modalités d'organisation comme dans leurs actions.

Le nombre d'organisations professionnelles constitutives de l'interprofession est très variable selon le nombre de professions existant dans la filière. Il peut aller jusqu'à plus de 20. De ce fait, ces familles se regroupent par collègues :

- la production est systématiquement représentée par les fédérations de producteurs membres de la FNSEA, mais aussi dans certains cas par les organisations de producteurs ;
- le commerce et particulièrement la Grande Distribution n'est présent que dans les secteurs où il joue un rôle déterminant dans la valorisation du produit qui n'est pas – ou peu – transformé : c'est le cas de la viande, des fruits et légumes frais...
- les professions – ou familles – qui, à l'aval ou à l'amont de la production, en assurent l'approvisionnement, la mise en marché et la transformation, se structurent en un nombre de collègues qui va du plus restreint au plus éclaté.

La légitimité et la crédibilité de l'organisation interprofessionnelle repose sur trois principes : la représentativité garantie par la Puissance publique ; **la parité** qui suppose un réel équilibre entre les collègues représentatifs de l'interprofession ; **l'unanimité de la prise de décision** dans le respect des particularités et des familles professionnelles représentées.

Les accords interprofessionnels

La loi assigne trois grands objectifs à l'action interprofessionnelle :

- définir et favoriser des démarches contractuelles entre les membres ;
- contribuer à la gestion des marchés par une veille anticipative, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif, et par leur promotion ;

Des stratégies de filières, instruments de pilotage sur des marchés instables

Les politiques interprofessionnelles

- renforcer la sécurité alimentaire, en particulier par la traçabilité des produits, dans l'intérêt des consommateurs.

Pour décider et conduire leurs actions, les familles concluent – à l'unanimité – des accords interprofessionnels dont elles peuvent demander « l'extension », pour une durée déterminée, aux pouvoirs publics : cette procédure permet de rendre obligatoire, à l'ensemble des acteurs représentés par les organisations membres de l'interprofession, l'application des mesures de l'accord.

Dans le cadre de ces accords étendus, les interprofessions sont habilitées à prélever sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations volontaires obligatoires, les CVO, dont la Loi affirme le caractère de « créances de droit privé » (par opposition aux taxes fiscales affectées). Elles disposent ainsi d'un outil financier significatif : l'ensemble des CVO actuellement perçues par toutes les interprofessions confondues se monte à plus de 300 millions €.

Les mesures mises en œuvre par les interprofessions faisant l'objet d'une extension et d'une CVO, sous l'égide des Pouvoirs Publics, sont donc strictement encadrées. Elles doivent être conformes à l'intérêt général et compatibles avec les règles de la PAC ainsi qu'avec le droit de la concurrence.

Au fil des années, les lois successives ont élargi leur périmètre d'intervention ; elles peuvent ainsi concerner :

- la connaissance de l'offre et de la demande ;
- l'adaptation et la régularisation de l'offre ;
- la mise en œuvre sous le contrôle de l'État, de règles de mise en marché, de prix et de conditions de paiement ;
- la qualité des produits, voire parfois leur contrôle ;
- les normes techniques, le financement de programmes de recherche appliquée ;
- la promotion des produits ;
- les démarches collectives visant à lutter contre les risques et aléas dans la filière ;
- la lutte contre les organismes nuisibles ;
- le développement des valorisations non alimentaires des produits ;
- la participation aux actions internationales de développement ;
- la contractualisation entre les membres des professions.

En outre, pour les produits sous signe officiel de qualité, des accords visant à adapter l'offre à la demande peuvent comporter certaines mesures « anticoncurrentielles » telles que la limitation des capacités de production, la fixation de prix de cession par les producteurs ou l'interdiction temporaire à l'accès de nouveaux opérateurs.

À lire les textes, les interprofessions disposent d'un arsenal impressionnant. En réalité, leurs domaines d'action privilégiée restent l'information, la recherche, la communication et la promotion des produits.

D'une manière générale, les interprofessions contribuent à une meilleure connaissance du marché grâce à l'échange d'une information pertinente entre la production, la transformation et la distribution ainsi qu'au traitement des statistiques et des données



économiques du secteur. Elles assurent ainsi une mission de transparence au sein de la filière et concourent à identifier les facteurs de risque et de crise.

Les nouvelles attentes des consommateurs et les crises sanitaires ont également conduit les interprofessions à renforcer les règles en matière de traçabilité et de qualité. Bon nombre d'entre elles développent des démarches techniques et des programmes de recherche et d'expérimentation d'intérêt commun lorsque cette fonction n'est pas prise en charge par un centre ou un institut technique.

En revanche peu d'interprofessions ont jusqu'à présent utilisé les capacités théoriques de conclure et d'appliquer des accords permettant de réguler l'offre, que ce soit de manière structurelle ou conjoncturelle en cas de crise. **Il reste aujourd'hui très difficile, et risqué, de négocier autour des volumes mis en marché, ainsi que des règles de prix et de conditions de paiement**, sauf peut-être dans le secteur du sucre où l'interprofession assure en application de l'OCM la négociation des conditions de livraison des seules betteraves du quota. Des marges de progrès existent : elles tiennent tant à la gouvernance qu'au droit de la concurrence.

Vers une gouvernance plus efficiente

Difficile de négocier, car la volonté de toutes les parties est nécessaire pour conclure un accord. Il est évident que l'interprofession, par nature, porte en elle les germes de conflits d'intérêt potentiels. Difficile de mettre d'accord producteurs, transformateurs et distributeurs sur le partage de la valeur ajoutée ou sur les responsabilités de chacun en cas de crise. L'expérience montre que plus le nombre d'intervenants dans l'interprofession est élevé, plus l'exercice est difficile.

À contrario, plus la structuration des collèges est forte, plus l'organisation de chacune des professions est forte, plus l'exercice a de chances d'aboutir. **Il ne peut y avoir d'interprofession efficace sans un syndicalisme puissant, sans une organisation de la production solide, sans leaders industriels ou commerciaux affirmés et responsables.** Si l'organisation de la production ne peut à elle seule organiser les filières et réguler les marchés, l'inverse est tout aussi vrai : l'interprofession ne peut se substituer à une organisation de la production défaillante.

Une gouvernance plus efficiente des interprofessions, dont il convient de réaffirmer le caractère d'association volontaire de droit privé, pourrait reposer sur quelques principes simples de structuration :

- encourager les organisations professionnelles membres de l'interprofession à **se structurer en collèges** dont le nombre doit rester suffisamment restreint pour traduire la réalité de la filière, permettre des rapports de force équilibrés et simplifier le dialogue. Ces collèges concernent la production, la première mise en marché, la transformation, les fournisseurs de l'amont, la commercialisation...
- **le collège de la production doit être exclusivement composé de membres représentants de l'organisation syndicale la plus représentative des producteurs, conformément à l'esprit de la loi de 1975 ;**

Des stratégies de filières, instruments de pilotage sur des marchés instables

Les politiques interprofessionnelles

- **un collège de première mise en marché** est souhaitable, surtout dans les interprofessions « longues » qui associent de nombreuses familles, afin de renforcer le dialogue avec la production et ainsi de favoriser les accords relatifs à l'organisation de l'offre en amont de la filière. Les organisations de producteurs, les metteurs en marché... y ont une place naturelle ;
- les coopératives font partie du collège correspondant à leur métier : première mise en marché, transformation, fournisseurs de l'amont...
- en corollaire, la règle de l'unanimité doit être bien sûr maintenue mais adaptée à des collèges recentrés : il convient d'adopter **le principe de l'unanimité des collègues** plutôt que celle des familles ; chacun de ces collèges fonctionnant selon la règle de la majorité des professions qui le composent.

Et la Grande Distribution ?

La place du commerce, et singulièrement des GMS, fait plus que jamais débat. Rappelons qu'aujourd'hui elle n'est nullement obligatoire et qu'elle est laissée au libre choix des professions qui constituent l'interprofession. De plus, la loi autorise que certains accords qui ne concernent que les familles d'amont, se concluent sans l'unanimité des autres ; il suffit juste que personne ne s'y oppose. Pourquoi alors vouloir supprimer cette liberté et imposer ou interdire la présence de la distribution ?

À vrai dire, la Grande Distribution apparaît aujourd'hui très réticente à participer aux interprofessions après avoir, pendant de nombreuses années, déploré de ne pas y être systématiquement associée ! Cette réticence s'exprime justement au moment où leurs missions s'élargissent, où nous souhaitons clairement y traiter des questions de la régulation de l'offre et des situations de crise. Si la Grande Distribution estime nécessaire que l'amont de l'interprofession – production et première mise en marché – renforce son rôle, elle considère en revanche ne pas pouvoir cautionner, même implicitement, des accords portant sur les volumes ou les conditions de prix, ni financer par une CVO des actions dont elle ne serait pas partie prenante.

Dont acte ! Pourtant comment l'interprofession, en particulier dans les filières longues, peut-elle de façon pertinente connaître la demande, identifier les risques de crise notamment conjoncturelle, et trouver les bonnes solutions pour tenter d'y remédier, sans la distribution ? L'exercice est impossible.

C'est pourquoi il convient d'imaginer un schéma d'interprofession à deux cercles, les plus étanches possibles, qui permette dans les filières où la présence de la distribution est souhaitée, un fonctionnement efficace de la première mise en marché centré sur la régulation de l'offre, mais également un fonctionnement tout aussi efficace d'un dialogue avec les GMS. Les deux cercles, pour conforter leur légitimité, devraient pouvoir utiliser toutes les prérogatives interprofessionnelles : l'extension des accords et le financement par CVO à condition toutefois que celles-ci soient clairement identifiées et affectées aux actions de chacun des cercles.



Lever la contrainte du droit de la concurrence

Dans l'état actuel des choses, les conditions d'un accord visant à la régulation de l'offre sont donc rarement réunies et quand elles le sont, l'accord n'est pas à l'abri d'un recours devant les tribunaux français ou européens de la part d'un opérateur qui en conteste le bien-fondé ! Les mésaventures récentes d'Inaporc nous le rappellent : **un opérateur peut à lui seul bloquer le fonctionnement interprofessionnel et annihiler les efforts de toute une filière.** Cette attitude, irresponsable dans le contexte d'un secteur qui connaît une crise d'une gravité exceptionnelle, est rendue possible par les tribunaux qui s'appuient sur les failles du droit. **À l'évidence, l'interprofession et l'organisation des producteurs et des filières n'est pas juridiquement sécurisée : elle s'exerce toujours aux marges du sacro-saint droit de la concurrence.**

La liste serait longue de toutes les plaintes, menaces de plaintes ou condamnations pour ententes que subissent les filières agro-alimentaires : faut-il rappeler l'amende « viande bovine », l'impossibilité d'appliquer le coefficient multiplicateur, les perquisitions de la DGCCRF, la plainte dont fait l'objet la coopération agricole... ? À l'origine se trouve le plus souvent un acteur économique refusant de se plier à la règle de discipline, mais aussi parfois la Commission européenne elle-même. C'est elle en effet qui conteste le caractère privé des CVO et qui les assimile à des aides d'État lesquelles font l'objet d'un strict encadrement, tant dans leur objet que dans leur montant, au motif qu'elles constituent des distorsions de concurrence entre États membres. On aimerait que la même rigueur s'applique aux charges sociales, à la fiscalité ou encore aux OGM ou aux règles d'utilisation des produits phytosanitaires !

À Bruxelles comme à Paris, le droit de la concurrence est devenu le garant du pouvoir d'achat des consommateurs : son objectif est d'empêcher les ententes, les monopoles, les positions dominantes, pour faire baisser les prix et non pour protéger le faible contre le fort. **Le droit de la concurrence n'est plus le régulateur du libéralisme ; il en est le levier.**

Le droit communautaire prévoit explicitement que les accords entre entreprises relatifs à la production et au commerce de produits agricoles sont soumis à l'interdiction des ententes anticoncurrentielles. Trois exceptions sont toutefois prévues : si les accords font partie intégrante d'une Organisation Commune de Marché ; s'ils sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la PAC ; s'ils sont conclus au sein d'un seul État membre sans comporter l'obligation d'un prix déterminé. Elles sont toutefois peu, voire pas, opérantes.

Seule une action volontaire et déterminée de la Profession comme des Pouvoirs Publics peut inciter la Commission à accepter de considérer que les accords interprofessionnels rentrent bien dans le champ des dérogations possibles et qu'ils remplissent pleinement les objectifs assignés à la PAC par le Traité de Rome, et singulièrement les trois derniers : « *stabiliser les marchés ; garantir la sécurité des approvisionnements ; assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs* ».

Des stratégies de filières, instruments de pilotage sur des marchés instables

Les politiques
interprofessionnelles

Le mémorandum français

Tel est le sens du mémorandum que la France vient d'adresser à la Commission européenne dans le cadre d'une proposition globale de gestion des risques et des crises à l'occasion du Bilan de santé de la PAC.

Ce mémorandum souligne que « *les conditions de la concurrence sur les marchés agricoles sont très éloignées d'une situation de concurrence "pure et parfaite", dans laquelle tous les acteurs disposeraient d'un accès égal à l'information et seraient sur un pied d'égalité dans la relation marchande. Le secteur agricole est notamment marqué par l'importance de la prise de risque par les agriculteurs, par des asymétries qui déséquilibrent les relations au détriment de l'amont des chaînes d'approvisionnement et par des incertitudes sur la qualité des produits offerts aux consommateurs et sur les prix qui découlent de la confrontation entre l'offre et la demande. **Le secteur agricole est ainsi caractérisé par de nombreuses défaillances et imperfections du marché peu propices à un développement durable et effectif de la concurrence au bénéfice des consommateurs.*** »

Parallèlement aux outils de prévention et de gestion des aléas qui devront être développés, le mémorandum plaide pour « **la mise en place d'une organisation solide des filières pour un fonctionnement flexible, sûr et efficace, des chaînes d'approvisionnement, permettant un développement concurrentiel optimum des marchés alimentaires.** Les acteurs économiques doivent pouvoir développer cette organisation dans un cadre réglementaire clarifié, sécurisé et rénové, permettant, comme le prévoit le Traité, d'adapter les conditions de concurrence applicables au secteur agricole, au profit du bien-être du consommateur et dans le respect de l'intérêt de chacun des maillons des filières considérées, du producteur au distributeur. »

La France fait ainsi des propositions visant à inclure dans le règlement « OCM unique » des dispositions sécurisant l'action des interprofessions ainsi que leur financement et l'extension de leurs accords.

La FNSEA soutient cette initiative dont le succès est indispensable à la poursuite d'une dynamique interprofessionnelle et au renforcement de son rôle dans une régulation dont nous avons tant besoin.

Des outils pour une régulation renouvelée

Que ce soit au sein des interprofessions, des organisations de producteurs, des coopératives ou des professions, de nouveaux outils sont aujourd'hui à créer et à mettre en œuvre pour permettre à l'agriculture de renforcer son organisation, de conforter la structuration de ses filières et d'anticiper les crises ou d'en gérer les conséquences.

Développer une contractualisation équitable

Aujourd'hui une grande part de la production agricole fait déjà l'objet de contrats avec ses acheteurs. Qu'il s'agisse du contrat coopératif, des productions sous contrat avec l'industrie, des cahiers des charges développés autour d'engagements liés à l'origine, la qualité ou la traçabilité, des contrats d'intégration dont le syndicalisme cherche à limiter l'emprise... les producteurs sont contractuellement liés aux opérateurs de la filière par des obligations qu'ils sont tenus de respecter. Ces engagements concernent le plus souvent les caractéristiques du produit, mais aussi parfois les conditions d'apport en volumes ou en prix.

L'existence de ces contrats répond à la nécessité d'une bonne adéquation de la production à la demande des marchés ; elle donne aux opérateurs la capacité de segmenter et de différencier leur offre et leurs gammes ; elle assure une stabilité des approvisionnements ; elle permet de construire de nouvelles filières industrielles... Il s'agit de produire pour vendre et non plus de vendre pour produire.

Toutefois les conditions de négociation de ces contrats sont naturellement la résultante des relations économiques entre la production et son aval. Tous les cas de figure se présentent : du plus participatif, en coopérative théoriquement, au plus discrétionnaire, avec l'intégration. Dans ces contrats sont en jeu le revenu du producteur bien sûr, mais aussi sa marge de manœuvre d'entrepreneur, ainsi que la pérennité de son activité.

Un contrat, c'est un produit, un volume, un prix et une durée. L'ensemble de ces paramètres conditionne l'équité du contrat, et l'inscrit soit, dans une logique « court termiste », soit dans une perspective de long terme, de durabilité pour chacune des parties.

Pour atteindre cet objectif de durabilité, la négociation collective du contrat est préférable à la négociation individuelle : l'agriculture n'échappe pas à cette règle commune. **Cette négociation est la prérogative de chaque entreprise, et c'est bien le rôle fondamental que doivent remplir les organisations de producteurs. Mais au-delà, un cadre commun peut contribuer à en assurer un bénéfice gagnant-gagnant tant aux producteurs qu'à ses clients.**

Or, si la loi a conféré aux interprofessions la possibilité d'élaborer des contrats-types qui comprennent des clauses relatives aux modalités de détermination des prix (en fonction des volumes, des qualités des produits et des services concernés), aux calendriers de livraison, aux durées du contrat, force est de constater que ceux-ci n'ont pas rencontré le succès escompté.

Compte tenu des incertitudes qui menacent aujourd'hui la pérennité de nos

Des stratégies de filières, instruments de pilotage sur des marchés instables

Des outils pour
une régulation renouvelée

exploitations, nous devons réétudier le bien-fondé de ces démarches. **Le désengagement des Pouvoirs Publics des instruments de régulation, la volatilité des prix sur des marchés instables, l'augmentation de nos risques, justifient de repenser la contractualisation dans un cadre interprofessionnel.**

L'exemple de la filière laitière

C'est ce à quoi s'est attaquée la profession laitière, sous l'impulsion de la Fédération Nationale des Producteurs de Lait. Dans un contexte de disparition programmée à l'échéance 2015 des quotas laitiers. Son analyse est la suivante : la suppression des quotas laitiers aujourd'hui gérés administrativement, aura pour effet de transférer le pouvoir dans la transformation ; l'enjeu consiste à imaginer de nouveaux moyens pour « stabiliser » les relations économiques entre producteurs et transformateurs dans l'objectif de fixer le mieux possible la production de lait dans les élevages et dans les bassins de production.

Remplacer une gestion administrative par une organisation collective librement consentie relève d'une grande ambition. C'est néanmoins le pari que tente de gagner l'interprofession laitière en s'appuyant sur une longue tradition de négociations qui n'a pas toujours été exempte de conflits, mais qui a perduré en dépit de toutes les tensions et de la forte concentration de la transformation.

Au stade actuel de ce qui n'est encore qu'une réflexion prospective, **une nouvelle forme de régulation pourrait s'appuyer sur trois orientations mises en œuvre dans le cadre interprofessionnel :**

- **Un fonds d'investissement**, pour piloter les outils industriels qui conditionnent l'équilibre des marchés et des prix entre les produits de grande consommation (lait, produits frais) et les produits industriels (beurre, poudre) ;
- **Un institut du lait** pour favoriser la recherche collective autour du produit,
- **Un « pilotage » de la contractualisation** : le rôle de l'interprofession serait, non pas de contraindre ni de dicter aux opérateurs ou aux producteurs les termes du contrat, mais d'être un lieu de dialogue qui donnerait un éclairage consensuel – c'est-à-dire non contesté par aucune des parties – sur les trois piliers du contrat : le volume, le prix et la durée. Une telle démarche serait facilitée par deux outils : un guide des bonnes pratiques contractuelles et une Commission interprofessionnelle d'examen de ces pratiques, capable de fixer « la ligne jaune » à ne pas franchir, voire d'arbitrer les éventuels litiges.

Cette réflexion du secteur laitier rencontre les préoccupations d'autres secteurs confrontés à des enjeux similaires : légumes d'industrie, betteraves... Elle nous donne matière à réflexion car elle bouge les lignes habituelles des rapports de force ; elle met en évidence l'importance pour nous, agriculteurs, d'être partie prenante dans le financement des outils industriels qui déterminent l'avenir de nos productions ; elle souligne que **la détermination collective et la volonté d'organisation d'une filière peuvent constituer un nouvel horizon, une stratégie difficile mais peut-être gagnante pour ne pas être emportés par la vague de la dérégulation.**



Des outils pour
une régulation renouvelée

Gérer les conséquences des crises

Trois grands types de risques sont susceptibles de déclencher une crise qui peut alors provoquer un déséquilibre de marché et/ou des pertes d'exploitation dont la conséquence, selon leur ampleur, peuvent menacer l'entreprise agricole : les risques climatiques, les crises de marché et les risques sanitaires ou environnementaux.

Identifier les périmètres de responsabilité

La gestion d'une crise consiste en premier lieu à rétablir les équilibres de marché pour éviter dans l'intérêt général le coût social et économique du « laisser-faire ». Cette gestion est avant tout de la responsabilité des Pouvoirs Publics. Celle des filières n'est engagée que si les facteurs à l'origine de la crise lui sont endogènes : par exemple une augmentation massive et subite des importations ou une guerre des prix du fait d'un opérateur. Mais le plus souvent la crise survient pour des raisons exogènes : changement des règles de la PAC ou de l'OMC, calamités, épizooties... et décisions administratives qui en amplifient la gravité souvent au nom de l'application du principe de précaution. À l'État ou à l'Union européenne alors d'assumer ses décisions ou de traduire la solidarité nationale en prenant les mesures qui s'imposent.

En revanche, l'indépendance et la responsabilité de l'agriculteur dans le management global de son exploitation lui confèrent l'obligation d'assumer les risques liés aux domaines de décisions qui lui incombent directement dans le pilotage de son entreprise que ce soit au plan technique ou sanitaire ; risques liés aussi à des effets d'un déséquilibre offre/demande conjoncturel et passager. Il lui appartient également, comme tout individu et tout entrepreneur, d'adopter une attitude de prévoyance pour protéger son exploitation des conséquences de la crise et en assurer la pérennité.

Les outils classiques de gestion du risque qui permettent à l'agriculteur d'être indemnisé des conséquences d'une crise peuvent se classer selon le degré de mutualisation du risque :

- par son **épargne de prévoyance**, l'agriculteur autofinance son risque et se prémunit contre des fluctuations de marge et de revenu ; dans un tout autre registre les **marchés à terme** permettent également au producteur de se couvrir contre les effets des variations de prix,
- **l'assurance** est la forme première de mutualisation du risque puisqu'une collectivité paie des cotisations qui permettront d'en indemniser une partie si besoin est. Les assurances mutuelles ont été créées dans ce but et se sont développées sur des risques climatiques, incendie, mortalité du bétail, matériel agricole... D'une autre manière, **les coopératives** mutualisent les risques de prix avec la pratique du prix moyen qui tend toutefois à régresser selon les attentes mêmes des agriculteurs : en effet la mutualisation qui implique la solidarité peut avoir comme effets pervers une certaine déresponsabilisation... Enfin, **des fonds de péréquation ou de stabilisation** ont été mis en place dans certains secteurs ou interprofessions pour lisser les prix et les revenus en période de crise ;

Des stratégies de filières, instruments de pilotage sur des marchés instables

Des outils pour
une régulation renouvelée

- **la puissance publique** peut aussi prendre directement en charge les indemnisations quand elle considère que la solidarité nationale est en jeu. La procédure dite de « catastrophe naturelle » en est l'illustration mais aussi le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).

La montée en puissance des assurances

Justement, le FNGCA illustre bien les évolutions que connaît la gestion des risques dans notre pays puisqu'il traduit une co-intervention des agriculteurs et de l'État. Rappelons que ce fonds est alimenté, théoriquement à parité, par une taxe additionnelle de 11 % payée sur les contrats d'assurance des exploitations agricoles et par une dotation budgétaire de l'État qui, dans la pratique, ne figure plus en loi de finances. En fait, l'État indemnise quand le besoin s'en fait sentir, c'est-à-dire quand l'ampleur des indemnisations dépasse les ressources du fonds.

Pour parer à l'ambiguïté et à l'absence de visibilité de ce système, l'État privilégie, depuis 2005 et la dernière loi d'orientation agricole, l'assurance multi-risques climatique dite « assurance récolte » dont il accompagne le développement par une prise en charge du coût de la cotisation.

Il devient nécessaire d'amplifier le développement de cette assurance qui concerne aujourd'hui surtout les grandes cultures et la vigne. C'est aux pouvoirs publics de mobiliser les financements nécessaires pour généraliser l'assurance récolte à l'ensemble des secteurs de production, y compris la couverture du risque sur le fourrage en élevage. Ceci signifie que le budget de l'Etat doit dégager l'enveloppe financière suffisante pour prendre en charge le coût de la subvention à la cotisation et en assumant le rôle de réassureur. Ainsi le FNGCA, expression de la solidarité nationale, pourra recentrer son intervention sur l'indemnisation des risques non assurables, les pertes de fonds en particulier.

Deux enseignements généraux peuvent être tirés de cette évolution du FNGCA :

- **les risques assurables ne seront plus à terme pris en charge par l'État** ; quant aux risques non assurables, ils nécessitent des dispositifs de fonds d'indemnisation dont les dossiers d'actualité (OGM, boues de stations d'épuration, FCO...) démontrent que les Pouvoirs Publics français et communautaires sont souvent réticents à en assumer la charge, ou à l'assumer seuls, tant pour des motifs politiques que financiers ;
- **pour des raisons certes budgétaires, mais aussi de partage du risque et des responsabilités, se développent des systèmes mixtes de couverture du risque associant les acteurs privés et la puissance publique.**

Demain, une palette d'outils et une combinaison de moyens

C'est probablement dans une palette d'outils que nous trouverons demain les solutions pour prémunir nos entreprises des conséquences des crises liées à l'instabilité des prix et à de plus grands risques climatiques ou sanitaires. Les financements résulteront de la combinaison des moyens mis en œuvre de manière individuelle ou mutualisée par les **professionnels** et par la **solidarité nationale** dans une proportion variable selon la nature et l'ampleur de ces risques et de ces crises. **L'Union Européenne** viendra



Des outils pour
une régulation renouvelée

compléter le dispositif si la France négocie dans le cadre du Bilan de santé, la mise en œuvre (enfin) d'une vraie politique de gestion des risques et des crises.

Ainsi la Déduction Pour Aléas (DPA) qui associe épargne individuelle et fiscalité incitative, devrait permettre à l'agriculteur de **disposer « d'une récolte d'avance »** afin de faire face aux risques les plus courants de son exploitation. C'est pourquoi la FNSEA demande d'en améliorer les modalités et les jeunes agriculteurs devront être soutenus pour qu'ils puissent dès le départ disposer d'une réserve. C'est en quelque sorte le premier niveau de garantie individuelle.

L'assurance multi-risques climatiques doit se généraliser, avec l'appui significatif des financements nationaux et de ceux du premier pilier de la PAC ; dans le même temps, elle doit aussi rechercher l'amélioration continue de son rapport coût/efficacité. Dans une deuxième phase avec l'appui des financements du premier pilier de la PAC, l'assurance devra être étendue aux risques économiques sur la base de projets qui mixent l'assurance du risque rendement et du risque prix, s'approchant ainsi des assurances chiffre d'affaire ou « marge de l'exploitation » répondant aux risques liés à la volatilité des prix.

En France comme à Bruxelles, **les textes réglementaires confèrent à l'organisation des producteurs ou des filières la mission de mobiliser les outils et les financements de la gestion des risques** : l'OCM fruits et légumes met à la disposition des OP des instruments de gestion de crise, dont l'assurance récolte, avec un co-financement de 50 % dans le cadre des programmes opérationnel. Les interprofessions ont dorénavant la possibilité de conclure des accords visant à lutter contre les risques et les aléas, ce qui peut se traduire par une assurance collective ou des fonds d'indemnisation...

Nous devons explorer toutes ces possibilités. Dans le **domaine sanitaire** où la couverture des conséquences des crises reste une préoccupation essentielle, il est clair que les capacités préventives et curatives dépassent largement l'échelle de l'exploitation, de la région, de la filière et parfois même d'un État. Les mesures qui visent à stopper la propagation de l'épizootie ou à vacciner les animaux sont pleinement de **la responsabilité publique, nationale et communautaire**. Mais le champ du préjudice économique global sur les entreprises agricoles et sur celles de la filière est difficile à dimensionner.

Face à la FCO, **les professionnels concernés**, exaspérés par la lenteur de la réactivité des Pouvoirs Publics, **réfléchissent ensemble aux modalités d'un processus d'indemnisation** des éleveurs qui ne saurait toutefois, au vu de son ampleur, exonérer l'intervention publique française et européenne.

Une co-responsabilité vigilante

Dans cette co-responsabilité qui tend à se développer dans la gestion des crises et de leurs conséquences, la profession agricole devra faire preuve de la plus grande vigilance :

- **Pour identifier au cas par cas le choix des outils et le partage des interventions financières**, selon la responsabilité de chacun des acteurs et selon le périmètre de mutualisation nécessaire. Cet exercice devient d'autant plus difficile

que les interactions entre filières s'accroissent et ont un impact dans le déclenchement des crises. Sur la base des propositions de la profession agricole et des capacités d'action des interprofessions, le futur Office unique pourrait devenir le lieu adéquat de ces décisions. Face à la complexité des lignes de partage, il est hors de question que notre implication signe un chèque en blanc !

- **Pour apprécier globalement la capacité contributive des agriculteurs** qui, faut-il le rappeler, est d'considérable puisque les seules CVO interprofessionnelles représentent déjà plus de 300 millions € soit deux points de notre revenu net. Les agriculteurs ne pourront supporter une multiplication incontrôlée des prélèvements ; et le meilleur outil de contrôle est de rationaliser dans chaque secteur les canaux de cotisations.
- **Pour exiger un droit de pilotage** qui soit a minima à la hauteur de sa contribution. La profession et les interprofessions ne sauraient accepter que l'État transfère une partie de ses charges tout en conservant l'intégralité de ses prérogatives d'orientation !

Le Bilan de santé de la PAC constitue une réelle opportunité pour nous doter – dans la durée – de la capacité à faire face aux conséquences des crises qui menacent la pérennité des entreprises. Redisons-le : la prévention des risques et des crises devient probablement le motif le plus légitime de l'intervention des États et de l'Union européenne ; elle justifie pleinement que la PAC demeure après 2013 une véritable politique économique.

C'est dans cet objectif que nous recommandons **d'inscrire dans le premier pilier de la PAC un dispositif ambitieux de gestion des risques et des crises ; un dispositif ambitieux mais aussi simple, équitable et lisible, qui permette à toutes les entreprises agricoles de faire face aux conséquences de l'ensemble des aléas qui fragilisent leur existence.**

Conclusion

Atomisation de la production agricole, acteurs très nombreux dans la transformation et la mise en marché des produits alimentaires, forte concentration de la distribution, fragilité de certaines filières, marchés volatils, incertitudes sur les négociations à l'OMC, évolution de la PAC... ces différents éléments à eux seuls auraient pu justifier un rapport sur l'organisation économique.

Toutefois, par ce rapport d'orientation, la FNSEA affiche des ambitions qui vont bien au-delà. Pour que les hommes et les femmes, qui exercent le métier d'agriculteur, occupent pleinement et durablement leur place dans l'économie française, il s'agit de :

- repenser le rôle, la fonction du producteur et lui permettre de devenir co-acteur du développement de sa filière ;
- rétablir un rapport équitable entre les acteurs, et en particulier avec ceux de la Distribution ;
- favoriser et agir pour une plus grande efficacité et une meilleure gouvernance de nos outils, notamment coopératifs ;
- rechercher une plus juste répartition de la valeur ajoutée et sortir d'une logique, trop souvent constatée, où le producteur reste la « variable d'ajustement ».

Néanmoins, soyons lucides, les propositions contenues dans ce rapport n'ont de sens que si nous nous les approprions, du niveau le plus local au niveau national et européen.

C'est parce que nous en aurons la volonté que nous pourrons prendre notre place et assumer les responsabilités qui nous reviennent.

www.fnsea.fr

