

Gestion des risques dans la PAC

Le fonds de mutualisation des revenus

PAC

COREP 14 juin 2018

Un outil de stabilisation des revenus figurait dans la boîte à outils de la PAC 2015-2020. Il s'agissait d'un fonds qui lisse les chutes de revenu contre cotisations pour les exploitations. Aucun Etat-membre ne l'a mis en place. Quelques exemples nord-américains existent. Les discussions sur la PAC après 2020 remettent le sujet à l'ordre du jour et donnent la possibilité aux Etats-membres de l'inclure dans leur plan stratégique PAC.

Une création de la dernière réforme de la PAC en 2015

L'ISR : Instrument de Stabilisation des Revenus est défini pour la première fois réglementairement dans la PAC 2015-2020. Depuis sa création, il n'a pas été mis en application, bien que certains Etats-membres (Italie, Hongrie) l'aient défini dans leur programme de développement rural.

A partir de janvier 2018, le règlement Omnibus change certains points du règlement.

Fonctionnement de l'ISR tel qu'il a été créé dans les règlements de 2015

Un fonds public de stabilisation des revenus est créé. Les assurances privées n'interviennent pas dans le processus.

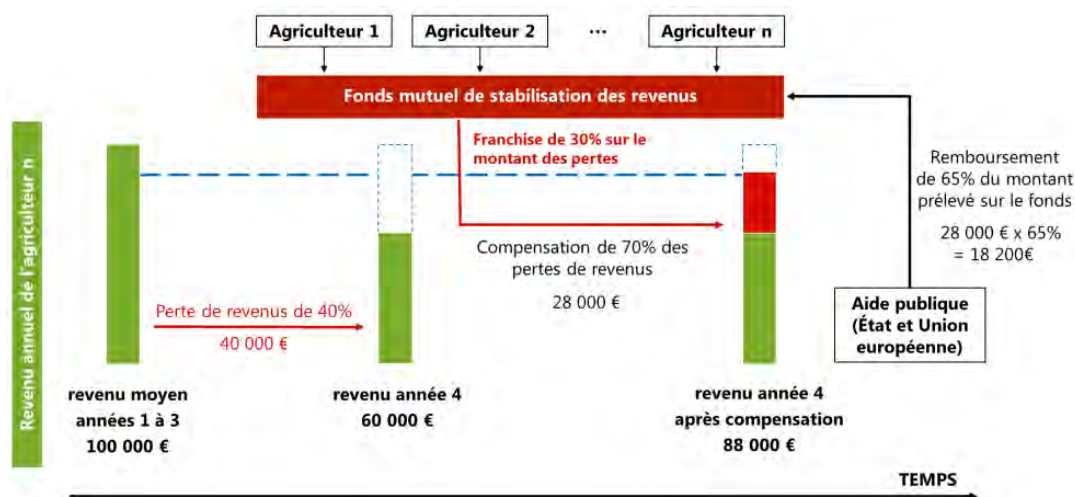
Les agriculteurs apportent 1/3 des ressources du fonds, l'UE 1/3 et l'Etat-membre 1/3.

Définition du Revenu = recettes de l'exploitation + aides publiques - coût des intrants (hors main d'œuvre). Il s'agit donc plutôt d'une marge brute.

L'indemnité compensatoire à la baisse de revenu est accordée :

- lorsque la baisse du revenu d'une exploitation est supérieure à 30 % du revenu moyen de l'exploitation (moyenne 3 ans ou olympique 5 ans) ;
- et ne peut dépasser 70 % de la perte de revenu.

Ce mécanisme implique de connaître les résultats de comptabilité des exploitations, ce qui en alourdit considérablement le mécanisme et le délai de mise en œuvre.



Source : APCA

Le règlement Omnibus assouplit le dispositif

Applicable depuis janvier 2018, le Règlement Omnibus a modifié le règlement FEADER de 2013 sur plusieurs points :

- la perte de revenu peut être évaluée par des indices collectifs (IPAMPA par exemple) ;
- le taux maximal de soutien public passe de 65 % à 70 % ;
- **possibilité est ouverte d'ISR sectoriels** portant seulement sur une production ;
- la franchise de déclenchement est abaissée à 20 % pour les ISR sectoriels (**mais pas l'ISR** couvrant plusieurs secteurs).

Des éléments chiffrés : un essai de chiffrage d'un ISR lait par l'Institut de l'Élevage

A la demande de la FNPL (Fédération Nationale des Producteurs de Lait), Christophe PERROT, économiste à l'Institut de l'Élevage, a travaillé sur un ISR basé sur l'indicateur français de marge MILC.

Une simulation rétrospective (de 2007 à 2016) a été calculée à partir des 2 300 exploitations du RICA (hors bio). L'outil fonctionne plutôt bien sur une crise brutale type 2009, où il verse 20 à 30 € /1 000 litres. Cela représente entre 300 et 600 millions de compensation, ce qui ne couvre que 25 à 40 % des pertes globales de 2009 par les élevages laitiers (source Réussir Lait janvier 2018).

PAC après 2020 : de larges possibilités laissés aux Etats-membres

La Commission européenne a rendu publics ses propositions de règlement de la future PAC le 1^{er} juin dernier. Dans le cadre des plans stratégiques qu'il incombe à chaque Etat-membre de définir, l'article 70 du règlement définit assez sommairement les caractéristiques des outils de gestion des risques utilisables par les Etats-membres : ils peuvent « octroyer des participations financières aux fonds de mutualisation, y compris aux coûts administratifs liés à leur établissement. »

Il revient aux États-membres d'établir les conditions d'admissibilité, les types et couverture des fonds de mutualisation admissibles, la méthode de calcul des pertes et facteurs déclencheurs de la compensation, les règles régissant l'établissement et la gestion des fonds de mutualisation.

Les seuls garde-fous posés sont que :

1. l'aide est accordée pour couvrir les pertes correspondant à plus de 20 % du revenu annuel moyen de l'agriculteur au cours des trois années précédentes.
2. Le taux maximal d'aide au fonds est de 70 %. Les agriculteurs devront donc financer le fonds pour 30 %.

Financement : l'UE apporte par le FEADER un cofinancement de 43 %. Reste donc à l'Etat-membre une part de 57 % (la répartition était de 50-50 dans la programmation précédente).

Fonds sectoriel pour une production : a priori le règlement laisse les Etats-membres libres de mettre en place un fonds limité à une production agricole et qui se déclencherait sur des bases collectives : estimation de revenu des exploitations laitières suite à une baisse des prix du lait par exemple.

Etude d'impact : l'étude d'impact fournie par la Commission européenne concernant cet aspect est encore incomplète. Ne figure qu'un graphique montrant que ces dernières années, entre 22 et 49 % des exploitations européennes (appréhendées à travers le RICA) a connu une baisse de revenus supérieure à 20 %. Ces chiffres sont tout à fait considérables et conduiront sans doute à ne pas descendre au taux de pertes minimales de 20 % que le règlement propose.

Share of farms with a sector income drop beyond 20% compared to the 3 previous years



Une large autonomie

On voit donc que cette proposition laisse une certaine liberté aux Etats-membres pour établir ces systèmes de fonds de mutualisation des revenus, à la condition de pourvoir au financement.

Un démarrage d'un tel fonds n'est pas envisageable à grande échelle, au vu des sommes engagées et de la complexité technique du système. Une expérimentation sur un secteur serait une voie plus réaliste.

Des expériences étrangères

- Au Canada, il existe un programme nommé « **Agristabilité** » qui se déclenche en cas de baisse de la marge de plus de 30 %. L'indemnisation est abondée par l'État. C'est un dispositif qui concerne toute l'exploitation. Les autorités canadiennes ont parfaitement aligné ces caractéristiques sur les contraintes de la boîte verte de l'OMC.
- Aux USA, depuis 2014, les élevages laitiers bénéficient d'un système d'assurance sur les marges (ventes – achats d'aliments) pour les producteurs de lait (le « **Margin Protection Program** » ou MPP-Dairy). Ces marges sont construites avec les prix à terme et ne se réfèrent pas à la moyenne des dernières années. Il existe 2 niveaux de protection et la plupart des élevages ont choisi la protection la moins élevée. 23 000 élevages sur 45 000 en ont bénéficié en 2016, représentant 75 % de la production. Le programme s'est déclenché en 2016 avec la baisse de prix du lait. 11,2 millions de dollars ont été versés pour 2016, ce qui est un niveau relativement modeste.

Quelle compatibilité vis-à-vis de l'OMC ?

L'accord de Marrakech (1994) fixe 3 critères pour qu'une assurance-revenu figure dans la boîte verte :

- la perte de revenu doit atteindre 30 % au minimum ;
- l'indemnisation ne peut dépasser 70 % des pertes de revenu ;
- le système doit couvrir toute l'exploitation et ne peut être spécifique à un produit.

A défaut, les systèmes d'assurance qui n'entrent pas dans ces critères sont comptabilisés dans la boîte orange et sont donc concernés par la réduction du soutien à l'agriculture. Toutefois, le Canada et les USA déclarent une partie de ces assurances dans l'enveloppe « de minimis » qui permet de s'exempter de réduction. Cette manœuvre est contestée.

Plus fondamentalement, vu le blocage des négociations à l'OMC, faut-il encore rester dans ce cadre ? De fait, les modifications actées dans le règlement Omnibus et les projets qui figurent dans les projets pour la PAC après 2020, empêchent de comptabiliser les sommes dépensées dans la boîte verte de l'OMC.

Pour aller plus loin

- Le projet de la Commission de règlement les plans stratégiques des Etats-membres, https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_fr
- BARDAJI I., GARRIDO A. (coord.), 2016. Parlement-européen - Rapport pour la commission AGRI - Etat des lieux portant sur les outils de gestion des risques mis en place par les Etats-membres pour la période 2014 à 2020 : cadres nationaux et européens.
- L'ISR : note Claire-Isabelle Rousseau, APCA 2016.
- Le texte de l'accord de Marrakech qui réglemente l'assurance-revenu : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag_02_f.htm#ann11

Philippe LEGRAIN

*Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie
Mis à jour le 12 juin 2018*

ANNEXE Projet de règlement Plans stratégiques juin 2018

Article 70

Outils de gestion des risques

1. Les États-membres octroient une aide aux outils de gestion des risques selon les conditions établies par le présent article et tel que précisé dans leurs plans stratégiques relevant de la PAC.
2. Les États-membres octroient une **aide au titre de ce type d'interventions afin d'encourager la mise en place** d'outils de gestion des risques aidant les véritables agriculteurs à gérer les risques concernant la production et les revenus liés à leur activité agricole sur lesquels ils n'exercent aucun contrôle, et qui contribuent à la **réalisation des objectifs spécifiques visés à l'article 6**.
3. Les États-membres peuvent notamment octroyer les aides suivantes :
 - (a) participations financières pour le paiement des primes d'assurance ;
 - (b) participations financières aux fonds de mutualisation, y compris aux coûts administratifs liés à leur établissement.
4. Les États-membres établissent les conditions d'admissibilité suivantes :
 - (a) types et couverture des régimes d'assurance et des fonds de mutualisation admissibles ;
 - (b) méthode de calcul des pertes et facteurs déclencheurs de la compensation ;
 - (c) règles régissant l'établissement et la gestion des fonds de mutualisation.
5. Les États-membres veillent à ce que l'aide ne soit accordée que pour couvrir les pertes correspondant à au moins 20 % de la production annuelle moyenne ou du revenu annuel moyen de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou de sa production moyenne triennale calculée sur la base des cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.
6. Les États-membres limitent l'aide au taux maximal de 70 % des coûts éligibles.
7. Les États-membres veillent à éviter toute surcompensation résultant de la combinaison des interventions au titre du présent article avec d'autres mécanismes publics ou privés de gestion des risques.