

## FOCUS ON: ANALYSE COMPARATIVE DES OUTILS DE GESTION DES RISQUES PROPOSÉS PAR LE FARM BILL 2014 ET LA PAC 2014-2020



*Ce document reprend les principales conclusions d'une étude sur les outils de gestion des risques inclus dans le Farm Bill 2014 et la PAC 2014-2020. Cette étude a été réalisée pour la Commission de l'Agriculture et du Développement Rural du Parlement européen par M. Jean Cordier (UMR SMART-LERECO, Agrocampus Ouest INRA, France).*

*Pour de plus amples informations, nous vous invitons à consulter la version originale intégrale de l'étude (en anglais), disponible sur le site web du Parlement européen<sup>1</sup>.*

### Le Farm Bill 2014 et la PAC 2014-2020

Le Farm Bill 2014 et la PAC 2014-2020 ont vu le jour quasi simultanément. La Public Law américaine n°113-79, communément appelée "Farm Bill 2014", a été signée par le président Obama en février 2014, après un long processus de négociation entre la Chambre des représentants et le Sénat. Le Farm Bill 2014 est conçu pour couvrir la période 2014-2018. Dans l'Union européenne, un accord politique sur la réforme de la PAC a été conclu entre le Parlement, la Commission et le Conseil en juin 2013. Quatre règlements de base (n° 1305, 1306, 1307 et 1308/2013) ont ensuite été publiés en décembre 2013 (puis complétés par des actes délégués et d'exécution), pour traiter des paiements directs, de l'organisation commune des marchés agricoles, et du développement rural.

Les lois agricoles des États-Unis et de l'Union européenne s'intéressent toutes deux au niveau et à la variabilité du revenu agricole, ainsi qu'aux différents outils actuels de gestion de cette variabilité qui caractérisent leurs secteurs agricoles respectifs, l'histoire de leur politique agricole, et leur vision politique de la gestion des risques agricoles.

### Outils de gestion des risques et filets de sécurité

La gestion des risques est cruciale tant au niveau micro-économique (exploitations agricoles) qu'au niveau macro-économique (national).

Il s'agit d'une question fondamentale pour les agriculteurs dans la mesure où, en dehors de la faillite qui est la conséquence ultime de circonstances catastrophiques, la variabilité des revenus et les risques de perte de revenu conduisent, d'une part, à ne pas prendre, année après année, les meilleures décisions en matière de production et, d'autre part, à ne pas prendre les meilleures décisions en matière d'investissements. Cela génère une diminution de la compétitivité agricole due à une perte de productivité à court terme et à une perte d'innovation à long terme.

Au niveau macro-économique, les erreurs de gestion collective des risques ont des effets néfastes sur la création de valeur dans le secteur agricole et peuvent même nuire à l'approvisionnement alimentaire régional.

Les États-Unis ont par le passé soutenu le revenu agricole par des *paiements compensatoires* qui tendaient à stabiliser le revenu agricole, tout en laissant aux marchés leur variabilité "naturelle". Les agriculteurs étaient responsables de la gestion des risques de prix sur les marchés à terme et de gré à gré, tout en bénéficiant de filets de sécurité.

À l'inverse, la PAC initiale soutenait des instruments visant à stabiliser les prix du marché, avec un prix d'intervention "élevé", des prélèvements variables, des restitutions à l'exportation ou des quotas de production. Le problème est que le soutien du revenu agricole et la gestion des risques ont souvent été confondus. Cette confusion s'est poursuivie avec les paiements directs qui sont parfois considérés, à tort, comme des outils de gestion des risques.

<sup>1</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/540343/IPOL\\_STU\(2014\)540343\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/540343/IPOL_STU(2014)540343_EN.pdf)

Après l'accord de l'OMC de 1994, les marchés agricoles mondiaux sont devenus de plus en plus concurrentiels, ce qui a augmenté la volatilité des prix agricoles au sein de l'UE et la variabilité du revenu agricole.

Les chocs exogènes devraient se multiplier en raison du changement climatique et de la propagation des maladies au niveau international. D'aucuns affirment également que la volatilité endogène, due aux comportements des participants du marché, exacerbe la volatilité exogène dans la mesure où les produits agricoles sont maintenant considérés comme des actifs financiers par les investisseurs purement financiers.

La politique agricole publique maintiendra toujours ses filets de sécurité pour faire face aux catastrophes naturelles et aux autres perturbations majeures sur le marché, à la fois du côté de l'offre et de la demande. Mais les instruments de gestion des risques devraient être au cœur du système pour couvrir toute une gamme de risques allant de "normaux" à "catastrophiques". Il est essentiel de développer le marché privé du risque, avec ou sans l'appui des politiques publiques, et de veiller soigneusement à ne pas évincer les instruments du marché privé avec les filets de sécurité.

Les instruments privés se composent des contrats financiers, des contrats d'assurance, et de la coordination des acteurs de marché aussi bien horizontale que verticale pour la répartition des risques (fonds de lissage, contractualisation, etc.). Les marchés à terme et marchés de gré à gré des produits dérivés sont des éléments clés de la gestion des risques de prix d'une année à l'autre. Le soutien public à ces instruments reste indirect puisqu'il est apporté grâce à l'éducation, la formation et la réduction de l'asymétrie de l'information (développement de systèmes d'information onéreux). Le soutien direct aux instruments privés s'adresse davantage aux risques de production, et plus particulièrement aux risques à composante systémique, comme la plupart des risques climatiques et sanitaires.

## Des politiques publiques orthogonales

Les politiques de gestion des risques aux États-Unis et dans l'Union sont « orthogonales ». Toutes deux s'intéressent à la variabilité du revenu agricole, mais **elles diffèrent totalement sur le plan des instruments qu'elles soutiennent**. Le "poids" respectif estimé des instruments dans les politiques des États-Unis et de l'Union est le suivant:

- **États-Unis: 60 % en assurances, 40 % en filets de sécurité, 0 % d'aide au revenu par des paiements directs**
- **Union européenne: 1 % en assurances, 39 % en filets de sécurité, 60 % d'aide au revenu par des paiements directs**

L'importance respective accordée à ces différents types d'instruments qui contribuent aux stratégies de gestion des risques des agriculteurs, et notamment à la gestion du crédit, reflète **deux visions antagonistes**, avec d'un côté les politiques dynamiques et intégrées des États-Unis et de l'autre les politiques statiques et segmentées de l'Union européenne.

Les polices d'assurance aux États-Unis sont largement subventionnées. De ce fait, la superficie et le capital assurés ont été multipliés par six au cours des vingt dernières années. Des études économiques ont démontré que le niveau de subvention était probablement excessif. Babcock (2013b) a même qualifié le contrat d'assurance chiffre d'affaires, le plus utilisé aux États-Unis (le Revenue Protection à franchise de 20%), de police "Cadillac", à l'image de la voiture de luxe. Mais **l'assurance est un secteur dynamique qui repose sur un partenariat entre les secteurs public et privé** pour développer des bases de données pour l'évaluation des risques, l'expertise des pertes individuelles, des estimations de pertes basées sur des indices bioclimatiques, et même une réduction de la fraude. Ainsi, la Risk Management Agency (RMA) a pu, en tirant parti d'une courbe d'expérience, élaborer une police commune d'assurance récolte, intégrant plusieurs types de police historiques partiellement redondants. Le Farm Bill 2014 propose un nouveau programme visant à couvrir les pertes de faible niveau, basé sur indice utilisé par les assurances-groupe au niveau des comtés pour les pertes moyennes (20 % à 50 % de perte de production). En outre, les types de produits agricoles susceptibles d'être assurés sont complétés en permanence. Le Farm Bill 2014 soutient ainsi des travaux de recherche sur des polices pour les produits biologiques, les cultures bioénergétiques et les cultures spécialisées. La gestion des risques bénéficie également de nouvelles ou de meilleures polices d'assurance (maladies du bétail, pratiques de production spéciales, interruption d'activité).

**Les filets de sécurité aux États-Unis partagent un grand nombre de paramètres avec les assurances récolte.** La couverture catastrophe (police CAT), qui couvre "gratuitement 50 % de la perte de production", sert de base, avec les mêmes paramètres, aux franchises partiellement subventionnées, ce qui permet aux agriculteurs de choisir entre un ensemble de franchises et de primes associées. Le nouveau programme contra-cyclique de couverture adaptable des revenus (agricoles) (ACR), individuelle ou fixée au niveau du comté, utilise des paramètres similaires à ceux des programmes d'assurance.

**À l'inverse, les paiements directs qui soutiennent le revenu agricole dans l'Union, et qui constituent la majorité des dépenses de la PAC, semblent statiques et totalement déconnectés des filets de sécurité et des outils de gestion des risques.** La plupart des dispositions prévues pour gérer les paiements directs dans le règlement (UE) n°1307/2013 (67 articles) portent sur la répartition administrative au sein des États membres. Leurs objectifs ne sont pas clairs, même s'ils jouent un rôle dans les stratégies de gestion des risques des agriculteurs en modifiant, non pas l'écart-type des revenus, mais leur coefficient de variation (écart-type divisé par une moyenne des revenus augmentée). En outre, les paiements directs devraient avoir un effet positif sur les liquidités, en induisant une augmentation des capacités de crédit. **Toutefois, les paiements directs ne permettent pas d'améliorer l'évaluation des risques agricoles ou la capacité de gérer des risques agricoles particuliers.** Ils peuvent même susciter un comportement à risque, puisqu'un revenu fixe est versé aux agriculteurs.

**Les mesures de type filet de sécurité sont également totalement indépendantes des outils de gestion des risques en place dans les États membres de l'UE,** comme l'assurance privée et les marchés de référence. Les "anciennes" mesures, comme l'intervention sur les prix et les aides au stockage, n'ont aucun lien avec un quelconque programme d'assurance (ou fonds de mutualisation). L'inefficacité flagrante dans la gestion des effets de l'embargo russe en 2014, avec les nouvelles mesures d'urgence et les nouveaux fonds de réserve, ont prouvé la nécessité d'améliorer les données sur les pertes agricoles dues à des facteurs de production ou de marché.

**Enfin, les outils de gestion des risques proposés dans les articles 36 à 40 du règlement (UE) n°1305/2013 (politique de développement rural) sont plus des propositions (facultatives pour les États membres) que des programmes efficaces.** Après dix ans d'"options", d'études diverses et de nombreux ajustements, le nouveau règlement présente la gestion des risques comme une question secondaire, « sous-titre b, priorité 3 » de l'article 5. Cette question ne représente qu'un à deux pour cent du texte, loin derrière celles liées au développement local (programmes de qualité, les circuits d'approvisionnement courts, la diversification des activités). Le règlement ne mentionne aucune recherche particulière sur la gestion des risques, les services de conseil aux agriculteurs et la formation. Les trois instruments susceptibles de bénéficier des subventions publiques sont mentionnés pour la première fois à l'article 36 et sont détaillés dans les trois articles suivants.

La première aide, qui vise à améliorer **l'assurance culture (art. 37)**, a déjà été mise en œuvre, mais par quelques pays européens seulement. Il est évident que les risques systémiques importants, les coûts élevés de l'expertise des pertes (qui pourraient être réduits en utilisant l'indice autorisé dans le règlement de 2013) et la demande de réassurance publique ou subventionnée limitent le développement d'un tel instrument. Les dépenses de l'Union qui soutiennent effectivement l'assurance cultures sont très limitées.

L'aide aux **fonds de mutualisation visant à compenser la perte de production (art. 38)** a déjà été proposée dans le règlement 2009, mais il est clair que cette proposition de la Commission n'a pas généré un vif engouement au sein des États membres, dans la mesure où seuls les pays disposant déjà de fonds de mutualisation ont agi pour simplement améliorer leurs pratiques.

Le troisième instrument, **l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) proposé à l'article 39**, introduit pour la première fois la dimension du prix de la production et des intrants agricoles. L'instrument, qui se base sur un programme de fonds de mutualisation, ressemble à un copier-coller des fonds de mutualisation d'indemnisation des pertes de production (art. 38), ce qui est un peu court vu qu'il traite de la question fondamentale de la gestion des risques agricoles (90 % du programme d'assurance aux États-Unis). La fiche de mesure fournie aux États membres par la Commission ne comporte aucun autre détail concernant sa conception et sa mise en œuvre pratiques. Il serait par exemple utile de savoir s'il y a lieu d'utiliser des documents comptables ou des estimations du revenu agricole.

**Compte tenu des lignes directrices particulièrement vagues** fournies pour l'élaboration d'une boîte à outils de gestion des risques (notamment des fonds de mutualisation et des ISR), **des principes et des contraintes imposées** et de la **procédure administrative à deux niveaux** pour l'accréditation et le contrôle, **il est peu probable que des outils de gestion des risques soient développés au sein de l'UE dans les sept années à venir.**

La nature dynamique des politiques de gestion des risques aux États-Unis est illustrée par la mise en œuvre de dix nouvelles polices d'assurance et programmes de filet de sécurité en six mois, alors que l'Union s'est lancée dans une longue procédure administrative entre États membres et la Commission destinée à valider des projets **à cofinancer par le FEADER** (Fonds européen agricole pour le développement rural). La nature dynamique de ces programmes aux États-Unis est rendue possible grâce à un **budget flexible** qui peut être facilement modulé, ce qui contraste nettement avec les pratiques de l'Union, qui préfère rechercher une certaine flexibilité dans les limites d'un budget fixe en utilisant d'éventuelles réserves financières.

## Recommandations

**Les trois propositions relatives aux instruments de gestion des risques figurant dans le règlement (UE) n°1305/2013 apparaissent correctement fondées:** responsabilité des acteurs (individuels et groupes d'agriculteurs, assureurs) et des autorités des États membres, limitation des effets de distorsion, et capacité d'intégration de mesures de conditionnalité en matière d'environnement et de résistance au changement climatique. Toutefois, les deux niveaux de décisions techniques "*communes*" nécessaires pour mettre en œuvre les instruments que sous-tendent les principes, à savoir les directions de la Commission et les ministères de l'agriculture (ou équivalents) des États membres, ont conduit à **un dédale administratif qui entrave le développement d'instruments adaptés aux nécessités et aux contraintes locales.** Il est devenu clair qu'un **meilleur partenariat public-privé doit être mis en place pour mettre en œuvre les propositions de l'Union en instruments pratiques** pour l'efficacité à long terme du marché des produits agro-alimentaires et la production/conservation de biens publics dans les territoires ruraux.

Dix recommandations pour faire évoluer la politique de gestion des risques agricoles de l'Union de cet état de limbe actuel en une PAC cohérente connectée aux marchés mondiaux sont proposées dans **quatre catégories principales.** Un résumé des recommandations est présenté dans le Tableau 1 (p.7).

### **Titre 1: nécessité de mettre en place un programme coordonné de filets de sécurité et d'instruments de gestion des risques privés**

– **Recommandation n°1:** Les mesures de type filet de sécurité liées à des indemnités financières individuelles devraient être mises en œuvre sur la base de paramètres objectifs pour **évaluer au cas par cas les pertes de revenus agricoles** dues aux circonstances de marché, climatiques, sanitaires ou environnementales. Les différents paramètres et l'évaluation des revenus utilisés pour l'estimation des (lourdes) pertes devraient être harmonisés avec ceux utilisés par les assureurs de cultures et les fonds de mutualisation, ce qui permettrait de fixer plus facilement les primes et les tarifs.

– **Recommandation n°2:** L'UE devrait soutenir des instruments visant à combler le "*fossé*" entre le marché purement financier et le marché de l'assurance. Les contrats qui traitent simultanément des risques indépendants et systémiques, généralement appelés **contrats hybrides**, comme les contrats de gré à gré (OTC) offrant une garantie de quantité ou les **polices d'assurance** sur les revenus, la marge et le revenu de l'ensemble de l'exploitation doivent être aidés. Le nouvel **instrument de stabilisation des revenus (ISR)** proposé par le **fonds de mutualisation ou l'assurance** pourrait aussi combler ce fossé, en partenariat avec des organisations (coopératives, assureurs et banques) pour tirer parti de leur savoir-faire particulier.

– **Recommandation n°3:** L'UE devrait soutenir la création de **comptes d'épargne de précaution** avec des dispositions d'abondement défiscalisé et de reprise qui pourraient combler le "*fossé*" des pertes de faible ampleur. **La PAC devrait reconnaître les exonérations fiscales comme mesure de "cofinancement national".** Il faudrait envisager de pouvoir utiliser les **paiements directs pour abonder les comptes d'épargne individuels.**

### **Titre 2: ouverture nécessaire pour passer des principes très contraints à des tests de terrain expérimentaux "sans contraintes préalables" qui ouvriraient la voie à la PAC de demain (2020-26)**

– **Recommandation n°4:** L'UE devrait encourager la créativité du **secteur privé** pour saisir l'occasion offerte par les trois propositions fondamentales de la PAC 2014-2020. L'Union doit soutenir les tests de terrain pour valider (ou pas) les concepts de gestion des risques et l'articulation de méthodes nouvelles.

– **Recommandation n°5:** Fixer des objectifs **pour les tests de terrain** afin de développer un processus d'apprentissage (comme l'utilisation d'indices, le développement de modèles d'estimation des revenus agricoles, la gestion pluriannuelle des risques sur le revenu agricole).

– **Recommandation n°6:** Supprimer toutes les **contraintes actuelles qui pourraient peser sur les essais de terrain** (boîte verte de l'OMC, aide fiscale nationale) susceptibles d'être ajustée pour garantir une concurrence loyale sur le marché commun mais aussi contrainte de rigidité budgétaire qui peut être levée selon recommandation n°8.

### **Titre 3: développement de ressources adaptées, réseaux de recherche et de développement et flexibilité financière**

– **Recommandation n°7:** Créer des **réseaux de collaboration à long terme d'universités européennes pour stimuler la recherche et le transfert de connaissances**. Ces réseaux devraient soutenir les analyses théoriques des outils de gestion des risques et les essais de terrain lors de leur conception et de leur suivi. Il est également nécessaire d'assurer le transfert vers des services de vulgarisation et de conseil.

– **Recommandation n°8:** Prévoir un **financement suffisamment flexible pour les outils de gestion des risques** en utilisant en premier lieu les **réserves spéciales de l'Union**. La réserve spéciale agricole pourrait être élargie en portant les taux de contribution des paiements directs à un pourcentage suffisant par rapport aux exigences de réassurance publique. Une certaine flexibilité se retrouve aussi au niveau des comptes d'épargne individuels créés avec (ou sans) paiements directs.

### **Titre 4: l'organisation de l'Union pour la supervision de la gestion des risques**

– **Recommandation n°9:** Créer un "**1<sup>er</sup> pilier restructuré**" qui, sous la direction d'une seule agence, coordonnera et gèrera les questions de gestion des risques au niveau de l'Union et au niveau local. L'autorité de l'Union européenne sera chargée de coordonner la recherche, de mener les essais de terrain, de valider les instruments adaptés de gestion des risques, et de fixer les exigences de flexibilité budgétaire.

– **Recommandation n°10:** Fixer des **objectifs stratégiques pour le "1<sup>er</sup> pilier restructuré"**. Développer un tel plan est un projet à long terme. Des objectifs à court terme doivent donc être définis, comme la surveillance des essais de terrain, la pollinisation croisée et la création d'une courbe d'expérience entre États membres pour diminuer les coûts de mises en place et les coûts opérationnels, ou encore l'évaluation des biens publics qui justifient des subventions

**Tableau 1: Synthèse des recommandations**

| <b>QUESTIONS</b>  | <b>POINTS CRITIQUES</b>  | <b>RECOMMANDATIONS</b>   |
|---|--|--|
| 1/. Partenariat public-privé dans l'UE  | Absence de coordination entre les filets de sécurité publics et les outils privés de gestion des risques | Élaborer des paramètres communs pour définir les niveaux de risque.<br>Amélioration de l'estimation du risque et de la tarification de la prime  |
| 2/. Couverture des risques entre les risques "normaux" et "catastrophiques"                       | Fossé entre marchés financiers et marchés de l'assurance   | Promouvoir les contrats de gré à gré hybrides et des polices d'assurance couvrant les risques de prix et de quantité, comme instruments de stabilisation du chiffre d'affaires et/ou de la marge par unité de production |
| 3/. Couverture des risques "normaux"  | Responsabilités de la PAC et des États membres   | Soutenir la création de comptes d'épargne de précaution basés sur des PD en reconnaissant la défiscalisation comme "cofinancement national"  |
| 4/. Ouverture pour passer de principes fortement contraints à des projets expérimentaux appliqués | Procédure administrative pour surveiller l'innovation.<br>Autocensure pour l'expérimentation             | Soutenir les tests de terrain en tant qu'« options réelles » pour la future gestion PAC des risques agricoles.<br>Suivi des tests  |
| 5/. Expérience limitée en matière de boîte à outils de gestion des risques                        | Savoir-faire insuffisant<br>Absence de bases de données adéquates<br>Manque d'organisation               | Créer une courbe d'expérience en soutenant un portefeuille structuré de tests de terrain avec évaluation adéquate  |

| QUESTIONS  | POINTS CRITIQUES  | RECOMMANDATIONS  |
|--|---|--|
| 6/. Le principe de superposition des parapluies créés par l'UE et les États membres (et régions) | Interprétation restrictive des règlements internationaux, de l'UE et des États membres  | Supprimer toutes les contraintes actuelles qui pèsent sur les tests de terrain et qui peuvent être ajustées plus tard.<br>Interprétation flexible des contraintes              |
| 7/. Recherche, développement et formation  | Des investissements sont nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des instruments, créer des paramètres communs, évaluer et tarifier les risques<br>Formation et éducation | Créer des réseaux de collaboration à long terme d'universités européennes pour stimuler la recherche et le transfert de connaissances.<br>Élaborer des programmes pédagogiques |
| 8/. Flexibilité financière   | Budget rigide de l'UE et limites du cofinancement   | Créer des fonds flexibles macro et micro (fonds de réserve collectifs et comptes d'épargne individuels) par prélèvement sur paiements directs selon taux adaptatifs            |
| 9/. Cadre réglementaire  | Dichotomie entre deux piliers<br>Manque de coordination   | Créer une agence de gestion des risques au niveau de l'UE avec des objectifs, des capacités et des moyens adéquats   |
| 10/. Capacité de mise en œuvre   | Les objectifs à long terme et à court terme de l'agence   | Définir des objectifs stratégiques.<br>Dessiner la courbe d'expérience potentielle   |

**Feedback** If you wish to give us your feedback please e-mail to Poldep-Cohesion Secretariat:  
[poldep-cohesion@ep.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@ep.europa.eu)

**Disclaimer** This document is provided to Members of the European Parliament and their staff in support of their parliamentary duties and does not necessarily represent the views of the European Parliament.

**Policy Department B** Within the European Parliament's Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B is the research unit which supplies technical expertise to the following five parliamentary Committees: Agriculture and Rural Development; Culture and Education; Fisheries; Regional Development; Transport and Tourism. Expertise is produced either in-house or externally.

**All AGRI publications:**  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

