



# Cap sur la Pac 2020

## Table ronde n°3

### Gérer les aléas et responsabiliser les acteurs

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

#### A. Contexte

L'activité agricole est confrontée à des risques climatiques et sanitaires qui touchent de nombreuses filières et régions. Le montant annuel des dommages liés à des incidents climatiques pour les agriculteurs français peut être estimé à 1,5 milliard d'euros, et augmentera probablement à l'avenir, dans un contexte de changement climatique qui emportera des conséquences tant en terme de fréquence que d'ampleur des événements extrêmes. Les risques d'introduction et d'établissement de maladies animales ou d'organismes pathogènes des végétaux suivent également une tendance à la hausse, liée à l'augmentation des flux et échanges commerciaux et au changement climatique.

Enfin l'agriculture européenne est également plus que jamais ouverte sur le monde et donc de plus en plus fortement soumise à la volatilité des marchés.

Ces risques de marché et de production génèrent des variations parfois importantes des revenus des exploitations agricoles. Ainsi en moyenne, chaque année sur la période 2011-2015, 25 à 40 % (selon les orientations technico-économiques) des exploitations agricoles enregistrent une baisse de revenu disponible par rapport à leur moyenne quinquennale supérieure à 30 %.

## B. Les réponses apportées par la PAC actuelle

---

Diverses mesures existent dans la PAC, mais elles ne permettent pas toujours de répondre aux enjeux. Les mesures de la PAC doivent être analysées à l'aune des risques qu'elles sont sensées couvrir. Ces risques peuvent être répartis en trois catégories, selon l'ampleur des pertes qu'ils génèrent :

- les risques de faible ampleur peuvent et doivent être gérés par l'exploitation ou la filière ;
- les risques intermédiaires peuvent être gérés par les assurances, les outils de gestion de marché ou par les fonds de mutualisation, outils si nécessaire encadrés sur le plan réglementaire et soutenus par la puissance publique ;
- les risques majeurs ou catastrophiques nécessitent une intervention directe et rapide de la puissance publique.

### 1) Les risques de faible ampleur

Cette catégorie de risque a vocation à être intégrée par les acteurs économiques eux-mêmes, par le biais de réserves de précaution individuelles pouvant être mobilisées en cas de besoin mais aussi par la contractualisation, la mutualisation des risques au sein des filières ou par des efforts de renforcement de la compétitivité des structures pour réduire les coûts et donc la vulnérabilité en situation de marché défavorable.

Dans un contexte de concurrence mondialisée, le soutien de base au secteur agricole à travers les paiements directs constitue un premier outil de garantie du revenu pour les agriculteurs et contribue à la résilience des exploitations agricoles.

Le second pilier de la PAC permet aussi d'accompagner la mise en place de certaines démarches préventives qui encouragent la transition vers des systèmes de production plus résilients (mesures agro-environnementales et climatiques, accompagnement des investissements...). L'organisation des filières et la contractualisation, soutenues et favorisées via les outils actuels du développement rural et de l'organisation commune de marché (dérogations au droit de la concurrence, organisation économique), permettent également de réduire la vulnérabilité des exploitations agricoles.

### 2) Les risques de moyenne ampleur

Les mesures de gestion des risques du développement rural permettent de faire face à des niveaux de risques intermédiaires en soutenant trois instruments :

- les assurances couvrant les pertes de production liées à des phénomènes climatiques défavorables, à des maladies animales, à des organismes nuisibles aux végétaux ou à des incidents environnementaux ;
- les fonds de mutualisation indemnisant les agriculteurs pour les pertes économiques liées à des phénomènes climatiques défavorables, à des maladies animales, à des organismes nuisibles aux végétaux ou à des incidents environnementaux ;
- les fonds de mutualisation fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus – dits « instruments de stabilisation des revenus (ISR) ».

Au niveau français, dans la continuité des dispositifs mis en place lors de la précédente programmation, le choix a été fait de mobiliser les assurances pour les risques climatiques (assurance récolte), et l'outil fonds de mutualisation pour les risques sanitaires et les incidents environnementaux.

L'assurance récolte pour les risques climatiques : l'assurance multirisque climatique – ou assurance récolte - fait l'objet d'un soutien public avec un développement du marché afférent depuis 2005 en France et depuis plus longtemps dans d'autres États membres. Le soutien public a contribué au développement de l'assurance récolte, qui a su s'imposer, avec 26 % des surfaces en culture (hors prairies) couvertes par un contrat multirisque climatique en dix ans et un taux de fidélisation élevé. Cependant, le taux de couverture doit encore être amélioré : il est très variable d'une filière à une autre et tend à stagner.

Le fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnementale (FMSE) est l'unique fonds de mutualisation ayant reçu l'agrément des pouvoirs publics. Il est géré sous forme d'association loi 1901 à laquelle est affilié l'ensemble des agriculteurs du territoire national métropolitain. En cas d'incident, il indemnise après expertise tout agriculteur affilié dont l'outil de production est affecté selon les critères d'éligibilité définis. Une aide publique rembourse ensuite une partie des indemnités versées (jusqu'à 65 %) au fonds de mutualisation.

Le cas de l'instrument de stabilisation des revenus : la France a fait le choix de ne pas mettre en œuvre cet instrument au niveau national au cours de la période 2015-2020 notamment pour ses difficultés de mise en œuvre opérationnelle.

Certains outils de l'OCM participent également à la gestion des risques de moyenne ampleur. Ils permettent de prévenir et gérer les aléas de marché et peuvent être déclenchés de façon graduelle : mesures sectorielles de gestion des marchés (stockage privé, stockage public en fonction des secteurs, mais aussi des programmes opérationnels fruits et légumes (retraits...)).

Mis en œuvre sous certaines conditions, les outils de l'intervention publique et du stockage privé sont globalement efficaces, lorsqu'ils visent à corriger un déséquilibre conjoncturel entre l'offre et la demande sur le marché (lié par exemple à la saisonnalité de certaines productions), en jouant sur le niveau de l'offre et en retirant des quantités du marché. Régulièrement activés (lait, viande porcine), ils ont pu démontrer leur efficacité même s'ils peuvent également induire des comportements opportunistes des acteurs économiques.

### 3) Les risques majeurs

Les articles 219 à 222 de l'OCM doivent permettre en principe de répondre aux risques majeurs par le déclenchement de mesures exceptionnelles. Quelques exemples de mesures mises en œuvre par ce biais :

- une planification temporaire de la production laitière a été décidée au niveau européen en 2016. Elle a été le signe d'une prise de conscience à l'échelle de l'UE de la nécessité d'adapter l'offre à une demande réduite. Elle a permis de déboucher au plan européen sur la mesure de réduction volontaire de la production laitière (aide européenne pour les quantités non produites) ;
- un dispositif a été activé en France par exemple dans le cadre des crises d'influenza aviaire en 2016 et 2017. Il permet d'apporter une contribution financière européenne au dispositif de soutien mis en place en France pour indemniser les pertes de non production des producteurs de palmipèdes et d'autres volailles, qui résultent des mesures sanitaires mises en place.

Pour le financement des risques de très grande ampleur, une **réserve de crise** est prévue au niveau européen. Faute de consensus au niveau européen la réserve de crise n'a jamais été activée depuis son instauration et a donc fait annuellement l'objet d'un reversement aux bénéficiaires des paiements directs.

Les récentes crises traversées par le secteur agricole et le déclenchement à plusieurs reprises d'aides exceptionnelles ont montré le besoin d'une plus grande réactivité de certains outils de gestion des risques de la PAC actuelle, notamment ceux de l'OCM. De même, l'articulation des outils et le délai de déclenchement des dispositifs d'aides de crise pourraient être revus dans l'objectif d'une couverture plus efficace de l'ensemble des aléas auxquels sont confrontés les agriculteurs. En particulier, le manque de données permettant d'anticiper des crises dans le cadre d'observatoires de marchés sectoriels plus performants a ralenti le processus de prise de décision au niveau européen.

## C. Éléments de questionnement sur la prochaine PAC

Plusieurs pistes de réflexion peuvent être poursuivies en vue de la prochaine PAC :

- 1) [En lien avec les discussions des deux premières tables rondes], comment les outils de la PAC peuvent-ils participer à un renforcement de la résilience intrinsèque des systèmes de production agricoles et agroalimentaires face aux risques récurrents et de faible ampleur ?
- 2) Quels types de risques doivent prioritairement être gérés par la PAC ? Quels sont les outils de gestion des risques à promouvoir en priorité ?
- 3) Comment les outils mis en œuvre peuvent-ils favoriser des choix responsables des acteurs économiques, de l'amont à l'aval des filières, aussi bien dans le cadre de la gestion des systèmes de production agricoles et agroalimentaires que dans l'élaboration de stratégies de filières pertinentes ?
- 4) Comment s'assurer, dans un souci d'efficacité et de cohérence des politiques menées, d'une bonne articulation de l'ensemble des outils disponibles, notamment entre les outils de prévention, de gestion des risques et de gestion des crises ?

