

L'actualité du risque et les attentes des agriculteurs

La réalité du risque a manifestement envahi l'actualité agricole. Cette réalité est d'autant plus difficile à définir, à cerner, à gérer qu'elle est multiple. Le risque ne peut en effet se conjuguer au singulier, tant les formes de risques se sont multipliées et parfois accumulées ces dernières années. Les agriculteurs sont donc appelés non seulement à reconnaître les risques, à les intégrer dans leurs stratégies de production, de commercialisation, mais aussi à les gérer. Panorama d'une thématique au centre de l'économie agricole.

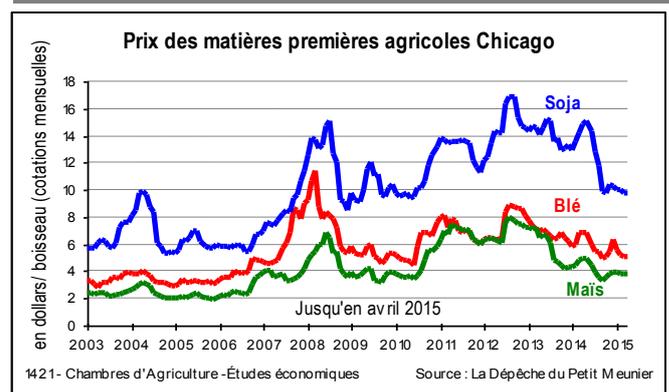
Contacts : Claire-Isabelle ROUSSEAU et Thierry POUCH

Il est sans doute banal d'indiquer que le risque est inhérent à l'acte économique. Lorsqu'une décision d'investir pour remplacer un équipement frappé d'obsolescence est prise, on sait que l'entrepreneur court un risque de voir cette formation de capital être peu voire pas du tout rentabilisée sur une échelle de temps de plusieurs années. Les économistes se sont penchés sur cette notion de risque en économie.

Prenons deux exemples. Pour ce grand théoricien de l'innovation qu'était Schumpeter, la décision d'innover dans un environnement incertain fait courir un risque à l'entrepreneur. Pour l'économiste anglais Keynes, une incertitude radicale caractérise les comportements des acteurs économiques, entreprises ou ménages. L'actualité immédiate semble toutefois privilégier les risques liés à l'environnement, ou, dans certains cas, à la santé publique.

Il serait pourtant paradoxal d'opposer les types de risques, tant ils apparaissent désormais imbriqués. Pour le secteur agricole, l'imbrication peut se mesurer par le caractère systémique du risque. Les mutations structurelles qu'implique le changement climatique s'articulent à la croissance des besoins alimentaires mondiaux, lesquels sont eux-mêmes porteurs de tensions sur les disponibilités futures de terres et des ressources agricoles. Plus récemment, une violente crise économique et financière a amplifié le risque encouru par les agriculteurs, puisqu'elle a fragilisé les résultats de certains d'entre eux et les a précipités dans une phase de volatilité des prix rarement connue auparavant (figures 1 et 2).

Figure 1



Cette imbrication de risques contribue dans le meilleur des cas à vulnérabiliser les exploitations agricoles, ce qui appelle des dispositifs de gestion des risques, et au pire forme une remise en question fondamentale du paradigme agricole antérieur, exposant les agriculteurs à répondre à la montée des risques par de l'innovation, perspective qui n'est plus *stricto sensu* du registre du risque, si ce n'est sur le long terme, dans la mesure où l'innovation, conditionnant des investissements lourds, constitue un pari sur l'avenir.

Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture

9 avenue George V
75008 Paris
Tél : 01 53 57 10 10
Fax : 01 53 57 10 05
Email : accueil@apca.chambagri.fr
REPUBLIQUE FRANÇAISE
Établissement public
Siret 180070047 00014
www.chambres-agriculture.fr



Avec la participation financière du CasDAR

Avec la contribution financière du compte d'affectation spéciale «développement agricole et rural»

Définir le risque et en dresser une typologie

Le secteur agricole est sans doute l'un de ceux qui est le plus exposé à des situations de risques, dans la mesure où il peut les cumuler. De plus, le risque n'est désormais plus associé au seul danger. Il est vu comme porteur de dommages pouvant concerner les résultats économiques de l'exploitation, la santé des animaux d'élevage, la toxicité des produits utilisés pour produire des denrées... La maîtrise des risques constitue par conséquent une dimension centrale de l'activité de l'exploitant agricole. D'où l'implication de plusieurs acteurs pour établir des outils de protection des agriculteurs et de leur revenu. Encore faut-il que les risques que l'on souhaite maîtriser soient probabilisables, sinon, les acteurs concernés entrent dans ce que l'on appelle l'univers de l'incertitude, bien plus complexe à gérer.

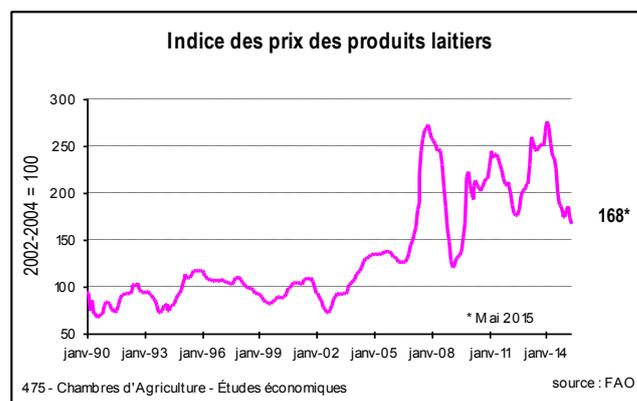
Partant de cette distinction fondamentale entre risque et incertitude, la définition du premier peut s'établir comme suit : un risque émane d'un événement aléatoire, pouvant porter préjudice à un facteur de production, au prix, au revenu, et plus généralement, aux conditions de la production de biens agricoles. Il existe plusieurs types de risques :

- ◆ Le risque climatique et sanitaire (le rendement des cultures forme l'une des variables pouvant être affectées) ;
- ◆ Le risque de marché (variations des prix des intrants et des produits finis commercialisés sur un marché) ;
- ◆ Le risque financier (la conduite de la politique monétaire se répercute sur la formation des taux d'intérêt ou sur les volumes de crédits accordés aux agriculteurs) ;
- ◆ Le risque humain (santé de l'agriculteur), professionnel (incidences sur l'exploitation de destructions partielles ou totales de l'outil de production) ;
- ◆ Risque institutionnel (mutations de la politique agricole mais aussi de la politique économique globale, dans ses dimensions budgétaires, fiscales, monétaires...)
- ◆ Risque géopolitique désormais (embargo russe).

Les risques auxquels s'exposent les agriculteurs peuvent être aussi uni- ou multidimensionnels, indépendants ou systémiques. Dans le premier cas, il s'agit de préserver les variables prises individuellement comme le rendement, le coût de production, le prix payé au producteur... Dans le cas des risques multidimensionnels, l'agriculteur est en face d'une combinaison de risques, dont les conséquences sur le résultat net de l'exploitation peuvent être préjudiciables.

L'indépendance d'un risque signifie que tous les agriculteurs ne sont pas concernés ou exposés aux mêmes types de risques et au même moment. Les demandes d'outils de gestion des risques sont donc dans cette configuration, différenciées. Si tous les agriculteurs connaissent le même type de risque, on parle alors de risque systémique, qui appelle des mesures de politiques publiques adaptées, afin de contenir les pertes financières de l'agriculteur et la menace d'une disparition de l'exploitation.

Figure 2



C'est pourquoi il est indispensable d'élaborer et de détenir un large éventail d'outils de gestion des risques, relevant à la fois de l'exploitant agricole lui-même, d'organismes privés et publics. Il peut s'agir d'outils émanant d'institutions régionales, nationales, voire européennes. On sait d'ailleurs que, dans le cadre du FEADER de la PAC, l'une des priorités est de promouvoir la gestion des risques. Dressons un premier panorama des outils disponibles.

Face à ces risques, les entreprises agricoles peuvent participer à la sécurisation de leur exploitation

D'abord en agissant sur la production elle-même. En prévention de risques occasionnant une perte de rendement ou de qualité (risques climatiques, risques sanitaires,...), l'exploitant dispose d'une marge de manœuvre pour adapter son système de production ou les techniques utilisées. D'une manière générale, la diversification des productions permet de limiter l'impact d'un aléa sur l'exploitation. En outre, les aléas climatiques étant localisés géographiquement, le morcellement des surfaces permet de réduire la probabilité que l'ensemble des cultures soient touchées par un aléa donné. Le choix de variétés végétales ou de races animales adaptées à l'environnement pédoclimatique est également déterminant. Les solutions techniques sont diverses pour se protéger d'un risque particulièrement sensible pour une exploitation ou une production donnée :

- ◆ Contre le gel : couverture des plantes (réduction des pertes de chaleur par le sol), chauffage, micro-aspersion, travail du sol (réduction de la conduction thermique) ;
- ◆ Contre la grêle : filets para-grêle, ensemencement des nuages au iode d'argent, canons anti-grêle, choix de l'orientation des rangs en arboriculture ou en vigne ;
- ◆ Contre la sécheresse : irrigation ;
- ◆ Contre la propagation des maladies animales : mesures de prophylaxie, désinfection des locaux ;
- ◆ Contre la propagation des maladies végétales : utilisation raisonnée des produits phytosanitaires.

Ces solutions techniques sont cependant orientées vers la prévention d'un aléa climatique donné et souvent efficaces sur certaines productions en particulier. De plus, elles peuvent représenter un investissement conséquent et ne garantissent pas toujours un résultat.

Face aux risques économiques, le recours à des contrats pour sécuriser la commercialisation peut être enclenché. La contractualisation entre l'amont et l'aval peut réduire les effets de la volatilité des prix et donner de la visibilité aux exploitants sur les débouchés (volumes commercialisés, durée d'engagement...). Elle réduit en cela la vulnérabilité des entreprises face aux principaux risques économiques. La nouvelle PAC et la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche française de 2014 mettent ainsi l'accent sur la coordination des filières et incitent les producteurs à s'organiser (organisations de producteurs, interprofessions) et à contractualiser (exemple : obligation de la contractualisation laitière depuis le « Paquet lait » en 2012)¹. On peut distinguer plusieurs types de contrats de commercialisation : *contrats à prix de vente moyen (pool contract)*, *contrats à prix ferme avant la récolte (forward contract)* ou à la récolte (*spot*) et *contrats à prix indexé*. Ces contrats fournissent aux producteurs des garanties différentes qui ont trait à la sécurisation du prix, à la sécurisation du débouché ou à d'autres composantes telles que la rapidité du paiement après livraison (crucial dans les exploitations les plus endettées par exemple).

En France, la contractualisation est à la fois ancienne et fréquente en aviculture (95 % de la production de volaille de chair et 50 % de la production d'œufs de consommation font l'objet de contrats) mais encore limitée dans d'autres secteurs. Historiquement, les coopératives ont principalement signé avec les producteurs des *contrats à prix de vente moyen*. Les autres types de contrats sont moins utilisés et ce sont principalement les acteurs des filières (coopératives, industriels) qui y ont recours plutôt que les agriculteurs directement. De plus, tous les contrats ne sont pas encore développés pour l'ensemble des filières : par exemple, les contrats de gestion du risque-prix sont inexistants dans les filières animales mais largement développés dans les filières céréalières.

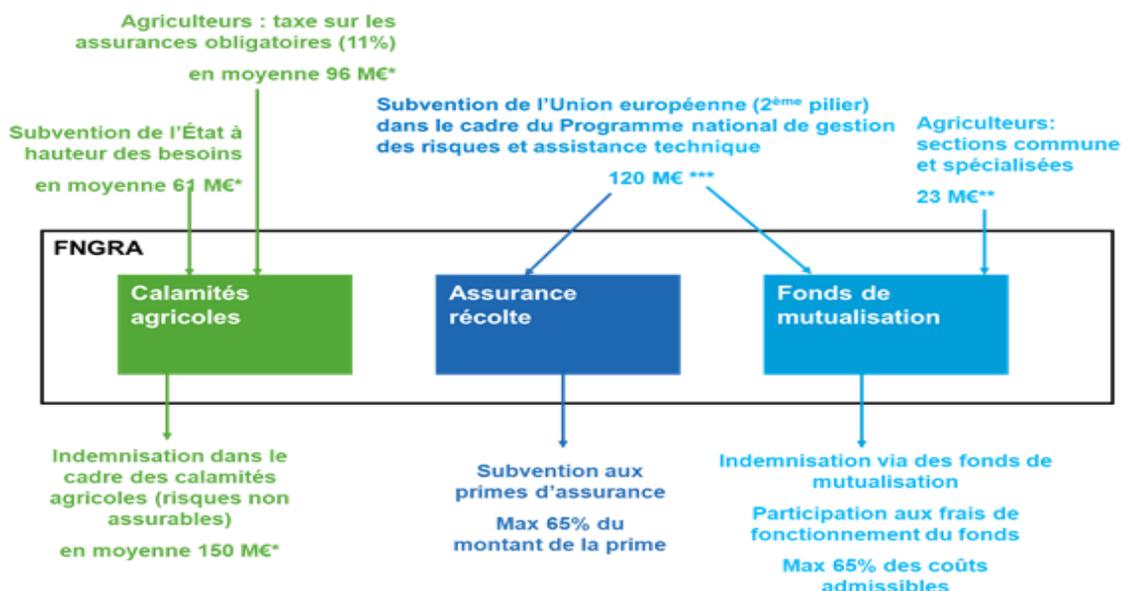
Les politiques publiques française et européenne interviennent a posteriori dans la gestion du risque

Les politiques publiques communautaire et nationale ont axé leur action sur la gestion des effets du risque a posteriori. En France, la gestion des risques est du ressort du Fonds national de gestion des risques. Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) est alimenté par les pouvoirs publics et par les professionnels via une contribution additionnelle aux primes d'assurance (pour les contrats d'assurance dommages aux matériels et bâtiments et responsabilité civile). L'intervention du FNGRA est répartie suivant 3 sections : l'indemnisation en cas de calamités agricoles, le soutien à l'assurance récolte et le soutien aux fonds de mutualisation (figure 3).

Le dispositif des calamités agricoles indemnise les dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à un aléa climatique publiquement reconnu. Sont ainsi indemnisées des pertes de récoltes et des pertes de fonds (sols, cultures, bâtiments, cheptel). Pour les pertes de récoltes, ne sont indemnisées que les pertes supérieures à 1000 €, au-delà d'un double seuil de 13 % de la valeur du produit brut théorique de l'exploitation et de 30 % de la production physique théorique par culture (ou à 42 % pour les productions bénéficiant d'une aide directe). Pour les pertes de fonds, les dommages doivent être au minimum de 1000 € pour être éligibles.

L'aide à l'assurance récolte consiste en une somme versée aux agriculteurs à hauteur de 65 % du montant de leur prime d'assurance multirisque climatique. Le budget de cette subvention provient de l'Union européenne (2^{ème} pilier de la PAC). A partir de la rentrée 2015, les assureurs devraient proposer une nouvelle offre de contrats d'assurance récolte « socle », destinés à indemniser des pertes de plus de 30 % de rendement dans toutes les productions en cas de « coup dur » subi suite à un aléa climatique.

Figure 3 Modalités de fonctionnement du FNGRA



Sources : *bilan financier du FNGRA 2000-2013, **bilan financier du FMSE 2014, *** plan de financement du PNGRAT 2015

Enfin, le **Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE)** est dédié à l'indemnisation de pertes économiques découlant d'une maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental (épisode de pollution, contamination ou dégradation de la qualité de l'environnement). Les indemnités sont financées par une cotisation professionnelle (à hauteur de 35 % minimum) et par des crédits publics nationaux et européens (à hauteur de 65 % maximum). A titre d'exemple, la cotisation à la section commune (concernant tous les secteurs de production) est de 20 € par an par exploitant agricole. Le taux d'indemnisation des pertes est en proportion des ressources du fonds et de ses sections spécialisées.

Examinons maintenant le cas de la **déduction fiscale pour aléas**. La déduction pour aléas (DPA) est une *épargne de précaution* défiscalisée : elle permet de placer une partie du bénéfice agricole sur un compte d'affectation, puis de déduire le montant considéré du revenu imposable. Cet outil vise à lisser les revenus imposables en déduisant une partie du bénéfice les bonnes années, et en réintégrant cette épargne dans le résultat les mauvaises années. Le montant maximal pouvant être déduit du bénéfice agricole est calculé de manière commune avec un autre outil fiscal : la déduction pour investissement (DPI). Le montant commun est de 27 000 € par exercice et le cumul des déductions des années antérieures est limité à 150 000 €.

Pendant une durée de 7 ans, l'épargne peut être utilisée dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques avant réintégration au résultat imposable. Le champ d'utilisation de la DPA couvre :

- ◆ *paiement des primes et cotisations d'assurance ;*
- ◆ *compensation d'une baisse de revenu liée à la baisse de la valeur ajoutée lors d'un aléa économique ;*
- ◆ *règlement des dépenses afférentes à un aléa assuré (dans la limite de la franchise) ou non assuré reconnu (calamité agricole, catastrophe naturelle) ;*
- ◆ *acquisition de fourrages de précaution.*

Qu'en est-il maintenant de la **boîte à outils communautaire de gestion des risques et des crises** ? La gestion des risques a fait l'objet de discussions au niveau européen depuis le début des années 2000. Depuis le Bilan de santé de la PAC en 2008, cette thématique fait partie intégrante de la PAC. Le règlement communautaire permet aux Etats-membres de dispenser une aide destinée à la gestion des risques couvrant trois instruments : l'assurance récolte, les fonds de mutualisation et les instruments de stabilisation des revenus. La France a choisi d'utiliser ces dispositions à partir de 2010 pour les assurances récolte et à partir de 2011 pour le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental comme détaillé dans la figure 3.

Par ailleurs, la PAC met à disposition un outil communautaire complémentaire destiné spécifiquement à gérer les crises, c'est-à-dire les événements à caractère exceptionnel par leur durée et/ou par leur intensité. Cet outil est défini au sein du règlement « OCM unique » et a été renforcé dans la PAC 2014-2020. En cas de déséquilibres ou de perturbations de marché, plusieurs circonstances permettent d'activer des mesures d'urgence : déséquilibres/perturbations du marché, maladies animales, perte de confiance du consommateur ou crises exceptionnelles. Ces mesures d'urgence sont du ressort de la Commission européenne à la demande des Etats membres. La Commission peut alors procéder à une extension ou une modification des mesures d'intervention (aide au stockage privé, intervention publique), à la mise en place des restitutions à l'exportation et/ou à la suspension des droits à l'importation. Si ces mesures sont insuffisantes, la Commission peut en outre adopter des actes d'exécution qui dérogent au règlement communautaire ou adopter des actes d'exécution immédiatement applicables. Elle peut également autoriser temporairement les accords, décisions et pratiques concertées entre organisations de producteurs ou associations ou organisations interprofessionnelles reconnues. Ces mesures sont financées par une réserve de crises, annualisée, et financée chaque année à hauteur de 400 M€ par prélèvement sur les droits au paiement de base.

Enfin, il ne faut pas oublier que les aides directes issues du premier pilier de la PAC (droits à paiements de base) constituent un complément de revenu destiné à renforcer la viabilité des entreprises agricoles et donc à les sécuriser face à l'ensemble des risques auxquels ils sont exposés.

Des outils qui méritent d'être complétés pour couvrir une gamme de risques plus larges

Le dispositif des calamités agricoles présente certaines limites : un taux d'indemnisation limité (de 20 à 35 % en fonction du type de perte), une procédure longue, un cadre réglementaire strict ne permettant pas d'indemnisation hors d'une zone de reconnaissances du sinistre les récoltes en grandes cultures ont été déclarées assurables en 2010, les vignes l'ont été en 2011. Ces cultures ne sont donc plus éligibles au dispositif des calamités pour des pertes de récolte. Le développement des assurances n'est pas encore jugé suffisant pour compenser la diminution des pertes éligibles aux calamités : selon les cultures, le taux de couverture par une assurance multirisques climatique ne dépasse pas 30 % (28 % en grandes cultures, 15 % en viticulture, 8 % en fruits et légumes)². Les assurances climatiques complètent donc encore imparfaitement la réduction du champ d'application des calamités agricoles.

Les travaux en cours sur un contrat socle d'assurance ayant pour but de s'assurer contre les risques climatiques à moindre prix vont dans le sens de la demande professionnelle. Toutefois, les subventions publiques sur les contrats d'assurances doivent être maintenues à un niveau satisfaisant pour permettre à chacun d'accéder à ces contrats et pour permettre une réelle montée en puissance de l'assurance.

En outre, les conditions inhérentes au contrat ne concordent pas toujours avec les spécificités des productions. Par exemple, le contrat socle n'indemniserait (dans ses garanties de base subventionnables) que les pertes de rendement, alors que les pertes en arboriculture sont le plus souvent dans des pertes de qualité.

La DPA est un instrument fiscal jugé efficace mais complexe à l'utilisation. Les Chambres d'agriculture ont le souhait de faire évoluer la DPA, instrument de gestion efficace face aux aléas climatiques et sanitaires ainsi qu'à l'instabilité croissante des marchés. Aujourd'hui, la DPA est jugée peu incitative et complexe par les agriculteurs³ : seules 5 800 entreprises y ont eu recours en 2013 pour un montant total estimé à 16 millions d'€ (Ministère de l'agriculture). Parmi les freins identifiés dans ce dispositif : des modalités de calcul (sur la valeur ajoutée) complexes pour identifier un aléa économique, une limite d'utilisation de la réserve trop courte (7 ans), une épargne forcée (à hauteur de 50 % de la déduction) excessive pour l'exploitant, des modalités de réintégration trop contraignantes (notamment sur les délais et les montants réintégrés suite à un aléa). Les réformes successives, bien qu'accueillies positivement, ont également contribué à l'instabilité du dispositif. La réforme de la DPA est considérée par le Ministère comme une priorité, alors que reprennent les assises de la fiscalité 2015.

Ce panorama des outils de gestion des risques conduit à poser le problème de leur efficacité. Les réponses sont jugées encore insuffisamment performantes au regard des défis contemporains et futurs. Les exploitations agricoles doivent en effet être en mesure de répondre à une instabilité croissante des marchés (figure 2). Les propositions sont multiples, et émanent de différentes expertises qui se sont emparées de la problématique de la gestion des crises, et, pour certaines, de l'anticipation des crises par des mécanismes plus appropriés de régulation.

Le Momagri préconise par exemple une réorientation des droits à paiements de base et des paiements verts vers des mécanismes contra-cycliques. Cette proposition part du constat que les aides découplées ne se justifient pas dans des contextes de prix hauts et peuvent se révéler insuffisantes dans des contextes de prix bas ou de crises conjoncturelles. Il est ainsi proposé de maintenir une aide découplée « qualité Europe » d'environ 75 €/ha, destinée à compenser les surcoûts imposés aux exploitations par les exigences de qualité sanitaire et environnementale européennes. Un complément d'aide peut ensuite être versé en fonction du marché : si le prix se situe dans un « tunnel de prix » correspondant aux prix de revient moyens constatés dans l'Union européenne, aucune aide supplémentaire n'est versée. Si le prix est inférieur à la limite basse de ce « tunnel » (prix plancher), une aide contra-cyclique rembourse l'écart entre le prix du marché et le prix plancher.

En-dessous d'un prix d'intervention, l'Union européenne peut même déclencher un stockage public. En revanche, si le prix du marché excède la limite haute du « tunnel », l'Union peut déstocker, voire capter une taxe de solidarité auprès des agriculteurs pour alimenter la réserve de crise.

Dans ses scénarii tendanciels pour la PAC 2020⁴, le CGAAER considère qu'une partie des programmes doit être réorientée vers la gestion des risques, dans un contexte d'instabilité croissante des prix. Dans le scénario tendanciel « Priorité à la gestion des risques », il va plus loin et propose de compléter l'offre assurantielle actuelle (axée sur la sécurisation du rendement) par un dispositif contra-cyclique permettant de sécuriser la marge des exploitations en redéployant une partie de l'enveloppe dédiée aux aides directes. L'objectif de ce système serait de stabiliser les revenus en compensant une partie des pertes de revenu en cas de pertes importantes par rapport à la marge de référence de l'exploitation (système qui s'inspire du programme canadien de stabilisation du revenu Agri-stabilité avec constitution d'une épargne de précaution à taux bonifié). Une indemnisation des pertes plus faibles (25-30 %) pourrait compléter ce dispositif, en ayant recours aux aides de *minimis* afin de contourner la règle OMC n'autorisant de subvention qu'à partir d'un seuil de pertes de 30% pour entrer dans les aides relevant de la « boîte verte ».

Il convient enfin de rappeler que dans le règlement OCM unique, l'Union européenne met à disposition un outil de gestion des risques non encore utilisé en France : l'instrument de stabilisation du revenu.

Conclusion :

La multiplication des risques doit inciter à construire des réponses qui seront d'autant plus différenciées que la diversité des risques est importante. Les agriculteurs ont par conséquent une mutation à opérer en matière de gestion des risques. Au regard de leur savoir-faire, du renouvellement des générations, ils détiennent les attributs d'un management efficace du risque. Pour autant, il ne saurait être question de leur faire porter individuellement le poids d'une gestion des risques. Les entreprises privées, comme les assurances, sont des acteurs à part entière dans ce management des risques. Dit autrement, les filières agricoles sont en phase d'élargissement, posant du coup le problème des relations entre ces acteurs. Enfin, la puissance publique doit non seulement superviser ces relations, afin de faire obstacle aux abus et aux rapports de domination qui pourraient s'avérer préjudiciables pour les agriculteurs, mais également innover en matière d'outils de gestion des risques, pour les rendre plus efficaces. Quant à la Commission européenne, elle est invitée à innover dans le même sens dans le cadre de la PAC. Il en va de l'avenir et de la pérennité des exploitations agricoles.

¹ BOUAMA-MECHEMACHE Z. et al. (2015), « Contrats et modes de coordination en agriculture », *Economie rurale*, numéro 345, janvier-février, p. 7-28

² Présentation Ministère de l'agriculture, juin 2012

³ ANDRE F., 2015. Rapport d'information n° 2722 de l'Assemblée nationale sur la fiscalité agricole du 15 avril 2015

⁴ Rapport du CGAAER n°1889, 2010. *Prospective « Pac 2020 »*.