

6/ Les fonds de stabilisation, de mutualisation ou de péréquation

Plusieurs types de fonds de stabilisation ou de mutualisation sont constitués soit dans une entreprise privée ou coopérative, soit dans une organisation de producteurs ou interprofession.

→ *Fonds de stabilisation d'entreprises ou de groupements*

Il s'agit d'un fond financier constitué directement ou indirectement, par cotisation des membres de l'organisation. **Ce fond peut être mobilisé pour stabiliser les prix.** Dans ce cas, une cotisation est perçue sur les ventes par les producteurs quand le prix de vente à l'organisation dépasse un certain seuil. Elle est ristournée à l'agriculteur quand le prix de vente, inversement, arrive en deçà d'un autre seuil. La cotisation peut égaler 100% de la partie du prix qui serait au-delà du plafond et la ristourne 100% de la partie du prix qui serait en deçà du plancher.

La contractualisation autour d'un indice peut constituer une autre variante. Elle permet de jouer le rôle d'amortissement : la vente s'effectue alors à un prix convenu actualisé par évolution d'un indice contractuellement défini. L'acheteur peut en fonction des fluctuations autour de l'indice, engranger un gain ou une perte, répercutée en totalité ou partiellement, sur les prix payés par les producteurs.

Ce fonds pose cependant plusieurs difficultés :

- L'absence de transparence de gestion, indispensable pour éviter des risques de détournements.
- La nécessité d'établir une référence correcte comme base du dispositif
- La nécessité de réactualiser le prix de référence (un fond de stabilisation ne peut pas protéger contre une baisse tendancielle du prix des matières agricoles).
- La création d'un fonds fait naître un engagement juridique alors que les ressources nécessaires pour faire face à un risque de prix n'ont pas encore été prélevées ou sont encore insuffisantes. Il serait ainsi nécessaire qu'une aide de trésorerie (locale, nationale ou communautaire) intervienne dès le démarrage du fonds. Elle serait ponctuelle, limitée voire dégressive. Cette question est d'autant plus posée que les nouvelles directives européennes (art 87-88-89 sur les aides de l'Etat) ne permettent pas ce cofinancement.

→ *Les fonds de mutualisation des producteurs*

Les producteurs cotisent et perçoivent une indemnisation du fonds dès l'apparition d'un risque entraînant une perte de revenu (à déterminer). C'est l'organisation des producteurs qui gère le fonds. La Commission européenne (mars 2005) a proposé de généraliser ce dispositif pour gérer les crises. Il correspond aux premières caisses de secours ouvrières en France (1804, Lyon), inspirées des solidarités rurales. La Commission européenne a proposé une prise en charge des frais de gestion de ces fonds.

Ces fonds sont à l'origine du développement des mutuelles. Il pourrait être judicieux d'adosser l'action de ces fonds à celle d'un assureur. Ceci pourrait éviter ou limiter les problèmes d'asymétrie d'informations.

La principale difficulté résiderait cependant dans la cohabitation entre mutuelles et sociétés d'assurance. Au-delà des règlementations différentes, c'est surtout une affaire de solidarité sociale qui anime les fonds de mutualisation.

→ *Les fonds de mutualisation interprofessionnels*

Les fonds de mutualisation sont ici mis en œuvre par un comité économique ou l'interprofession. Un prélèvement est réalisé pour abonder un fonds d'indemnisation de certains aléas ou sinistres.

Ce type de fonds est très complexe à mettre en place et à gérer. Il repose sur la coordination de plusieurs acteurs et la mise en place de règles de décisions (majorité, unanimité...). **Les règles de disciplines internes imposées aux adhérents** ou les **dispositifs d'ordre privé destinés à assurer le respect de ces règles** peuvent aller à l'encontre du droit de la concurrence. Le rôle que jouent traditionnellement les organismes certificateurs dans le système Label (Ménard, 1996) ou le « tribunal privé » mis en place par un groupe de 43 meuniers désireux de se coordonner pour assurer une offre homogène sur le segment du pain de qualité supérieure (Raynaud, 1997), peut être l'expression d'une entente visant à limiter la différenciation des produits et la concurrence entre adhérents.

Néanmoins, il offre l'avantage de mettre en place une solidarité de filière, de mieux s'adosser (éventuellement) à une mutuelle ou un assureur privé (effet de taille, disparition de l'asymétrie d'information).

La question du financement (contributions au fonds) pourrait être trouvée dans une contribution volontaire obligatoire (CVO), solution proche de l'assurance professionnelle. Il conviendrait cependant que le produit des CVO soit clairement reconnu comme ressource privée au niveau communautaire.

Les Pays-Bas utilisent un tel dispositif pour indemniser les éleveurs frappés par une crise sanitaire. L'ensemble de la filière animale cotise ainsi pour prendre en charge les effets éventuels du risque d'épizootie.

→ *Le fonds de stabilisation interprofessionnel*

Il serait possible d'imaginer un fonds de stabilisation, comme une action de l'interprofession. Cependant le droit de la concurrence le considérerait très vite comme une entente sur les prix. Par ailleurs, une telle initiative reposerait sur une solidarité très aboutie, entre tous les acteurs de la filière, phénomène extrêmement rare de nos jours.

→ *Les fonds de péréquation*

Il s'agit d'un fonds de redistribution qui suppose une très forte solidarité dès lors que la redistribution des fonds collectés ne reposerait plus sur une espérance mathématique (cas de l'assurance dans l'estimation du risque) mais sur un critère économique, social ou éthique. Dans le cas présent, tous les producteurs ne seraient pas bénéficiaires au même niveau, des perdants nets et des gagnants nets apparaîtraient, ce qui finirait par créer des tensions. Pour qu'un tel fonds fonctionne, il faudrait le mettre en place dans un bassin particulier, de petite taille où les solidarités sont grandes autour d'un type de production défini. Par ailleurs, il faudrait veiller à ce que ce type de fonds n'entre pas en contradiction avec l'interdiction des mécanismes de péréquation prévue par certains OCM.

→ *Les fonds d'action*

Les fonds d'action correspondent à une cotisation affectée à un but d'intérêt collectif (promotion d'un produit, activité de recherche...). Ils entrent directement dans le champ d'intervention de l'interprofession (CIV : Comité interprofessionnel de la Viande).

→ *Les fonds d'investissement*

Dans ce cas, l'interprofession peut chercher à constituer un fonds ayant pour fonction des interventions en capital. Ce fonds pourrait favoriser des modifications structurelles (financement d'aides à la reconversion, soutien d'entreprises rencontrant des difficultés de trésorerie, aides à la fusion...). Il ne s'agit pas d'un dispositif de gestion des crises mais bien d'une action structurelle d'après crise, qui risque d'entrer en conflit avec le droit de la concurrence.

Par ailleurs, la mise en place d'un tel fonds suppose que l'interprofession qui en assurerait la gestion, est un réel projet d'avenir de la filière, partagé par tous les membres.

Dans le cas des restructurations de filières intervenues dans l'industrie avicole et sucrière, avec la disparition du groupe Bourgoin et le rachat de Beghin Say par des coopératives du secteur, il semblerait que ces fonds puissent jouer un rôle important dans l'organisation d'une filière de production.

7/ Les Organisations Communes de marché (OCM)

Les organisations communes de marché (OCM) sont les dispositions fixées par les décisions communautaires et qui régissent la production et le commerce des produits agricoles de tous les Etats membres de l'Union européenne. Elles ont, depuis la mise en place de la Politique Agricole Commune, remplacé progressivement, dans les secteurs où cela était nécessaire, les organisations nationales de marché.

Elles couvrent environ 90% de la production agricole finale communautaire. Sont couverts par une organisation commune de marché : les céréales, le porc, les œufs et les volailles, les fruits et légumes, les bananes, le vin, les produits laitiers, la viande bovine, le riz, les matières grasses (dont l'huile d'olive et les oléagineux), le sucre, la floriculture, les fourrages séchés, les fruits et légumes transformés, le tabac, le lin et le chanvre, le houblon, les semences, les viandes ovine et caprine et d'autres produits agricoles qui ne sont pas l'objet d'une organisation spécifique de marché.

On peut dénombrer quatre types d'organisations communes de marché. Ainsi des organisations instaurent des mécanismes de primes à la production et d'intervention d'autres mettent en œuvre un simple système d'intervention certaines ne prévoient que l'octroi d'aides à la production ou ne font bénéficier les produits concernés que d'une protection douanière.

Types d'organisations communes de marché	Produits concernés
Intervention et aides à la production	Lait et produits laitiers (depuis 2005), viande bovine, riz, huile d'olive, céréales, ovins, oléagineux, raisins secs
Intervention	Sucre, lait et produits laitiers, vin, viande porcine, fruits et légumes frais
Aides à la production	Lin et chanvre, fourrages séché, produits transformés à base de fruits et légumes, tabac, houblon, semences, caprins, bananes
Protection douanière	Volaille, œufs, autres matières grasses, plantes vivantes et produits de la floriculture, produits n'étant pas l'objet d'une organisation commune de marché particulière

Les organisations communes de marché permettent principalement de fixer les prix des produits agricoles uniques pour tous les marchés européens, d'octroyer des aides aux producteurs ou aux professionnels du secteur, d'instaurer des mécanismes permettant de maîtriser la production et d'organiser les échanges avec les pays tiers. Le regroupement des agriculteurs au sein d'organisations de producteurs est également encouragé. D'autres dispositions régissent notamment les aides d'Etat en faveur de ces productions et les relations entre les Etats membres et la Commission européenne.

Fixation du prix : Le Conseil des ministres, à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen et sur proposition de la Commission européenne, ou la Commission européenne au début de chaque campagne de commercialisation fixe artificiellement trois prix différents : le prix indicatif, de seuil et d'intervention des produits. Les campagnes de commercialisation, dont les dates de commencement diffèrent selon les produits, durent une année.

→ *Le prix indicatif* ou prix de base ou prix d'orientation représente le prix auquel les instances communautaires estiment que les transactions devraient se dérouler.

→ *Le prix de seuil* ou prix d'écluse est le prix minimal auquel peuvent être vendus les produits importés.

→ *Le prix d'intervention* est le prix garanti en deçà duquel un organisme d'intervention désigné par les Etats membres rachète les quantités produites et les stocke.

Les types d'aides et primes octroyées :L'octroi des aides se fait sous la forme de paiements à la surface, d'aides à la production, d'aides destinées à favoriser l'élevage ou de montants compensatoires. Des financements existent également en faveur de la commercialisation des productions, de la compétitivité des productions, de la constitution et du fonctionnement de groupements de producteurs ou de professionnels du secteur agro-alimentaire. Des aides encouragent aussi l'abandon de certaines productions ou la reconversion de terres et/ou exploitations. En cas de maladie animale, des mesures de soutien au marché sont adoptées.

La maîtrise de la production : elle doit permettre de prévenir la surproduction. *Les quotas* sont des quantités maximales de production allouées aux exploitants agricoles. En cas de surproduction, le producteur est pénalisé pécuniairement. *Les quantités nationales garanties*, accordées aux Etats membres, représentent des quantités maximales de production. En cas de dépassement, les producteurs doivent s'acquitter d'un prélèvement de coresponsabilité. Le prix d'intervention pour la campagne de commercialisation suivante est alors réduit. *Le gel des terres et la diversification non-alimentaire* visent à mettre hors culture une superficie agricole ou diversifier la production (production de matière première pour les biocarburants par exemple) moyennant une contrepartie financière. *Les montants compensatoires* complètent le revenu des agriculteurs et sont attribués en fonction du nombre d'animaux et/ou de la superficie cultivée.

Les échanges avec les pays tiers : Les échanges avec les pays tiers visent les importations de produits sur le marché communautaire et les exportations de produits communautaires. Des aménagements ont été adoptés afin de favoriser la transformation des produits.

Les importations : il peut être demandé aux importateurs de produire un certificat d'importation et d'acquitter un droit de prélèvement à l'importation. Lorsque le marché communautaire subit des perturbations importantes, la Commission européenne a le pouvoir de prendre des mesures de sauvegarde. *Les certificats d'importation* sont délivrés par les autorités compétentes des États membres après dépôt d'une garantie. Cette caution n'est rendue à l'importateur que lorsque qu'il prouve l'accomplissement de son obligation. *Un système de prélèvement* unique à l'entrée dans l'Union européenne a été institué pour une grande partie de la production afin que les prix des importations ne soient pas inférieurs aux cours communautaires. Certains produits sont simplement soumis aux taux fixés par le tarif douanier commun et d'autres en sont exonérés. Des systèmes mixtes existent également. Les taxes d'effet équivalent à un droit de douane ainsi que l'application de restrictions quantitatives à l'importation ou de mesures d'effet équivalent sont interdites dans les échanges avec les pays tiers. *Des mesures de sauvegarde* allant jusqu'à la suspension des importations peuvent être prises si le marché communautaire risque d'être gravement perturbé du fait des importations ou, dans certains cas, des exportations. Le Conseil des ministres statuant à la majorité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement fixe les règles générales concernant les mesures de sauvegarde que peuvent prendre les États membres. La Commission de sa propre initiative ou sur demande des États membres fixe les mesures.

Les exportations. L'Union européenne verse des restitutions identiques aux producteurs européens qui exportent sur le marché mondial. Il s'agit de subventionner les exportations européennes afin que leurs cours atteignent les prix mondiaux. Le montant de la restitution est en principe unique mais il peut varier selon la destination du produit ou du fait des conditions économiques. La délivrance d'un certificat à l'exportation peut également être obligatoire et conditionner l'octroi de la restitution.

RECOMMANDATIONS

Afin de mieux affronter le risque de volatilité des marchés agricoles, il serait nécessaire :

→ Que les organisations de producteurs développent des gisements potentiels tels que sont les circuits commerciaux courts. Ils sont porteurs d'une plus-value économique et sociale pour les producteurs et ils limitent également l'effet des crises économiques. Par le lien social plus direct entre producteurs et consommateurs, ils sont garants d'une traçabilité plus forte et d'une qualité supérieure. Les circuits courts renforcent également l'identité des territoires et limitent les coûts énergétiques (environnementaux).

→ L'interprofession (à l'image d'INAPORC) qui rassemble les professionnels de la filière, doit jouer un rôle plus important dans l'amélioration de l'efficacité commerciale des organisations de producteurs.

→ Les stratégies des groupements de producteurs et de l'interprofession devront être mieux appréciés par le droit de la concurrence. L'entente ne débouche pas automatiquement sur des pratiques anti-concurrentielles. Elle peut être utilisée pour réduire les coûts de transaction du marché ou constituer une force d'opposition face aux autres intervenants du marché (acheteurs, grande distribution...).

→ Une organisation en réseaux pourrait donner un espace de négociation plus important aux producteurs et faire face à la grande Distribution et à la concurrence.

→ Développer de nouveaux contrats à terme pour des produits agricoles tels que la pomme de terre, le lait, l'orge ([contrat déjà prêt](#), première cotation prévue [le 10 mai 2010](#)).

→ Renforcer la taille et le poids des ateliers d'abattage et de découpage, aucune entreprise française n'a aujourd'hui le pouvoir de faire face à des clients de plus en plus puissants et de plus en plus exigeants.

→ Une réforme des OCM destinée à mieux prendre en compte la gestion des risques et à l'émergence de crises agricoles.

II. LE RISQUE CLIMATIQUE

La production agricole est particulièrement soumise aux risques climatiques dont il est possible d'atténuer les effets sans pour autant les maîtriser. Chaque année, certaines productions sont victimes d'accidents climatiques qui sont à l'origine de pertes importantes pour les agriculteurs concernés. Ces accidents climatiques sont liés à la sécheresse, au gel, à la grêle, aux inondations, à une pluviométrie trop importante, à la foudre, à la tempête ou aux cyclones (départements d'Outre Mer)... Selon le rapport Barbusiaux (2000), le montant des dommages d'origine climatique serait de l'ordre de 1 à 1.5 milliard d'€ par an, une somme assez conséquente.

→ **La sécheresse** correspond au « *maintien sur des périodes de longueur variable de conditions hydriques déficitaires par rapport à un seuil critique (état normal ou maximal ou nécessaire au bon développement de la végétation)* » (Bessemoulin, 2005). Plusieurs types de sécheresse peuvent être distinguées : sécheresse atmosphérique, sécheresse du sol, sécheresse de la végétation (déficit d'hydratation des tissus végétaux). Les effets de la sécheresse dépendent de sa durée et de son intensité, des réserves en eau du sol et du stade de développement des plantes. Les sécheresses de 1976 (impôt sécheresse transformé en emprunt d'Etat mis en place au nom de la solidarité nationale en faveur des exploitants agricoles, 3 milliards d'€) et de 2003 (canicule) ont eu des répercussions importantes sur l'économie agricole (en 2003, déficit fourrager global de 15-20% des besoins des animaux; recul de la production de céréales de 21% par rapport à 2002; recul de 30% de la récolte pour le Champagne, de 13.5% pour le vin).

CONCOURS PUBLICS LIES A LA SECHERESSE 2003

Crédits du fond d'allégement des charges (FAC) afin de prendre en charge les intérêts d'emprunts des agriculteurs en très grande difficulté financière (20 millions d'€)

Bonification de prêts destinés à consolider les échéances en capital et en intérêts distribués dans les départements sinistrés

Bonification des prêts calamités pour pertes de fonds et pertes de récoltes. Prêts au taux bonifié de 1.5% pour les agriculteurs sinistrés qui ont le statut de jeune agriculteur ou en situation d'investisseurs récents, de 2.5% pour les autres.

Crédits du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA) de 400 millions d'€ versés aux exploitants agricoles au titre de la sécheresse.

Aide au transport de fourrage versée aux éleveurs des départements les plus touchés pour faire face aux charges de transport (50 millions d'€ dont 19.5 versés en 2003).

Source : Comptes nationaux de l'agriculture, 2004 ; Rapport Guimet (2004)

Depuis quelques années, la question du **réchauffement climatique** s'est immiscée dans les débats scientifiques et médiatiques. Selon les experts du GIEC (Groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), la température aurait augmenté de pratiquement un degré (0.74°) de 1905 à 2005. Certains experts de l'INRA considèrent qu'un tel réchauffement correspond à un déplacement des zones de production de 180 km dans le Nord ou 150 m en altitude.

→ **Le gel** touche particulièrement l'arboriculture et la vigne. Il peut même entraîner la destruction de certaines cultures pérennes (oliviers). Des systèmes de protection contre le gel ont été développés (pose de haies, brise-vent, écrans en couverture, aspersion de brouillards artificiels, combustibles, mise sous serre), cependant ils restent encore très coûteux pour l'exploitant (400 à 800€ par nuit et par hectare en incluant les coûts d'investissements pour les systèmes de chauffage). Une assurance gel / grêle pour les fruits et la vigne existe depuis 2001. Les assureurs considèrent qu'une couverture de la totalité des surfaces arboricoles françaises conduirait, sur la base de la sinistralité observée au cours des 22 dernières années, à un taux de primes de 3.3% des capitaux assurés. Ce taux passerait à 20% si seulement la moitié des surfaces étaient couvertes (rapport Guimet, 2005).

→ **Les inondations** ont des conséquences sur l'ensemble des activités d'une région ainsi que sur les habitations, les personnes et les animaux (2001 dans la Somme, près de 635 fermes touchées ; 2003 dans la région méditerranéenne ; 2010 en Vendée). Elles concernent près de 2 - 3% du territoire national et plus de 10 000 communes.

Différentes mesures d'aides sont prises : délais de paiement en matière d'imposition, remise totale des cotisations de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. La reconnaissance de l'état de catastrophe par le gouvernement permet d'enclencher le dispositif de calamité agricole.

→ **La grêle** est très souvent associée aux orages et à la foudre. Les dégâts annuels sont estimés à près de 150 millions d'€. Ils sont généralement très ponctuels. La foudre tue près de 20 000 bovins chaque année (département de la Corrèze : 8% des sinistres). La grêle est le seul risque climatique qui bénéficie d'une couverture pour l'assurance significative, à hauteur de 50 à 60% pour les superficies en grandes cultures, 40% pour l'arboriculture (phénomène d'anti-sélection).

→ **Les tempêtes** ne sont pas monnaie courante dans l'Hexagone, sauf peut être celle de 1999 qui a causé de puissants dégâts à la forêt (Rapport Lesbats, 2002). Les cyclones sont plus présents dans les DOM-TOM (27 cyclones tropicaux à la Réunion depuis 1948).

A. La gestion des aléas climatiques

La couverture des risques climatiques agricoles et l'indemnisation des dommages ont fait l'objet de nombreux rapports et études :

→ *Rapport VIAL* d'évaluation de la politique de la protection de l'agriculture contre les risques climatiques (mai 2000) qui analyse les modalités des mécanismes appliqués par les pouvoirs publics pour compenser les effets des aléas climatiques et en mesurer l'efficacité.

→ *Rapport BABUSIAUX* (octobre 2000) qui traite des conditions de mise en œuvre d'un mécanisme d'assurance récolte et de son articulation avec le régime des calamités agricoles. Ce rapport proposait notamment une nouvelle architecture d'ensemble fondée sur trois principes : 1° distinguer trois niveaux selon l'intensité du risque (responsabilité individuelle de l'exploitant, mutualisation entre professionnels, solidarité nationale); 2° hiérarchiser le degré d'intervention publique en fonction de ces trois niveaux; 3° assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif entre ces trois niveaux et entre les divers types d'instruments.

→ *Rapport MENARD* (janvier 2004) qui évalue l'ensemble du dispositif en vigueur et formule des propositions pour renforcer la préservation de l'équilibre économique des exploitations confrontées à des aléas climatiques.

→ *Rapport SADDIER – SIMON* (décembre 2005) pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles qui insiste sur 4 axes : la mise en cohérence d'outils dispersés (assurance récolte, marché à terme, DPA...); le développement de nouveaux outils pour juguler les crises agricoles; une meilleure organisation de la PAC; l'essor de partenariats renforcés (un retrait relatif des pouvoirs publics compensé par l'initiative d'organisations privées).

→ *Rapport MORTEMOUSQUE* (Février 2007) qui a fait un premier bilan de l'assurance récolte en France, établi des scénarios d'évolution (simulations financières) et émis quelques recommandations en matière d'offre de réassurance.