

Proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture

Intervention du sénateur Franck Montaugé

Discussion générale 30 juin 2016

M. le Président,

M. le Ministre,

Chers collègues,

La proposition de loi que j'ai l'honneur de vous présenter au nom de mon groupe vise à « Mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture ».

Si toutes les techniques de gestion des risques contribuent plus ou moins directement au soutien des revenus agricoles, l'objectif précis de notre texte est de contribuer à la garantie des revenus agricoles par la création d'un instrument de stabilisation du revenu, le *Fonds de stabilisation des revenus agricoles*, le FSRA.

Dans un premier temps, ma présentation abordera les éléments de contexte justifiant le bien-fondé et l'urgence de notre proposition. Je préciserai ensuite la problématique à résoudre et je terminerai par la présentation du dispositif et des outils permettant de construire la démarche.

Comme nous l'avons rappelé de façon unanime à l'occasion du débat sur l'avenir des filières agricoles ou à l'occasion de la proposition de résolution sur la gestion des risques en agriculture adoptée à l'unanimité le 6 avril dernier, la PAC actuelle contribue aux revenus mais de façon uniforme, rigide, sans tenir compte des réalités de marchés.

Sans pouvoir de marché, les producteurs subissent d'autant plus la volatilité des prix que tous les mécanismes de régulation qui existaient ont disparu.

Dans l'UE, peu de pays ont mis en place des dispositifs de gestion des risques de marché. A l'inverse, les Etats-Unis consacrent des sommes importantes au soutien de leurs agriculteurs, dans le cadre d'un dispositif budgétaire beaucoup plus souple que la PAC, mais qu'il ne faut pas pour autant idéaliser, tant les modèles globaux sont différents.

Dans notre pays, « contrat socle » pour certaines cultures et « fonds de mutualisation sanitaire et environnemental » couvrent des risques courants. Et pour ceux des risques qui ont un caractère exceptionnel ou catastrophique, l'action volontariste du ministère et de l'Etat permet de mobiliser la solidarité nationale.

La problématique de la gestion des risques en agriculture est complexe. Il n'existe pas un outil unique, universel, qui permettrait de faire face à toutes les situations.

C'est d'une boîte à outils que nous avons besoin, les outils étant adaptés

- à la nature du risque, du risque « indépendant » au risque « systémique », et
- à l'importance des pertes de l'exploitation, de « normale » à « catastrophique ».

La PAC en tant que telle n'intervient dans ce domaine que par le biais de la DPA et le financement des 65% de l'assurance-récolte.

Mais aucun dispositif spécifique n'a été mis en œuvre dans notre pays pour contribuer à la stabilisation des revenus agricoles qui sont devenus très variables du fait de la volatilité des prix.

Il est maintenant indispensable de mettre en œuvre les dispositifs de stabilisation des revenus, dans le cadre réglementaire européen actuel qui le permet.

L'esprit qui a présidé aux travaux de la commission des affaires économiques, l'approche constructive du rapporteur Jean-Jacques Lasserre dont je salue le travail et l'écoute de M. le ministre de l'Agriculture attestent de notre volonté commune, transpartisane, de servir l'agriculture française dans son ensemble et je m'en réjouis.

En quoi consiste la problématique qui se pose à nous ?

Il s'agit d'initier la mise en œuvre et de contribuer au développement progressif d'un Instrument de Stabilisation du Revenu agricole (ISR)

- dans le cadre du règlement UE n°1305/2013
- en adoptant une approche pragmatique fondée sur de l'expérimentation, de l'évaluation, de la formation, des décisions partagées prises par l'ensemble des parties prenantes.

Pourquoi cela, comme ça ?

Parce qu'à terme, la réussite du dispositif passera par une large adhésion fondée sur la confiance des agriculteurs eux-mêmes et sur l'implication souhaitable de prestataires spécialisés. Sans confiance, sans solidarité large que traduira le niveau d'adhésion des agriculteurs, peu de chance d'être efficace quand les situations l'exigeront !

Notre proposition repose dans son **article 1^{ier}** sur la mise en place d'un Fonds de stabilisation des revenus agricoles (FSRA)

- défini conformément aux articles 36 et 39 du règlement 1305 de 2013
- mis en œuvre par les régions
- activé quand le revenu agricole baisse de plus de 30%
- dont la couverture peut aller jusqu'à 70% des pertes évaluées.

Ce fonds sera mis en œuvre dans un cadre concerté entre MAAF/CR/organismes professionnels de représentation.

Comme le permet son règlement (art L 361-4 du CR), le FNGRA pourra alimenter le FSRA dans la limite des 65% autorisés par le règlement 1305.

Les articles 2 et 3 du texte traduisent l'approche particulière qu'il nous paraît nécessaire d'avoir pour construire la confiance qui permettra la montée en puissance progressive du dispositif.

La réussite collective est à ce prix et il ne faut pas décevoir en allant trop vite !

Pour ces raisons, dans **l'article 2**, nous demandons au gouvernement de remettre au parlement un rapport d'ici le 31 décembre 2016 sur les modalités de financement du FSRA.

Ce rapport traitera

- de la contribution volontaire (c'est le cas aujourd'hui pour le FMSE via la MSA) ou pas des agriculteurs à partir de leurs DPB
- de la faisabilité et du niveau de l'augmentation de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pour les surfaces de plus de 2500 m²
- de la mise en œuvre d'une taxe sur les transactions financières (TTF) opérées sur les marchés de produits agricoles considérés désormais comme des actifs financiers
- de l'augmentation de la taxe sur les cessions de foncier agricole
- de l'abondement par l'Etat et les collectivités locales.

Et d'autres mesures éventuellement au titre des 35%.

La possibilité de mobilisation d'une partie du FNGRA sera aussi étudiée, en complément des fonds européens de type FEADER ou des fonds du premier pilier dans le cadre d'une évolution doctrinale éventuelle de la PAC.

L'obligation de réussite suppose de la prudence, de la progressivité d'où **l'article 3** qui propose, dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution, de procéder à des expérimentations conduite par le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, sur 2 ans, associant les territoires volontaires, les filières choisies avec les professionnels concernés et leurs représentants et plus largement toutes les parties prenantes du dispositif testé.

Quand on écoute comme nous l'avons fait les spécialistes du sujet, quand on regarde les études existantes, françaises et européennes, on est frappé de constater que l'appareil conceptuel existe et qu'il manque, mais ça vaut pour tous les pays européens ou presque, une volonté politique de passer à l'acte, fusse avec prudence, à l'écoute des spécialistes que sont les chercheurs, les économistes et les financiers.

Parce que nous pensons aussi qu'à terme le FSRA devra s'envisager dans le cadre d'une PAC réformée, prenant en compte de manière significative la question de la stabilisation du revenu, nous demandons dans cet **article 3** que le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt présente, au regard des expérimentations menées, une évaluation de la possibilité de généralisation du FSRA.

En cohérence nous demandons et c'est l'objet de **l'article 4** que le gouvernement remette au Parlement avant le 31 mars 2017 les grandes orientations qu'il entend défendre pour la PAC post 2020. Un point particulier de ce rapport traitera des mécanismes de régulation des prix, de stabilisation des revenus et de la couverture des risques économiques.

Il s'agira entre autre de préciser le modèle de nouvelle PAC que nous entendons défendre. Quel modèle de régulation ? Quels rôles pour le premier et le second pilier ? Quelle place pour la gestion des risques ? (*en matière d'assurances, de fonds de mutualisation du risque, d'épargne de gestion voire d'outils autres*) Quelles conditionnalités éventuelles pour le paiement des aides directes à la souscription d'outils de gestion des risques ? Quels dispositifs de formation et d'accompagnement des agriculteurs vers ces formes de gestion et

de stratégies d'entreprises ? Ne faut-il pas créer une Agence européenne de gestion des risques agricoles ? Etc.

L'article 5 introduit la possibilité d'utiliser tout ou partie du FNGRA pour atteindre les 65% de cofinancement du FSRA.

Utiliser le FNGRA de la sorte n'empêchera pas que l'Etat soit, au titre de la solidarité nationale, présent comme il l'a toujours été aux côtés des agriculteurs victimes d'aléas jugés catastrophiques voire systémiques donc non couvrables par des outils classiques de type assurance, épargne de précaution ou fonds de mutualisation.

L'article 6 précise la contribution de la DPA à la constitution de l'épargne de précaution.

L'article 7 aborde la question de la simplification des normes agricoles.

Le rapport que Gérard Bailly et Daniel Dubois vont rendre sous peu et auquel nous nous sommes associés avec Henri Cabanel abordera la question de la méthodologie d'élaboration des normes.

Il nous semble, et c'est le sens de l'article 7, que ce sujet peut être appréhendé de manière plus efficiente par une approche de gestion des risques pouvant déboucher sur une utilisation stratégique de la norme ou du règlement en matière de conquête de marchés externes comme de protection des marchés internes.

Les AOP/AOC, IGP et autres labels en sont l'exemple et l'actualité TAFTA/CETA nous le rappelle.

Les articles 8, 9 et 10 fixent les niveaux de contribution des dispositifs de financement des 35% du FSRA.

Pour terminer et au regard de la réception de cette proposition de loi par la commission des affaires économiques, nous avons fait œuvre commune, au-delà de nos différences d'approches politiques sur tel ou tel sujet, pour la protection de nos agriculteurs.

Ils nous disent vouloir des prix et pas des primes. J'entends aussi derrière cette demande et à l'analyse du contexte international de marché auquel ils sont confrontés un « appel à la protection ».

Cet appel n'est d'ailleurs pas propre au monde paysan, l'actualité nous le rappelle vivement. Il traduit ce que les peuples d'Europe attendent légitimement de leurs représentants.

Par cette proposition de loi et ses suites donnons l'exemple et soyons à la hauteur des attentes et de notre responsabilité.

Monsieur le ministre, chers collègues, j'espère que le débat de ce soir et au-delà le destin législatif de ce texte ira dans ce sens !

Je vous remercie.