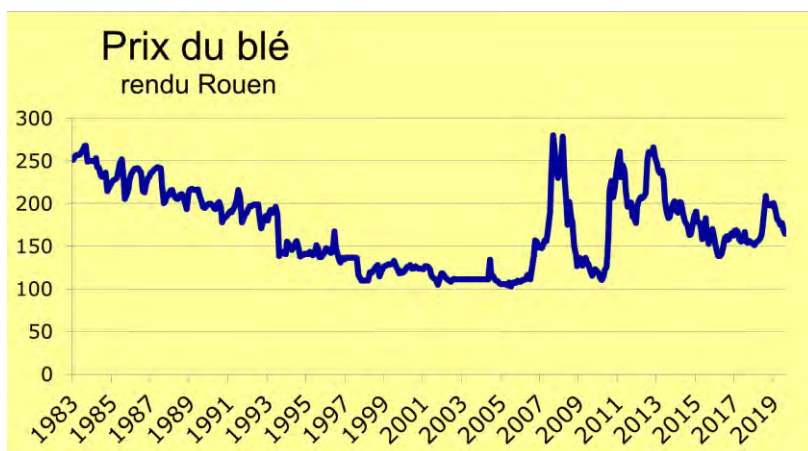


La gestion des risques est une notion récente dans la PAC. L'assurance-récolte en est l'outil le plus développé. Les propositions pour l'après 2020 renvoient les choix futurs au niveau des Etats-membres, sans en faire une priorité européenne.

La gestion des risques dans la PAC : une apparition récente

En 1962 : la priorité va à la régulation des marchés agricoles : la gestion des risques au niveau de l'exploitation est peu évoquée.

A partir de 1993 : le retrait progressif de la régulation des marchés par l'Europe provoque l'augmentation des fluctuations de prix en céréales, puis pour les autres productions. Cela induit le besoin de limiter les risques économiques dans les exploitations.



Céréales : la variabilité des prix explose à partir de 2005

En 2007 : les précurseurs : l'OCM fruits & légumes et vigne donnent la possibilité d'aider à la souscription d'assurance-récolte climatique dans ces 2 secteurs.

2009 : le bilan à mi-parcours de la PAC élargit à tous les secteurs la possibilité de financer l'assurance récolte dans le 1^{er} pilier (Article 68) : la France l'utilise à partir de 2010.

La gestion des risques dans la PAC 2014-2020

En 2014, l'expression gestion des risques apparaît dans les règlements européens du développement rural (second pilier). Les 3 mesures proposées sont d'application volontaire pour chaque Etat-membre.

Outils de gestion des risques	Nombre de pays ayant prévu de mettre en place
Assurance-récolte	12
Fonds de mutualisation	3
Instrument de stabilisation des revenus	Prévu : 3 Aucune mise en place

L'assurance-récolte : une goutte d'eau dans les aides PAC en France

L'assurance multirisque climatique a beaucoup évolué en France depuis 2010, notamment en différenciant à partir de 2016 un niveau de base (dit socle), aidé à 65 %, auquel peuvent être ajoutés 2 niveaux de garantie complémentaire (aidés à 45 et 0 %). Son taux de diffusion est proche de 25 % pour les terres labourables (30 % en Normandie) L'assurance est encore en phase de démarrage en prairies.

L'assurance-récolte mobilise une centaine de millions d'euros d'argent public par an.

Son développement a été concurrencé par le système des calamités agricoles : système purement national qui s'alimente par une taxe sur les contrats d'assurance agricole. Les calamités n'indemnisent plus les grandes cultures et la vigne.



Le Fonds Mutuel Sanitaire et Environnemental (FMSE)

Le FMSE s'est mis en place en France à partir de 2016. Son fonctionnement est maintenant bien rôdé pour des maladies mal couvertes et peu développées. La responsabilité de la lutte contre les grandes épidémies (FCO, etc.) reste de la responsabilité de l'Etat.

L'instrument de stabilisation des revenus (ISR)

Le règlement européen le définit comme des « un fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus ».

- Il n'y a pas d'intervention des compagnies d'assurance dans l'ISR.
- UE et Etat-membre aident à 65 % les cotisations des exploitations à ce fonds.
- Le fonds indemnise les exploitations quand la baisse du revenu est supérieure à 30 % du revenu annuel moyen, dans la limite de 70 % de la perte de revenu.

L'ISR n'a été mis en place dans aucun pays, car techniquement difficile et coûteux budgétairement.

Les changements du règlement Omnibus

Fin 2017, le règlement dit « Omnibus » a modifié le règlement sur la gestion des risques :

- hausse du taux de subvention maxi des dispositifs de 65 à 70 %.
- Assurance-récolte : abaissement possible du seuil de pertes de 30 % à 20 %.
- ISR : possibilité de créer des fonds de mutualisation -revenu réservés à des secteurs, ou des productions, avec un seuil de déclenchement à 20 % de pertes seulement. Utilisation possible d'indices collectifs.

Le gouvernement français n'a pas utilisé en 2018 ces souplesses acquises dans l'Omnibus, pour des raisons de coût budgétaire.

Après 2020 : dans la proposition de Phil HOGAN

C'est l'article 70 du projet de règlement Plans Stratégiques : La gestion des risques doit être définie par les Plans Stratégiques Nationaux, mais avec une large autonomie des Etats-membres.

- Reprise des mesures de l'assurance-récolte et des fonds de mutualisation (sanitaire ou revenu).
- Pertes de récolte ou de revenu d'au moins 20 % et taux aide maxi 70 % (identique à l'Omnibus)
- La notion de fonds de mutualisation par secteur ou production n'est pas évoquée, la notion d'assurance-revenu collectif, par secteur, par indices collectifs, n'est plus évoquée.

L'Étude d'impact réalisée par les services de la Commission chiffre à 30 % la proportion des exploitations concernées par une baisse de + de 20 % de revenu chaque année, ce qui génère un coût budgétaire très élevé.

Parlement et Ministres : qu'en disent-ils ?



Parlement européen - amendements de la Comagri avril 2019 :

- caractère optionnels des systèmes pour les Etats.
- Réintégration des indices collectifs de déclenchement des outils.
- Précision sur les 2 types de fonds de mutualisation : sanitaire et revenu.



Conseil des Ministres - conclusions de juin 2019 :

- dérogation à l'obligation de mise en place pour les Etats si des dispositifs nationaux existent.

Mise en œuvre du règlement

Suite aux retards dans le calendrier de la réforme, une ou 2 années transitoires sont prévues pour les aides directes des 1^{er} et 2nd piliers, les aides actuelles à la gestion des risques seront concernées.

L'anti-modèle nord-américain

Les propositions actuelles de la Commission ne font pas le choix d'une réorientation massive des budgets vers les instruments de la gestion des risques : la base de la politique agricole de l'Europe resterait des paiements découplés ; à l'inverse des USA et du Canada, où la part des dépenses pour la gestion des risques (assurances récolte, marge, chiffre d'affaires) y est beaucoup plus importante.

Pour en savoir plus

- 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.

Philippe LEGRAIN - Mise à jour le 16 septembre 2019

ANNEXE 1 : Projet de règlement Plans stratégiques juin 2018

Article 70 : Outils de gestion des risques

1. Les Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-membres limitent l'aide au taux maximal de 70 % des coûts éligibles.
7. Les Etats-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.

ANNEXE 2 : les 3 niveaux de l'assurance multirisque climatique en 2019

