



POLICY PAPER

Mise en place d'un

FONDS EUROPEEN DE GESTION DES CRISES EN AGRICULTURE

Novembre 2018

La PAC comporte quelques dispositions visant à lutter contre les crises qui frappent trop souvent les secteurs agricoles.

Les paiements directs constituent une première couche de stabilisation des revenus, mais ils ne sont pas conçus pour répondre à une crise soudaine et de forte ampleur, qu'elle soit climatique ou de marché.

La PAC prévoit également, depuis 2013, un soutien aux instruments d'assurance climatique et de stabilisation des revenus. Force est de constater que leur mise en œuvre a été très modeste et inégale au sein l'Union européenne. Dans le cadre budgétaire actuel, seuls 380 millions d'euros par an sont mobilisés par la PAC pour soutenir les outils de gestion des risques, soit moins de 1% du budget.

La grave sécheresse qui a sévi en 2018 dans de nombreuses régions d'Europe a montré à quel point le secteur est faible et mal préparé pour faire face à ces phénomènes climatiques extrêmes qui sont appelés à se multiplier. Dans un contexte où les régimes d'assurances privés restent rares, les agriculteurs sont à la merci des événements et de la volonté des gouvernements nationaux de prodiguer des aides exceptionnelles.

Une nouvelle fois en 2018, la sécheresse a été gérée en ordre dispersée, avec des aides d'Etat variant d'un pays à l'autre selon l'intensité de la crise, certes, mais aussi en fonction de la capacité budgétaire des pouvoirs publics locaux et de la visibilité médiatique des événements, créant des distorsions de traitement entre agriculteurs européens et un manque d'objectivité dans la couverture du risque. Au total, quelques 800 millions d'euros d'aide d'urgence ont été annoncés, principalement en Allemagne, Suède, Pologne, Finlande et Irlande.

La crise laitière de 2015/16 avait, quant à elle, montré l'extrême vulnérabilité des exploitations agricoles face à des sauts de marché brusques et profonds affectant profondément les marges des exploitations et leur capacité à continuer à se projeter.

Bien qu'un certain nombre d'améliorations ait été introduit récemment au niveau de l'UE avec le paquet Omnibus financier, les propositions de la Commission pour l'avenir ne semblent pas à la hauteur pour bâtir un dispositif efficace :

- de gestion des risques basé sur les acquis précédents
- et de gestion des crises graves, relai indispensable à un développement de la gestion à l'initiative des filières des risques d'ampleur moyenne.

Pour faire face à des crises sévères en agriculture, les dispositions qui demeurent en matière d'intervention publique ne sont pas susceptibles de faire face aux enjeux. Ni les dispositions sur le stockage privé ni les niveaux de déclenchement des achats publics n'ont fourni un niveau de réponse adéquat lors des dernières crises du marché – la crise laitière de 2009 et celle de 2016, la crise des fruits et légumes de 2011 ou l'embargo russe.

La PAC actuelle ouvre également la possibilité d'interventions spécifiques ponctuelles en cas de crise. Le manque de structuration de ces possibles interventions, l'absence de garantie de financement et d'action, et le peu de transparence sur la manière dont l'UE est censée agir en font un dispositif au mieux incertain, au pire lacunaire. La réserve de crise souffre de n'avoir ni une mission claire ni un mode et un niveau de financement adéquats. D'ailleurs, malgré les crises, nombreuses depuis sa création, qui auraient pu justifier son utilisation, la Commission n'a jamais proposé son activation.

Ce cadre flou de gestions des crises induit deux conséquences :

- un attentisme face à l'espoir de voir les pouvoirs publics trouver des financements exceptionnels - sans assurance aucune de leur niveau d'engagement face aux situations rencontrées - ; ce qui va à l'encontre de la mise en place d'une gestion solide des risques et crises,
- un fort degré d'incertitude et de risque pour les filières agricoles qui limitent leurs capacités à investir.

La PAC ressemble donc à un grand bâtiment sans toit. Les fondations (aides aux revenus), les allées et les pièces (outils de gestion des risques, soutiens aux investissements) sont construites avec soin, mais en cas de crise, le bâtiment prend l'eau par le toit, mettant en danger ses propres fondations.

Faute de gestion des crises clairement assurée au niveau communautaire, les outils de gestion des risques peinent à prendre leur envol étant donné les risques systémiques pesant sur leur viabilité à long terme ou sur leur capacité à assurer un niveau de couverture uniforme dans la durée.

Le moment est venu de changer cet état de fait et de doter la PAC d'un toit adéquat. La discussion sur la nouvelle PAC nous offre une opportunité unique d'achever notre maison commune, avec la création d'un toit consolidant naturellement les fondations et les murs de l'édifice en clarifiant leur rôle.

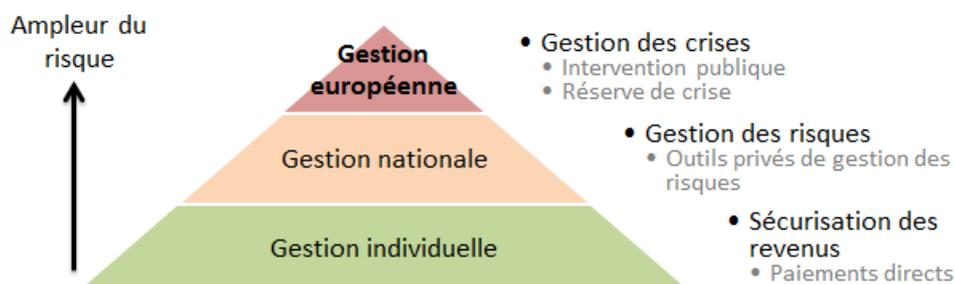


Figure 1 : Politique de gestion des crises de la PAC

En prenant appui sur les décisions prises par les co-législateurs européens de renforcer les outils de gestion des risques privés cofinancés par la PAC lors de l'Omnibus Financier, la réforme de la PAC doit dès lors :

- conforter ces outils de gestion des risques en renforçant leur attractivité pour les agriculteurs afin d'offrir des possibilités de réponse effective pour les niveaux de risques moyens,

- fonder un dispositif européen venant prendre le relai de ces dispositifs en cas de crises profondes. Un tel dispositif - Fonds européen de gestion des crises en agriculture – est destiné à venir en appui de second rang après l'action des outils de gestion de risques. Il doit se déclencher sur la base d'indicateurs objectifs de niveau de crise valables pour toute l'Union européenne.

- bâtir ainsi une gestion des risques et des crises cohérente et transparente incitant les opérateurs à réagir sans attendre aux signaux des marchés et bannissant les délais inhérents aux attentes et espoirs d'interventions hypothétiques de l'Union européenne et/ou des pouvoirs publics nationaux, souvent mises en œuvre avec de forts délais.

Concrètement, un **Fonds européen de gestion des crises en agriculture**, financé par une réserve de crise pluriannuelle et dotée de façon adéquate, devrait avoir les missions suivantes :

- **Agir en réassurance partielle des assurances climatiques privées répondant aux conditions visées à l'article 70 de la proposition de réforme de la Commission (règlement plans stratégiques PAC).** Cette mesure serait de nature à aider à l'offre de telles assurances climatiques aux agriculteurs, à réduire les montants des primes d'assurance, alors que le taux de couverture dans l'Union européenne demeure trop bas.
- **Venir en soutien de second rang aux agriculteurs en cas de crises de marché, en prenant le relai des instruments de stabilisation des revenus au-delà d'un niveau de crise prédéfini.** Il s'agira de couvrir la partie afférente des décaissements que ces fonds devraient opérer, sans quoi ces ISR ne seront pas en mesure de survivre à une crise profonde du marché. L'accès à cette aide de second rang pourrait être ouverte aux producteurs n'adhérant pas à un ISR, dès lors qu'aucune aide publique ne serait autorisée à se substituer, même partiellement, à l'aide apportée par les ISR aux adhérents de dits ISR. Les aides débloquées par le fonds de crise, en cas de crise grave, seraient débloquées au niveau européen, plaçant l'ensemble des

agriculteurs européens sur un pied d'égalité. De plus, les agriculteurs couverts par un ISR, comme les agriculteurs ne l'étant pas, auraient de la visibilité quant à la capacité des pouvoirs publics à intervenir en cas de crise, avec des niveaux d'aide d'urgence prévisible. Un agriculteur ferait ainsi en connaissance de cause, selon le niveau de risque associé à sa production et à ses investissements, le choix de se couvrir, ou pas, étant dans le premier cas assuré du déclenchement de son ISR et des fonds d'urgence supplémentaires éventuels, et pour le second ayant uniquement la seconde partie, à savoir les fonds d'urgence.

- **Créer un cadre pour des interventions rapides via des mesures exceptionnelles de marché en cas de crise en vue d'en minimiser les effets**, en agissant rapidement pour rééquilibrer les conditions du marché. Ce niveau d'action serait discuté immédiatement dès lors que les signaux de perturbation des marchés déclencheraient les outils de gestion des risques. En fonction de la situation et de la nécessité, les autorités de gestion auraient la capacité à intervenir à travers des outils ad hoc,

Les coûts de gestion d'un tel fonds seraient minimes, puisque ses interventions seraient calées sur les outils de gestion de risques reconnus au titre de l'article 70 du projet de règlement sur les plans stratégiques et de l'article 36 de la PAC actuellement en vigueur. Ces outils sont contrôlés par les services de paiement de chaque pays lesquels sont contrôlés par des contrôleurs de la cour des comptes européenne et font l'objet d'audits menés par le niveau communautaire.

Les critères de déclenchement de l'indemnisation par le fonds de gestion de crise pour le point 1 (réassurance partielle des assurances climatiques) et le point 2 (soutien apporté en relai du déclenchement d'ISR) seraient prédéfinis de façon objective au niveau de l'Union européenne :

- ratio de 170 % indemnités à verser/primes payées pour les aléas climatiques (ce qui correspond à une récurrence de crise d'un an sur 60), l'engagement du fonds étant par ailleurs plafonné à une valeur de 230% pour ce même ratio (fréquence de risque d'une année sur 100),
- récurrence de crises de marchés au-delà de laquelle la crise est qualifiée de majeure et déclenche le fonds de gestion des crises en agriculture.

Ce seuil de récurrence de crises de marchés devra être déterminé par secteur au niveau européen. Pour le secteur laitier, en se basant sur l'analyse des marges d'exploitation et sur la base d'une simulation économétrique, une récurrence de 12 ans apparaît comme indicateur économique d'un passage à un état de crise majeure de marché. Ces seuils définis au niveau européen assureraient l'activation du fonds au moment voulu et dans les régions concernées lorsque la crise n'affecte pas uniformément un secteur donné sur l'ensemble de l'Union européenne. Cette fréquence du risque étant définie pour l'ensemble de l'Union, il y aura donc **équité entre les Etats membres sans distorsion de marché sur le marché intérieur**. Grâce à ces indicateurs de déclenchement du fonds européen de gestion des crises en agriculture, la réponse face à une crise grave serait prévisible, rapide et permettrait ainsi de limiter la portée de celle-ci et d'empêcher les faillites des exploitations. Le niveau de stress lié au risque économique pesant sur les agriculteurs serait ainsi réduit dès lors que les interventions publiques se feraient dans un cadre clair, prévisible, défini par avant, ce qui serait non seulement bénéfique du point de vue de la durabilité sociale et de l'attractivité du métier d'agriculteur, mais également sur le plan de l'investissement, nécessaire, notamment, pour atteindre les objectifs de développement durable de l'Union.

S'agissant du secteur laitier, le seuil de niveau de crise retenu (récurrence 12 ans) aurait induit une intervention lors des crises de la filière laitière de 2009 et de 2016. Ce schéma de déclenchement du fonds de gestion des crises serait applicable à toutes les filières. L'indemnisation versée par le fonds ne serait pas réservée uniquement aux agriculteurs ayant souscrits à un instrument de stabilisation des revenus, mais bénéficierait à l'ensemble des exploitations du pays et de la filière où le seuil de déclenchement aura été dépassé. Les agriculteurs ayant participé à un fonds bénéficieraient de la couverture du fonds de gestion des risques et de l'aide d'urgence supplémentaire associée au fonds de gestion des crises. Les exploitants ayant fait le choix de ne pas souscrire à un outil de stabilisation du revenu bénéficieraient quand même de l'aide du fonds d'urgence mais n'auraient bien évidemment pas la couverture de risque de l'outil de mutualisation. Il s'agirait là d'un choix économique pour chaque agriculteur, en fonction de la capacité de résilience de son exploitation. La figure 2 résume l'utilisation du fonds de gestion des crises en agriculture dans le cas de la prise de relai des instruments de stabilisation des revenus agricoles.

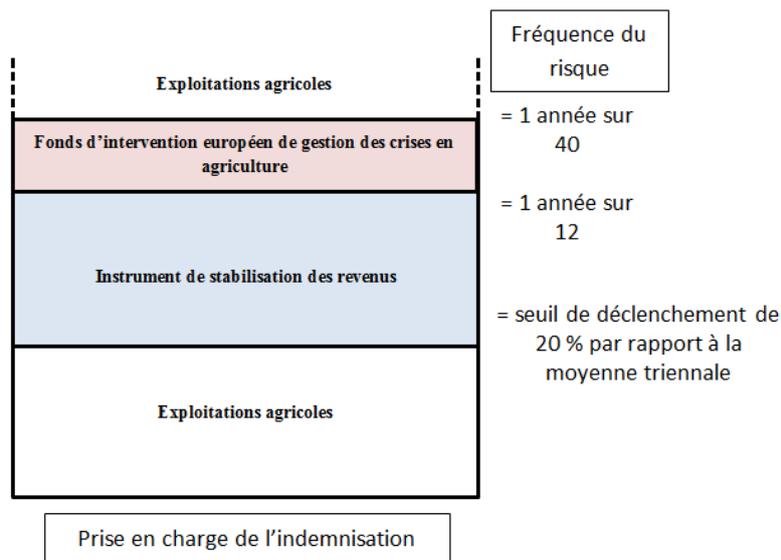


Figure 2 : Représentation graphique de l'utilisation du fonds d'intervention européen de gestion des crises en agriculture dans le cas de la prise de relais des instruments de stabilisation des revenus agricoles pour le secteur laitier

A noter que les modélisations réalisées (cf. la note technique Farm Europe “Mise en œuvre d’un fonds européen de gestion des crises en agriculture”) aboutissent à une estimation d’un **montant annuel total de subvention publique PAC de 420 millions €** (cofinancement PAC 2nd pilier de 70 %) **pour des ISR qui couvriraient 70% de la production laitière EU.**

Le fonds de gestion des crises interviendrait quant à lui lorsque l’indemnisation des ISR dépasserait celle d’un risque ayant une fréquence d’une année sur 12 dans la limite d’un risque d’une année sur 40.

Impact de cette proposition pour un producteur de lait en Allemagne :

Cette simulation est construite sous l’hypothèse de la mise en place d’un ISR unique dans le secteur laitier en Allemagne, ISR n’intégrant que la composante lait des exploitations agricoles concernées. Au regard des caractéristiques des élevages laitiers dans ce pays, trois zones typées se dégagent qui pourraient inciter à la constitution d’ISR spécifiques.

Sous l’hypothèse de ISR aux critères communs, avec une franchise de 30 % s’y appliquant :

- un tel ISR serait intervenu en appui des producteurs laitiers en 2009, 2015 et 2016 pour des aides versées respectives d’environ 42 €/T en 2009, 19 €/T en 2015 et 29 €/T en 2016.

- Le fonds européen de gestion de crises proposé aurait alors pris en charge une partie de ces versements d’aides, à hauteur de 17 €/t en 2009 et 4 €/t en 2016).

- La cotisation annuelle que les producteurs auraient été amenés à payer pour cet ISR se situant, quant à elle, à 1,55 €/t (hors frais de gestion du fonds ISR).

Pour les risques climatiques, le fonds permettrait de mettre fin aux interventions financières ponctuelles décidées dans l'urgence par certains Etats membres (selon leurs moyens financiers et leurs attentions politiques) en cas de catastrophes climatiques. Le fonds n'aurait pas vocation à prendre le rôle des réassureurs, mais à alléger le coût global de l'Assurance Récolte en réduisant le coût de la réassurance (coût reporté dans les primes d'assurance payées par les agriculteurs). Il favoriserait le développement de cet outil dans l'ensemble de l'Union européenne.

Pour garantir rigueur au dispositif et partager les coûts de la réassurance entre public et privé, l'accès y serait restreint à la condition que la moitié de l'indemnité versée soit issue de fonds privés (assurance ou réassurance). La figure 3 résume l'utilisation du fonds de gestion des crises en agriculture dans le cas de la réassurance de l'assurance climatique.

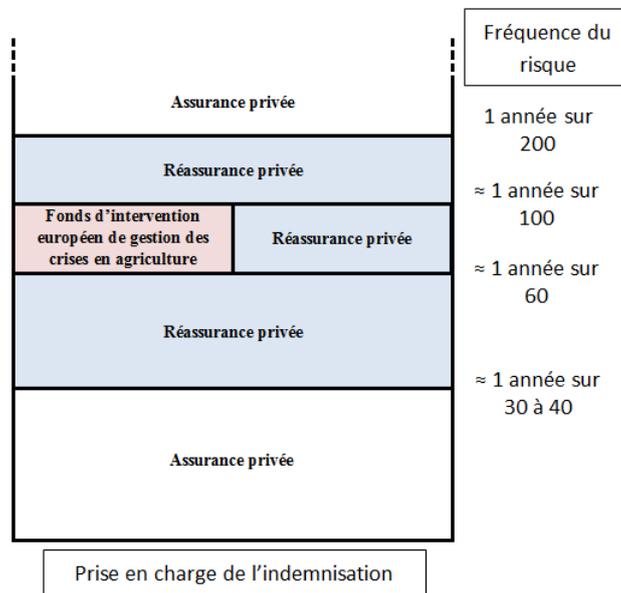


Figure 3 : Représentation graphique de l'utilisation du fonds d'intervention européen de gestion des crises en agriculture dans le cas de la réassurance de l'assurance climatique

Pour couvrir 70 % des productions européennes des secteurs céréales, cultures industrielles, pommes de terre, vin et fourrages, le montant total du cofinancement PAC à 70% des primes d'assurance s'élèverait alors à 3 847 millions d'euros par an.

Le fonds européen de crise agirait alors en réassurance partielle pour des événements de fréquences comprises entre 1/60 et 1/100. La mutualisation de ce risque de réassurance au niveau européen limitant les montants financiers de précaution à mettre en place.

<u>Niveaux de pertes moyennes par types de cultures susceptibles de déclencher la réassurance pour aléas climatiques par le fonds de crise</u>		
Céréales : 27,14 %	Cultures industrielles : 27,14 %	
Pommes de terre : 28,33 %	Vignes : 31,05 %	Plantes fourragères : 33,26 %

Par construction des modes d'intervention du fonds européen de gestion des crises agricoles, tout risque d'effet d'aubaine est écarté :

- 1) s'agissant de l'intervention en réponse à des aléas climatiques graves, le fonds ne viendrait prendre le relai des assurances climatiques que pour un niveau d'aléas graves, donc nettement après le déclenchement normal de compensations supportées en totalité par les assureurs privés. Cette action de relai en second rang et pour uniquement 50 % de la part supportée par les systèmes de réassurance pour les niveaux d'aléas compris entre 170% et 230 % du ratio compensations à verser/primes payées, exclut tout risque de recherche d'effet d'aubaine et de distorsion du dispositif.
- 2) s'agissant de l'intervention en réponse aux aléas forts de marché par prise de relai des IST pour des crises de récurrence supérieure à un niveau fixé, ce dispositif n'encouragera aucunement des comportements individuels irresponsables de prise de risque, car il n'intervient qu'en complément des outils ISR mis en place par des filières et dont les paramètres ont été validés par les Etats membres, et en aucun cas en substitution. Par ailleurs, un tel dispositif doit interdire toute aide publique qui viendrait en remplacement des compensations payées par les ISR pour des agriculteurs ayant fait le choix de ne pas adhérer à un ISR. A l'inverse, le soutien de second rang apporté par le fond mutuel pourrait être apporté tant aux agriculteurs sous ISR qu'à ceux non couverts par un ISR dans la région et la filière en crise.
- 3) S'agissant des mesures exceptionnelles de marché qui pourraient être décidées à l'image de la mesure de réduction volontaire de production laitière mise en place en 2016, elles doivent viser à rééquilibrer les niveaux d'offre/demande et en aucun cas apporter une aide complémentaire au revenu sans contrepartie, aide qui alors saperait les outils privés de gestion des risques renforcés par l'Omnibus financier et confirmés à l'article 70 de la proposition de règlement sur les plans stratégiques nationaux.

A noter s'agissant de la compatibilité de la mesure proposée avec les engagements de l'UE à l'OMC, le fonds répond aux règles OMC de la boîte verte pour les mesures avec franchise de 30% et indemnisation ne dépassant pas les 70% de pertes et pour les autres mesures est exempté des engagements de réduction de la boîte orange (ou AMS)

Le fonds devrait être doté d'un capital de 1,7 milliard d'euros, niveau qui permettrait de faire face à des situations de crises pouvant apparaître dans différents secteurs agricoles et financer les actions liées de manière adéquate. Cette dotation peut être envisagée, soit au premier jour de la création du fonds, par décision des chefs d'Etats et de

gouvernements dans le cadre des discussions sur le cadre financier européen 2021-2028, soit, à défaut, de façon progressive entre 2021 et 2023.

Dès lors que le fonds serait sollicité, il serait ré-abondé l'année ou les années suivantes à raison de 400 millions € par an et dans la limite d'un montant total du fonds de €1,7 milliard. Ce niveau se compare favorablement aux 2,8 milliards d'euros que l'UE a dépensés pour faire face à la seule crise laitière dernière. Si ce Fonds avait été opérationnel, les dépenses auraient été beaucoup plus faibles.

Ce montant de €1,7 milliard a été établi au regard de l'expérience des crises passées et des actions qui eussent été à financer si un tel fonds avait existé, en prenant en compte que :

- des crises climatiques sont de nature plus systémiques quand elles surviennent
- si des crises de marché peuvent exister une même période dans plusieurs secteurs, la probabilité que tous les secteurs agricoles soient affectés en même temps est statistiquement faible.

Dès lors, il apparaît pertinent et d'une sécurité suffisante que le fonds ait en réserve l'équivalent de 4 années d'actions à mener – alors même que le risque d'une suite continue de telles crises est faible - à raison de :

- Réassurance des assurances climatiques (dotation annuelle de précaution de 150 M€/an au fonds de gestion des crises),
- Prise de relai des instruments de stabilisation des revenus agricoles (dotation annuelle de précaution de 135 M€/an au fonds de gestion des crises)
- Mesures de rééquilibrage offre/demande (dotation annuelle de précaution de 130 M€/an au fonds de gestion des crises)
- avec un montant de 5 M€/an supplémentaires pour financer les dispositifs de communication sur les outils de gestion de risques, la recherche et le développement sur les risques en agricultures en Europe.

La solidarité et la mutualisation permettent une efficacité économique qui est un fondement de la politique européenne agricole, mise en avant lors de la création de la PAC.

NB : Dans ce schéma, les mesures traditionnelles de crises telles que l'intervention publique et l'aide au stockage privé doivent continuer à être financés en plus de ces crédits, comme elles sont aujourd'hui financées hors de la réserve de crise. A noter toutefois que l'utilisation à propos de mesures de rééquilibrage (donc avec des déclenchements rapides et ciblés) réduira considérablement le besoin de recourir à une politique de stockage publique.