

Mission relative à l'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture

Synthèse des analyses et des conclusions du groupe de travail animé par la mission IGF/CGAAER

Décembre 2009

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION, DE
L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX

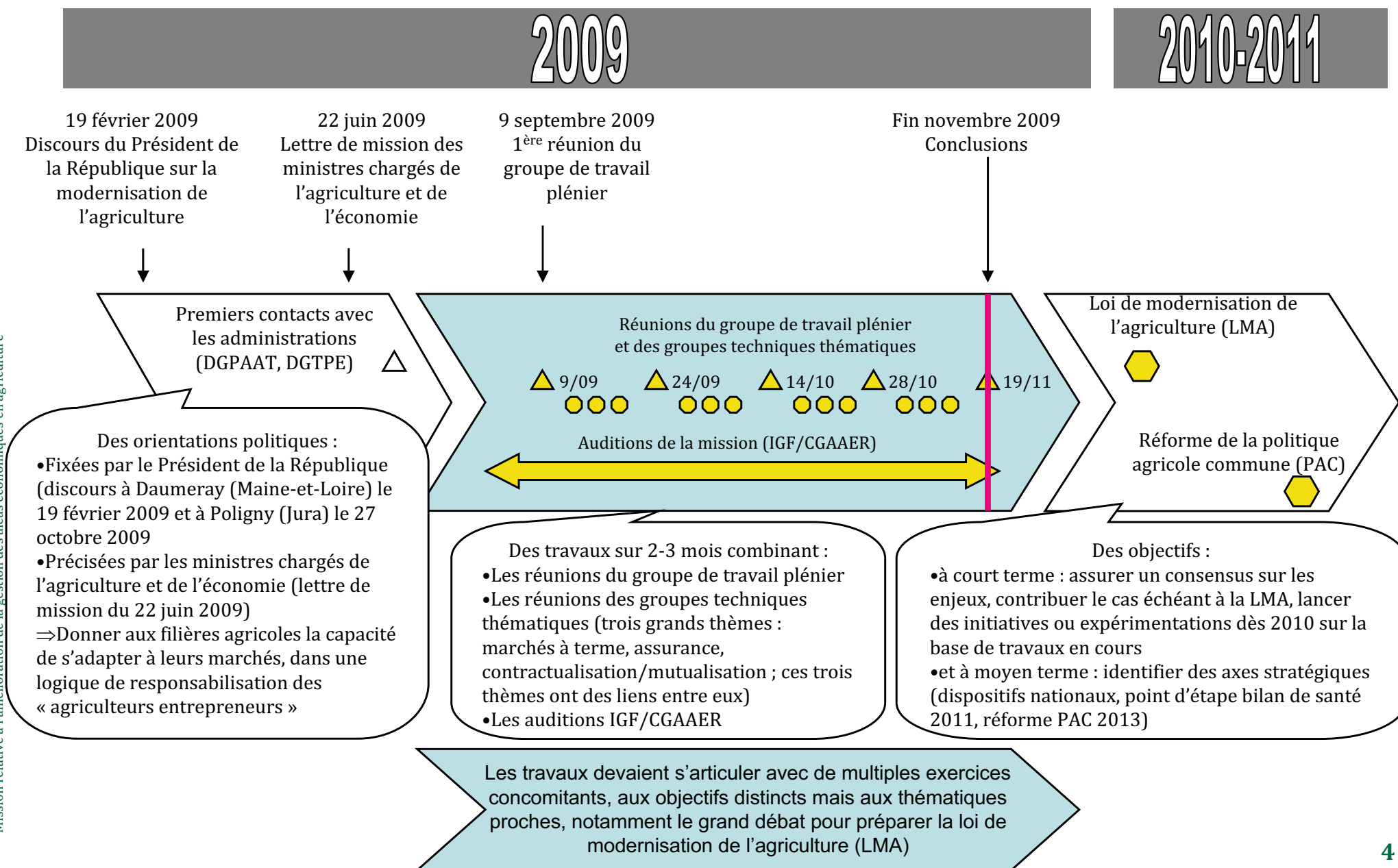
Sommaire

- 1. Les groupes de travail ont permis d'aboutir à une vision partagée des enjeux et des outils de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - 1. Une dynamique positive des groupes de travail a permis d'aboutir à une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions largement consensuelles**
 - 2. Dans un nouveau contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles**
- 2. Quatre axes de travail prioritaires se dégagent pour améliorer la gestion des aléas économiques en agriculture, qui relèvent d'abord d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique de l'Etat**
 - 1. La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle**
 - 2. Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix**
 - 3. Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques**
 - 4. Les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières**
- 3. La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013**

Les ministres chargés de l'économie et de l'agriculture ont demandé l'organisation d'un groupe de travail sur l'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture pour mettre en œuvre les orientations fixées par le Président de la République

- ❑ **Le Président de la République a fixé des orientations dans son discours sur la modernisation de l'agriculture à Daumeray (Maine-et-Loire) le 19 février 2009**
 - **Demande aux ministres chargés de l'agriculture et de l'économie « de faire en sorte que soit engagée dès 2010 une expérimentation élargie des assurances contre les aléas économiques en agriculture »**
 - **Objectif de donner aux filières agricoles la capacité de s'adapter à leurs marchés, dans une logique de responsabilisation des « agriculteurs entrepreneurs »**
- ❑ **La lettre de mission des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture du 22 juin 2009 a précisé les attentes du Gouvernement**
 - **Mettre en place un groupe de travail**
 - **Etudier l'ensemble des dispositifs permettant de donner aux agriculteurs entrepreneurs la responsabilité et les instruments pour élaborer leur propre stratégie de gestion des risques**
 - **Attacher une importance toute particulière au développement des marchés à terme et des produits d'assurance pour couvrir les aléas économiques**
 - **Se fonder sur les expériences menées à l'étranger**
- ❑ **Les travaux devaient s'inscrire dans la perspective de la préparation d'une loi de modernisation de l'agriculture et de la réforme de la PAC après 2013**
 - **La loi de modernisation de l'agriculture (LMA), en cours d'examen au Conseil d'Etat fin 2009, devrait notamment s'articuler autour de trois ambitions : la stabilisation du revenu des agriculteurs ; l'amélioration de l'organisation de l'agriculture française ; une meilleure définition des relations entre les producteurs et leur aval**
 - **La France doit préparer les échéances à venir au niveau communautaire afin de se positionner en force de proposition et d'être en capacité de fédérer des consensus**

Le calendrier du groupe de travail plénier et des groupes de travail techniques visait à remettre des conclusions pour la fin novembre



Le groupe de travail devait trouver les bons équilibres concernant l'approche du sujet, la méthode de travail et les propositions

- ❑ **L'approche du sujet : équilibre stratégique / technique**
 - Une approche large du sujet : couvrir toute la palette des instruments de gestion des risques (marchés financiers, assurances, mutualisation/contractualisation)
 - Une focalisation sur certaines questions techniques : sans réduire l'étude à ces deux outils, attacher une importance particulière au développement des marchés à terme et aux produits d'assurance pour couvrir les aléas économiques
- ❑ **La méthode de travail : analyse / concertation**
 - Une démarche d'analyse pour fonder des constats et des propositions étayés
 - Une démarche de concertation à travers les réunions du groupe de travail rassemblant l'ensemble des parties prenantes (professions agricoles, professions financières, administrations, personnalités qualifiées)
- ❑ **Les propositions : équilibre court terme / long terme**
 - Une attente à court terme : propositions législatives éventuelles pour la loi de modernisation de l'agriculture ; initiatives opérationnelles à lancer dès 2010
 - Une exigence à moyen / long terme : proposer des orientations stratégiques pour le développement des instruments de gestion des aléas économiques au sein de la politique agricole

Les travaux devaient s'articuler avec de multiples exercices concomitants, aux objectifs distincts mais aux thématiques proches

❑ Le grand débat pour préparer la loi de modernisation de l'agriculture (LMA), lancé le lundi 14 septembre 2009



- Quatre groupes de travail : « Alimentation », « Compétitivité et revenu », « Agriculture durable, forêt et territoire », « PAC 2013 »
- Le groupe de travail « Compétitivité et revenu » traitait notamment des thèmes : couvertures des risques, assurances, fiscalité

❑ Des travaux sectoriels dans des contextes de gestion de crise

- Missions sur le lait (contractualisation) : suivi de l'accord interprofessionnel ; évolutions de la filière laitière (exploitations, entreprises)
- Mission sur les fruits et légumes (mesures de crises)

❑ L'installation d'un groupe de travail à haut niveau sur le lait par la Commission européenne

- Étudier les relations contractuelles entre producteurs et industrie, le bien fondé des instruments de marché actuels, la transparence du marché, les informations sur les marchés et les produits, l'innovation et la recherche, l'éventualité de créer un marché à terme
- Première réunion le mardi 13 octobre 2009 ; fin des travaux prévue pour fin juin 2010

❑ A la suite de la crise financière de 2008, des initiatives pour la régulation des marchés financiers, y compris les marchés de matières premières (« *commodities* »)

- Le G20 de Pittsburgh des 24 et 25 septembre 2009 a fixé des orientations et donné un mandat à l'OICV (organisation internationale des commissions de valeurs, régulateurs nationaux)
- La Commission européenne conduit des travaux sur la régulation des marchés financiers

La participation aux groupes de travail a montré une mobilisation soutenue sur toute la durée des travaux

17 réunions en 2 mois et demi

Participation aux groupes de travail de la mission IGF/CGAAER
« Amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture »

La composition du groupe de travail plénier

- 5 organisations professionnelles agricoles invitées (APCA, Coordination rurale, Confédération paysanne, CNJA, FNSEA)
- 3 organisations représentant les acteurs économiques (Coop de France, FNA, ANIA)
- 3 organisations professionnelles financières (FBF, FFSA, APREF)
- 2 personnalités qualifiées (universitaire, consultant)
- 2 directions générales de l'administration d'Etat (MEIE/DGTPE, MAAP/DGPAAT)

Les groupes de travail techniques thématiques

- Outre les représentants du groupe de travail plénier, participation des interprofessions et d'experts *ad hoc* pour chaque thème

Groupe de travail	Réunion	Date	Nombre de participants
Groupe de travail plénier	1 ^{ère} réunion	Mercredi 9 septembre 2009 9h30, Bercy	26
Groupe de travail « Marchés à terme »	1 ^{ère} réunion	Jeudi 17 septembre 2009, 9h30, Bercy	25
Groupe de travail « Assurances »	1 ^{ère} réunion	Jeudi 17 septembre 2009, 14h30, Bercy	29
Groupe de travail « Contractualisation, mutualisation »	1 ^{ère} réunion	Mardi 22 septembre 2009, 14h30, CGAAER	20
Groupe de travail plénier	2 ^{ème} réunion	Jeudi 24 septembre 2009, 9h30, Bercy	20
Groupe de travail « Contractualisation, mutualisation »	2 ^{ème} réunion	Mercredi 30 septembre 2009, 9h30, Bercy	19
Groupe de travail « Marchés à terme »	2 ^{ème} réunion	Jeudi 1 ^{er} octobre 2009, 9h30, Bercy	26
Groupe de travail « Assurances »	2 ^{ème} réunion	Jeudi 1 ^{er} octobre 2009, 14h30, Bercy	24
Groupe de travail plénier	3 ^{ème} réunion	Mercredi 14 octobre 2009, 9h30, Bercy	22
Groupe de travail « Contractualisation, mutualisation »	3 ^{ème} réunion	Jeudi 22 octobre 2009, 9h30, Bercy	19
Groupe de travail « Assurances »	3 ^{ème} réunion	Jeudi 22 octobre 2009, 14h30, Bercy	19
Groupe de travail « Marchés à terme »	3 ^{ème} réunion	Mardi 27 octobre 2009, 9h30, Bercy	28
Groupe de travail plénier	4 ^{ème} réunion	Mercredi 28 octobre 2009, 9h00, Bercy	23
Groupe de travail « Marchés à terme »	4 ^{ème} réunion	Jeudi 12 novembre 2009, 9h30, CGAAER	23
Groupe de travail « Assurances »	4 ^{ème} réunion	Jeudi 12 novembre 2009, 14h30, CGAAER	17
Groupe de travail « Contractualisation, mutualisation »	4 ^{ème} réunion	Mardi 17 novembre 2009, 9h30, Bercy	16
Groupe de travail plénier	5 ^{ème} réunion	Jeudi 19 novembre 2009, 9h30, Bercy	24

Source : Mission.

Les groupes de travail ont été caractérisés par une dynamique positive, mais différenciée selon les sujets

- ❑ **Des échanges fructueux pour construire une vision partagée de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - Une bonne mobilisation de l'ensemble des parties prenantes. En moyenne, 23 participants aux réunions du groupe de travail plénier et 22 participants à chacun des groupes de travail techniques thématiques (NB : la Confédération paysanne était présente seulement à la dernière réunion)
 - Une volonté d'examiner toutes les pistes sans tabou, pour évaluer leur potentiel, leurs avantages et leurs inconvénients ; et un intérêt pour partager des informations et des retours d'expérience concrets, avec des échanges sur des questions de fond
 - Une limite : difficulté à identifier précisément les filières potentiellement intéressées par le développement de chaque type d'instrument de gestion des aléas économiques
- ❑ **Une dynamique différenciée selon les sujets**
 - **Marchés à terme** : les groupes de travail ont permis de franchir un stade de maturité vers une compréhension partagée des enjeux, de l'intérêt et des limites des marchés à terme
 - **Contractualisation, mutualisation** : identification des enjeux d'efficacité et de solidarité (entre producteurs, relation amont/aval, lien avec la distribution), sur la base de retours d'expérience concrets
 - **Assurances** : difficulté à identifier des perspectives claires et un certain attentisme des acteurs, tant du côté des agriculteurs (peu d'expression des besoins et des attentes) que des assureurs (dans une situation de quasi-monopole : peu de partage des projets de développement de l'offre, question de principe sur la réassurance publique...)

Deux principaux résultats ressortent des groupes de travail : une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions sur tous les sujets

❑ Une vision globalement partagée

- Sur le nouvel environnement des risques (facteurs de risques sur les prix et la production, variabilité du revenu, évolutions de la PAC...)
- Et l'intérêt d'une mobilisation efficace de tous les instruments de gestion des risques (épargne de précaution, marchés à terme, assurances, contractualisation et mutualisation...)

❑ Des pistes de propositions sur l'ensemble des instruments de gestion des risques

- Développer les réflexes de prévoyance (épargne de précaution, gestion financière soutenable, connaissance des coûts de production à couvrir), la mutualisation sur une base volontaire, la contractualisation (logiques de filières), les marchés à terme et les assurances, sous trois conditions
 - Ne pas « désarmer » les filets de sécurité publics
 - Ne pas privilégier uniquement les approches « individuelles » au détriment des approches « collectives »,
 - Différencier l'approche selon les filières compte tenu de leurs spécificités et de leur exposition variable aux aléas économiques
- Des propositions globalement consensuelles, à quelques exceptions près (proposition de suppression/ciblage de la DPI, déconnexion entre DPA et assurances)...
- Mais qui ne sont pas toutes actionnables en vue de résultats concrets à court terme : nécessaire mobilisation des acteurs privés, phase préalable de sensibilisation/formation aux enjeux et aux outils de gestion des risques, facteur temps essentiel (ex. : mise en place d'un marché à terme efficient, équilibre des dispositifs assurantiels...)

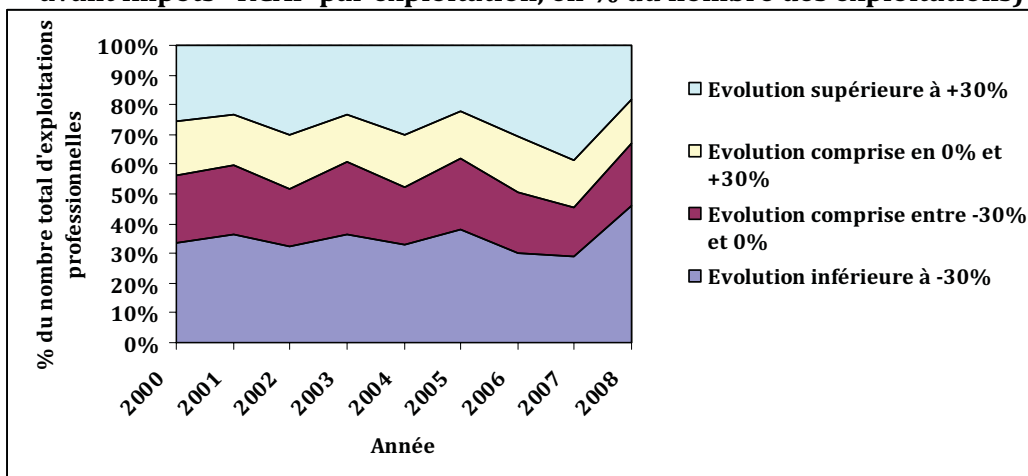
Sommaire

- 1. Les groupes de travail ont permis d'aboutir à une vision partagée des enjeux et des outils de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - 1. Une dynamique positive des groupes de travail a permis d'aboutir à une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions largement consensuelles**
 - 2. Dans un nouveau contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles**
- 2. Quatre axes de travail prioritaires se dégagent pour améliorer la gestion des aléas économiques en agriculture, qui relèvent d'abord d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique de l'Etat**
 - 1. La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle**
 - 2. Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix**
 - 3. Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques**
 - 4. Les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières**
- 3. La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013**

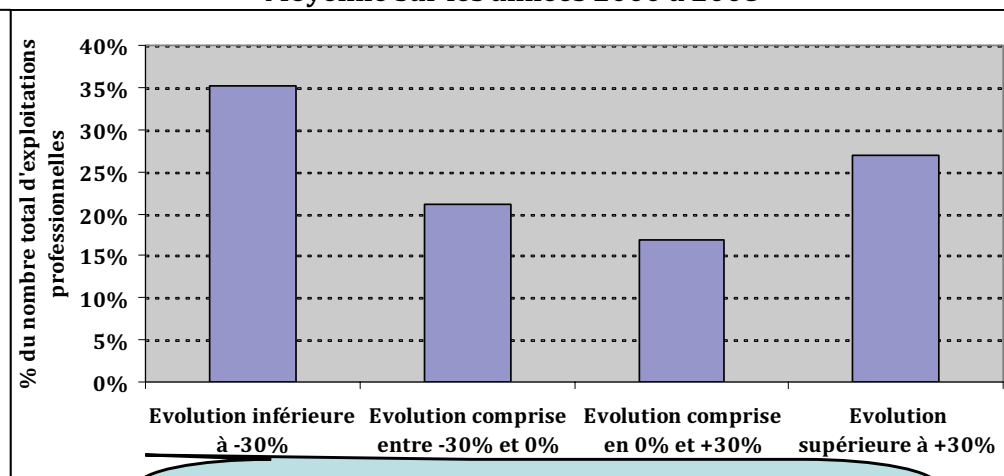
La production agricole doit faire face à des aléas économiques entraînant une forte variabilité du revenu

- ❑ Dans leur acception la plus large, les aléas économiques agricoles recouvrent l'ensemble des facteurs susceptibles d'entraîner une variation imprévisible du résultat économique des exploitations
- ❑ La production agricole comporte certaines caractéristiques spécifiques qui entraînent un niveau de risque élevé sur le résultat économique des exploitations, même si toutes les filières agricoles n'ont pas la même exposition aux aléas économiques
- ❑ Les agriculteurs sont exposés à deux principales sources de risques
 - Le risque de prix (ou risque de marché) : il correspond en général au risque d'une baisse de prix des productions et/ou d'une hausse du prix des intrants (engrais, phytosanitaires, énergie, y compris le prix des cultures pour l'alimentation animale), qui peuvent intervenir après les décisions relatives à la production
 - Le risque de production (rendement en quantité et qualité) : il est notamment lié aux conditions climatiques (grêle, gel, vent-tempête, sécheresse, canicule, inondations et excès de pluviométrie...) ou aux risques sanitaires, phytosanitaires et environnementaux qui influent sur le rendement ou la qualité des productions

Répartition des exploitations selon l'importance de la variation annuelle du revenu en valeur réelle en France entre 2000 et 2008 (revenu courant avant impôts -RCAI- par exploitation, en % du nombre des exploitations)



Répartition des exploitations selon l'importance de la variation annuelle du revenu en valeur réelle en France Moyenne sur les années 2000 à 2008



Source : Mission, d'après MAAP - SG - Service de la Statistique et de la prospective (données RICA). Les évolutions sont calculées pour chaque année sur des échantillons constants (c'est-à-dire sur le champ des exploitations présentes dans l'échantillon deux années consécutives).

En France, 35% des exploitations connaissent chaque année une baisse de revenu supérieure à 30% (variation du RCAI par exploitation) en prenant la moyenne sur la période 2000-2008. Ce taux était de 29% en 2007 et de 46% en 2008.

Toutes les filières agricoles n'ont pas la même exposition aux aléas économiques

Type de risque	Type de culture	
	Monoculture	Multiculture
Chiffre d'affaires (PxQ) => production végétales	✓ Fruits ✓ Vins appellation d'origine ✓ Autre viticulture	✓ Céréales et oléoprotéagineux ✓ Cultures générales ✓ Fleurs et horticulture ✓ Grandes cultures + herbages ✓ Maraîchages ✓ Polyculture
Marge sur coûts alimentaires (PxQ-C) => productions animales	✓ Bovins viande ✓ Œuf - volaille ✓ Ovins et caprins ✓ Porc	✓ Bovins lait ✓ Bovins lait-viande ✓ Poly-élevage granivore ✓ Poly-élevage herbivore

Segmentation de la « ferme France » face aux aléas économiques

Quatre grandes catégories d'organisations technico-économiques (OTEX), en fonction de deux critères relatifs au risque :

- ✓ diversification de production ou non,
 - ✓ risque de chiffre d'affaires (productions végétales) ou de marge sur coût alimentaire (productions animales).
- ⇒ Des outils adaptés doivent être identifiés pour chaque segment

Source : Mission d'après Jean CORDIER, présentation « Les instruments de gestion des aléas économiques : de la théorie à la pratique et peut être à l'action », groupe de travail plénier du 24 septembre 2009.

Mesure comparée du risque sur les quatre segments de la ferme France (exploitations standardisées à un niveau de résultat dont l'espérance est de 50 000 €)

Indicateur concernant le résultat	Arboriculture	Grandes cultures	Porc	Bovins-Lait
Coeff. Variation	0,74	0,41	0,84	0,39
VaR (5%)	- 14 200	+ 16 900	- 19 700	+ 22 300

Source : « Etude des risques de marché agricole en France : cadre d'analyse, modélisation et organisation des instruments de gestion », Jean Cordier, Professeur Agrocampus Rennes, mai 2008, sur la base RICA 2005.

- Estimation du risque pour quatre organisations technico-économiques (OTEX) représentatives, dans le scénario de la PAC actuelle : OTEX 39 Arboriculture, OTEX 13/14 Grandes cultures, OTEX 5013 Porcins, OTEX 41 Bovin lait.
- Coefficient de variation: rapport de l'écart type sur la moyenne de la loi de distribution
- Valeur à risque (VaR X%): valeur limite de la loi de distribution qui a une probabilité de X% d'être atteinte. Une VaR 5% égale à 100 € signifie qu'il y a 5 % de chances que le tirage d'une variable aléatoire soit inférieur à 100 €..

Le risque est inégalement réparti dans la ferme France.

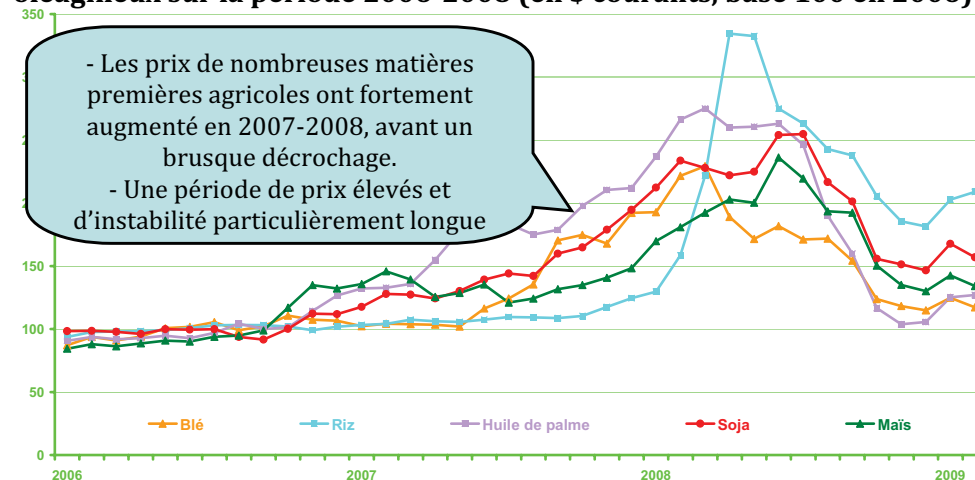
Le revenu correspondant à un «étiage» sur 20 ans est de -19 700€ pour le porc, -14 200€ pour l'arboriculture, 16 900€ pour les grandes cultures et 22 300€ pour le lait (pour une espérance moyenne de 50 000 €)

Le calibrage des outils de gestion devra donc être réalisé en fonction des risques réels, courants et surtout futurs, auxquels sont confrontés les agriculteurs.

L'agriculture européenne apparaît davantage exposée aux aléas économiques que par le passé

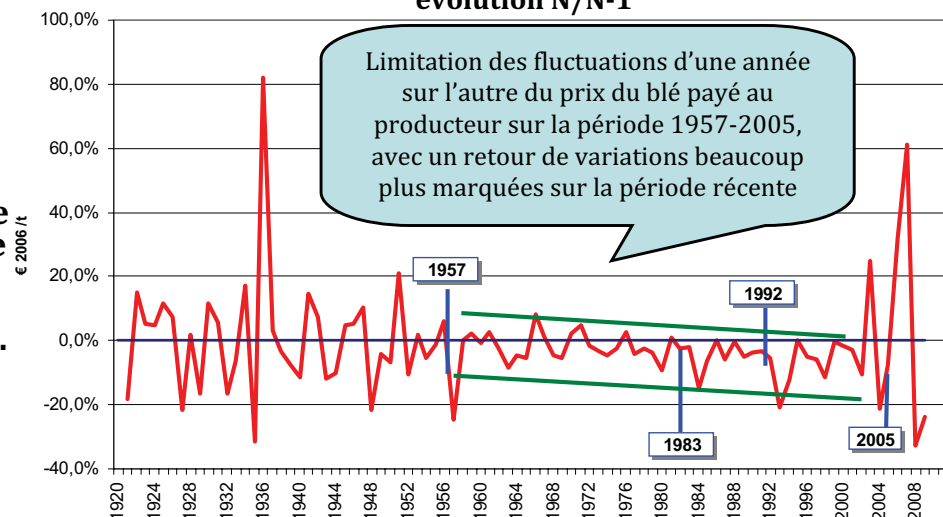
- ❑ **La volatilité des prix, inhérente aux marchés agricoles, est particulièrement forte depuis deux ans sur les marchés internationaux**
 - Ex. : les prix de la poudre de lait, des fruits ou des céréales ont fortement augmenté en 2007, avant de connaître une baisse supérieure en 2008 et 2009
- ❑ **Les agriculteurs européens sont plus exposés que par le passé aux fortes fluctuations des marchés**
 - Règles du commerce international (OMC)
 - Evolutions tendanciennes de la PAC (découplage des aides ; évolution des organisations communes de marché avec une réduction de l'intervention ; ouverture des marchés avec une diminution des protections tarifaires et l'augmentation des contingents ; libéralisation de l'offre, par exemple avec la fin programmée des quotas laitiers)...
- ❑ **L'exposition des agriculteurs aux risques de marché et de production devrait augmenter, ce qui exige de la part des agriculteurs une prise de conscience du nouvel environnement dans lequel ils doivent conduire leur activité**
 - Facteurs d'accroissement du risque de marché : globalisation et sophistication des marchés (agricoles, financiers, énergie) ; circonstances de marché à fort impact potentiel (variabilité accrue de l'offre du fait d'aléas climatiques, développement de la demande en biocarburants, réduction des stocks mondiaux) ; fragiles équilibres alimentaires mondiaux générant une volatilité accrue des cours...
 - Facteurs d'accroissement du risque de production : multiplication des épisodes climatiques extrêmes (effets du changement climatique) ; accroissement des risques sanitaires, notamment du fait des échanges internationaux (ex. : grippe aviaire, chrysomèle) et du renforcement des normes (ex. : mycotoxines)...

Evolution de l'indice des prix internationaux FOB des céréales et des oléagineux sur la période 2006-2008 (en \$ courants, base 100 en 2006)



Source : D'après FMI. In DEMETER 2010. In « Marchés alimentaires : à quelles échelles gérer l'instabilité accrue des prix ? », Nicolas BRICAS, Benoît DAVIRON et Franck GALTIER, septembre 2009.

Prix du blé au producteur en valeur réelle, évolution N/N-1



Source : Coop de France, « La maîtrise des risques en agriculture », présentation au groupe de travail plénier du mercredi 28 octobre 2009.

Des initiatives sont prises au niveau international, européen et national pour une meilleure gestion des aléas économiques

- ❑ **Au niveau international, des expériences riches d'enseignements dans plusieurs pays et un encadrement par l'OMC**
 - Les expériences de plusieurs pays montrent la possibilité de définir de nouveaux mécanismes publics/privés pour la gestion des risques agricoles (ex. : Espagne, Canada, Etats-Unis, mais aussi Chine, Inde...)
 - La gestion des aléas économiques fait l'objet d'un encadrement par les règles de l'OMC (point 7 de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture de 1994) : les aides pour la garantie de revenu sont subordonnées à :
 - Des pertes au-delà d'un seuil de 30% du revenu moyen
 - Des compensations plafonnées à 70% de la perte et découplées Cf. accords de Marrakech de 1994
- ❑ **Au niveau européen, une intégration progressive des instruments de gestion des aléas économiques dans le cadre communautaire**
 - Le bilan de santé de la PAC en 2008 permet le développement de nouveaux outils de gestion des risques au niveau des Etats membres, dans le cadre des instruments existants de la PAC, à travers un redéploiement de crédits du 1^{er} pilier PAC (art. 68 du règlement CE n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009)
 - Assurance récolte, animaux et végétaux, pour causes climatiques ou sanitaires (art. 70) : déploiement de l'assurance récolte en France (subvention des primes à hauteur de 65% maximum)
 - Fonds de mutualisation en cas de maladie animale ou végétale, ou d'incident environnemental (art. 71): création du volet sanitaire du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)
 - A ce stade, les opportunités nouvelles offertes par le bilan de santé de la PAC sont utilisées par un petit nombre d'Etats membres : 350M€ d'aides notifiées par quatre Etats membres pour 2010 pour les subventions de primes d'assurance récolte, animaux et végétaux (environ 130M€ pour la France, 100M€ pour l'Italie et la Grèce, 9M€ pour les Pays-Bas)
 - La gestion des aléas économiques devrait être un sujet central pour la réforme de la PAC après 2013 (cf. *infra*)
- ❑ **Au niveau national, un développement récent des instruments de gestion des aléas économiques**
 - Un outil fiscal utilisable par toutes les filières de production, mis en place en 2002 et qui a subi plusieurs modifications : la déduction pour aléas (DPA, plafond actuel de 23 000€, limité en 2009 aux seuls aléas climatiques)
 - Un développement des dispositifs d'assurance : diffusion de l'assurance grêle, réorientation du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) depuis 2002 vers les aides aux assurances (à la suite des rapports BABUSIAUX en 2000 et MENARD en 2004), diffusion de l'assurance récolte depuis 2005 (par culture ou par exploitation) principalement sur les grandes cultures
 - Des outils ont été mis en place de façon différenciée selon les filières par les producteurs, leurs groupements ou les industriels. Par exemple, Caisse d'avance de trésorerie (CAT) pour la filière porcine

La gestion des aléas économiques agricoles vise *in fine* à réduire la variabilité du revenu, en donnant aux agriculteurs les instruments pour élaborer leur stratégie de gestion des risques dans le cadre d'une organisation économique efficace des filières agricoles

- ❑ **Une gestion efficace des aléas économiques doit permettre d'atteindre deux objectifs**
 - Permettre aux agriculteurs de maîtriser la variabilité du résultat économique des exploitations à un niveau compatible avec leurs fonds propres (dans un contexte d'aides découplées et de volatilité des prix) : sinon, effets négatifs à travers des choix sous-optimaux de production (sur une campagne) ou d'investissement (sur plusieurs campagnes)
 - Pallier les effets potentiels néfastes de la volatilité des cours pour les producteurs, les filières agricoles et les consommateurs : en effet, un « risque prix » mal géré peut peser sur le fonctionnement de la chaîne de production ou sur les consommateurs
- ❑ **Les agriculteurs entrepreneurs doivent disposer d'informations et des outils pour élaborer leur stratégie de gestion des risques économiques**
 - Les agriculteurs doivent disposer d'une bonne information sur les marchés et les facteurs qui influencent leur évolution (ex. : prévisions de production, orientation des cours)
 - Les agriculteurs doivent disposer d'outils (ex. : assurances, options...) pour élaborer leur propre stratégie de gestion des risques. Cette stratégie dépend de plusieurs facteurs : l'ensemble des productions réalisées sur l'exploitation, le niveau des risques auxquels l'exploitation est exposée (nature, fréquence, intensité), la richesse de l'exploitation (épargne de précaution, niveau des fonds propres) et le niveau d'aversion au risque de l'exploitant
- ❑ **Les instruments de gestion des risques doivent pouvoir être mobilisés dans le cadre d'une organisation économique efficace des filières agricoles**
 - La gestion des risques concerne l'ensemble d'une filière (partage des coûts et bénéfices)
 - Une organisation économique efficace des filières est une condition de succès pour développer de nouveaux instruments (ex. : marchés à terme, *cf. infra*)

Des instruments de gestion des aléas économiques sont mobilisables à quatre niveaux, dans le cadre d'une vision d'ensemble de la politique agricole

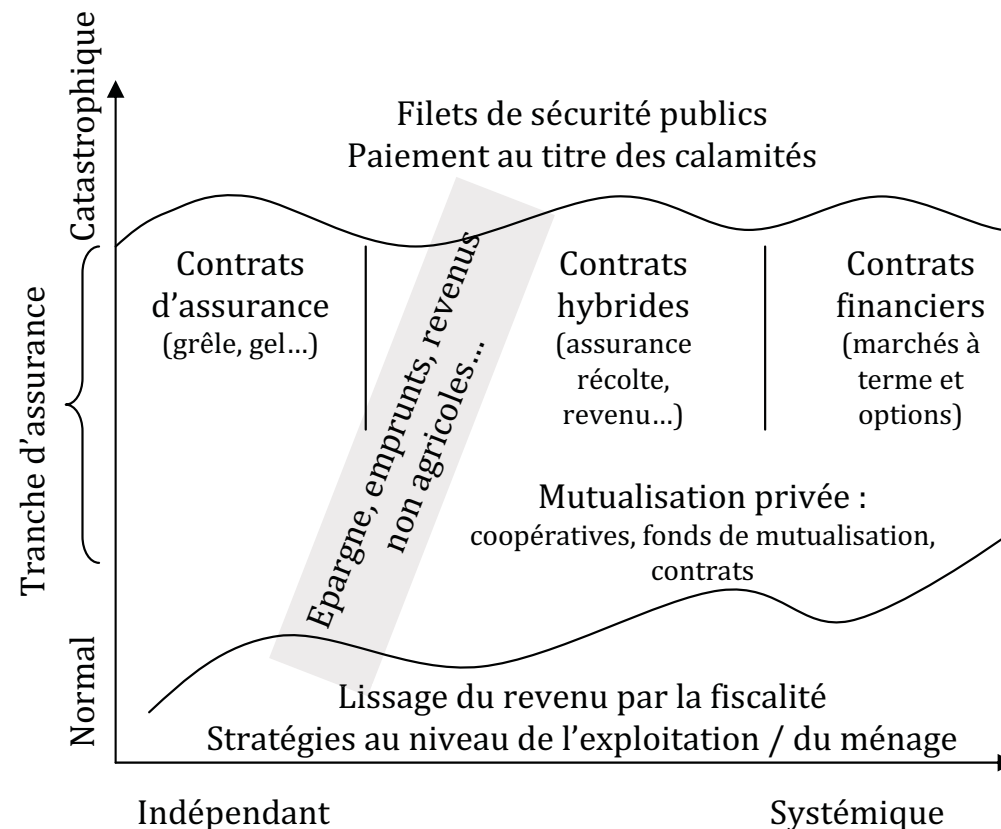
Des instruments de gestion des aléas économiques sont mobilisables à quatre niveaux...

- ✓ **Exploitants Individuels** : épargne de précaution
- ✓ **Organisations « collectives »** (interprofessions et filières) : mutualisation horizontale entre producteurs, contractualisation verticale au sein d'une filière
- ✓ **Marché** : marchés à terme, assurances (sur les rendements, les prix, le chiffre d'affaires...)
- ✓ **Pouvoirs publics** : filets de sécurité publics, paiements au titre des calamités

...Dans le cadre d'une vision d'ensemble de la politique agricole

- ✓ **Frontières/interfaces** entre les filets de sécurité publics, les mécanismes de marché et les organisations collectives
- ✓ **Cadre réglementaire, incitations** (fiscalité, subventions), conditionnalité des aides (envisager des « conditionnalités économiques », de même qu'il existe des « conditionnalités environnementales », pour soutenir une agriculture qui s'organise)

Cartographie des instruments de gestion des risques



Source : D'après CORDIER et DEBAR (2004). In « Gestion des risques en agriculture : un cadre conceptuel global », OCDE, Groupe de travail des politiques et des marchés agricoles, 27 avril 2009.

Les principaux instruments de gestion des aléas économiques peuvent être positionnés en fonction de la nature du risque (indépendant ou systémique) et du niveau de l'aléa à couvrir (normal / catastrophique)

La gestion des risques peut concerner différentes échelles temporelles et se fonder sur des stratégies de lissage ou de cession des risques

- ❑ **Les instruments dont les agriculteurs ont besoin pour gérer leurs risques concernent différentes échelles temporelles**
 - A court terme, les décisions de commercialisation : capacité à gérer sur le court terme les fluctuations des prix pour la vente de la production
 - En intra-annuel, les décisions de production au sein d'une campagne (recherche d'une protection entre le moment des choix de production et la commercialisation afin de couvrir les coûts de production et une marge) : des réponses pour traiter la variabilité/volatilité intra-annuelle (par exemple, les marchés à terme, les assurances, y compris les assurances chiffre d'affaires aux Etats-Unis)
 - En pluriannuel, les décisions d'investissement : besoin de visibilité sur plusieurs campagnes à horizon 3-5 ans, en raisonnant autour d'un cours pivot (par exemple l'épargne de précaution, les fonds de mutualisation type caisse d'avance de trésorerie pour la filière porcine ou les dispositifs de stabilisation du revenu type AgriStability au Canada ou ACRE aux Etats-Unis, cf. *infra*)
- ❑ **Deux principales stratégies de gestion du risque sont possibles**
 - La diversification ou le lissage dans le temps (gestion du risque « gratuite » *modulo* les coûts de gestion), par exemple avec des provisions, des fonds de mutualisation, ou des ventes à terme
 - La cession du risque (gestion du risque onéreuse), par exemple avec des contrats d'assurance ou des options
- ❑ **La gestion de risques combinés est économiquement plus efficace que la gestion de risques unitaires grâce aux corrélations entre variables aléatoires**
 - Par exemple, il est plus efficace de souscrire une assurance récolte à l'exploitation plutôt que par culture. Plus généralement, la cession du risque sur la marge ($P \times Y - C$) ou le chiffre d'affaires ($P \times Y$) est moins coûteuse que la cession séparée du risque de prix (P) avec une option de vente (« put ») et du risque de rendement agricole (Y) avec une assurance récolte.
 - Une des principales innovations des périodes récentes en matière de gestion des risques concerne l'émergence de produits dérivés combinant deux ou plusieurs variables aléatoires
 - Pour cela, il est nécessaire de disposer de signaux économiques fiables à la fois sur les prix et sur les rendements. Le développement des marchés à terme est un des moyens pour disposer de signaux prix fiables et le développement de l'assurance récolte individuelle est un des moyens pour disposer de signaux économiques fiables sur les rendements

De nombreux outils peuvent être mobilisés pour la gestion des aléas économiques en agriculture

	Outils de gestion du risque	Caractéristiques	Exemple
Outils de lissage dans le temps – diversification (gratuits hors coûts de gestion)	Technique	<i>Diversification produit</i>	
	Provision comptable	Conforte les fonds propres/valorise l'entreprise. Lissage pluriannuel de la marge. Gestion individuelle	Déduction pour aléas (DPA)
	Fonds externe	Lissage pluriannuel de la marge. Gestion externe. Difficultés à fixer la valeur d'équilibre/les critères d'abondement et de prélèvement	Exemples = STABIPORC, Caisse de stabilisation Café-Cacao
	Contrat coopératif	« Prix moyen ». Lissage intra-annuel du prix	Organisation mutualiste
	Contrats multi-parties	Lissage pluriannuel du prix. Gestion « filière ». Besoin d'un prix de référence	Exemple : contrat « œuf » entre producteur, alimentation animale et conditionneur
	Contrats à terme	Lissage du prix intra-annuel Coûts de transaction élevés pour les agriculteurs (ouverture de compte, dépôt de garantie, appels de marge)	Exemple : contrat <i>cash forward</i> ; contrat négoce sur fraction de campagne ; plus élaboré : contrat tunnel (min/max)
Outils de cession du risque (onéreux) Des contrats financiers qui ont besoin de marchés à terme liquides	Technique	<i>Génétique, engrais, phytosanitaires</i>	
	Options sur marché à terme (standard)	Paie d'une prime pour acheter l'option. « Assurance prix »	Long + Put = Call
	Produits dérivés (customized)	Options sur le physique en back to back ; options à intéressement (moins cher) ; options sur prix moyen (moins cher) ; options à déclenchement (moins cher)	Nombreuses possibilités pour répondre au risque spécifique du client
	Assurances	Assurance rendement (mono-risque comme grêle, multirisque climatique ; individuel ou indiciel) Assurance chiffre d'affaires par culture Assurance marge Assurance marge exploitation Les fonds mutuels	Etats-Unis (individuel ou indiciel), Espagne (MCI, épizooties) Les Etats-Unis (Revenue Insurance, Income Protection, CRC) ; contrat individuel ou indiciel (GRP, GRIP, IIP) Etats-Unis (porc et bovin - LGM, LRP) Etats-Unis (Adjusted Gross Revenue – AGR standard et lite) Epizooties

Source : Mission d'après Jean CORDIER, présentation « Les instruments de gestion des aléas économiques : de la théorie à la pratique et peut être à l'action », groupe de travail plénier du 24 septembre 2009.

Les instruments de gestion des risques économiques privilégient les démarches responsabilisantes mais peuvent faire émerger de nouvelles formes de risques

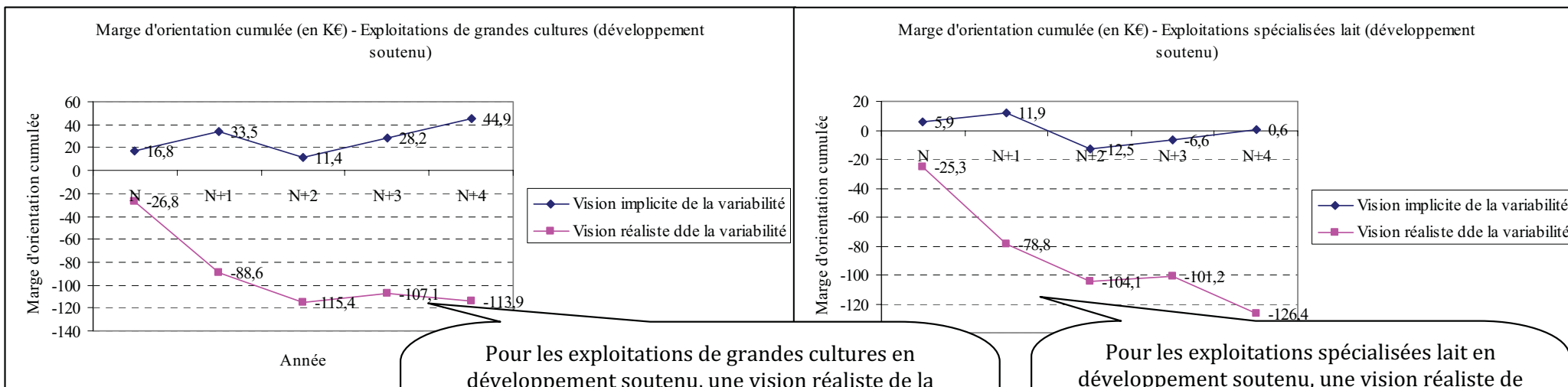
- ❑ Le développement des instruments de gestion des risques économiques fondés sur le marché présente l'avantage de privilégier les démarches responsabilisantes et apprenantes...
 - Les mécanismes privés de gestion des risques économiques permettent de rendre les agriculteurs conscients de la réalité de leurs marchés et de les responsabiliser pour élaborer leur propre stratégie de gestion des risques
 - Ils favorisent une meilleure connaissance et une meilleure gestion des risques (ex. : assurances récoltes, marchés à terme), dans le cadre d'une démarche apprenante (« *learning process* »), au contraire des dispositifs fondés sur des prix garantis ou des aides publiques *ad hoc*
- ❑ ...Mais peut faire émerger de nouvelles formes de risques
 - Ces outils ne protègent pas contre les prix bas : la compétitivité des filières demeure l'enjeu fondamental
 - Leur développement doit s'articuler avec des filets de sécurité publics et une vigilance pour maintenir le potentiel de production de la « ferme France » (enjeux de sécurité alimentaire)
 - Les pouvoirs publics doivent prendre en compte de nouveaux enjeux
 - Risques de non accessibilité de ces instruments pour certains agriculteurs, ou de mauvaise utilisation susceptible de mettre en risque des exploitations (ex. : appels de marge sur les marchés à terme)
 - Risques d'amplification des variations de marché avec le développement des marchés financiers sur matières premières agricoles
 - Effets pervers potentiels de certains dispositifs (ex. : incitations fiscales au surinvestissement, subventions de mécanismes d'assurance pouvant nuire à la recherche de compétitivité ou maintenir des productions dont la marge diminue...)

Sommaire

- 1. Les groupes de travail ont permis d'aboutir à une vision partagée des enjeux et des outils de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - 1. Une dynamique positive des groupes de travail a permis d'aboutir à une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions largement consensuelles**
 - 2. Dans un nouveau contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles**
- 2. Quatre axes de travail prioritaires se dégagent pour améliorer la gestion des aléas économiques en agriculture, qui relèvent d'abord d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique de l'Etat**
 - 1. La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle**
 - 2. Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix**
 - 3. Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques**
 - 4. Les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières**
- 3. La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013**

Les agriculteurs doivent adapter leurs pratiques de gestion et de commercialisation au nouveau contexte des risques économiques

- ❑ Les agriculteurs savent traditionnellement bien gérer le risque individuel de production, mais leurs pratiques de gestion et de commercialisation doivent être adaptées au nouveau contexte, sans perdre de vue la nécessité d'améliorer la compétitivité des exploitations
- ❑ Les pratiques de gestion doivent prendre en compte la volatilité accrue des prix et son impact sur la variabilité du revenu, notamment en ce qui concerne les choix de production et d'investissement
 - Un nouveau raisonnement de gestion doit être adopté pour évaluer les marges de manœuvre des exploitations agricoles et leur équilibre économique-financier, en tenant compte du découplage des aides et de la volatilité des prix
 - Un nombre très élevé d'exploitations sont sur une trajectoire de développement au cours de la période 2006-2008 (décisions d'investissement dans une période d'orientation des prix à la hausse inattendue et exceptionnelle) et disposent de marges de manœuvre limitées
 - La trajectoire de développement soutenu de nombreuses exploitations traduit une vision implicite de la variabilité qui n'est pas réaliste. En effet, les cours connaissent des fluctuations autour d'une tendance (« cours pivot ») et les pics conjoncturels, à la hausse ou à la baisse, ne correspondent pas à une situation durable sur le moyen terme
- ❑ Les pratiques de commercialisation doivent se fonder à la fois sur une bonne connaissance de l'environnement économique et des coûts de production de l'exploitation, dans un contexte où les prix et les débouchés ne sont plus garantis



Source : D'après CER France, présentation lors du groupe de travail plénier du 14 octobre 2009.

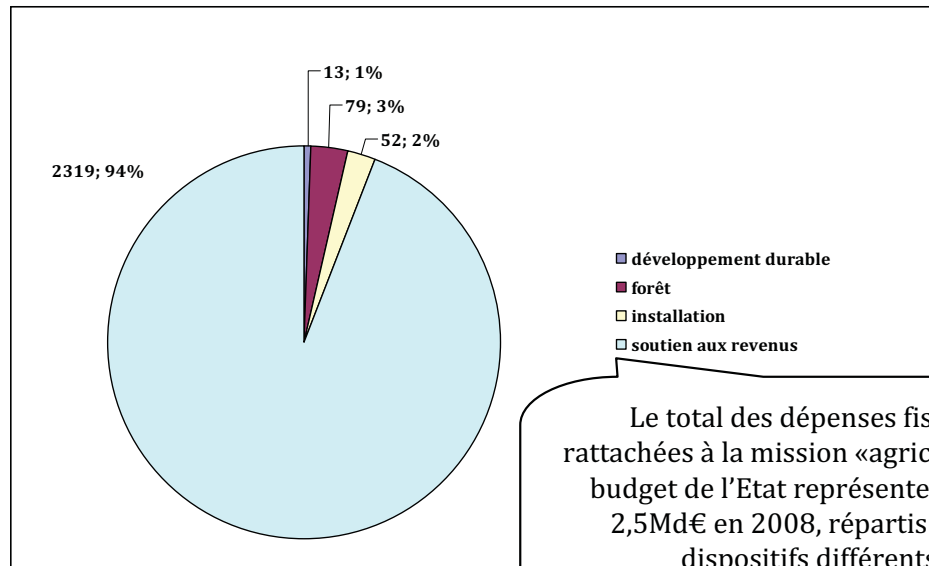
Pour les exploitations de grandes cultures en développement soutenu, une vision réaliste de la variabilité conduit à une marge d'orientation cumulée (incluant les aides) fortement négative en cinq ans (-134K€) au lieu d'une vision implicite positive (45K€). Soit un manque de l'ordre de 170€/ha/an ; des marges de manœuvre doivent alors être gagnées bien au-delà des gains technico-économiques.

Pour les exploitations spécialisées lait en développement soutenu, une vision réaliste de la variabilité conduit à une marge d'orientation cumulée (incluant les aides) fortement négative en cinq ans (-126K€) au lieu d'une vision implicite équilibrée (+0K€). Soit un manque de l'ordre de 71€/1000 litres/an

Des dépenses fiscales visent à inciter les agriculteurs à la prévoyance, qui constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques

- ❑ La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs
- ❑ Les mécanismes fiscaux de la déduction pour aléas (DPA) et de la déduction pour investissement (DPI), créés pour inciter les agriculteurs aux réflexes de prévoyance, ont connu plusieurs évolutions notamment en 2008 (loi de finances rectificative)
 - La déduction pour investissement (DPI), créée en 1986, vise à inciter les agriculteurs à programmer leurs investissements pour développer leur exploitation (dépense fiscale de 235M€ en 2008)
 - La déduction pour aléas (DPA), créée en 2002, vise à inciter à la constitution d'une épargne professionnelle de précaution (dépense fiscale de 1M€ en 2008)
- ❑ La DPI et la DPA représentent une part modérée dans l'ensemble des dépenses fiscales en faveur de l'agriculture (environ 235 M€ sur 2,5Md€ en 2008)
- ❑ Les mécanismes de la DPI et de la DPA ne sont pas stabilisés et il est difficile de procéder à leur évaluation de manière rigoureuse

Répartition des dépenses fiscales en faveur de l'agriculture en 2008 par objectif



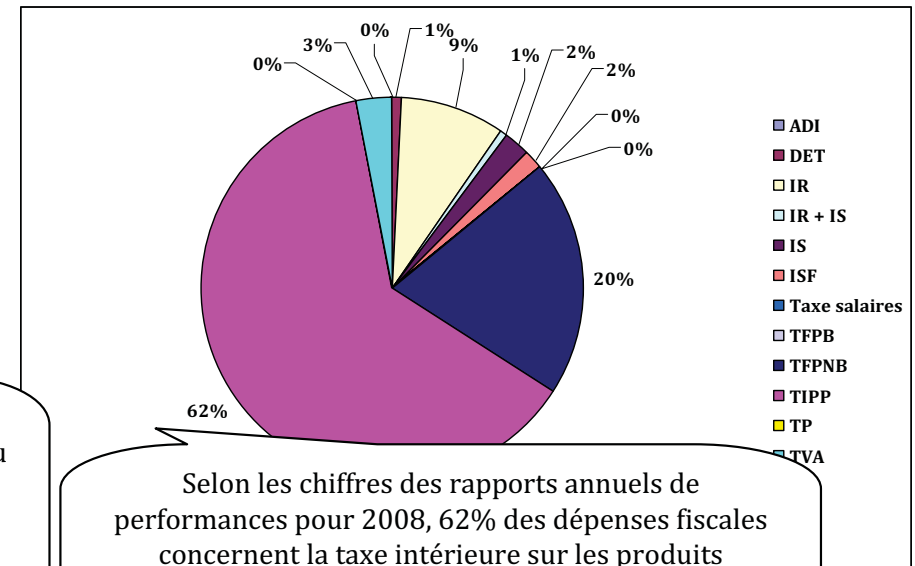
Le total des dépenses fiscales rattachées à la mission «agriculture» du budget de l'Etat représente environ 2,5Md€ en 2008, répartis sur 51 dispositifs différents. Elles se concentrent essentiellement sur l'objectif de soutien aux revenus

Source : Direction du budget, chiffres RAP 2008.

* ADI : autres droits indirects

* DET : droits d'enregistrement et de timbre.

Répartition des dépenses fiscales en faveur de l'agriculture en 2008 par type d'impôt



Selon les chiffres des rapports annuels de performances pour 2008, 62% des dépenses fiscales concernent la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP, 1,5Md€), 20% la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB, 493M€) et 9% l'impôt sur le revenu (IR, 217M€).

Evaluation des dépenses fiscales DPI et DPA

Evaluation des dépenses fiscales - DPI (en M€)

Numéro de la mesure	Bénéfices agricoles Déduction spécifique à l'investissement	2008	2009	2010
170103	Mission et programme : Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales / Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires (P154) Objectif : Aider le secteur agricole Bénéficiaires 2008 : 110 000 entreprises Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales Fiabilité : Ordre de grandeur Création / modification : 1986 / 2008 Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée Réf. CGI : 72 D	235	235	160

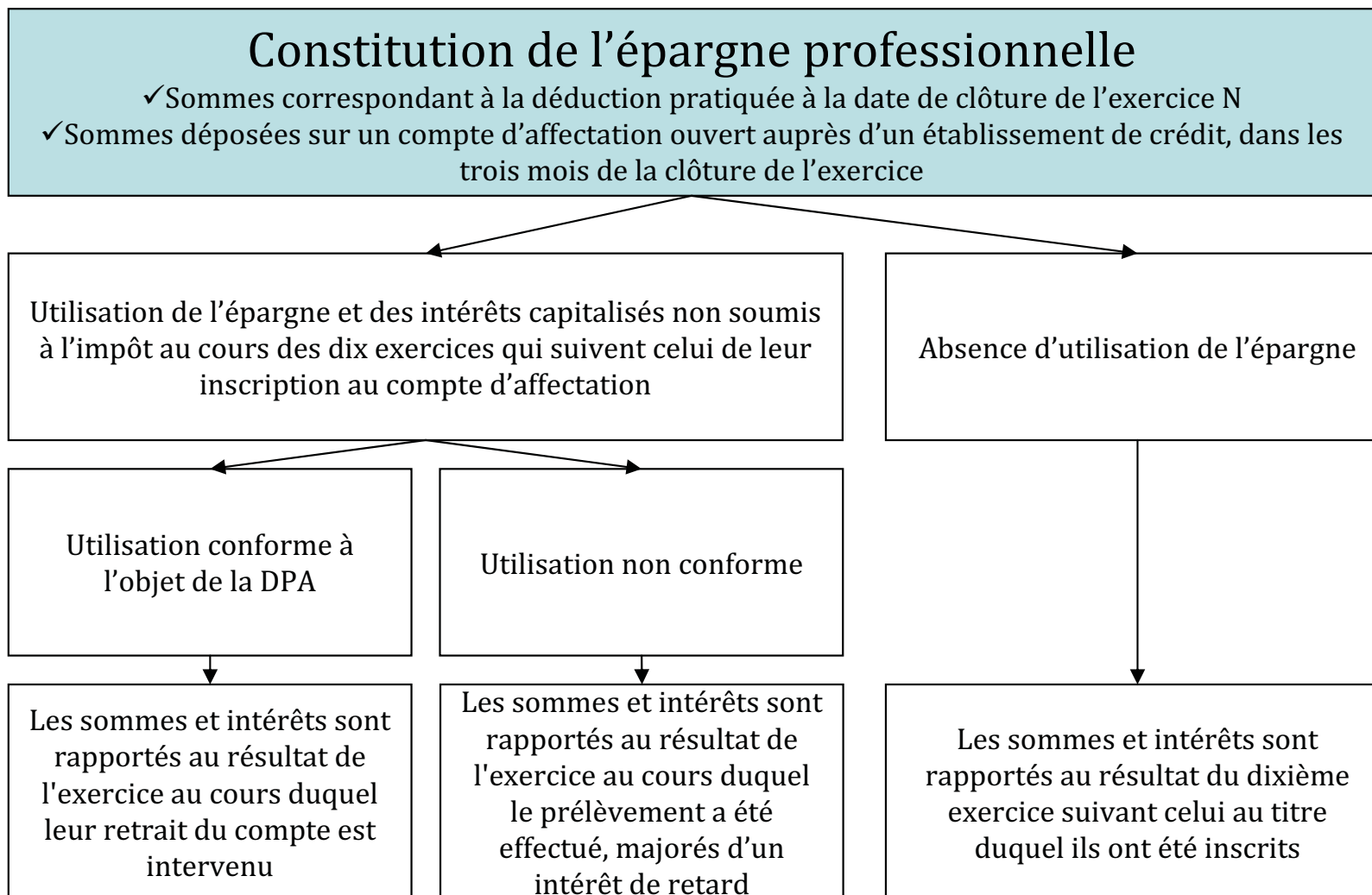
Source : PLF 2010, Évaluation des voies et moyens (tome II).

Evaluation des dépenses fiscales - DPA (en M€)

Numéro de la mesure	Bénéfices agricoles Déduction pour aléas	2008	2009	2010
170105	Mission et programme : Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales / Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires (P154) Objectif : Aider le secteur agricole Bénéficiaires 2008 : 670 entreprises Méthode de chiffrage : Reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales Fiabilité : Bonne Création / modification : 2001 / 2008 Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée Réf. CGI : 72 D bis	1	1	100

Source : PLF 2010, Évaluation des voies et moyens (tome II). Pour 2008, le chiffre correspond à l'exécution budgétaire présentée dans le rapport annuel de performances (RAP) de 2008 ; pour 2009, le chiffre correspond à la prévision du projet annuel de performances (PAP) pour 2009, sans tenir compte des modifications du dispositif introduites par la LFR 2008 ; pour 2010, le chiffrage tient compte de la réforme en LFR 2008, mais pas d'éventuelles modifications que pourrait apporter le projet de loi de modernisation de l'agriculture (LMA) qui devrait être déposé fin 2009.

Présentation schématique de la déduction pour aléas (DPA)



Source : Mission, d'après DLF. Bulletin officiel des impôts 5 E-4-05 n° 135 du 4 août 2005.

Les déductions pour aléas et pour investissement n'atteignent pas leurs objectifs de manière satisfaisante

- ❑ **L'existence d'un plafond commun pour la DPI et la DPA jusqu'en 2008 a entravé le développement de la DPA, car la DPI est plus facilement utilisable dans une simple logique d'optimisation fiscale**
 - La DPI, portée sur la déclaration fiscale de l'exercice, n'exige pas de bloquer une somme sur un compte d'épargne, à la différence de la DPA
- ❑ **La déduction pour investissement présente des effets d'aubaine, par un ciblage insuffisant, et peut avoir des effets pervers en incitant au surinvestissement. En effet, la DPI peut aujourd'hui être utilisée pour financer**
 - L'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables strictement nécessaires à l'activité
 - L'acquisition ou la production de stocks à rotation lente (stocks de produits animaux ou végétaux dont le cycle de rotation est supérieur à un an – par exemple très utilisé par les viticulteurs)
 - L'acquisition de parts sociales de sociétés coopératives agricoles
- ❑ **Des conditions trop strictes et un champ trop restreint nuisent à l'attractivité de la déduction pour aléas**
 - La suppression en 2008 de la possibilité d'utiliser la DPA pour faire face à des aléas économiques limite l'intérêt du dispositif
 - L'existence d'un plafond unique pour toutes les exploitations ne correspond pas à la grande diversité de leur taille
 - Le lien entre l'assurance et la déduction pour aléas n'a pas enclenché à ce stade une dynamique pour le développement de l'assurance (le facteur « prix » joue un rôle prépondérant) et semble au contraire nuire au développement de la DPA
 - Le lien DPA/assurance n'a pas d'incidence sur le calendrier de sortie du FNGCA pour les cultures réputées « assurables » (il pourrait même avoir un effet négatif, si pour certaines cultures le refus d'une exclusion du FNGCA est motivé par le souhait de continuer à bénéficier de la DPA) ; le lien avec l'assurance récolte n'a pas d'objet pour un aléa économique ; ce lien peut être critiquable en situation de « quasi-monopole » sur le marché de l'assurance
 - Toutefois, ce lien pourrait contribuer au développement de l'assurance récolte en favorisant l'équilibre du portefeuille des assureurs (souscription d'assurance par des « bons risques » souhaitant accéder à la DPA)
 - Il paraît cependant souhaitable de spécialiser les instruments par objectif : d'une part la DPA poursuivrait l'objectif de développement de l'épargne de précaution des agriculteurs ; d'autre part, les subventions des primes d'assurance (au taux de 65%) poursuivraient l'objectif d'un développement de l'assurance récolte

L'épargne de précaution et les mécanismes fiscaux de déductions pour aléas et pour investissement - Synthèse des pistes de propositions

- ❑ **La DPA et la DPI devraient être stabilisées afin de pouvoir procéder à une évaluation globale pertinente dans un délai de deux ans**
 - Atteinte des objectifs et bonne intégration dans un dispositif global de gestion des aléas économiques
 - En particulier, complémentarité et non concurrence entre DPA et assurances (la DPA permet un niveau de franchise élevé et donc des tarifs accessibles pour les assurances récoltes)
- ❑ **La DPI devrait être supprimée ou, à défaut, recentrée sur les exploitations dont le développement passe par la constitution de stocks à rotation lente (*NB : cette proposition n'a pas fait l'objet d'un consensus*)**
- ❑ **Une refonte de la DPA devrait permettre de proposer un mécanisme plus attractif et plus simple, favorisant la constitution d'une épargne de précaution adaptée aux spécificités de l'agriculture**
 - **La DPA peut être rendue plus attractive**
 - L'usage de la DPA devrait être étendu aux aléas économiques, dont la définition serait fondée sur les variations de la valeur ajoutée (intégrant ainsi les fluctuations du chiffre d'affaires et du coût des intrants)
 - La définition du plafond annuel et global de la DPA pourrait être revue, afin de mieux combiner la logique budgétaire (coût de la dépense fiscale) avec une logique économique (niveau d'épargne souhaitable en fonction de la taille des exploitations). Cette question est toutefois prématurée car la DPA est encore embryonnaire
 - **Le mécanisme de la DPA peut être simplifié en supprimant les conditions d'éligibilité liées à la souscription d'une assurance, pendant une phase transitoire de développement de la DPA (*NB : cette proposition n'a pas fait l'objet d'un consensus*)**
 - La constitution d'une épargne professionnelle de précaution par les agriculteurs est en soi un objectif de politique publique auquel un instrument tel que la DPA peut être dédié, au moins dans un premier temps
 - Une fois que les réflexes d'épargne de précaution auront été pris par les agriculteurs, la DPA peut avoir vocation à disparaître et l'avantage fiscal correspondant pourrait être réorienté le cas échéant vers d'autres objectifs de politique publique nationale : incitation aux assurances ; incitation à l'organisation et à la structuration des filières agricoles ; incitation aux comportements « verts » (HVE - haute valeur environnementale)...

L'épargne de précaution et la prévoyance

4 axes stratégiques et 6 propositions d'action

- Stabiliser les régimes de la DPA et de la DPI afin de pouvoir procéder à une évaluation globale pertinente dans un délai de deux ans (atteinte des objectifs et bonne intégration dans un dispositif global de gestion des aléas économiques)

Stabiliser DPA et
DPI pour évaluer
leur efficacité

- Etendre l'usage de la DPA aux aléas économiques, dont la définition serait fondée sur les variations de la valeur ajoutée (intégrant ainsi les fluctuations du chiffre d'affaires et du coût des intrants) pour favoriser la constitution d'une épargne de précaution adaptée aux spécificités de l'agriculture
- Simplifier la DPA en supprimant les conditions d'éligibilité liées à la souscription d'une assurance, pendant une phase transitoire de développement de la DPA (NB : cette proposition n'a pas fait l'objet d'un consensus)

Adapter les
pratiques de gestion
et de
commercialisation

**La prévoyance constitue le premier
niveau de la gestion des aléas
économiques par les agriculteurs,
dans une perspective pluriannuelle**

Rendre la DPA plus
attractive et plus
simple

- Les pratiques de gestion doivent prendre en compte la volatilité accrue des prix et son impact sur la variabilité du revenu, notamment en ce qui concerne les choix de production et d'investissement
- Les pratiques de commercialisation doivent se fonder à la fois sur une bonne connaissance de l'environnement économique et des coûts de production de l'exploitation, dans un contexte où les prix et les débouchés ne sont plus garantis

Supprimer ou
recentrer la DPI

- Supprimer la DPI ou, à défaut, la recentrer sur les exploitations dont le développement passe par la constitution de stocks à rotation lente (NB : cette proposition n'a pas fait l'objet d'un consensus)

Sommaire

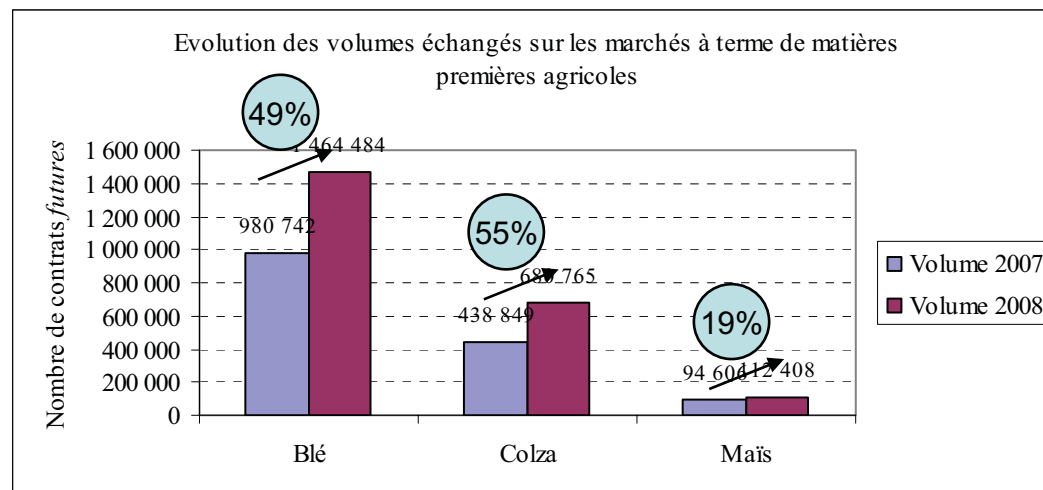
- 1. Les groupes de travail ont permis d'aboutir à une vision partagée des enjeux et des outils de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - 1. Une dynamique positive des groupes de travail a permis d'aboutir à une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions largement consensuelles**
 - 2. Dans un nouveau contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles**
- 2. Quatre axes de travail prioritaires se dégagent pour améliorer la gestion des aléas économiques en agriculture, qui relèvent d'abord d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique de l'Etat**
 - 1. La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle**
 - 2. Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix**
 - 3. Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques**
 - 4. Les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières**
- 3. La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013**

Trois contrats à terme sont actifs à Paris et le contexte est propice à un déploiement des marchés à terme

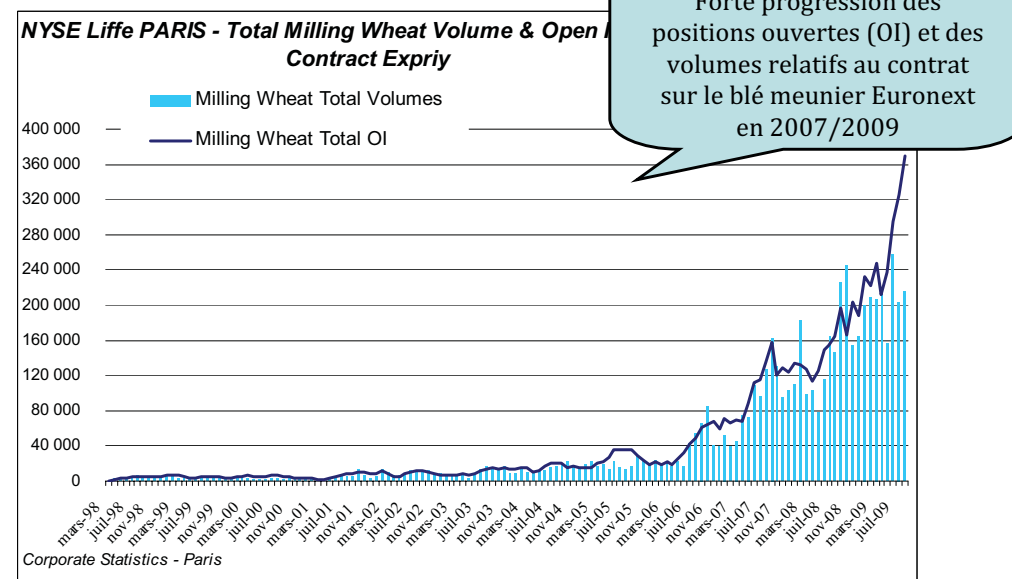
■ Trois principaux contrats à terme agricoles sont actifs à Paris, mais ces marchés sont beaucoup moins développés qu'aux Etats-Unis

- Les marchés à terme agricoles ont une existence ancienne et trois principaux contrats sont actifs à Paris
 - Deux contrats à termes dynamiques sur le blé et le colza et un contrat perfectible sur le maïs
 - Des projets en cours sur les produits laitiers et l'orge brassicole (lancement annoncé pour 2010)
- Les marchés à terme agricoles sont beaucoup moins développés qu'aux Etats-Unis
 - Le rapport entre les volumes négociés sur le marché à terme et le total de la production physique est de 0,52 pour le blé en Europe et de 39 aux Etats-Unis, pour le maïs, ces ratios sont de 0,1 en Europe et 26 aux Etats-Unis

■ Les évolutions des régulations de la PAC et la forte volatilité des prix agricoles créent un contexte propice au déploiement des marchés à terme



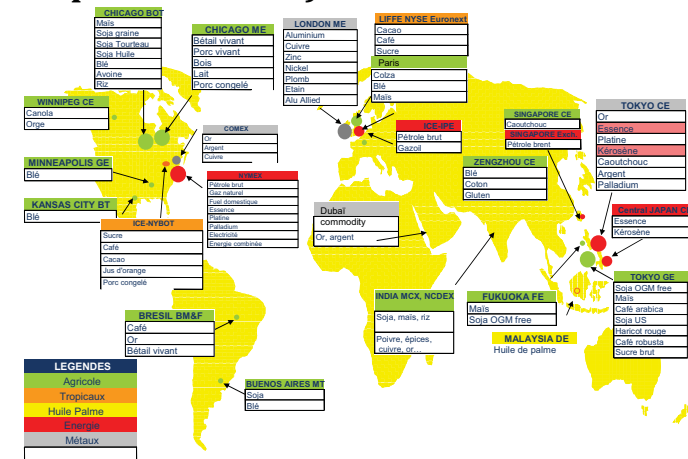
Source : Mission d'après Euronext NYSE Liffe Commodities.



Source : Agritel. Volume en nombre de lots.

Les marchés à terme fournissent des références de prix aux filières agricoles, base nécessaire pour la plupart des instruments de gestion des aléas économiques

- ❑ Les indicateurs de prix actuellement disponibles sont insatisfaisants pour certaines filières, par exemple pour certaines productions animales
- ❑ Des signaux prix de qualité sont nécessaires pour fonder la plupart des instruments de gestion des aléas économiques : assurances intégrant une composante « prix », contrats clients/fournisseurs prenant une référence de prix à terme...
- ❑ Les marchés à terme permettent de fournir des signaux prix de référence
 - Des prix « transparents » : les acheteurs et les vendeurs disposent au même moment de toutes les informations concernant les échanges sur ces marchés
 - Des prix « justes » : résultat de la confrontation de l'offre et de la demande, synthétisant l'ensemble de l'information apportée par les acteurs du marché à travers leurs positions (à condition que les marchés soient liquides et les risques de manipulation maîtrisés)
 - Les marchés à terme ne sont pas *a priori* un instrument de régulation des prix par les pouvoirs publics : la philosophie sous-jacente consiste à faire émerger un prix résultant de toute l'information disponible
- ❑ Des références de prix européennes sont utiles pour ne pas seulement subir la volatilité importée des autres zones (rôle potentiel de marché directeur sur certaines productions ?)
 - Intérêt d'une information de marché rapide, régulière, fiable et publique (connaissance de l'offre, estimation des rendements prévisionnels)
 - Les interventions publiques discrétionnaires qui ne seraient pas anticipables par les marchés doivent être évitées pour permettre un bon fonctionnement du marché « *rules vs discretion* » (cf. modalités de mise en œuvre des mécanismes d'intervention par la Commission à partir de 2010)



Panorama des principaux marchés à terme agricoles

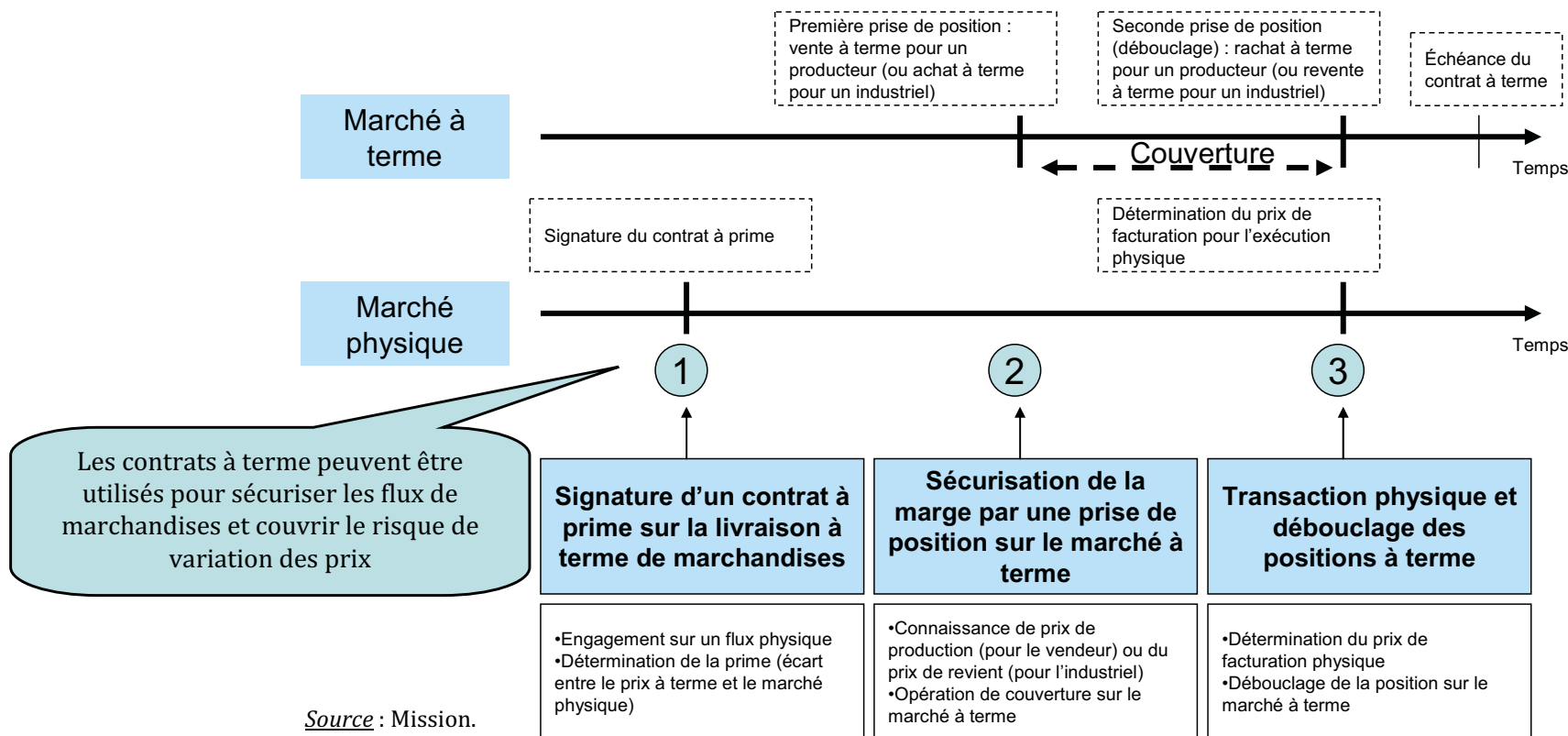
Faibles volumes sur le porc et les produits laitiers par rapport aux céréales

Marché	Produit (volume en nombre de lots sur janvier-août 2009)	
Chicago Mercantile Exchange (CME) Un marché de référence qui existe depuis 150 ans => marché directeur	Corn = Maïs (34 777 070) Soybean = Soja (23 219 801) Soybean Meal = Tourteau de soja (8 614 639) Soybean Oil = Huile de soja (11 490 538) Oats = Avoine (216 562) Rough Rice = Riz brut (147 245) Wheat = Blé (12 329 650) Live Cattle = Bétail (5 719 585) Feeder Cattle = Bovins d'engraissement (680 959)	Lean Hogs = Porc (4 604 399) Pork Bellies = Flancs de porc (23 146) Lumber = Bois d'œuvre (208 216) Milk = Lait (188 788) Nfd Milk = Lait sans matières grasses (1 096) Butter = Beurre (36) Class IV Milk = Lait classe IV (332) Dry Whey = Lactosérum en poudre (2737)
Intercontinental Exchange (ICE)	Canola = Canola (3 105 442) Western Barley = Orge (87 459) Coffee = Café (4 222 996)	Sugar = Sucre (25 287 708) Cocoa = Cacao (3 010 741) Cotton = Coton (3 682 017)
Euronext NYSE Liffe (Liffe et MATIF)	Corn = Maïs (90 961) Rapeseed = Colza (508 419) Wheat milling = Blé meunier (1 169 483) Wheat feed = Blé fourrager (76 987)	Cocoa = Cacao (3 243 115) Sugar = Sucre (1 551 450) Coffee = Café (1 830 272) <i>Ne sont plus cotés : Barley, eggs, european rapeseed meal, piglets, pigs, potatoes (cash-settled), potatoes (physical delivered), rapeseed oil, sunflower seeds, weather, wine</i>
Eurex	European Processing Potato = Pomme de terre européenne transformée (7 580) London Potato = Pomme de terre à Londres (152)	Hog = Cochon (738) Piglet = porcelet (16)

Source : Mission, d'après Agritel, présentation « Les principaux marchés à terme », groupe de travail technique thématique du 1^{er} octobre 2009.

Des stratégies efficaces de protection contre le risque de prix sont directement fondées sur les marchés à terme

- ❑ Des stratégies de couverture de couverture du risque de prix sont fondées sur les contrats à prime ou les options
 - Les contrats à prime (*against actuals*) permettent de sécuriser les flux de marchandises et de couvrir le risque de variation des prix, le vendeur et l'acheteur pouvant fixer leur prix et donc sécuriser leur marge indépendamment l'un de l'autre
 - Les contrats d'options permettent de profiter d'une hausse des prix (achat d'un *call*) ou d'une baisse (achat d'un *put*)
 - NB : seuls les contrats à terme fermes et les contrats d'option sont négociés sur le marché réglementé et traités par la chambre de compensation. Les contrats à prime sont des contrats commerciaux, négociés hors marché, qui prennent pour référence le marché à terme
- ❑ Le bon aboutissement des contrats à terme est assuré grâce à l'intervention d'une chambre de compensation qui prend en charge le risque de contrepartie



Un faible nombre d'agriculteurs a vocation à intervenir directement sur les marchés à terme

- ❑ **L'intervention directe présente des coûts et des risques (ouverture de compte, dépôt de garantie, frais de transaction, gestion des appels de marge)**
 - En France, un faible nombre d'agriculteurs a aujourd'hui ouvert un compte pour intervenir directement sur les marchés à terme (quelques milliers, soit de l'ordre de 5% pour les grandes cultures, avec une distinction entre les comptes ouverts et les comptes actifs)
 - Sur le CBOT, environ 200 000 comptes ouverts soit de l'ordre de 10% des agriculteurs
- ❑ **La plupart des agriculteurs interviennent sur les marchés à terme à travers des organisations collectives telles que les organismes stockeurs pour les productions végétales**
 - Plusieurs types de profils : « entrepreneurs, plutôt indépendants », « traditionnels actifs », « observateurs » (choix de la délégation)
 - Les mécanismes de « contractualisation avec indexation » ou de « vente du physique avec des options » se développent dans la relation entre les agriculteurs et les organismes stockeurs
- ❑ **Le cadre juridique et comptable des opérations sur les marchés à terme devrait faire l'objet de pédagogie et de clarifications**
 - Les organismes collecteurs (coopératives ou négociants) qui proposent aux agriculteurs des modes de rémunération faisant appel à des produits financiers sont normalement couverts par les exemptions d'agrément prévues par les articles L 531-1 et L 531-2 du code monétaire et financier (Comofi). Cette exemption devrait être maintenue et précisée dans le cadre de la révision de la directive sur les instruments de marchés financiers (MIF)
 - Le traitement comptable des opérations de couverture sur les marchés à terme devrait faire l'objet de pédagogie et de clarification, notamment auprès des centres de gestion ou des commissaires aux comptes des entreprises agricoles

De nouveaux contrats à terme ne sont pas réalistes à court terme ni envisageables pour toutes les productions agricoles compte tenu des multiples pré-requis

- ❑ **Un contrat à terme est de même nature qu'un contrat à livraison différée, mais il est fondé sur des caractéristiques standardisées servant de référence aux acteurs du marché physique et peut faire l'objet d'un dénouement en numéraire (*cash settlement*)**
 - Seul le prix du contrat à terme est négociable, à travers les échanges sur la plateforme électronique de l'entreprise de marché où le contrat est listé
 - Le contrat à terme n'a pas vocation à être la propriété de deux cocontractants, mais une référence commune fondée sur un sous-jacent physique standard
- ❑ **Des contrats à terme pour de nouveaux produits ne sont pas réalistes à court terme ni envisageables pour toutes les productions agricoles, compte tenu de l'ensemble des conditions à satisfaire pour mettre en place des marchés efficients (un marché à terme ne se décrète pas)**
 - L'émergence d'un contrat à terme résulte d'une alchimie complexe fondée sur de multiples facteurs et plusieurs années sont généralement nécessaires pour faire émerger un marché à terme efficient
 - Des conditions relatives au sous-jacent physique (volatilité des prix, taille de marché...)
 - Des conditions relatives aux acteurs des marchés à terme (filères organisées acceptant une certaine transparence sur les prix, participation des acheteurs et des producteurs pour définir des contrats équilibrés, multiplicité des opérateurs)
 - Des conditions relatives aux modalités de mise en œuvre (constitution d'un comité expert par l'entreprise de marché, rôle d'animation de marché en phase de démarrage) et à la conduite du changement (sensibilisation et formation des acteurs, délai couramment observé de 2 à 5 ans pour mettre en place un marché liquide et efficient)
 - Toutes les productions agricoles ne peuvent pas satisfaire les conditions nécessaires pour mettre en place un contrat à terme

Lorsque des contrats à terme ne sont pas possibles, les signaux prix et le respect des contrats à livraison différée doivent être améliorés

- ❑ **Lorsque des contrats à terme ne sont pas possibles, il convient cependant de trouver les moyens de remplir deux fonctions économiques**
 - **Signaux prix de référence, en intégrant l'information apportée par les acheteurs et les vendeurs**
 - **Instruments de couverture du risque de prix (assurance, contrats...)**
- ❑ **Les signaux prix de référence doivent être améliorés lorsqu'ils ne sont pas satisfaisants**
 - **Les prix sont observés aux différents stades de la mise en marché (producteurs ou expéditeurs, industries agroalimentaires, grossistes, commerces de détail) à travers des cotations, des enquêtes ou des indices de prix. Les indicateurs de prix actuellement disponibles sont insatisfaisants pour certaines filières (ex. : industries de la viande)**
 - **Pour vérifier la fiabilité des cotations publiées par France AgriMer/SNM, les pouvoirs de contrôle de l'office sur les prix pratiqués pourraient être renforcés (vérification de la qualité des informations recueillies auprès des opérateurs), sans préjudice des missions et des compétences de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**
- ❑ **Le bon aboutissement des contrats à livraison différée doit être garanti (limitation du risque de contrepartie, création et fonctionnement des chambres arbitrales...)**

Le processus de lancement d'un contrat à terme nécessite l'adhésion et la mobilisation des filières concernées

- ❑ Le processus de lancement d'un contrat à terme comporte deux principales phases, la conception et le lancement, avant un fonctionnement en régime de croisière
- ❑ La définition d'un contrat équilibré et susceptible de servir de référence nécessite de trouver des consensus entre les vendeurs et les acheteurs de matières premières agricoles : l'adhésion et la mobilisation des filières concernées est une condition primordiale pour envisager le lancement de nouveaux contrats à terme
- ❑ Les entreprises de marché (ex. : Euronext, Powernext...) apportent une expertise sur les réponses adaptées aux spécificités de chaque filière et une infrastructure juridique et technique pour faire vivre le marché

Les principales phases du lancement d'un nouveau contrat à terme (processus Euronext)

	Etape	Commentaires
1	Création d'un groupe de travail	Une fois l'intérêt manifesté par l'ensemble de la filière, constituer un comité technique, force de proposition Etablir les caractéristiques du sous-jacent
2	Validation du projet par le comité exécutif de NYSE Liffe	Business case
3	Validation du projet par la Chambre de Compensation	
4	Rédaction des textes réglementaires	Fiche technique, procédure de livraison, laboratoire, agréage
5	Validation du contrat par l'AMF	
6	Tests techniques avant l'introduction du contrat sur la plate-forme	
7	Marketing et communication pour le lancement	Schéma d'animation, matériels, publicité, presse...

Source : Mission, d'après Euronext.

Le développement des marchés à terme représente un enjeu stratégique, même s'il peut heurter certaines habitudes culturelles du monde agricole

- ❑ **La mobilisation pour développer les marchés à terme de manière volontariste présente un intérêt stratégique**
 - **Les marchés à terme ont un réel intérêt lié à leur fonction économique : références de prix transparentes, fondement d'instruments de gestion du risque de prix, protection potentielle pour ne pas seulement subir la volatilité importée d'autres zones**
 - **Il s'agit également de positionner l'agriculture française au cœur des modes de gouvernance des marchés européens**
- ❑ **Les marchés à terme ne sont pas *a priori* incompatibles avec l'organisation actuelle des filières, mais ils conduisent naturellement à des réarrangements, qui peuvent parfois heurter des habitudes culturelles**
 - **Réticences à une certaine transparence sur les prix, difficultés à considérer que le marché peut donner un « juste prix » et croyance erronée de pouvoir systématiquement « battre le marché », craintes de « perdre le contrôle » sur la formation des prix...**

La sensibilisation et la formation des acteurs sur le fonctionnement des marchés à terme est un enjeu majeur

- ❑ Les marchés à terme sont souvent méconnus des acteurs du monde agricole, ce qui limite les possibilités de mobilisation des filières pour développer ce type d'outils
- ❑ La sensibilisation et la formation de l'ensemble des acteurs est essentielle pour comprendre le fonctionnement et l'intérêt de l'outil marchés à terme
 - Tous les opérateurs sont confrontés à la nécessité de mieux gérer le risque de prix
 - L'enjeu consiste à gérer la commercialisation « à l'*optimum* », de même que les agriculteurs cherchent traditionnellement à gérer au mieux leur production
- ❑ Des compétences doivent être acquises ou développées
 - Sur les marchés de matières premières et sur les marchés financiers (ex. : céréales, oléo-protéagineux, porc, biocarburants...), les sources d'informations et d'analyses disponibles
 - Et les outils de gestion des risques (contrats à terme fermes, options, risques de change et de taux...), utilisables à condition de connaître ses coûts de production et de définir un seuil de commercialisation
- ❑ Les besoins de sensibilisation et formation doivent être adaptés aux besoins de chacun, dans le cadre de l'organisation des filières
 - La formation est un processus long qui nécessite une forte implication
 - L'accompagnement dans le temps est un facteur de succès

Les risques liés à la spéculation sont réels mais ne doivent pas être surestimés

- ❑ Les risques liés à la spéculation sont réels mais ne doivent pas être surestimés de manière irraisonnée et servir de prétexte à l'inaction
- ❑ Les études économiques montrent que si les marchés financiers ont pu amplifier les variations de cours des matières premières agricoles au cours des années 2007/2008, ils n'en sont pas à l'origine et l'effet de la spéculation financière sur les prix ne domine pas l'impact des facteurs fondamentaux de l'offre et de la demande (ex. : DGTPE, FAO)

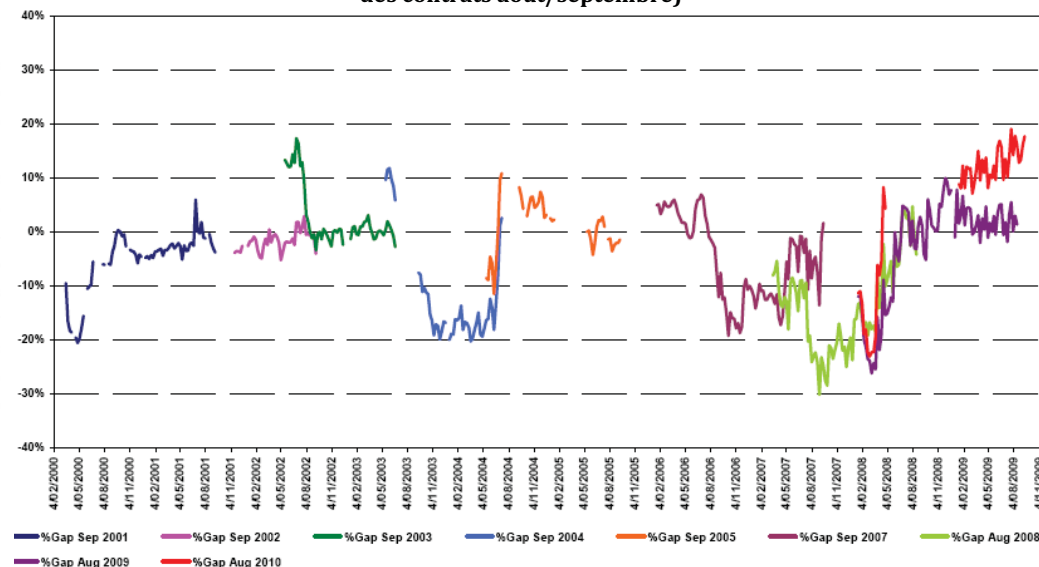
Ecart entre le prix à maturité des contrats à terme (futures Chicago Mercantile Exchange - CME) et le prix du marché physique (prix spot) pour le blé américain « soft red winter wheat » (en % du prix spot, pour la 2ème échéance cotée des contrats septembre)



Mission relative à l'amé

Sur les marchés américains, on constate que l'écart entre les prix à terme et les prix sur le marché physique s'est accru depuis 2006 et ne convergent plus de manière satisfaisante à l'approche de l'échéance des contrats (*time of settlement*).

Ecart entre le prix à maturité des contrats à terme (futures Euronext) et le prix du marché physique (prix spot) pour le blé français (en % du prix spot, pour la 2ème échéance cotée des contrats août/septembre)



Source : Commission européenne, "Agricultural commodity derivative markets: the way ahead", annexe à la communication de la Commission « Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe », 28 octobre 2009.

L'analyse du contrat à terme sur le blé meunier coté par Euronext ne montre pas le même phénomène de défaut de convergence prix à terme/physique à l'approche de l'échéance des contrats, même si l'écart s'est accru.

Les régulations des marchés financiers agricoles doivent être améliorées pour limiter les risques de comportements spéculatif déstabilisateurs inhérents à tout marché financier

- ❑ **L'encadrement des acteurs et des marchés financiers sur matières premières agricoles mériterait d'être renforcé (contrats à terme fermes et options)**
 - **Transparence des positions, avec une information sur les volumes traités par nature d'opérateurs (propositions de classification à préciser, par exemple à partir de la typologie proposée par la CFTC aux Etats-Unis : commerciaux, *swap dealers*, *hedge funds*, autres)**
 - **Limites de positions, individuelles ou collectives (objet de débats internationaux) ; et question des limites d'emprise, qui relèvent des règles de la chambre de compensation de chaque marché (dans le cas du MATIF, les règles de la chambre de compensation LCH *Clearent* prévoient actuellement une limitation des positions dans les 12 jours précédant l'échéance du contrat, en raison des contraintes physiques des silos)**
 - **Eventuelle limitation des variations journalières des cours (à la hausse ou à la baisse) : utile pour « calmer le marché », mais risques de dé-corrélation avec les variations du marché *spot* dans certaines circonstances**
 - **Amélioration de la transparence et du contrôle du marché des produits dérivés de gré à gré (qui peut avoir un impact sur le marché réglementé en raison d'opérations de couverture), par exemple : transparence sur les positions OTC (« *over the counter* »), limites de positions des produits OTC, mise en place de chambres de compensation**
- ❑ **Les règles de marché doivent être conçues pour ne pas empêcher le développement de nouveaux contrats à terme (par exemple, pour assumer un rôle d'animation de marché dans la phase de lancement d'un nouveau contrat)**
- ❑ **La régulation des marchés à terme agricoles s'inscrit dans le mouvement plus global de régulation des marchés financiers et l'Europe peut jouer un rôle *leader* pour inspirer la prise en compte des spécificités des marchés agricoles**
 - **Des travaux sont en cours au niveau international pour mettre en place des régulations permettant de limiter les comportements spéculatifs sur les marchés financiers : le G20 de Pittsburgh des 24/25 septembre 2009 a confié un mandat à l'OICV (organisation internationale des commissions de valeurs, i.e. les régulateurs nationaux) portant à ce stade sur les « *commodities* » énergétiques (notamment les produits pétroliers) et les *Credit default swaps* (CDS) ; travaux en cours du Congrès et de la CFTC aux Etats-Unis...**
 - **La Commission européenne conduit des travaux sur la régulation des marchés (DG Marché intérieur, en lien avec la DG Agri sur les matières premières agricoles) : communication de la Commission du 28 octobre 2009 "*Agricultural commodity derivative markets: the way ahead*"**

Les marchés à terme sur matières premières agricoles et les signaux prix - Synthèse des pistes de propositions (1/2)

- ❑ **Sensibiliser et former l'ensemble des acteurs**
 - **Elaborer un discours politique volontariste, partagé au niveau communautaire, sur la nécessité de développer les marchés à terme là où ils sont possibles**
 - **Sensibiliser à la nécessité de connaître les coûts de production, ainsi que leurs facteurs de variation (aliment, engrais, phytosanitaires, énergie...), et de définir un seuil de commercialisation pour bien utiliser les instruments de gestion des risques**
 - **Informier et former les acteurs sur le fonctionnement des marchés à terme, leurs intérêts et leurs limites, en adaptant le type de formation aux besoins de chacun, dans le cadre de l'organisation des filières (intégration dans les programmes de formation initiale de l'enseignement agricole et dans les cursus de formation professionnelle en prenant également appui sur les régions, initiatives des structures professionnelles agricoles - interprofessions, syndicats...)**
- ❑ **Mobiliser les filières autour d'une vision stratégique**
 - **Identifier les filières où les travaux pour mettre en place un contrat à terme pourraient être lancés rapidement : au-delà des projets en cours sur les produits laitiers et l'orge brassicole, potentialités par exemple pour la filière porcine, la viande bovine (jeunes bovins), la pomme de terre, le blé dur...**
 - **Réunir l'ensemble des parties prenantes pour définir des contrats équilibrés entre vendeurs et acheteurs, et attractifs pour les financiers**
 - **Rôle moteur possible pour les interprofessions et l'office France AgriMer (définition d'une vision stratégique et organisation de la concertation)**
 - **En s'appuyant sur les entreprises de marché pour apporter des réponses adaptées aux spécificités de chaque filière (ex. : marchés organisés à livraison différée)**
 - **Lorsque des contrats à terme ne sont pas possibles, améliorer les signaux prix (vérification de la fiabilité des cotations publiées par France AgriMer/SNM avec un contrôle des prix pratiqués, rôle d'un observatoire des prix et des marges renforcé) et le respect des contrats à livraison différée (ex. : création et fonctionnement des chambres arbitrales)**

Les marchés à terme sur matières premières agricoles et les signaux prix - Synthèse des pistes de propositions (2/2)

❑ Réguler les acteurs et les marchés

- Mieux encadrer les acteurs et les marchés de matières premières agricoles, sans empêcher le développement de nouveaux contrats et en se plaçant dans une perspective internationale
 - Alimenter les travaux en cours au niveau européen (Commission européenne) et international (mandat confié par le G20 à l'OICV portant à ce stade sur les marchés de l'énergie) pour une meilleure régulation des marchés financiers sur matières premières agricoles et une prise en compte des spécificités des marchés agricoles
 - Pistes de régulations : transparence des positions, avec une information sur les volumes traités par nature d'opérateurs ; limites de positions, individuelles ou collectives (objet de débats internationaux) et question des limites d'emprise, qui relèvent des règles de la chambre de compensation de chaque marché ; éventuelle limitation des variations journalières des cours ; amélioration de la transparence et du contrôle du marché des produits dérivés de gré à gré (« *over the counter* »)
- Assurer la pédagogie et les éventuelles clarifications sur le cadre juridique et comptable des opérations sur les marchés à terme (maintien dans la directive MIF révisée de l'exemption d'agrément dont bénéficient les organismes collecteurs proposant aux agriculteurs des modes de rémunération faisant appel à des produits financiers, maîtrise du traitement comptable des opérations de couverture sur les marchés à terme...)
- Améliorer l'information susceptible d'orienter le marché (information sur la production rapide, régulière, fiable et publique) et éviter des interventions publiques discrétionnaires qui ne seraient pas anticipables par les marchés (cf. modalités de mise en œuvre des mécanismes d'intervention par la Commission à partir de 2010)

Les marchés à terme et les signaux prix

3 axes stratégiques et 11 propositions d'action

- Elaborer un plan d'action pour la sensibilisation, l'information et la formation des agriculteurs sur les sujets relatifs à la gestion des risques
- Renforcer les programmes de l'enseignement agricole sur les sujets relatifs à la gestion des risques (fonctionnement, intérêts et limites des marchés à terme, mécanismes assurantiels, contractualisation amont/aval, nécessité de connaître ses coûts de production pour utiliser les instruments de gestion des risques...)
- Renforcer l'offre de formation professionnelle agricole sur les sujets relatifs à la gestion des risques (conseils régionaux)
- Sensibiliser, diffuser de l'information et organiser des formations sur les marchés à terme (fonctionnement, intérêt et limites) au sein de l'ensemble des structures professionnelles agricoles (interprofessions, syndicats...)

Réguler les acteurs et les marchés

- Alimenter les travaux en cours au niveau européen (Commission européenne) et international pour une meilleure régulation des marchés financiers sur matières premières agricoles et une prise en compte des spécificités des marchés agricoles
- Assurer la pédagogie et les éventuelles clarifications sur le cadre juridique et comptable des opérations sur les marchés à terme (maintien d'une exemption d'agrément dans la directive MIF révisée, maîtrise du traitement comptable des opérations de couverture...)
- Améliorer l'information susceptible d'orienter le marché (information sur la production rapide, régulière, fiable et publique) et éviter des interventions publiques discrétionnaires qui ne seraient pas anticipables par les marchés

Sensibiliser et former l'ensemble des acteurs

Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix

- Identifier les filières où les travaux pour mettre en place un contrat à terme pourraient être lancés rapidement
- Réunir l'ensemble des parties prenantes pour définir des contrats équilibrés entre vendeurs et acheteurs, et attractifs pour les financiers. Prendre appui sur les entreprises de marché pour apporter des réponses adaptées aux spécificités de chaque filière (ex. : marchés organisés à livraison différée)
- Lorsque des contrats à terme ne sont pas possibles, améliorer les signaux prix (vérification de la fiabilité des cotations publiées par France AgriMer/SNM avec un contrôle des prix pratiqués, rôle d'un observatoire des prix et des marges renforcé)
- Améliorer le respect des contrats à livraison différée (ex. : création et fonctionnement des chambres arbitrales)

Mobiliser les filières autour d'une vision stratégique

Sommaire

- 1. Les groupes de travail ont permis d'aboutir à une vision partagée des enjeux et des outils de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - 1. Une dynamique positive des groupes de travail a permis d'aboutir à une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions largement consensuelles**
 - 2. Dans un nouveau contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles**
- 2. Quatre axes de travail prioritaires se dégagent pour améliorer la gestion des aléas économiques en agriculture, qui relèvent d'abord d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique de l'Etat**
 - 1. La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle**
 - 2. Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix**
 - 3. Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques**
 - 4. Les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières**
- 3. La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013**

La notion d'assurance agricole peut concerner trois grands types de risques de nature différente : les aléas climatiques, les aléas économiques et la variabilité du revenu

- ❑ Les assurances contre les aléas climatiques affectant le rendement de la production peuvent être mono-risque ou multirisques**
 - Mono-risque climatique (ex. : assurance grêle)**
 - Multirisques climatiques (ex. : assurance récolte)**
- ❑ Les protections contre les aléas économiques affectant le revenu peuvent être de nature financière ou assurantielle**
 - Les « assurances » contre les aléas économiques peuvent être de nature financière (ex. : options) ou assurantielle / hybride (ex. : assurances chiffre d'affaires aux Etats-Unis) ; il paraît préférable d'utiliser la formulation « assurances intégrant une composante prix »**
 - Plusieurs types de risques peuvent être concernés : risque prix ; risque combiné prix/rendement (chiffre d'affaires) ; risque combiné prix/rendement/coût (marge opérationnelle)**
- ❑ Les mécanismes de stabilisation du revenu sur plusieurs années ne correspondent pas *stricto sensu* à des dispositifs assurantiels (par exemple ACRE aux Etats-Unis ou AgriStability au Canada)**

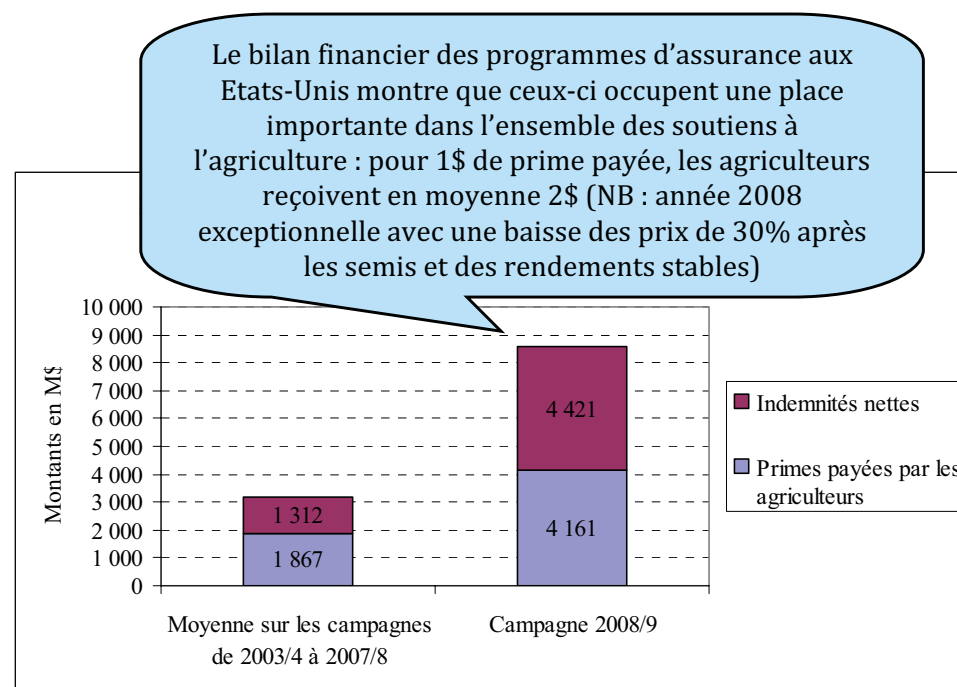
Les exemples internationaux montrent que les dispositifs d'assurance peuvent occuper une place importante dans les politiques de soutien à l'agriculture

- ❑ Les dispositifs d'assurance peuvent occuper une place importante dans les politiques de soutien à l'agriculture, comme c'est notamment le cas pour les Etats-Unis, le Canada et l'Espagne
- ❑ Quatre principaux enseignements peuvent être retirés des retours d'expérience d'autres pays (cf. *infra*)
 - Les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel dans la conception (recherche et développement, définition des garanties, tarifs...), la gestion (coûts administratifs...) et le financement (subvention de primes, réassurance) des dispositifs assurantiels
 - Plusieurs années sont nécessaires pour équilibrer les paramètres des dispositifs
 - L'assurance récolte doit atteindre un niveau de maturité suffisant avant d'intégrer une composante « risque de prix » dans les assurances
 - Les programmes d'assurance ne se substituent pas totalement aux aides *ad hoc* en cas de calamité (cf. Etats-Unis)

Ratio entre les aides aux assurances et la valeur de la production pour un échantillon de pays

	Aides aux assurances	Valeur de la production	Aides aux assurances / valeur de la production (en %)
Canada	1,5Md C\$	40Md C\$	3,8%
Etats-Unis	5,7Md US\$	240 Md US\$	2,4%
Espagne	440M€	40Md€	1,1%
France	130M€ (à partir de 2010)	70Md€	0,2%

Source : Mission.

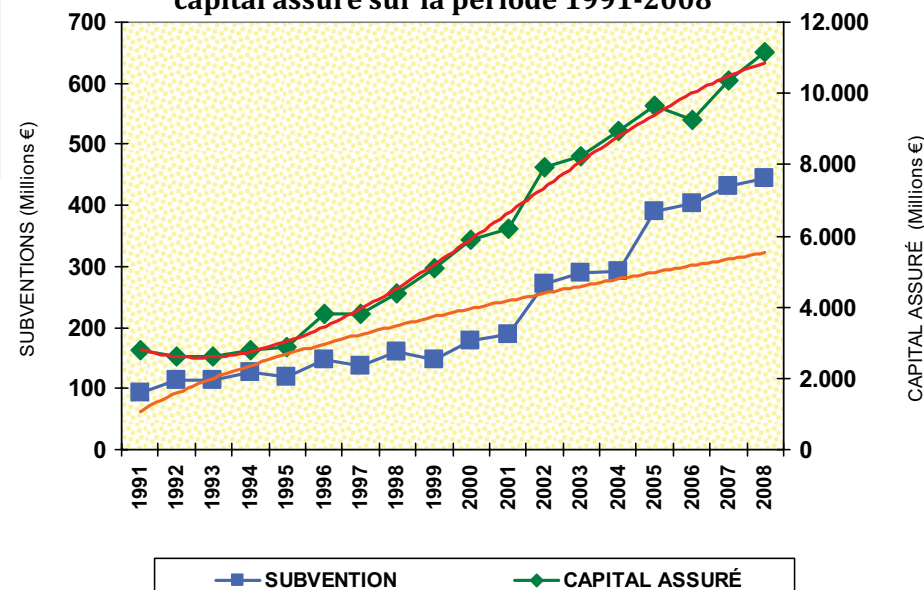


Source : Jean-Christophe DEBAR, Agri US Analyse, septembre 2009. 46
Pour la campagne 2008/2009 : estimation au 25 mai 2009

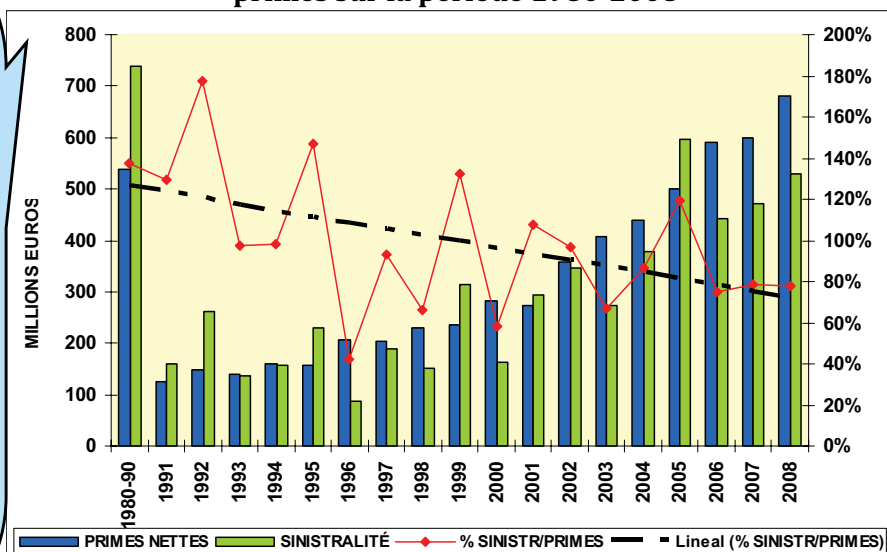
Les retours d'expérience d'autres pays montrent qu'un fort engagement de l'Etat et une politique continue dans la durée sont nécessaires pour développer l'assurance

Aux Etats-Unis, les programmes d'assurance représentent un coût financier élevé pour l'USDA (7,5Md\$ sur la campagne 2008/2009 pour des aides à l'agriculture de 15 à 20Md€), incluant des coûts administratifs, des dépenses de recherche et développement, le remboursement des frais de gestion des assureurs, des subventions de prime et de la réassurance

L'assurance agricole en Espagne, évolution des subventions et du capital assuré sur la période 1991-2008

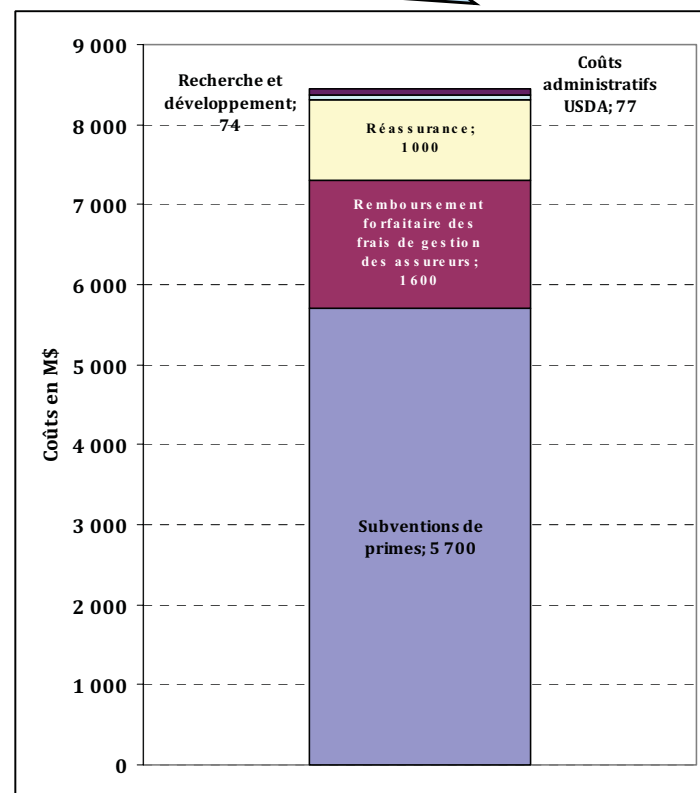


L'assurance agricole en Espagne, évolution du ratio sinistres sur primes sur la période 1980-2008



Source : AgroSeguro, présentation au groupe de travail technique thématique du 22 octobre 2009.

Plusieurs années sont nécessaires pour équilibrer les paramètres du dispositif. En Espagne, par exemple, une politique continue de développement de l'assurance récolte a été conduite sur 30 ans, avec un réglage progressif des paramètres



Source : Jean-Christophe DEBAR, Agri US Analyse, septembre 2009. Bilan financier des programmes s'assurance aux Etats-Unis - Coûts pour l'USDA pour la campagne 2008/2009

Le marché de l'assurance agricole français, traditionnellement orienté sur la grêle, se développe avec la diffusion de l'assurance récolte

Le marché mondial de l'assurance agricole (dommages aux productions agricoles) représente un montant total de primes estimé à 12Md€ en 2008

- Les Etats-Unis représentent plus de la moitié de ce marché (8,4Md\$ sur 16Md\$ soit 52%). Les réassureurs sont preneurs d'engagements en dehors des Etats-Unis pour équilibrer leur portefeuille (mutualisation des risques au niveau international)
- La France, avec environ 320M€ de primes (grêle et autres aléas climatiques), représente environ 3% du marché mondial

Sur les quatre années 2005-2008, avec la nouvelle offre multirisques climatique, la « Ferme France » a augmenté son budget assurance de 18% soit 4,2% par an en moyenne

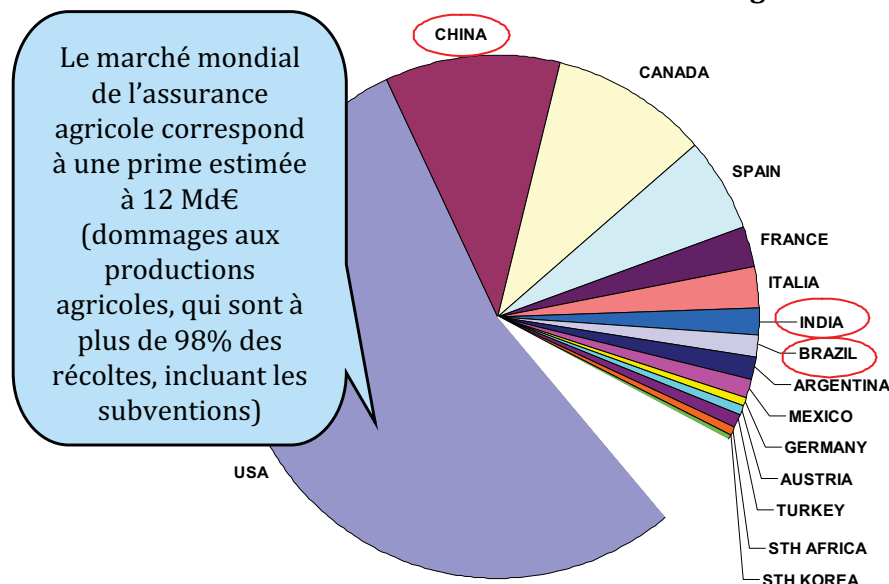
Trois caractéristiques du marché de l'assurance agricole français dans une perspective de comparaison internationale

- Un marché concurrentiel : compagnies d'assurance compétentes en matière agricole, liberté de tarification et de garanties
- Un marché traditionnellement « grêle » : risque grêle bien tarifé, exposition tempête peu cumulative, risque gel réputé maîtrisé, associé à la grêle
- Un marché où la demande en matière de multi- péril est mal cernée : les agriculteurs sont attachés aux garanties grêle à franchises faibles ; développement limité du multi-péril depuis 2005 en grandes cultures

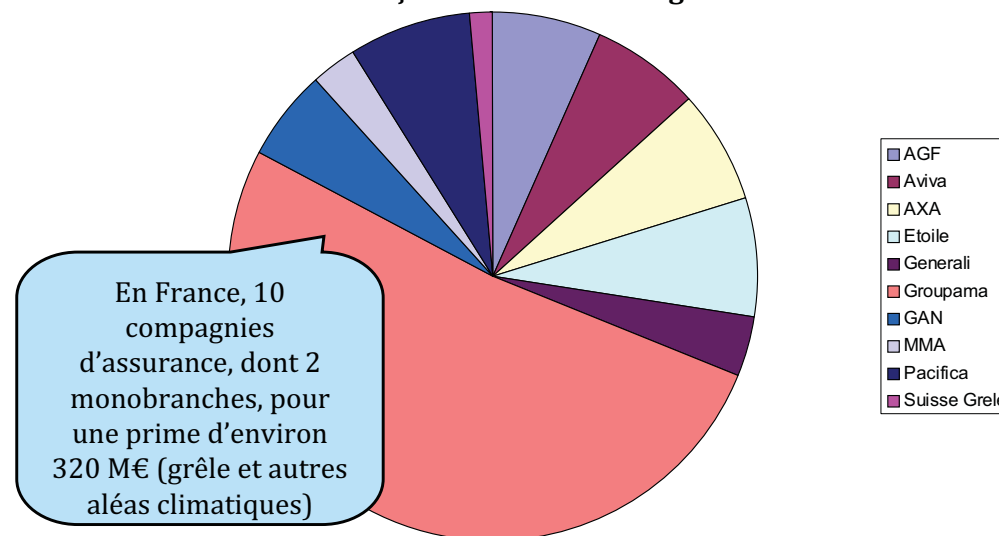
Les compagnies d'assurance se protègent par des traités de réassurance

- Prime de réassurance « *stop-loss* » de 16M€ en 2008 pour 350M€ de capacité (taux de prime de réassurance *stop loss* moyen de 4,6% de la capacité allouée) ; fourchettes comprises entre 105% et 350% de S/P (ratio sinistres sur primes)
- Prime cédée en quote-part de 30M€, correspondant à une capacité de 90M€

Marché international de l'assurance agricole en 2008



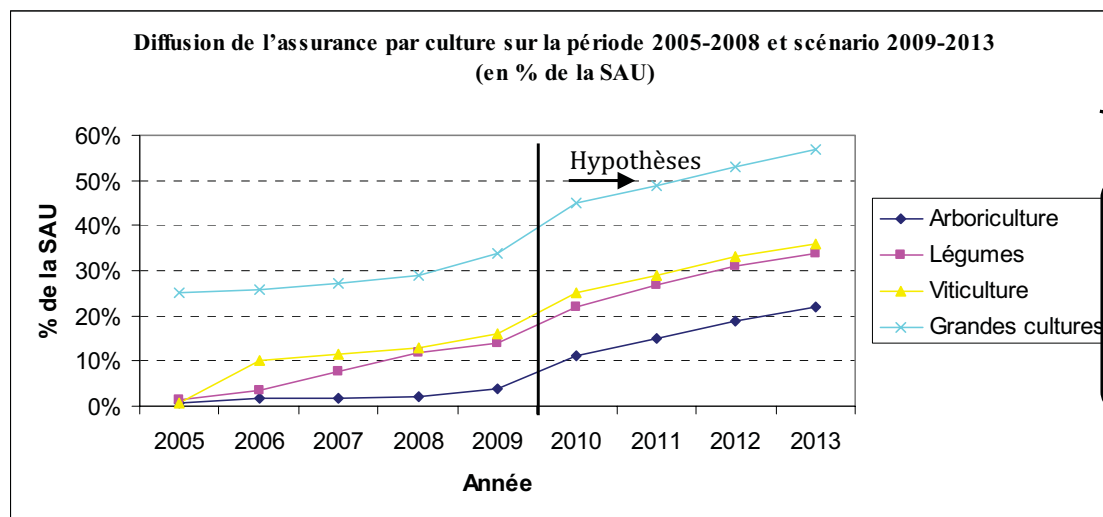
Marché français de l'assurance agricole en 2008



Source : APREF, présentation « Réassurance récolte », groupe de travail technique thématique du 1^{er} octobre 2009. Chiffres estimés Paris RE sept. 2009

En France, un premier palier significatif de développement de l'assurance récolte a été atteint et la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC constitue l'opportunité d'une diffusion accrue à partir de 2010

- ❑ **Le choix politique d'un développement de l'assurance récolte a été confirmé et un premier palier a été atteint**
 - Dès l'origine, le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) a un double objet : l'indemnisation des calamités d'une part, et le développement des assurances contre les risques climatiques d'autre part. Depuis 2002, volonté de ré-axer le FNGCA vers le développement de l'assurance récolte. Depuis 2005, la politique de développement de l'assurance récolte couvre des contrats par culture et des contrats par exploitation
 - L'assurance récolte, mise en place depuis 2005, couvre environ 25% des surfaces et 15% de la valeur de la production en 2008, avec une diffusion hétérogène selon les productions (environ 30% des surfaces en 2008 pour les grandes cultures, 13% pour la viticulture et 3% pour l'arboriculture)
 - Toutefois les conditions de lancement en 2005 n'ont pas été parfaitement satisfaisantes (préemption du marché par un assureur, avec une stratégie offensive couplant assurances grêle et récolte pour un faible surcoût) et l'instabilité des paramètres a été préjudiciable au développement de l'assurance récolte en ne donnant pas une visibilité suffisante aux agriculteurs et aux assureurs. Cf. évolution du taux de subvention des primes : 35% jusqu'en 2008 ; 25% (grandes cultures) ou 40% (autres) en 2009; puis 65% à partir de 2010
- ❑ **Le bilan de santé de la PAC constitue l'opportunité d'une diffusion accrue de l'assurance récolte à partir de 2010**
 - Subvention de 65% de la prime, enveloppe budgétaire de 133 M€ en 2010 (cofinancement communautaire de 75%)
 - Indemnisation des pertes supérieures à 30% (règle OMC), taux de franchise subventionnable de 25% (ou 20% pour les contrats « à l'exploitation »)
- ❑ **Les hypothèses de développement de l'assurance récolte dans le cadre de la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC sont ambitieuses et s'appuient sur un niveau de subvention des primes incitatif (65% des primes)**
 - En trois ans, multiplication par 1,5 des surfaces assurées pour les grandes cultures (passage de 30% à 45% des surfaces), par 2 pour la viticulture (passage de 15 à 30%) et par 4 pour l'arboriculture (passage de 5% à 20%) ; on peut cependant douter de ces hypothèses en l'absence de définition d'un calendrier de sortie du FNGCA et d'identification des financements disponibles



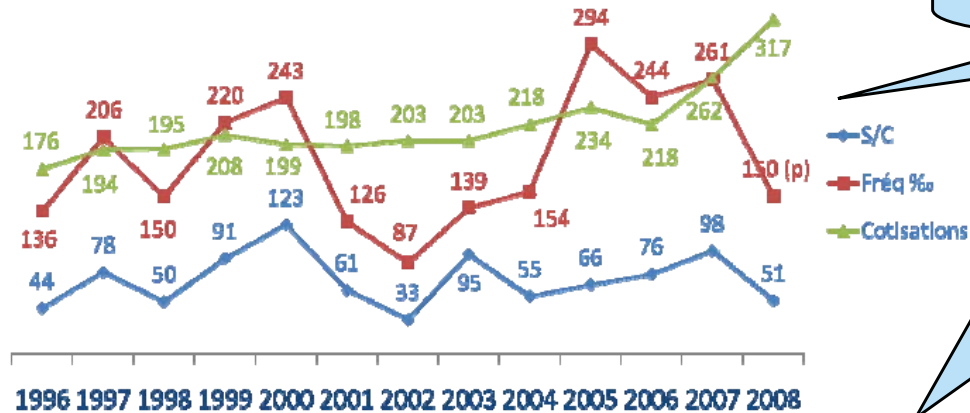
Les grandes cultures sont considérées comme assurables. Ce pourrait être le cas de la viticulture en 2011.

Des hypothèses de forte augmentation des surfaces couvertes par l'assurance récolte ont été retenues pour la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC (travaux du comité « article 68 »)

Source : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, DGPAAT, SPA, SDEA, bureau du crédit et de l'assurance (comité art. 68).

Les statistiques de l'assurance récolte n'ont pas un recul suffisant pour en tirer des conclusions valides sur l'équilibre du dispositif

Résultats des assurances « grêle et autres aléas climatiques » (1996-2008)

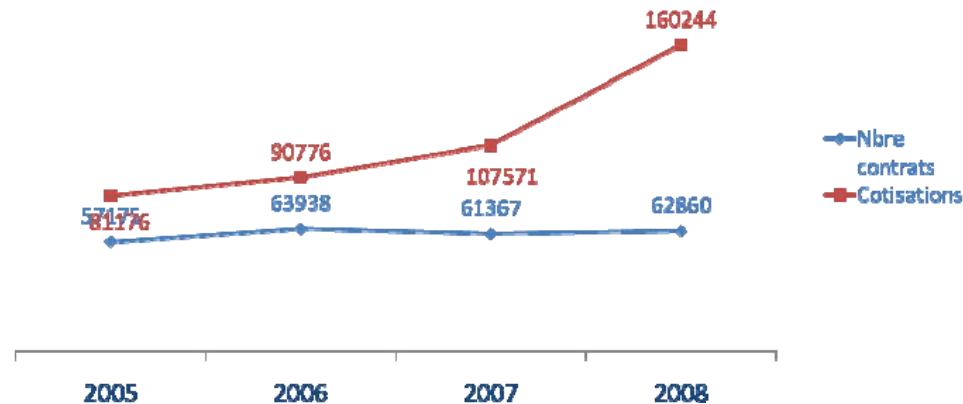


Une très grande variabilité annuelle.
En ce qui concerne l'assurance grêle, un équilibre constaté sur moyen terme pour le ratio S/C ~ 75%.

L'assurance multirisques climatiques en 2008 :

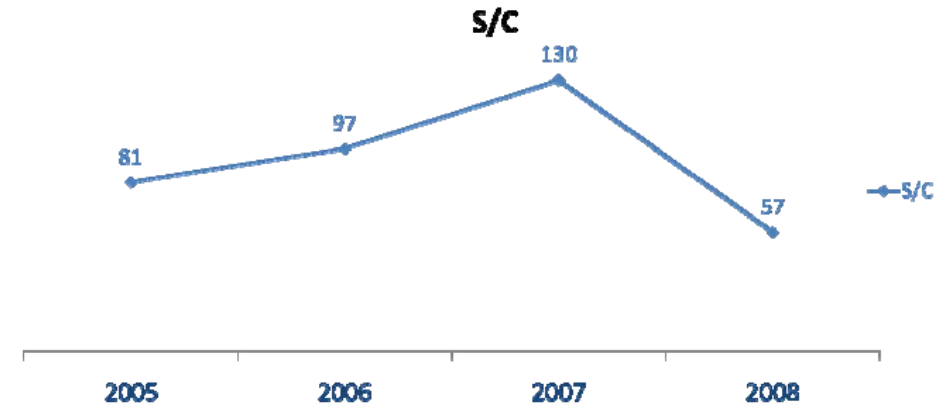
- 62 860 contrats (dont environ 1 000 contrats à l'exploitation, la plupart des contrats étant par culture)
- 160M€ de cotisations (ce montant intègre des rachats de franchise), dont 100M€ subventionnables (soit 60%), pour 5,69Md€ de capitaux assurés (soit un taux de prime moyen de 2,8%)
- 32M€ de subventions versées (source MAAP)

Résultats des assurances « multirisques climatiques » (nombre de contrats et cotisations, 2005-2008)



Source : FFSA, présentation « L'assurance multirisque récolte en France », groupe de travail technique thématique du 1^{er} octobre 2009.

Résultats des assurances « multirisques climatiques » (ratio sinistres sur cotisations, 2005-2008)



Source : FFSA, présentation « L'assurance multirisque récolte en France », groupe de travail technique thématique du 1^{er} octobre 2009.

Les statistiques n'ont pas un recul suffisant pour évaluer l'équilibre du dispositif d'assurance récolte, compte tenu de la nature des risques assurés (fréquence, niveau).
S/C=130 en 2007, S/C=57 en 2008

Les perspectives de diffusion de l'assurance récolte sont incertaines à court terme

- ❑ Plusieurs facteurs clés de succès sont réunis : une articulation avec le FNGCA pour les grandes cultures, le niveau de subvention des primes (importance du facteur prix dans la commercialisation). NB : les primes d'assurance ne devraient pas diminuer avec l'augmentation du nombre d'assurés ; en effet, la tarification est établie sur la base d'une répartition des cultures assurées homogène au risque global : l'augmentation du nombre d'assurés est une condition de la pérennité du modèle, mais n'a pas d'effet sur les tarifs
- ❑ Cependant, conjoncture agricole difficile en 2009/2010, nouvelles modalités en 2010 dans le cadre de la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC (niveau de franchise, taux et modalités de subvention -versement de la subvention aux agriculteurs et non plus aux assureurs qui faisaient une avance de trésorerie), incertitude liée au mécanisme de « stabilisateur budgétaire » pouvant moduler le taux de subvention en cas d'atteinte du plafond de l'enveloppe (pour les grandes cultures, réputées assurables et exclues FNGCA, cf. arrêté du 31 mars 2009), absence de calendrier de sortie du FNGCA...
- ❑ Selon les acteurs du marché, les enjeux prioritaires pour 2010 concernent l'adaptation des contrats existants et l'explication des nouvelles modalités aux agriculteurs déjà assurés. La diffusion de l'assurance récolte apparaît liée à une bonne compréhension de ses mécanismes. L'impact de l'augmentation du taux de subvention des primes à 65% devrait être significatif mais il est difficile à prévoir
- ❑ Les assureurs font preuve d'attentisme pour lancer des expérimentations d'assurance récolte sur les fourrages
 - Les fourrages (prairies) représentent un enjeu majeur dans le cadre du basculement du FNGCA de l'indemnisation vers le soutien aux assurances : les fourrages représentent plus de la moitié des indemnisations du FNGCA (les grandes cultures représentent 15% des indemnisations du FNGCA alors qu'elles représentent 88% de l'assurance récolte en 2008) ; une enveloppe de 2M€ a été prévue par le MAAP pour la subvention de primes d'assurance fourrages dans le cadre d'expérimentations en 2010
 - Plusieurs raisons expliquent la position attentiste des assureurs : manque de moyens (ressources mobilisées pour adapter les contrats et systèmes d'information au nouveau cadre du bilan de santé) ; manque de maturité technique.
 - D'où la proposition des assureurs de lancer des simulations et des expérimentations d'assurances fourrages non payantes en 2010, avec un soutien financier de l'Etat pour le développement collectif de ce nouveau produit (aide publique pour le développement collectif d'un « contrat cadre » d'assurance fourrage susceptible de convaincre les assureurs, les réassureurs et les dirigeants des compagnies d'assurance)

A moyen terme, une large diffusion de l'assurance récolte et une extension aux fourrages entraîneraient un niveau élevé d'exposition aux risques pour les assureurs, ce qui invite à préciser les contours d'un « modèle français » pour l'assurance récolte

- ❑ A moyen terme (horizon 5 à 10 ans), une large diffusion de l'assurance récolte et une extension aux fourrages entraîneraient un niveau élevé d'exposition aux risques pour les assureurs et nécessiterait une augmentation des capacités de réassurance
 - Dans l'hypothèse d'une diffusion de l'assurance récolte à 40% des surfaces pour toutes les filières (grandes cultures, vigne, arboriculture et fourrages) et une couverture de 50% des prairies, l'exposition au risque est évaluée à 1,8Md€ de pertes (1Md€ récoltes et 0,8M€ fourrages, avec une fréquence de 1/200 ans conformément aux normes prudentielles « Solvabilité II »), selon les estimations de l'assureur *leader* du marché français (qui représente plus de 50% des assurances agricoles et plus de 80% de l'assurance récolte)
 - Dans cette même hypothèse, la capacité de rétention des assureurs serait de 0,6M€ (hypothèse de rétention de 120% des primes, selon les estimations d'un assureur)
 - La capacité de réassurance privée est d'environ 500M€ en 2008
- ❑ Si la pérennité d'une assurance largement diffusée et intégrant les fourrages doit être garantie, la mise en place d'un mécanisme de réassurance publique ne saurait être posée comme une condition préalable au développement de l'assurance récolte
 - Les freins au développement de l'assurance récolte résident d'abord dans les réticences des agriculteurs à payer une prime et dans les travaux techniques restant à réaliser pour garantir l'assurabilité des risques (ex. : fourrages)
 - Les perspectives de diffusion de l'assurance récolte sont incertaines à court terme et les capacités de réassurance privée sont aujourd'hui suffisantes (en outre le marché n'a pas été sollicité pour estimer sa profondeur) ; capacités potentielles de 1Md€ selon l'APREF, même si elles peuvent être volatiles en volume et en coût (négociation annuelle des traités de réassurance)
 - La réassurance publique est limitée à des situations exceptionnelles (ex. : catastrophes naturelles, risque terroriste)
 - Des conditions doivent être remplies pour envisager une telle option (marché développé avec de nombreux acteurs, maîtrise de la tarification et des règles d'appel en garantie de l'Etat, qui s'avère délicate dans une situation où les assureurs ont des pratiques différenciées)
 - Des effets pervers potentiels doivent être évités (éviction de la réassurance privée, déresponsabilisation ou sous-tarification du risque, mauvais équilibre des portefeuilles des assureurs)
- ❑ Plusieurs solutions sont techniquement envisageables pour apporter des réponses aux besoins de protection du bilan des assureurs
 - Limitation des garanties des contrats
 - Intervention publique *ad hoc* en cas de défaillance de marché
 - Evolution vers un modèle administré à l'instar de la coassurance en Espagne (AgroSeguro) ou des dispositifs mis en œuvre aux Etats-Unis
 - Mécanismes de réassurance soit de type GAREAT soit de type « Cat-nat »
 - Logique de « guichet » avec une limite de capital assurable...
- ❑ Tous ces éléments invitent à poursuivre le déploiement de l'assurance récolte et approfondir les analyses pour préciser les contours d'un « modèle français » pour l'assurance récolte et son articulation avec l'ensemble des dispositifs de soutien à l'agriculture

Les produits d'assurance intégrant une composante « prix » présentent un intérêt certain mais ne sont pas aujourd'hui à un stade de maturité suffisant

- ❑ Les produits d'assurance intégrant une composante « risque de prix » présentent un double intérêt d'efficacité et d'accessibilité pour la couverture contre les aléas économiques et peuvent intéresser les agriculteurs...
 - Efficacité : gestion combinée de plusieurs risques, par exemple la production et le prix, dont le coût peut être inférieur à la cession de chaque risque séparément (par exemple une assurance récolte et une option)
 - Accessibilité : des contrats d'assurance sont *a priori* plus simples et facilement accessibles pour les agriculteurs que les marchés à terme (ouverture de compte, dépôt de garantie, frais de transaction, gestion des appels de marges) ou de produits dérivés (options *call/put*)
 - Appétence des agriculteurs pour une couverture annuelle de l'exposition au risque entre les décisions de production et la commercialisation
- ❑ ...Mais ils ne sont pas aujourd'hui à un stade de maturité suffisant
 - Le caractère assurable des aléas économiques n'est pas avéré (conditions d'assurabilité : caractère aléatoire, non-systémique, mesurable et susceptible de modélisation statistique, indépendant de la volonté de l'assuré, montant de dommages fini)
 - Les produits proposés pourraient être des « contrats hybrides » (assurance et produits financiers) combinant la prise en compte des risques sur les rendements, les prix et le coût de certains intrants (énergie, engrais, produits phytosanitaires...)
 - Ils nécessitent des indicateurs objectifs pour les projections de prix (ex. : marchés à terme) et les rendements (utilité de l'assurance récolte pour disposer de signaux fiables sur les rendements individuels ou de données fiables sur les rendements départementaux pour des assurances indicielles, par exemple sur le chiffre d'affaires)
- ❑ Le développement d'assurances intégrant une « composante prix » doit se fonder sur l'initiative des acteurs privés, avec le soutien des pouvoirs publics
 - L'initiative des acteurs privés (assureurs et banquiers, en lien avec les acteurs des filières –organisations professionnelles agricoles) doit permettre de concevoir les produits répondant le mieux aux besoins. Des expérimentations ponctuelles d'assurances intégrant une « composante prix » pourraient être lancées en 2010 par certains assureurs
 - L'Etat peut utilement encourager les initiatives des professionnels et apporter un appui aux actions de recherche et développement, simulations, expérimentations (cofinancement de la R&D pour partager les résultats, fourniture de données publiques permettant de tester les modèles actuariels...)

Vers l'intégration d'une composante « prix » dans les assurances agricoles - Synthèse des pistes de propositions (1/2)

- ❑ **Donner de la visibilité sur la politique de développement de l'assurance récolte, tant pour les agriculteurs que les assureurs**
 - Définir une doctrine sur l'évolution du FNGCA, avec des critères fondant la sortie de certaines productions et l'articulation avec l'offre assurantielle (ex. : fonds public pour les pertes de fonds)
 - Anticiper et planifier les éventuelles évolutions du cadre réglementaire (stabilité des paramètres) et budgétaire (sécuriser la disponibilité des moyens en fonction de la diffusion, préparer le cas où le stabilisateur automatique devrait être mis en œuvre)
 - Clarifier les enjeux sur les besoins de protection du bilan des assureurs à terme, en fonction de la diffusion de l'assurance et des capacités de réassurance privées sur le marché : confier avant la fin 2009 un mandat à la DGTPE et à la CCR, en lien avec la DGPAAT, pour approfondir le bilan coûts/avantages des différentes solutions techniquement envisageables afin de garantir la pérennité d'une assurance récolte largement diffusée et intégrant les fourrages (opportunité et modalités d'une réassurance publique), en s'appuyant sur les résultats d'un programme de simulations et d'expérimentations de nouveaux contrats d'assurance conduites en partenariat entre les agriculteurs, les assureurs, les réassureurs et les pouvoirs publics ; il s'agit de se donner le temps nécessaire au traitement de cette question, tout en émettant un « signal » sur la volonté de prendre une position dans un délai raisonnable
- ❑ **Appuyer le développement de l'offre : stimuler l'établissement d'un programme d'expérimentations, si possible porté par la FFSA, en apportant un appui financier ou technique, pour développer de nouveaux contrats d'assurance et intéresser des acteurs plus nombreux à ce marché**
 - Cofinancer le développement collectif par les assureurs d'un contrat cadre d'assurance sur les fourrages, qui déboucherait sur la réalisation d'expérimentations pour la campagne 2010 sur un échantillon d'exploitations ; cette proposition émanant des assureurs, ceux-ci devraient proposer, avant la fin 2009, le cadre des études et expérimentations envisageables
 - Encourager les initiatives des professionnels (acteurs des filières en lien avec les assureurs et les banquiers) pour développer des assurances intégrant une composante « prix » répondant le mieux aux besoins : envisager le cofinancement public de certaines actions de recherche et développement pour en partager les résultats (prévoir la possibilité d'un tel cofinancement dans la PAC de 2013) ; fournir des données permettant de tester les modèles actuariels...

Vers l'intégration d'une composante « prix » dans les assurances agricoles - Synthèse des pistes de propositions (2/2)

- ❑ Favoriser le développement de la demande : conduire des actions de pédagogie (auprès des agriculteurs, syndicats, organisations interprofessionnelles...), au-delà des seules démarches commerciales des assureurs
 - Faire prendre conscience aux agriculteurs de l'intérêt de se protéger contre les « coups durs » pouvant mettre en danger la pérennité d'une exploitation (cf. franchise de 25% pour les contrats subventionnés). Expliquer que les primes d'assurance correspondent au prix à payer (« coût du risque ») pour ne pas s'éloigner des références de production des années antérieures (à la franchise près)
 - Rappeler que les paramètres de l'assurance récolte pour 2010 sont très incitatifs (les agriculteurs recevraient en moyenne 2€ pour 1€ de primes payées si le ratio sinistres sur primes est de 70%, car alors $S=70\%/(1-65\%) \times P_{payée}$)
 - Indiquer aux agriculteurs qu'ils seront face à leurs responsabilités s'ils ont choisi de ne pas s'assurer et subissent un « coup dur »
- ❑ Renforcer les capacités du MAAP pour définir la stratégie et assurer le pilotage d'une diffusion accrue de l'assurance récolte (et plus généralement de « modèles assurantiels ») *NB : proposition non examinée par le groupe de travail*
 - Surveiller les pratiques des assureurs (risques de captation partielle de l'augmentation de la subvention ; ou de sur-tarification de la partie subventionnable des contrats d'assurance visant à favoriser les rachats de franchise, avec un coût pour les finances publiques...)
 - Renforcer la concertation entre tous les acteurs (pouvoirs publics agriculteurs, assureurs, réassureurs) afin de clarifier les enjeux et les intérêts de la France en matière de développement des assurances dans la perspective de la réforme de la PAC en 2013 et préparer l'échéance de 2011 (possibilité d'une modulation supplémentaire de 5% des DPU dans le cadre de l'article 68 du bilan de santé)
 - Mettre à l'étude d'éventuelles solutions complémentaires (ou alternatives) à travers un fonds d'indemnisation public rénové, fondé sur les nouveaux systèmes d'information géographiques et une meilleure formalisation des critères d'intervention : il s'agit de pouvoir prendre en charge le cas échéant des risques non assurés (alternative en cas de carence des assureurs sur certaines productions), ou de prendre en charge certains risques qui s'avéreraient non assurables (solution complémentaire pour la partie « systémique » des risques)

Les assurances

4 axes stratégiques et 9 propositions d'action

- Définir une doctrine sur l'évolution du FNGCA, avec des critères fondant la sortie de certaines productions et l'articulation avec l'offre assurantielle
- Anticiper et planifier les éventuelles évolutions du cadre réglementaire et budgétaire (sécuriser la disponibilité des moyens en fonction de la diffusion, préparer le cas où le stabilisateur automatique devrait être mis en œuvre)
- Confier avant la fin 2009 un mandat à la DGTPE et à la CCR, en lien avec la DGPAAT, pour approfondir le bilan coûts/avantages des solutions envisageables pour garantir la pérennité d'une assurance récolte largement diffusée et intégrant les fourrages, en s'appuyant sur les résultats d'un programme de simulations et d'expérimentations partenariales

Donner de la visibilité sur la politique d'assurance récolte

- Cofinancer le développement collectif par les assureurs d'un contrat cadre d'assurance sur les fourrages, qui déboucherait sur des expérimentations en 2010
- Stimuler l'établissement d'un programme d'expérimentations, si possible porté par la FFSA, en apportant un appui financier ou technique, pour développer de nouveaux contrats et intéresser des acteurs plus nombreux à ce marché
- Encourager les initiatives des professionnels pour développer des assurances intégrant une composante « prix » répondant le mieux aux besoins (cofinancement R&D, fourniture de données pour tester les modèles...)

Appuyer le développement de l'offre

Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques

Renforcer les capacités du MAAP

- Renforcer les capacités du MAAP pour définir la stratégie et assurer le pilotage d'une diffusion accrue de l'assurance récolte (et plus généralement de « modèles assurantiels ») : surveiller les pratiques des assureurs, renforcer la concertation entre tous les acteurs afin de clarifier les enjeux et perspectives pour la réforme de la PAC en 2013 (et échéance 2011 sur la modulation de 5% des DPU art. 68 du bilan de santé)
- Mettre à l'étude d'éventuelles solutions complémentaires (ou alternatives), à travers un fonds d'indemnisation public rénové, fondé sur les nouveaux systèmes d'information géographiques (prise en charge de risques non assurés ou non assurables)

Favoriser le développement de la demande

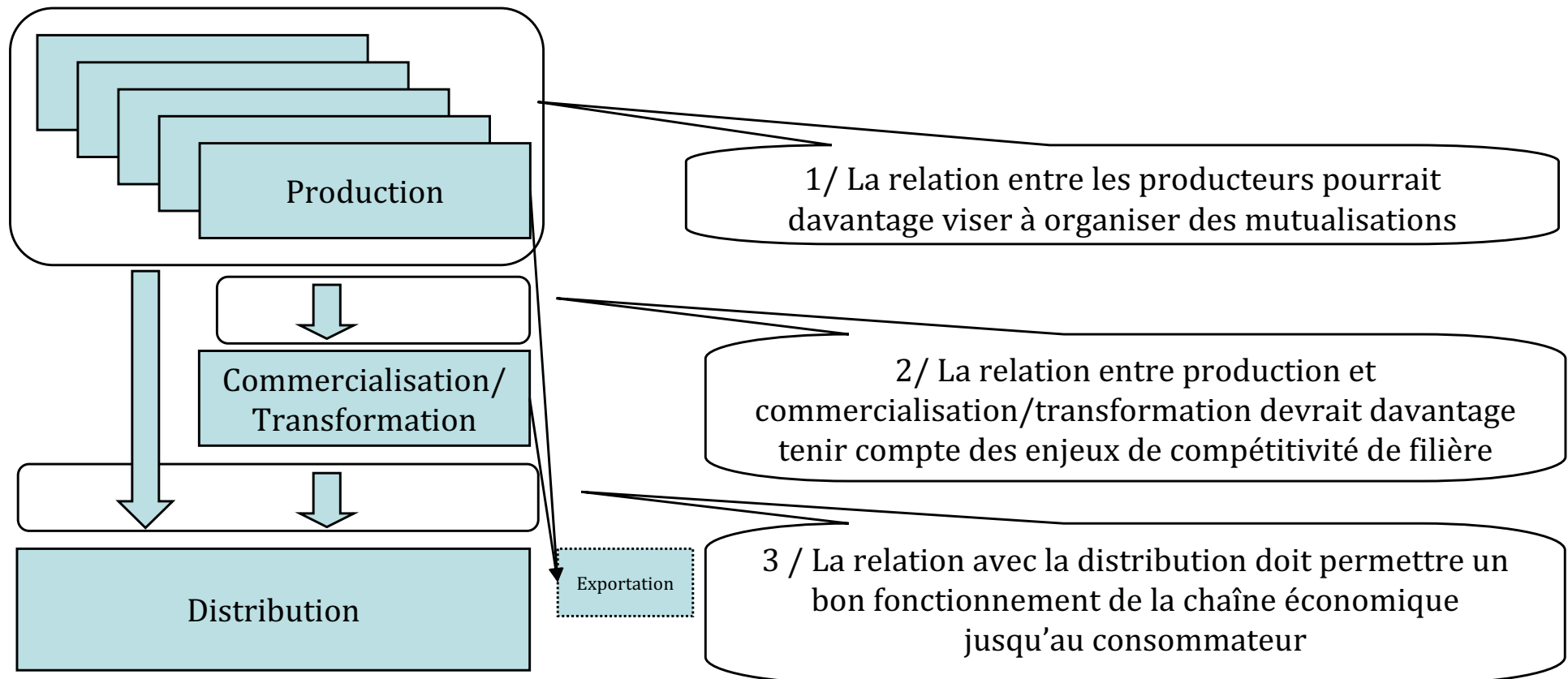
- Favoriser le développement de la demande, en conduisant des actions de pédagogie (auprès des agriculteurs, syndicats, organisations interprofessionnelles...), au-delà des seules démarches commerciales des assureurs : intérêt de se protéger contre les « coups durs », subvention très incitative à partir de 2010... Indiquer aux agriculteurs qu'ils seront face à leurs responsabilités s'ils ont choisi de ne pas s'assurer et subissent un « coup dur »

Sommaire

- 1. Les groupes de travail ont permis d'aboutir à une vision partagée des enjeux et des outils de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - 1. Une dynamique positive des groupes de travail a permis d'aboutir à une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions largement consensuelles**
 - 2. Dans un nouveau contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles**
- 2. Quatre axes de travail prioritaires se dégagent pour améliorer la gestion des aléas économiques en agriculture, qui relèvent d'abord d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique de l'Etat**
 - 1. La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle**
 - 2. Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix**
 - 3. Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques**
 - 4. Les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières**
- 3. La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013**

Les enjeux de contractualisation / mutualisation se déclinent principalement sur trois types de relations, même s'il n'y a pas de modèle unique pour toutes les filières

- ❑ La contractualisation / mutualisation peut être horizontale ou verticale
 - Horizontale : entre producteurs, par exemple avec le « contrat coopératif » ou la mutualisation à l'échelle d'une organisation de producteurs
 - Verticale : entre l'amont et l'aval avec des contrats client / fournisseur
- ❑ Elle se décline *principalement* sur trois types de relations (cf. le schéma de filière simplifié ci-dessous)
- ❑ Il n'y a pas de modèle unique et l'approche doit être différenciée selon les filières compte tenu de leurs spécificités et de leur exposition variable aux aléas économiques



La relation entre les producteurs pourrait davantage viser à organiser des mutualisations (1/3)

- ❑ **L'organisation de l'offre, à travers des regroupements et des mutualisations, est un axe de progrès pour une meilleure gestion des risques**
 - **Enjeux d'efficacité : renforcement du pouvoir de négociation des producteurs (pouvoir de marché), à travers la concentration de l'offre (coopératives, organisations de producteurs -OP...)**
 - Le respect du statut des coopératives (ex. : règles d'apport) conditionne leur régime fiscal ; il convient de pallier certains réflexes consistant à se tourner vers la coopérative quand la situation est difficile et à s'en éloigner quand la situation est bonne
 - Le rassemblement des producteurs dans des OP conformes au droit communautaire, voire le regroupement des OP est souhaitable (cf. situation des fruits et légumes : la moitié des 30 000 exploitations adhèrent à une OP et il existe 285 OP, pour 5 enseignes de distribution). Il est possible d'envisager des « conditionnalités économiques » pour des aides nationales ou communautaires, de même qu'il existe des « conditionnalités environnementales », pour soutenir une agriculture qui s'organise
 - **Enjeux de solidarité : organisation de mutualisations entre les producteurs, pour faire face aux situations difficiles (ex. : CAT filière porcine, fonds de mutualisation fruits et légumes...)**
 - Les dispositifs de mutualisation existants se fondent principalement sur une interprofession structurée (ex. : porc)
 - Ils n'apportent pas de réponse aux problématiques structurelles des filières (concentration horizontale ou verticale, compétitivité de l'offre liée aux coûts de production...)
- ❑ **Des exemples intéressants de coopérations et de mutualisations existent au sein des filières**
 - **Le dispositif de la Caisse d'avance de trésorerie (CAT) de la filière porcine constitue un exemple intéressant d'organisation d'une filière face aux aléas économiques**
 - Pour faire face aux crises périodiques (selon des cycles d'environ six ans), la CAT organise un système de garanties permettant de fournir des avances de trésorerie dont le versement et le remboursement sont déclenchés en fonction du prix du porc et du coût des intrants
 - Mais la filière porcine ne s'est pas organisée collectivement pour mutualiser des ressources en haut de cycle et préparer le bas de cycle suivant
 - **Les fonds de mutualisation dans le secteur des fruits et légumes sont caractérisés par des développements encore inaboutis**
 - Exemples de fonds de mutualisation en Bretagne pour le chou-fleur ou dans le Nord pour les endives, mais un développement globalement limité avec une organisation de l'offre insuffisamment structurée dans la filière
- ❑ **Une piste pour renforcer la solidarité entre producteurs : les fonds de mutualisation ou caisses de mutualisation volontaires entre producteurs (par exemple au sein d'une coopérative)**
 - Rechercher la complémentarité avec l'épargne de précaution professionnelle individuelle (cf. DPA)
 - Et envisager un appui public qui pourrait prendre deux formes : possibilité d'avantages fiscaux, en contrepartie de l'utilisation d'une partie des sommes pour aider les jeunes agriculteurs ou les producteurs en difficulté (cf. projets en cours dans les filières animales) ou possibilité d'un remboursement partiel par les pouvoirs publics des fonds utilisés (à envisager dans le cadre de la réforme de la PAC en 2013 cf. *infra*)

La relation entre production et commercialisation/transformation devrait davantage tenir compte des enjeux de compétitivité de filière (2/3)

- ❑ **Les enjeux de compétitivité de filière peuvent déboucher sur une gestion des risques partagée entre l'amont et l'aval**
 - **Enjeux d'efficacité : sujet stratégique pour la compétitivité d'une filière, avec un intérêt de chaque partie (sécurisation des approvisionnements de l'industrie agroalimentaire -*sourcing*- et stabilité du revenu des producteurs)**
 - Nécessité d'une prise de conscience que l'avenir se joue d'abord dans la compétitivité des filières agroalimentaires ou agroindustrielles, y compris pour les marchés d'export
 - Cf. exemples de filières organisées/structurées voire intégrées (filiale des oléo-protéagineux, filière du lin/textile où la prime à la graine est conditionnée à une contractualisation avec un teilleur ou une coopérative...)
 - **Enjeux de solidarité : partage des risques entre producteurs et transformateurs pour couvrir certaines évolutions des prix et des quantités**
- ❑ **Des études de cas montrent des exemples intéressants de contractualisation entre des groupements de producteurs et des industriels**
 - **La filière des légumes d'industrie : exemple de contractualisation entre la société Bonduelle et une organisation de producteurs Oplinord**
 - Fiabilisation de la production pour approvisionner les usines d'une part et principe de mutualisation des pertes d'autre part
 - Une relation de confiance, fondée sur une proximité au sein d'un bassin de production et une relation de long terme ; mais une difficulté à prendre un engagement pluriannuel
 - **La pomme de terre industrielle : exemple de la relation entre la société McCain et le GAPPI (groupement d'agriculteurs producteurs de pommes de terre pour l'industrie)**
 - Négociations une fois par an sur les conditions générales de livraison et les prix
 - Trois commissions mixtes McCain/GAPPI : commission des prix, commission de contrôle et commission des litiges
- ❑ **Des pistes de progrès peuvent être mises à l'étude pour renforcer la solidarité producteurs / transformateurs**
 - Instruments permettant de renforcer les solidarités amont/aval au sein des filières : prise de participation des agriculteurs dans l'outil industriel (toutefois limites liées au faible pouvoir de contrôle potentiel sur des sociétés cotées et au risque de mettre « tous ses œufs » dans la même filière) ; contrats de production type œuf ou volaille...
 - Possibilité de caisses de stabilisation amont/aval, pour dépasser les réticences des producteurs/transformatrices à s'engager dans un cadre pluriannuel (espérance d'évolutions favorables pour l'acheteur ou le vendeur)
 - Développement de contrats d'assurance « approvisionnement », apportant des garanties pour le revenu des producteurs et pour l'approvisionnement des outils industriels de transformation

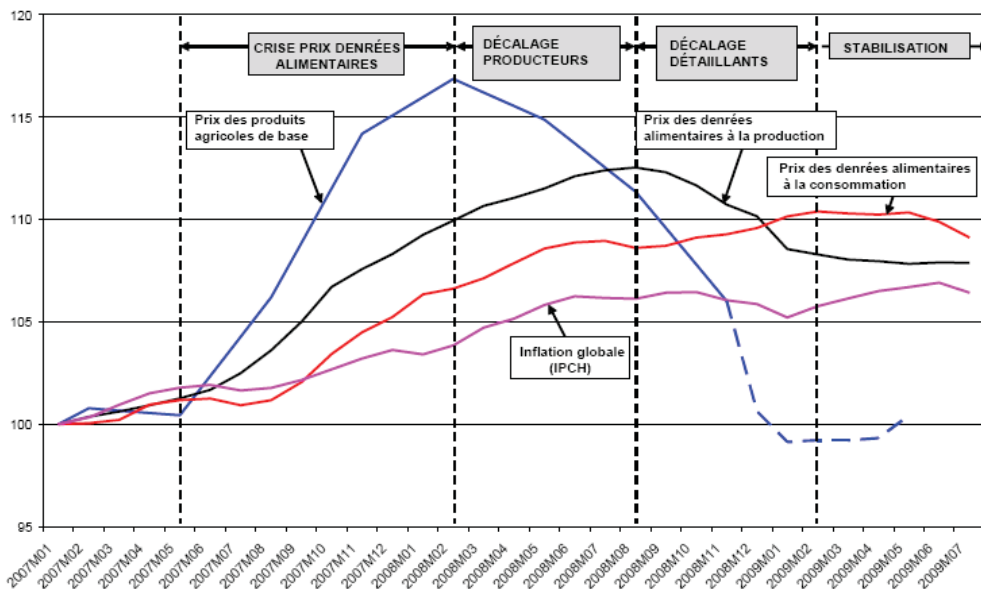
La relation avec la distribution doit permettre un bon fonctionnement de la chaîne économique jusqu'au consommateur (3/3)

- ❑ **Le bon fonctionnement de la chaîne économique alimentaire est essentiel mais l'organisation de solidarités avec la distribution paraît délicate**
 - **Enjeux d'efficacité : importance économique d'un bon fonctionnement de la chaîne alimentaire du producteur jusqu'au consommateur, en passant par la commercialisation, la transformation et la distribution**
 - Les modalités de transmission entre les prix à la production et à la consommation sont imparfaites et différenciées selon les filières (*cf. infra*)
 - Rôle de l'Observatoire des prix et des marges, surveillance des pratiques déloyales ou anticoncurrentielles (*cf. communication de la Commission du 28 octobre 2009 sur la chaîne alimentaire*)
 - **Enjeux de solidarité : faible sentiment de solidarité entre l'amont et la distribution**
 - Le secteur de la distribution est très concentré et pourrait exercer un pouvoir de marché ; toutefois les études économiques montrent les effets simultanés de multiples facteurs, si bien que l'effet « pouvoir de marché » est difficile à isoler
 - Mais quelques pratiques positives : par exemple, l'organisation d'opérations de dégagement en cas de surproduction
- ❑ **Des pistes pour améliorer la relation amont/distribution**
 - Etudier des voies d'amélioration de la gestion de crise, par exemple, côté offre, la réduction concertée des apports des producteurs en période de crise (dans le cadre des organisations de producteurs et dans le respect du droit de la concurrence), ou côté demande, programmes d'aide alimentaire, distribution de fruits dans les écoles...
 - Renforcer la transparence des prix et des marges (rôle de l'Observatoire des prix et des marges) et la surveillance des pratiques déloyales ou anticoncurrentielles

Les modalités de transmission entre les prix à la production et à la consommation sont imparfaites et différenciées selon les filières

En Europe, les prix des produits agricoles de base diminuent depuis le deuxième trimestre de 2008. Les prix des denrées alimentaires à la production (secteur de l'agroalimentaire) ont continué à augmenter jusqu'au quatrième trimestre de 2008 et les prix des denrées alimentaires à la consommation (secteur de la distribution alimentaire) ont commencé à diminuer au premier semestre de 2009. La réaction à la diminution des prix des produits agricoles de base est à la fois plus lente et plus mesurée que la réaction à l'augmentation de 2007.

Évolution récente des prix le long de la chaîne alimentaire, UE-27 - Janvier 2007-Juillet 2009 : indices des prix mensuels (nominaux), 2007M01=100

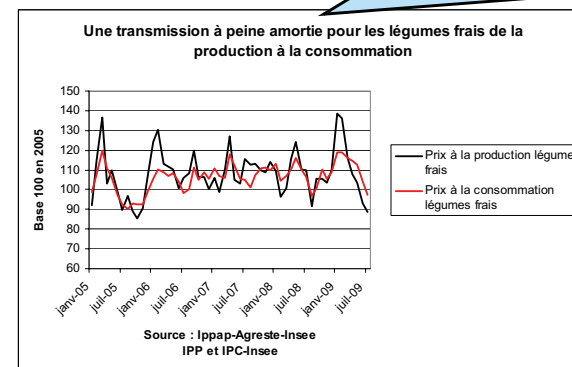


Source : Commission européenne, « Une chaîne d'approvisionnement alimentaire plus performante en Europe », communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 28 octobre 2009. Source Eurostat, Agriviews. * Données trimestrielles pour l'indice des prix des produits agricoles de base à partir de janvier 2009, l'indice a été extrapolé en fonction des niveaux de prix des principaux produits de base disponibles dans la base de données Agriviews.

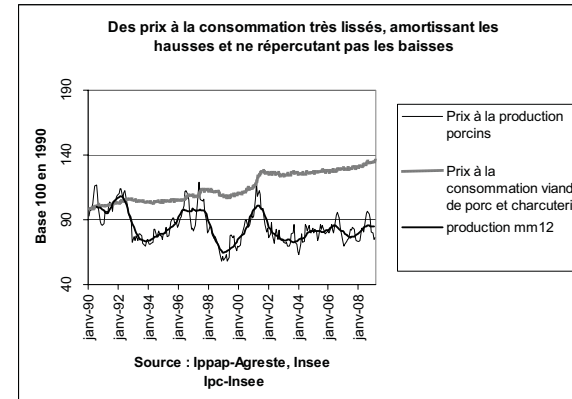
Source : Mission, d'après INRA / SSP-MAAP « Organisation des filières : éléments de cadrage », présentation lors du groupe de travail LMA « Compétitivité et revenus » du 30 septembre 2009. Résultats de JP. BUTAULT (Inra, UMR Eco Publique, Paris-Grignon) « La relation entre prix agricoles et prix alimentaires : Une approche macro-économique en France entre 1978 et 2005 » (source INSEE, Calcul INRA).

En France, des modalités de transmission entre les prix à la production et la consommation différenciées selon les filières

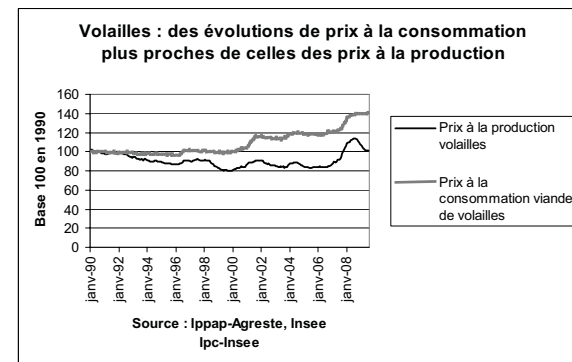
Légume frais



Viande porcine



Volailles



L'émission de recommandations de prix n'apparaît pas être une solution pertinente mais des bonnes pratiques et des principes contractuels communs peuvent être promus (1/2)

- ❑ **L'émission de recommandations de prix n'apparaît pas être une solution pertinente**
 - Des orientations collectives sur les prix présentent des limites et ne paraissent ni possibles ni souhaitables
 - L'émission de recommandations de prix, tant au niveau national que régional, présente un réel risque juridique au regard des règles de concurrence au niveau national et communautaire (cf. l'avis de l'Autorité de la concurrence relatif au fonctionnement du secteur laitier n°09-A-48 du 2 octobre 2009)
 - Le droit de la concurrence impose un transfert de propriété des marchandises à l'acteur chargé de négocier des prix (notion « d'OP de commercialisation », les deux termes étant en théorie redondants)
 - Les orientations sur les prix sont délicates dans un environnement de forte volatilité (risque de décalage avec le marché) et elles ne tiennent pas compte des différences de compétitivité entre les acteurs économiques (acheteur ou vendeur)
 - Les orientations sur les prix peuvent se heurter à des freins culturels : réticences aux démarches collectives, volonté de préserver des pratiques et savoir-faire commerciaux chez les intermédiaires...
 - Il convient de privilégier des solutions conformes aux règles de la concurrence, qui semblent en outre mieux cibler les dysfonctionnements du marché
 - Marché à terme (ou marchés à livraison différée) pour gérer la volatilité des prix, concentration de l'offre pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs, contractualisation entre le producteur et le transformateur...
 - Des « signaux prix » de qualité sont nécessaires pour fonder la plupart des instruments de gestion des aléas économiques, notamment les démarches de contractualisation
 - Les marchés à terme peuvent fournir des signaux prix de référence ; en l'absence de marchés à terme, les signaux prix de référence doivent être améliorés (cotations, enquêtes publiées par France AgriMer...)
- ❑ **La gestion des crises ne peut pas passer par la fixation de prix *minima* au niveau national**
 - L'hypothèse de prix minima temporaires (clause de sauvegarde en cas de prix durablement bas mettant en péril les filières) ne serait envisageable qu'au niveau communautaire, pour des raisons juridiques (cf. art. 81 du traité CE, dispositions de l'organisation commune de marché) et pratiques (réorientations non maîtrisables des flux commerciaux intra et extracommunautaires)
 - L'organisation commune de marché prévoit, pour certaines productions, la possibilité de mesures de gestion de crise par les organisations de producteurs (ex.: mesures de retrait du marché pour les fruits et légumes dans le cadre des OP, mises en réserve et distillations de crise pour la viticulture...)
 - La Commission européenne peut prendre des mesures en temps de crise, en combinant des mesures de compensation et des mesures de marché (en tenant compte des consommateurs, des coûts de productions variables selon les Etats membres et des règles du commerce international)

L'émission de recommandations de prix n'apparaît pas être une solution pertinente mais des bonnes pratiques et des principes contractuels communs peuvent être promus (2/2)

- ❑ **Des bonnes pratiques et des principes contractuels communs peuvent être promus**
 - **Les principes de la contractualisation : un contrat écrit, précisant les parties et la durée, portant sur des volumes, des prix (avec des conditions de revalorisation), des éléments de qualité, ainsi que des conditions aux limites (ex. : cas extrêmes, défaut du partenaire, recours...)**
 - **Selon l'avis de l'Autorité de la concurrence relatif au fonctionnement du secteur laitier, de tels principes permettent de donner la visibilité nécessaire aux producteurs pour prendre le relais d'une « relation de confiance » traditionnelle**
 - **Dans le cas de la contractualisation au sein de la filière laitière, un accord de principe a été trouvé sur les objectifs mais il est difficile de trouver un consensus sur les modalités**
- ❑ **A l'échelle nationale, deux pistes possibles pour encourager les bonnes pratiques contractuelles, en privilégiant une démarche d'incitation et en s'appuyant sur les interprofessions**
 - **Diffuser des informations sur la situation et les évolutions du marché, susceptibles de servir de référence à la filière. L'émission de références de prix relève d'un organe indépendant (France AgriMer, marché à terme...)**
 - **Définir des « bonnes pratiques contractuelles » ou des « bonnes pratiques commerciales », pouvant faire l'objet d'un agrément par les pouvoirs publics (accords interprofessionnels étendus). Le respect de ces règles professionnelles pourrait être vérifié par une instance arbitrale interprofessionnelle et conditionner le cas échéant certaines aides (« conditionnalités économiques »)**

Les perspectives de développement de la mutualisation et de la contractualisation dans l'organisation économique des filières agricoles – Synthèse des pistes de propositions (1/2)

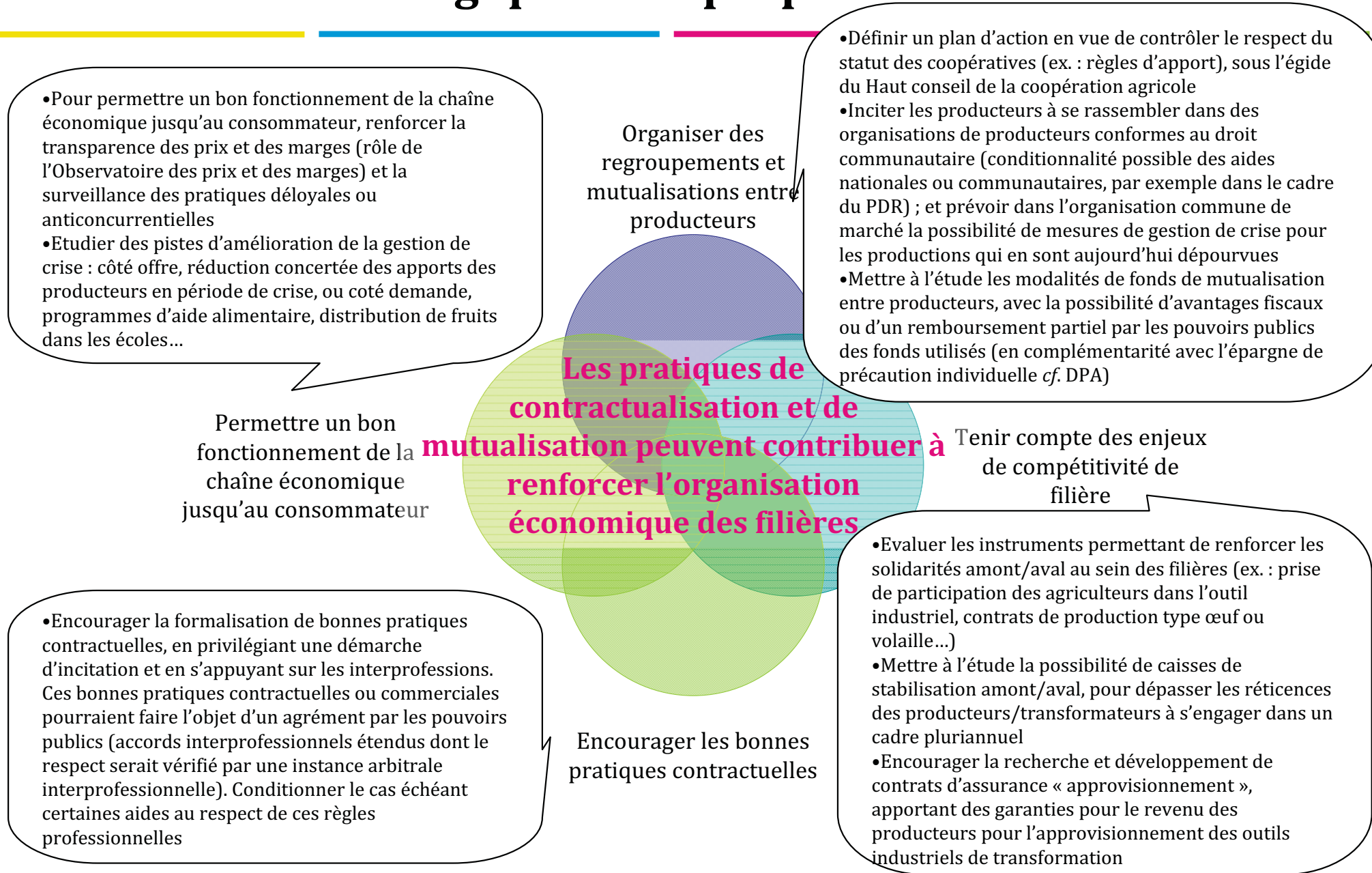
- ❑ **La relation entre les producteurs : organiser des regroupements et mutualisations entre producteurs**
 - Contrôler le respect du statut des coopératives conditionnant leur régime fiscal (ex. : règles d'apport), sous l'égide du Haut conseil de la coopération agricole
 - Inciter les producteurs à se rassembler dans des organisations de producteurs conformes au droit communautaire (conditionnalité possible des aides nationales ou communautaires, par exemple dans le cadre du programme de développement rural – PDR) ; et prévoir dans l'organisation commune de marché la possibilité de mesures de gestion de crise pour les productions qui en sont aujourd'hui dépourvues
 - Mettre à l'étude les modalités de fonds de mutualisation entre producteurs, avec la possibilité d'avantages fiscaux (en contrepartie de l'utilisation d'une partie des sommes pour aider les jeunes agriculteurs ou les producteurs en difficulté, cf. filières animales) ou la possibilité d'un remboursement partiel par les pouvoirs publics des fonds utilisés (à envisager dans le cadre de la réforme de la PAC en 2013 cf. *infra*), en complémentarité avec l'épargne de précaution professionnelle individuelle (cf. DPA)
- ❑ **La relation entre producteurs et transformateurs : tenir compte des enjeux de compétitivité de filière**
 - Evaluer les instruments permettant de renforcer les solidarités amont/aval au sein des filières : prise de participation des agriculteurs dans l'outil industriel (toutefois limites liées au faible pouvoir de contrôle potentiel sur des sociétés cotées et au risque de mettre « tous ses œufs » dans la même filière) ; contrats de production type œuf ou volaille...
 - Mettre à l'étude la possibilité de caisses de stabilisation amont/aval, pour dépasser les réticences des producteurs/transformatrices à s'engager dans un cadre pluriannuel
 - Encourager la recherche et développement de contrats d'assurance « approvisionnement », apportant des garanties pour le revenu des producteurs et pour l'approvisionnement des outils industriels de transformation

Les perspectives de développement de la mutualisation et de la contractualisation dans l'organisation économique des filières agricoles – Synthèse des pistes de propositions (2/2)

- ❑ **La relation avec la distribution : permettre un bon fonctionnement de la chaîne économique jusqu'au consommateur**
 - Renforcer la transparence des prix et des marges (rôle de l'Observatoire des prix et des marges *cf.* LMA) et la surveillance des pratiques déloyales ou anticoncurrentielles (tout au long de la filière)
 - Etudier des pistes d'amélioration de la gestion de crise (ex. : côté offre, réduction concertée des apports des producteurs en période de crise, ou coté demande, programmes d'aide alimentaire, distribution de fruits dans les écoles...)
- ❑ **Encourager les bonnes pratiques contractuelles, en privilégiant une démarche d'incitation et en s'appuyant sur les interprofessions**
 - Diffuser des informations sur la situation et les évolutions du marché, susceptibles de servir de référence à la filière. L'émission de références de prix relève d'un organe indépendant (France AgriMer, marché à terme..)
 - Définir des bonnes pratiques contractuelles ou commerciales, qui pourraient faire l'objet d'un agrément par les pouvoirs publics (accords interprofessionnels étendus dont le respect serait vérifié par une instance arbitrale interprofessionnelle). Conditionner le cas échéant certaines aides au respect de ces règles professionnelles

La contractualisation et la mutualisation au sein des filières

4 axes stratégiques et 9 propositions d'action



Sommaire

- 1. Les groupes de travail ont permis d'aboutir à une vision partagée des enjeux et des outils de la gestion des aléas économiques en agriculture**
 - 1. Une dynamique positive des groupes de travail a permis d'aboutir à une vision d'ensemble partagée et des pistes de propositions largement consensuelles**
 - 2. Dans un nouveau contexte de risques économiques, une large palette d'instruments peut être mobilisée en théorie, dans le cadre d'une organisation efficace des filières agricoles**
- 2. Quatre axes de travail prioritaires se dégagent pour améliorer la gestion des aléas économiques en agriculture, qui relèvent d'abord d'une mobilisation des acteurs privés soutenue par une vision stratégique de l'Etat**
 - 1. La prévoyance constitue le premier niveau de la gestion des aléas économiques par les agriculteurs, dans une perspective pluriannuelle**
 - 2. Les marchés à terme peuvent fournir des références de prix aux filières et fonder des instruments de couverture du risque de prix**
 - 3. Les assurances agricoles peuvent apporter des réponses pertinentes aux besoins de protection contre les risques climatiques et, à terme, contre les aléas économiques**
 - 4. Les pratiques de contractualisation et de mutualisation peuvent contribuer à renforcer l'organisation économique des filières**
- 3. La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques clés à prendre en compte dans la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013**

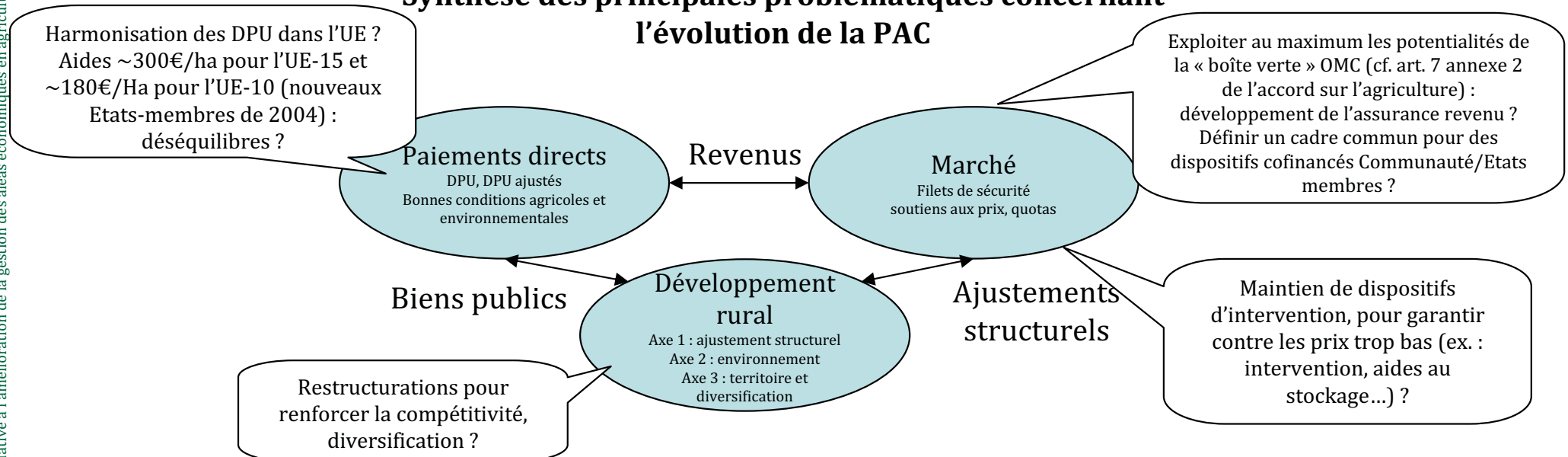
Le bilan de santé de la PAC prévoit un cadre pour le développement des instruments de gestion des risques au niveau des Etats membres

- ❑ **La Commission conduit depuis 2003 des travaux sur la gestion des risques ; présentation en mars 2005 d'une communication sur la gestion des crises et des risques en agriculture**
 - **Trois principaux schémas analysés pour un dispositif à l'échelle européenne : subvention des primes d'assurance récolte, développement de fonds de mutualisation, mécanisme de stabilisation du revenu (couverture de base contre les crises de revenu)**
 - **Discussion au Conseil : aucune préférence pour une de ces options ; l'introduction de nouveaux outils ne doit pas porter préjudice aux instruments préexistants au niveau national (ex. : Espagne) ; obligation de respecter les critères de la « boîte verte » de l'OMC (aides non distorsives) ; si des financements publics sont nécessaires, en particulier pour le lancement de nouveaux instruments, nécessité d'une coresponsabilité des producteurs, à travers une contribution financière de leur part**
- ❑ **Le bilan de santé de la PAC prévoit un cadre pour le développement des instruments de gestion des risques au niveau des Etats membres**
 - **L'accord politique du 20 novembre 2008 sur le bilan de santé de la PAC permet le développement de nouveaux outils de gestion des risques au niveau des Etats membres dans le cadre des instruments existants de la PAC, en respectant les critères de la « boîte verte » de l'OMC (point 7 de l'annexe 2 de l'accord sur l'agriculture)**
 - **Les Etats membres peuvent choisir de consacrer jusqu'à 10% des aides directes pour des mesures de gestion des risques (article 68 du règlement CE n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009)**
 - **Contribution financière au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux couvrant les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques défavorables et des maladies animales ou végétales ou des infestations parasitaires (art. 70 du règlement CE n°73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009)**
 - **Contributions financières à des fonds de mutualisation pour le paiement aux agriculteurs d'indemnités destinées à couvrir les pertes économiques découlant de l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale, ou d'un incident environnemental (art. 71, plafond de 3,5% des aides directes)**

La gestion des aléas économiques fait partie des problématiques identifiées pour les évolutions de la PAC

- ❑ A ce stade, la Commission européenne ne propose pas de nouvelles orientations stratégiques pour la réforme de la politique agricole commune (PAC) après 2013
 - Les droits à paiements uniques -DPU- découplés demeurent la base du système d'aides européen
- ❑ La Commission identifie des problématiques clés pour les évolutions de la PAC, en particulier pour la gestion des aléas économiques (« *risk and crises management in agriculture* »)
 - Les agriculteurs de l'UE font face à une instabilité accrue : le découplage des aides accroît l'exposition aux orientations du marché ; le changement climatique accroît l'exposition aux risques des agriculteurs
 - L'UE fait face à une grande variété de risques et de crises, avec une hétérogénéité entre les Etats membres (type de production, taille des exploitations, organisation des filières...)

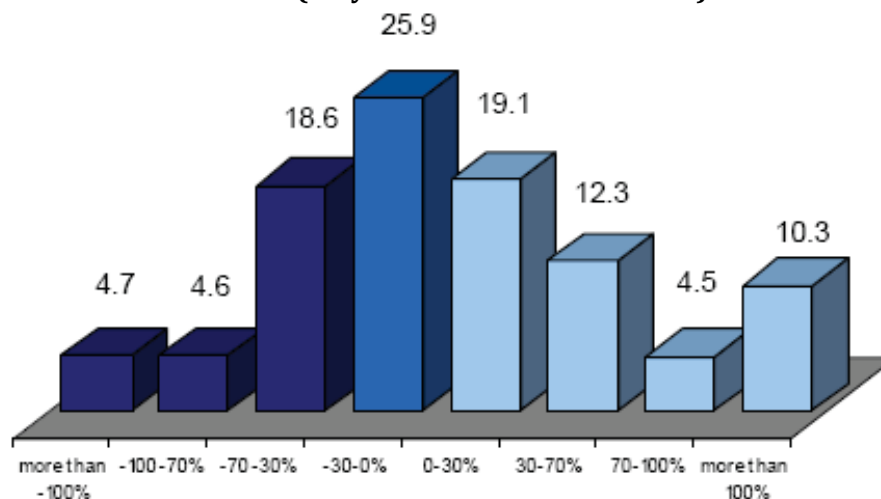
Synthèse des principales problématiques concernant l'évolution de la PAC



Source : Mission pour les légendes, d'après Commission pour le schéma.

Les revenus des exploitations agricoles connaissent une forte variabilité dans l'ensemble de l'Union européenne

Répartition des exploitations en fonction de la variation annuelle du revenu (moyenne 1998-2003 - UE-15)

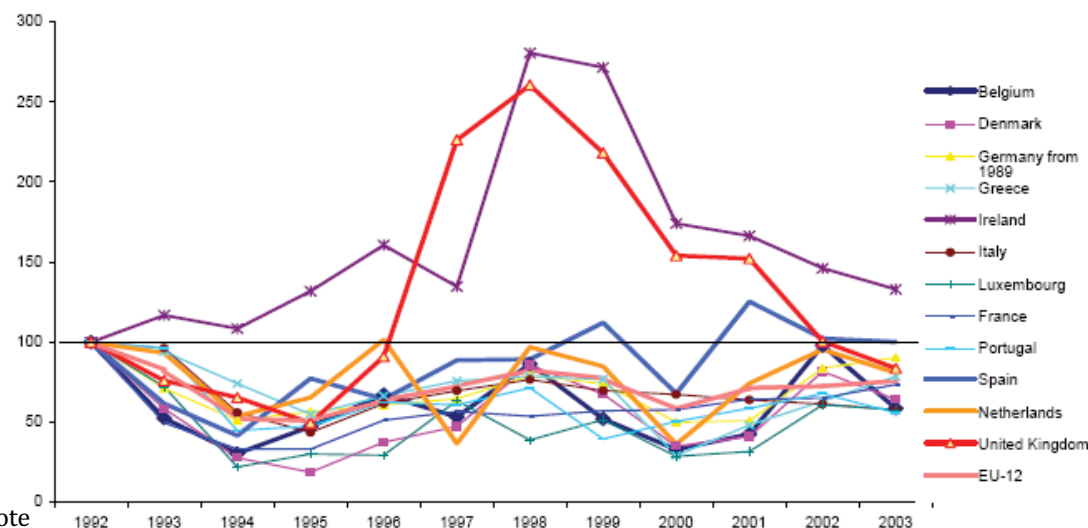


Source : Commission européenne, CAP Health Check, Impact assessment note n° 8 "Risk and Crisis management", 20 Mai 2008.

Les revenus agricoles sont plutôt instables. En moyenne, chaque année, 54% des exploitations connaissent une baisse de revenu et 28% subissent une baisse supérieure à 30% (1998-2003).

La distribution des variations de revenu varie au sein de l'UE-15 en fonction de la structure des exploitations : prévalence de petites exploitations/faible revenu (Grèce, Portugal, Irlande, Italie) ou de grandes exploitations (Pays-Bas, Belgique, Royaume-Uni).

Evolution de la proportion des exploitations avec une perte de revenu supérieure à 30% (base 100 en 1992, FNVA/AWU < -30%)



Dans la plupart des Etats membres (à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande), la proportion des exploitations connaissant une baisse de revenu a diminué par rapport au début des années 1990 (mais augmentation en 2002 et 2003). La stabilité du revenu s'est améliorée au moment où les aides directes augmentaient.

La « boîte à outils » PAC comporte d'ores et déjà de nombreux instruments pour la gestion des risques

- ❑ La politique agricole commune (PAC) repose aujourd'hui principalement sur les droits à paiement uniques (DPU) comme instrument de stabilisation du revenu
- ❑ D'autres instruments de la PAC sont disponibles pour tempérer les fortes variations de prix ou de production
 - Pour le risque de prix les instruments sont les suivants (*cf. détails infra*) : droits à paiement uniques (1^{er} pilier), interventions assurant des filets de sécurité (1^{er} pilier), instruments de gestion de l'offre, clauses de perturbation de marché (1^{er} pilier) ; en outre il est possible de mentionner les instruments de marché (privés) pour réduire le risque de prix
 - Pour le risque de production les instruments sont les suivants : mesures pour le développement rural (2nd pilier), fonds vétérinaires (DG SANCO), aides d'Etat *ad hoc* et subventions d'assurance (Etats membres, avec approbation de la Commission)
 - Des solutions spécifiques sont mises en œuvre pour certains secteurs faisant face à des problèmes spécifiques : fruits et légumes (organisations de producteurs), vin (compétence des Etats membres à travers des enveloppes nationales)

La PAC comporte des instruments de gestion des risques de prix

Catégorie	Mécanisme	Montant
Droits à paiement uniques (1 ^{er} pilier)	Le découplage des aides modère l'effet des fluctuations de prix et de production sur le revenu	Environ 8Md€ pour la France en 2008 (auxquels s'ajoutent environ 2Md€ de subventions sur les produits en 2008)
Interventions assurant des filets de sécurité (1 ^{er} pilier)	Prix d'intervention Restitutions aux exportations Mesures de marché exceptionnelles Aides pour le stockage	Au total environ 3,5Md€ en 2007
Clauses de perturbation de marché (1 ^{er} pilier)	Pour les secteurs sucre, houblon, bœufs et veaux, moutons, viande caprine, la Communauté peut prendre des mesures pour gérer des hausses ou des baisses de prix soudaines Pour les secteurs porc, volaille, œufs et huile d'olive, des filets de sécurité peuvent jouer en cas de hausse des coûts Pour la volaille et l'œuf, traitement des perturbations liées à une perte de confiance des consommateurs en cas de risques sanitaires	-
Instruments de gestion de l'offre	Jachères, arrachages, quotas...	-
Possibilité de réduire le risque de prix grâce à des instruments de marché (privés)	Contrats de long terme Couverture par des contrats à terme (futures) ou des options pour certaines matières premières agricoles	-

Source : Mission, d'après Commission européenne « The European Commission's viewpoint on risk management in agriculture », Rome, 5 octobre 2009 ; et CAP Health Check, Impact assessment note n° 8 "Risk and Crisis management", 20 Mai 2008.

La PAC comporte des instruments de gestion des risques de production

Catégorie	Mécanisme	Montant
Mesures pour le développement rural (2 nd pilier)	<p>Investissement physique et formation du capital humain :</p> <p>✓1/ Mesures de prévention des catastrophes naturelles touchant l'agriculture et la forêt (digues, prévention des inondations)</p> <p>✓2/ Restauration du potentiel de production agricole et forestier endommagé par des catastrophes naturelles (achat de bétail, reconstruction de bâtiments agricoles, remise en état de champs pour des récoltes pérennes)</p> <p>Programmes nationaux ou régionaux cofinancés par les Etats membres</p>	Peu de mesures prises par les Etats membres à ce titre
Fonds vétérinaires (DG SANCO)	<p>Objectif de solidarité avec les Etats membres faisant face à des risques pour la santé animale liés à des maladies transmissibles</p> <p>Le fonds fait partie du budget PAC, mais relève de la responsabilité de la DG SANCO (santé et protection des consommateurs)</p> <p>Le fonds rembourse jusqu'à 50% des dédommagements accordés par les Etats membres aux éleveurs pour des mesures telles que l'abattage des animaux, la destruction des carcasses et de la nourriture dans les exploitations contaminées. Possibles cofinancements des plans de vaccination des Etats membres. NB : le fonds ne compense cependant pas les pertes liées aux restrictions de circulation des animaux pour raisons sanitaires</p>	<p>Environ 110M€ de dépenses par an</p> <p>(Le fonds vétérinaire a versé environ 990M€ sur 9 ans entre 1997 et 2005)</p>
Aides d'Etat <i>ad hoc</i> et subventions d'assurance (Etats membres, avec approbation de la Commission)	<p>Les Etats membres peuvent intervenir avec des aides d'urgence ou la subvention de primes d'assurance pour 1/ des dommages causés par des catastrophes naturelles ou des événements exceptionnels ; 2/ des pertes dues aux conditions climatiques ; 3/ la lutte contre les maladies animales et végétales</p> <p>Les aides doivent être notifiées et approuvées par la Commission</p> <p>Exemption <i>de minimis</i> pour les aides inférieures à 7 500€ par exploitation sur une période glissante de 3 ans</p> <p>=> En 2007, 1,23Md€ d'aides d'Etat à l'agriculture ont été notifiées, dont 522M€ pour les subventions aux primes d'assurance, 576M€ pour des dépenses prévisionnelles en cas d'intempérie ou de catastrophe naturelle, 97M€ pour la santé animale (et prévention) et 38M€ pour la santé végétale.</p>	Le niveau des aides varie considérablement entre les Etats membres : au total, environ 400M€ notifiés en 2008 pour les subventions d'assurance

Source : Mission, d'après Commission européenne « The European Commission's viewpoint on risk management in agriculture », Rome, 5 octobre 2009 ; et CAP Health Check, Impact assessment note n° 8 "Risk and Crisis management", 20 Mai 2008.

La PAC comporte des instruments de gestion des risques spécifiques pour certains secteurs faisant face à des problèmes spécifiques

Catégorie	Mécanisme	Montant
Fruits et légumes : organisations de producteurs	Planification de la production, concentration de l'offre, promotion des produits, récolte « verte », non récolte, assurance récolte, retraits du marché, distributions gratuites, promotion et communication	-
Vin : compétence des Etats-membres à travers des enveloppes nationales	Fonds mutualisés, assurance récolte, récolte « verte », distillation alcoolique, distillation de sous-produits, distillations de crise, promotion	-

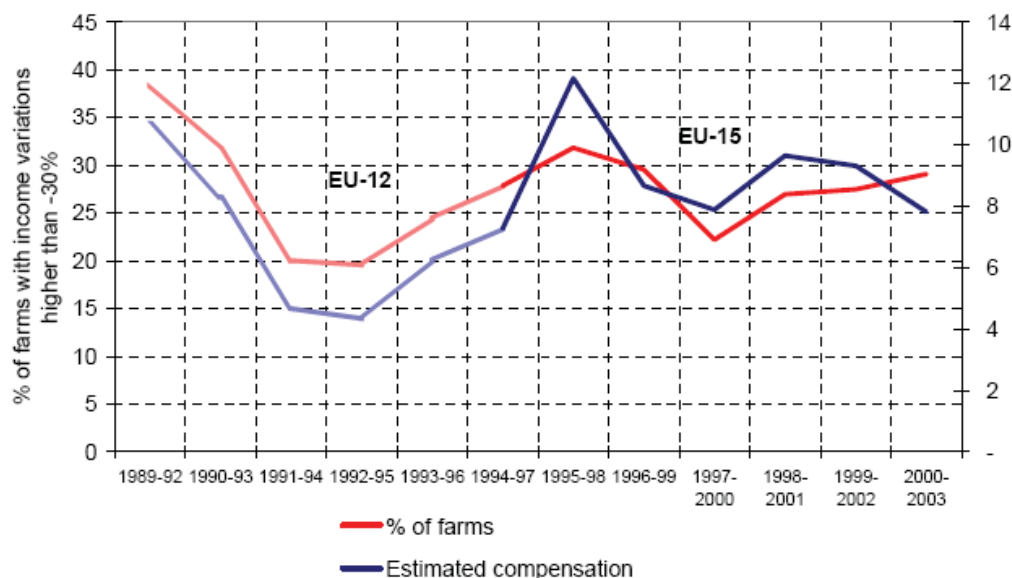
Source : Mission, d'après Commission européenne « The European Commission's viewpoint on risk management in agriculture », Rome, 5 octobre 2009 ; et CAP Health Check, Impact assessment note n° 8 "Risk and Crisis management", 20 Mai 2008.

Un dispositif de gestion des risques à l'échelle de l'UE ne paraît pas réaliste à ce stade, au-delà des instruments existants de la PAC

- ❑ Les études d'impact de la Commission européenne dans le cadre du bilan de santé de la PAC concluent qu'un dispositif de gestion des risques à l'échelle européenne (UE-25) n'est pas réaliste à ce stade
 - Les risques liés aux prix semblent bien couverts par les instruments existants du 1^{er} pilier de la PAC
 - La gestion des risques liés à la production (climat, maladies animales) semble appeler une approche plus ciblée (hétérogénéité des risques et des crises, coût et charge administrative d'un dispositif à l'échelle européenne), avec des solutions spécifiques pour chaque Etat membre dans un cadre harmonisé
- ❑ La mise en place d'un mécanisme de stabilisation du revenu au niveau de l'UE aurait des conséquences majeures
 - Estimation d'un dispositif inspiré du mécanisme canadien « *AgriStability* », avec une compensation à hauteur de 70% pour les exploitations ayant une perte de revenu supérieure à 30% (respect des critères de la « boîte verte » de l'OMC, cf. présentation de la Commission à Rome le 5 octobre 2009) : les compensations qui seraient versées sont estimées à environ 11Md€ en 2006 (10Md€ pour l'UE-15 et 1Md€ pour l'UE-10)
 - Transfert massif de la répartition des aides de la PAC entre les différents dispositifs (DPU, développement rural...), entre les productions et entre les Etats membres
 - Risque d'aléa moral : une exploitation avec 25% de pertes ne bénéficie pas de compensation, alors qu'une exploitation avec 40% de pertes reçoit une compensation de 28% (70%X40%) avec une perte finale de 12%

Les études d'impact de la Commission montrent que la mise en place d'un mécanisme de stabilisation du revenu au niveau de l'UE aurait des conséquences majeures

Evolution de la part des exploitations avec une perte de revenu supérieure à 30% et compensation estimée (UE-15)

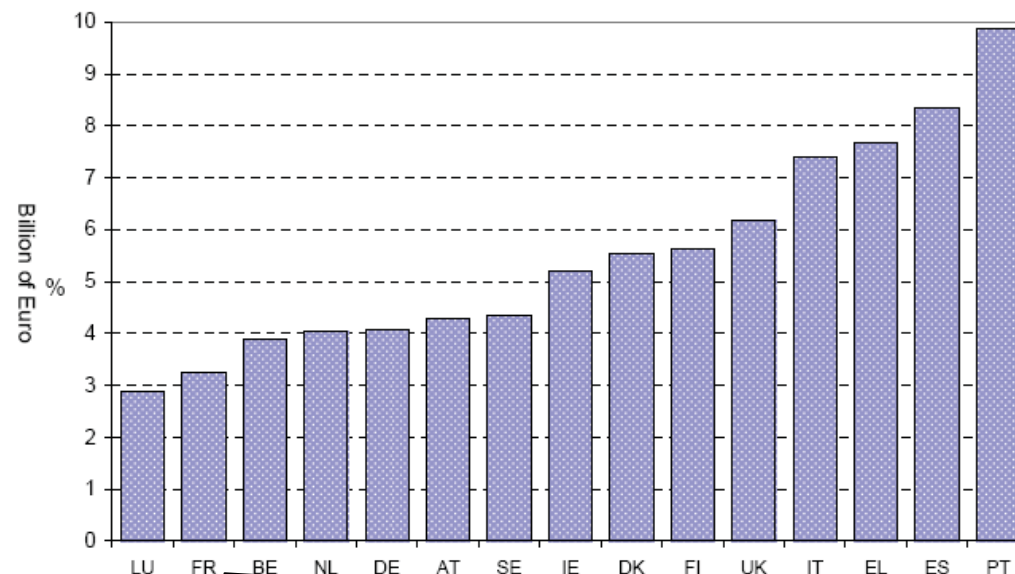


Source : Commission européenne, CAP Health Check, Impact assessment note n° 8 "Risk and Crisis management", 20 Mai 2008.

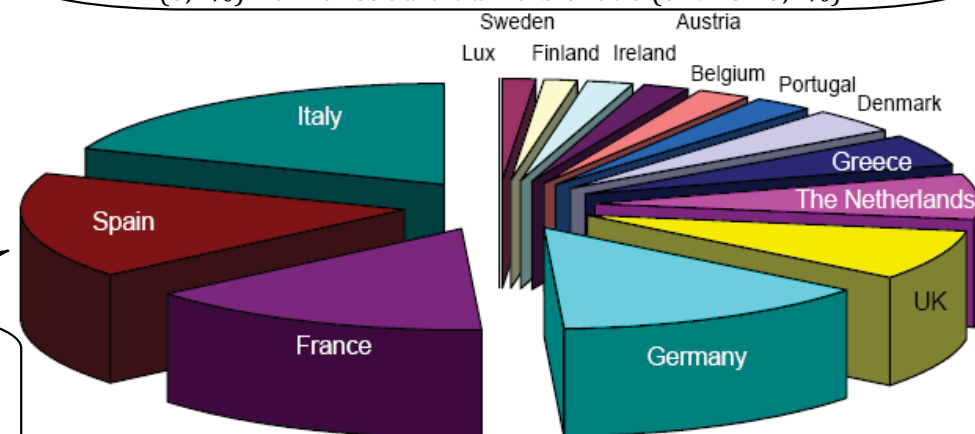
Sur les six années 1998-2003, les compensations se seraient élevées en moyenne à près de 9,3Md€ par an pour l'EU-15, avec des variations entre un minimum de 8Md€ et un maximum de 12Md€.
Les compensations varient fortement mais suivent globalement la tendance de la proportion des exploitations touchées par une perte de revenu supérieure à 30%.

En prenant la moyenne des cinq années 1998-2003, les Etats membres qui auraient le plus bénéficié d'un dispositif de stabilisation du revenu auraient été l'Italie (20% des paiements), l'Espagne (18%), la France (15%) et l'Allemagne (14%).

Ratio entre la compensation estimée et la production agricole totale



En rapportant les compensations estimées à la valeur de la production agricole totale (moyenne sur cinq ans 1998-2003), le Portugal aurait le ratio le plus élevé (10%), suivi de l'Espagne (8,4%). La France aurait un faible ratio (environ 3,2%).



La Commission a étudié plusieurs options pour la mise en place d'un dispositif de gestion des risques de production dans le cadre de la PAC, mais d'autres options pourraient être analysées

Options proposées par la Commission		Avantages	Inconvénients
1/ Schémas à l'échelle de l'Union européenne	Assurance contre les catastrophes naturelles	✓ Outils permettant aux agriculteurs de gérer leurs propres risques	✓ Coût élevé de la subvention des primes, en fonction des paramètres. Besoins de réassurance onéreux ✓ Faible redistribution ✓ Nécessité d'une définition commune de la notion de « catastrophe »
	Soutien aux fonds de mutualisation	✓ Faible coût ✓ Contrôle social réduisant les risques d'aléa moral et de sélection adverse	✓ Difficile mise en œuvre sans soutien public, compte tenu de la nature systémique des risques ✓ Nécessité d'un niveau élevé de capital social
	Couverture de base contre les crises de revenu	✓ Forte redistribution ✓ Filet de sécurité solide pour les agriculteurs	✓ Coût budgétaire élevé, variable et incertain ✓ Complexité et charges administratives pour les Etats membres et les agriculteurs ✓ Nécessité d'une définition homogène du revenu agricole dans l'UE-27 ✓ Risque d'aléa moral (effet du seuil de pertes de 30%)
2/ Solutions spécifiques aux Etats membres		✓ Outils permettant aux agriculteurs de gérer leurs propres risques (stratégies d'adaptation aux changements) ✓ Forte flexibilité qui permet aux Etats membres de mieux traiter leurs risques spécifiques	✓ Capacité d'absorption (coût budgétaire et gestion administrative)

Source : Mission, d'après Commission européenne, CAP Health Check, Impact assessment note n° 8 "Risk and Crisis management", 20 Mai 2008 (traduction par la mission).

Clarifier les besoins et les instruments efficaces pour la gestion des risques
D'autres options pourraient être envisagées pour développer des outils de gestion des risques à l'échelle de l'UE-25

Les enjeux de la gestion des aléas économiques au niveau de la politique agricole commune (PAC) – Synthèse des pistes de propositions (1/2)

- ❑ **Quatre catégories de facteurs doivent être pris en compte pour fédérer le cas échéant un consensus au niveau européen**
 - Démontrer qu'un système commun de gestion des risques à l'échelle européenne est plus efficace pour atteindre les objectifs de la PAC que les instruments aujourd'hui disponibles
 - Garantir le libre jeu du marché : préciser la frontière entre le marché et l'intervention publique, respecter les engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : limiter les dispositifs ayant des effets distorsifs sur les marchés (cf. règles fixées par l'accord sur l'agriculture – annexe 1A des accords de Marrakech d'avril 1994 ; critères de la « boîte verte » de l'OMC)
 - Assurer un équilibre de la répartition des aides : équilibre entre les productions (végétales, animales), entre les Etats membres
 - Tenir compte des contraintes de gestion des aides : subsidiarité (ne pas porter préjudice aux instruments préexistants au niveau national), coresponsabilité (prévoir contribution financière des producteurs), contraintes budgétaires (rester cohérent avec le cadrage des perspectives financières)
- ❑ **Trois grandes pistes pour orienter les travaux de la Commission et enrichir son approche de la gestion des risques**
 - Interroger le postulat de la Commission selon lequel les risques liés aux prix seraient suffisamment couverts par les instruments existants du 1^{er} pilier de la PAC (en outre, effet potentiellement dés-incitatif des DPU sur les comportements de production)
 - Demander l'analyse de nouvelles options pour un dispositif de gestion des risques à l'échelle de l'UE-27 (au-delà des éléments étudiés dans le bilan de santé PAC), tout en rappelant la nécessité d'assurer un équilibre entre les compensations versées au titre de la gestion des risques et des crises et la valeur de la production agricole totale de chaque Etat membre
 - Rappeler la nécessité de maintenir des filets de sécurité publics, car les instruments de gestion des risques ne protègent pas contre les prix bas

Les enjeux de la gestion des aléas économiques au niveau de la politique agricole commune (PAC) – Synthèse des pistes de propositions (2/2)

❑ Deux axes d'action au niveau national

- **Modéliser différents scénarios d'évolution des soutiens à l'agriculture pour préparer la PAC de 2013 : quelle évolution de l'enveloppe de DPU pour la France (rééquilibrage des DPU/Ha au sein de l'UE) ? Quel niveau de modulation potentiel vers des outils de gestion des risques (cf. art. 68 du bilan de santé) ? Quel niveau de cofinancement national pour ces outils (75/25 ou 50/50, « renationalisation » de la PAC) ?**
- **Préparer la négociation de la PAC de 2013 pour demander l'introduction de possibilités d'intervention publique en cas d'aléa économique et de mécanismes adaptés au développement des instruments de gestion des risques : filets de sécurité publics (revoir « l'OCM unique » en vue d'une homogénéisation des modalités d'intervention pour toutes les productions), appui financier public à la recherche et développement d'outils de gestion des risques (ex. : assurances), abondement de fonds de mutualisation contre les aléas économiques (privilégier un remboursement d'une partie des dépenses et non un abondement public *ex ante*), possibilité de subventionner des mécanismes d'assurance chiffre d'affaires le cas échéant...**

Les enjeux de la gestion des aléas économiques dans la PAC

3 axes stratégiques pour l'action

Orienter les travaux de la Commission européenne pour enrichir son approche de la gestion des risques:

- Interroger le postulat de la Commission selon lequel les risques liés aux prix seraient suffisamment couverts par les instruments existants du 1^{er} pilier de la PAC (en outre, effet potentiellement dés-incitatif des DPU sur les comportements de production)
- Demander l'analyse de nouvelles options pour un dispositif de gestion des risques à l'échelle de l'UE-27 (au-delà des éléments étudiés dans le bilan de santé PAC)
- Rappeler la nécessité de maintenir des filets de sécurité publics, car les instruments de gestion des risques ne protègent pas contre les prix bas

Orienter les travaux de la Commission

- Modéliser différents scénarios d'évolution des soutiens à l'agriculture pour préparer la PAC de 2013 : évolution de l'enveloppe de DPU pour la France ? Niveau de modulation potentiel vers des outils de gestion des risques ? Niveau de cofinancement national ?
- Demander l'introduction de possibilités d'intervention publique en cas d'aléa économique et de mécanismes adaptés au développement des instruments de gestion des risques : filets de sécurité publics (homogénéisation des modalités d'intervention pour toutes les productions), appui financier public à la R&D d'outils de gestion des risques (ex. : assurances), remboursement d'une partie des dépenses de fonds de mutualisation contre les aléas économiques...

La gestion des risques fait partie des problématiques clés pour la PAC de 2013

Fédérer des consensus entre Etats membres

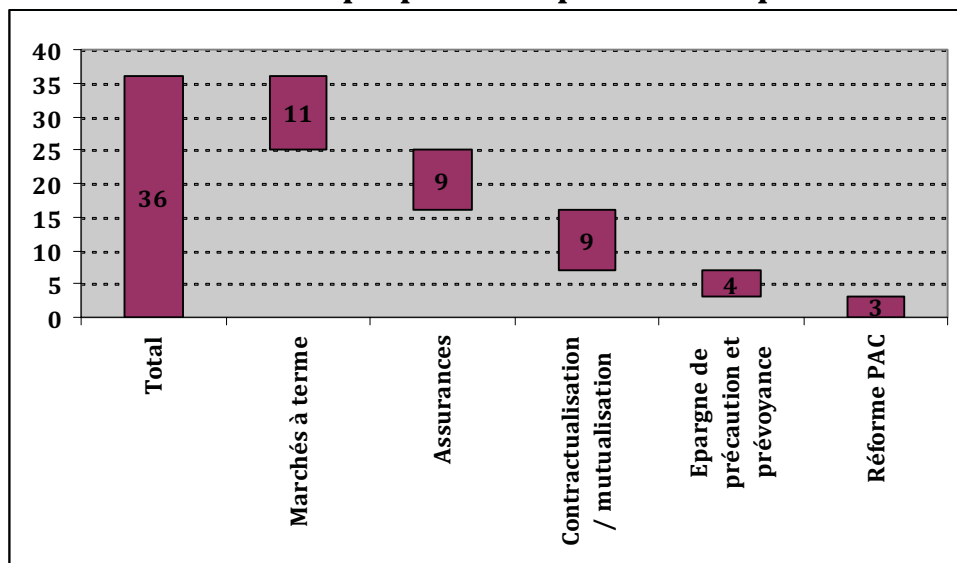
Préparer au niveau national la PAC de 2013

Quatre catégories de facteurs doivent être pris en compte pour fédérer le cas échéant un consensus au niveau européen:

- Démontrer qu'un système commun de gestion des risques à l'échelle européenne est plus efficace pour atteindre les objectifs de la PAC que les instruments aujourd'hui disponibles
- Garantir le libre jeu du marché (frontière entre le marché et l'intervention publique, engagements OMC)
- Assurer un équilibre de la répartition des aides : équilibre entre les productions (végétales, animales), entre les Etats membres
- Tenir compte des contraintes de gestion des aides : subsidiarité (ne pas porter préjudice aux instruments préexistants au niveau national), coresponsabilité (prévoir une contribution financière des producteurs), contraintes budgétaires (rester cohérent avec le cadrage des perspectives financières)

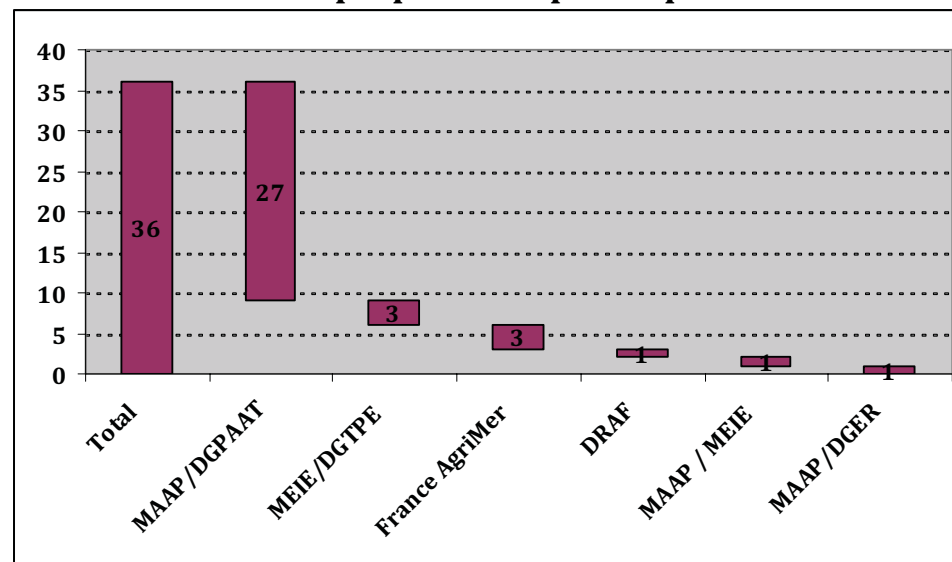
Statistiques sur les propositions du plan d'action « gestion des aléas économiques en agriculture »

Nombre de propositions par thématique



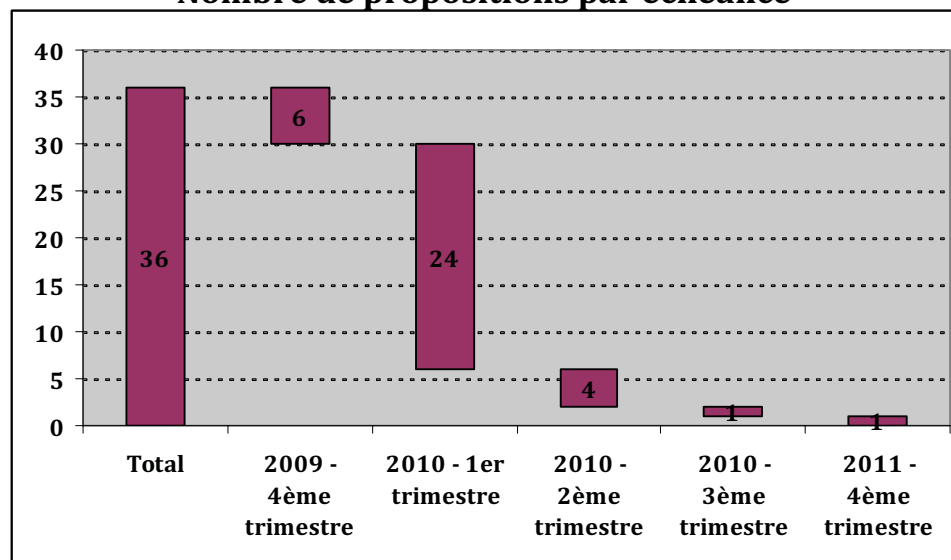
Source : Mission.

Nombre de propositions par responsable



Source : Mission.

Nombre de propositions par échéance



Source : Mission.