

Les outils de gestion des risques en agriculture

AVRIL 2017

Vincent **LIDSKY**
Carole **MAUDET**

Georges-Pierre **MALPEL**
François **GERSTER**
Michel **HELFTER**
Hervé **LEJEUNE**
François-Gilles **LE THEULE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Inspection générale des finances

N° 2016-M-099

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux

N° 16-104

RAPPORT

LES OUTILS DE GESTION DES RISQUES EN AGRICULTURE

Établi par

VINCENT LIDSKY
Inspecteur général
des finances

GEORGES-PIERRE MALPEL
Inspecteur général
de l'agriculture

FRANÇOIS GERSTER
Inspecteur général
de santé publique vétérinaire

CAROLE MAUDET
Inspectrice des
finances

FRANÇOIS-GILLES LE THEULE
Inspecteur général
de l'agriculture

MICHEL HELFTER
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

HERVÉ LEJEUNE
Inspecteur général
de l'agriculture

- AVRIL 2017 -

SYNTHÈSE

Dans un contexte de dérégulation des marchés et de dérèglement climatique, l'agriculture est soumise à des risques multiples et croissants. La volatilité des prix, accrue par la mondialisation des échanges des matières premières, l'est aussi par le changement climatique qui a des effets croissants et imprévisibles sur les rendements des productions agricoles. La dissémination des maladies est de moins en moins maîtrisable et prévisible, du fait de la rapidité et de l'ampleur des circulations des hommes, des animaux et des produits dans le monde.

Ces événements touchent des exploitations agricoles déjà souvent fragiles, alors qu'elles permettent la continuité de la ressource alimentaire mais aussi contribuent à procurer des aménités environnementales, sociales et territoriales dans la majorité des pays du monde.

La première protection contre les aléas du climat, des maladies et des marchés relève de la bonne gestion des agriculteurs. Chefs d'entreprise, ils sont en principe les mieux à même de choisir les cultures agronomiquement et économiquement appropriées à leur exploitation. Ils sont théoriquement formés et expérimentés pour assurer dans les meilleures conditions de productivité la conduite de leurs cultures ou de leurs troupeaux et la rentabilité de leur mise en marché. Pour ce faire, ils disposent de nombreux moyens, qui vont de la diversification de leurs marchés et de leurs cultures à la conduite économe de leur exploitation, à la fois en gérant au mieux les intrants et en calibrant au plus juste leurs investissements, et à l'organisation économique (contractualisation, marchés à terme...). Enfin, ils peuvent épargner les bénéfices des bonnes années pour faire face aux mauvaises. Mais, en tout état de cause, ils ne peuvent pas toujours faire face seuls à l'ampleur de tous les aléas.

Ainsi les agriculteurs peuvent être aidés par plusieurs dispositifs. Certains d'entre eux relèvent des assurances privées ; d'autres de l'intervention publique ; d'autres enfin d'un assemblage des deux. Ces dernières années, la communauté internationale, au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a fixé un cadre dans lequel les États peuvent intervenir sans distorsion aux échanges commerciaux. Se conformant à ce cadre, l'Union européenne a défini, notamment à l'occasion de la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2013, des outils de gestion des risques (participation financière pour le paiement des primes d'assurance récolte, participation financière à des fonds de mutualisation compensant les pertes économiques résultant de phénomènes climatiques, de risques sanitaires ou environnementaux, instrument de stabilisation des revenus...), que chaque État-membre peut mettre en œuvre dans son ressort.

La France en a mis en place deux - la subvention aux assurances climatiques et le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE). De nombreux États européens n'en ont mis en place aucun ou un seul.

Aujourd'hui, ces dispositifs de gestion des risques de marché et de production demeurent d'un effet limité, alors même que les producteurs continuent de percevoir une aide à l'hectare de l'ordre de 7 Md€ par an, déconnectée des évolutions des marchés - négatives ou positives.

Rapport

La couverture par l'assurance reste très partielle (environ $\frac{1}{4}$ des surfaces en grande culture et en viticulture et une quasi-absence pour les prairies et l'arboriculture dont les primes paraissent très élevées au regard des revenus), malgré la subvention (à 65 % désormais) à l'assurance multirisque climatique et très récemment la création d'un contrat-socle. Les événements climatiques de 2016 ont pourtant prouvé qu'une telle assurance peut être utile. En outre, les modifications des assurances subventionnées interviennent « au coup par coup », notamment parce que les données disponibles ne sont pas assez nombreuses, analysées et partagées. Quant au FMSE, il reste d'une ampleur encore plus limitée.

Les autres outils mis en place sont partiellement utilisés, et au total l'ensemble ne fonctionne pas de manière optimale. La déduction fiscale pour aléas –dont la compatibilité avec les règles européennes reste en suspens- est peu utilisée (7 000 bénéficiaires en 2015). La contractualisation au sein des filières est partielle. Les marchés à terme actifs sont limités à la seule filière céréales/oléagineux. Le fonds de calamités agricoles, créé de longue date (et devenu Fonds national de gestion des risques en agriculture -FNGRA), assume donc trop souvent la solidarité nationale en cas d'incident climatique grave, même si cet instrument a été réformé pour limiter son intervention, en excluant des risques assurables.

De façon générale, la mission a constaté que les évolutions des risques sanitaires et climatiques, et leurs conséquences en agriculture, ne sont pas suffisamment étudiées. La gestion des risques est un enjeu encore émergent et inégalement valorisé dans les démarches des filières et dans les conseils diffusés aux agriculteurs. La prévention est insuffisante.

Dans ce contexte, le Ministre chargé de l'agriculture a missionné le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), par lettre du 20 septembre 2016, afin de dresser un état des lieux des outils actuels, examiner les conditions dans lesquelles une épargne de précaution pourrait être mise en œuvre, formuler toute proposition pour asseoir le développement des différents types d'assurances des exploitations agricoles. La mission a été rejointe par l'Inspection générale des finances (IGF). Elle a conduit ses travaux simultanément avec ceux animés par la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) -qui a produit parallèlement une note de synthèse rendant compte des travaux du groupe du conseil supérieur d'orientation (CSO)- et a procédé à l'audition d'autres parties prenantes.

La mission a constaté que la perspective d'une évolution de la PAC après 2020 constitue une opportunité de mise en cohérence des outils de gestion des risques en agriculture et des différents soutiens. Elle est consciente que la diversité des filières, à la fois quant à leur degré de risque, à leur capacité à s'en protéger (stockage physique, culture annuelle, moindres impacts climatiques...) et à leur situation économique, rend nécessaire de disposer de plusieurs instruments face aux risques conjoncturels. Ces derniers, par ailleurs, ne peuvent résoudre à eux seuls les difficultés structurelles de l'agriculture française.

Certaines décisions peuvent être prises au niveau national. Pour d'autres, des adaptations des règlements de la PAC doivent être préparées, dans le cadre du règlement omnibus à mi-parcours, ou dans la perspective de la préparation de la PAC à venir. Les évolutions récentes dans quelques pays membres, les systèmes développés au Canada (depuis 2008) et aux États-Unis (Farm Bill 2008 puis 2014) ou en Espagne par exemple, pourraient servir de référence.

Tout d'abord, la prévention doit devenir une composante de la formation initiale et continue, et de l'activité des organismes de conseil. Elle doit aussi être prise en compte davantage par les assurances, notamment dans leur tarification, après une objectivation de ses avantages et de ses limites dans des études partagées entre agriculteurs, équipementiers et assureurs. Elle pourrait aussi donner lieu à identification d'un budget au sein du FNGRA et du FMSE, voire être un critère d'indemnisation.

Rapport

S'agissant de l'épargne de précaution, souhaitable dans un contexte de cyclicité des revenus, la mission préconise une épargne mutualisée obligatoire, qui serait constituée par prélèvement sur une partie des droits à paiement de base (DPB) du premier pilier. Un fonds mutuel de stabilisation des revenus pourrait être ainsi créé, après modification, éventuellement dès le règlement omnibus en cours de discussion, de l'instrument communautaire de stabilisation des revenus dont les modalités paraissent aujourd'hui peu adaptées (aucun des membres de l'Union européenne ne l'a mis en œuvre). Ce fonds aurait vocation à stabiliser les revenus des agriculteurs en dernière occurrence, après intervention de l'assurance ou du FMSE. Il permettrait donc de conforter la résilience d'exploitations fragiles, sous condition de viabilité -et pourrait élargir son intervention à la restructuration. Avec une cotisation prélevée sur tous les agriculteurs, et un prélèvement de 5 % des droits à paiement de base (DPB), le fonds disposerait d'une dotation annuelle de l'ordre de 400 M€.

En accompagnement de ce dispositif d'épargne obligatoire, les agriculteurs pourraient épargner volontairement, avec défiscalisation à l'entrée et fiscalisation à la sortie, cette épargne étant placée sur un compte dédié. Deux scénarios sont proposés quant au plafond et aux conditions d'utilisation.

Pour ce qui concerne les assurances subventionnées, il paraît nécessaire en premier lieu d'améliorer le suivi et la transparence (en particulier dans un marché dont l'un des acteurs est très majoritaire), en s'appuyant sur des données plus nombreuses (pour l'analyse desquelles la Caisse centrale de réassurance (CCR) pourrait assumer un rôle après le cas échéant mise en concurrence avec d'autres prestataires). Le CNGRA pourrait ainsi préparer des évolutions dans de meilleures conditions.

La mission préconise à court terme de ne pas modifier le contrat-socle, car la stabilité est prioritaire, tout en accélérant les délais de parution des textes et de versement de la subvention, et en renforçant l'information des agriculteurs. Elle a considéré que les requêtes d'abaissement du seuil de déclenchement à 20 % n'étaient pas à ce stade suffisamment étayées, d'autres demandes portant au demeurant sur un accroissement de la subvention. Un tel abaissement du seuil de déclenchement accroîtrait le coût de la prime, tout en présentant un effet d'aubaine pour ceux déjà assurés. Dans le même temps, les expérimentations dans différentes filières doivent être soutenues et évaluées. Par ailleurs, la prévention devrait être valorisée dans l'assurance, devenant le cas échéant une condition de la subvention (à l'instar des contrats « responsables » en santé). En fonction du rythme de développement qui sera constaté (la situation 2016 n'était pas connue à la date de la mission et a fortiori les conséquences des événements climatiques de 2016 qui selon certains peuvent avoir un effet positif de couverture mais selon d'autres à l'inverse un effet négatif dans un contexte de crise économique), il pourrait alors être choisi entre deux scénarios d'évolution :

- ◆ si l'assurance se développe suffisamment, autrement dit couvre la majorité des grandes cultures et une part significative des filières aujourd'hui très peu couvertes telle que l'arboriculture et les prairies, le coût budgétaire croissant pourrait conduire à modifier le contrat-socle pour ne retenir qu'un seul niveau de franchise. La diminution de la subvention unitaire qui en résulterait serait accompagnée par la mise en place d'une réassurance publique (charge potentielle pour l'État), si le marché de la réassurance privée s'avérait insuffisant au regard du risque à couvrir, permettant ainsi de diminuer le coût de l'assurance pour les assurés ;
- ◆ à l'inverse, si l'assurance restait trop lacunaire, les pouvoirs publics pourraient, comme en Espagne, conditionner le versement de certaines aides publiques à la souscription d'une assurance. Dans le même temps, les tarifs de l'assurance subventionnée seraient encadrés –comme c'est le cas dans plusieurs pays-, alors qu'aujourd'hui la subvention est d'autant plus importante que la prime est élevée.

Rapport

Par ailleurs, le développement et l'utilisation des marchés à terme dans les secteurs non couverts mais où leur utilité serait avérée et leur mise en œuvre techniquement possible pourraient être encouragés.

Au total, une utilisation plus cohérente des dispositifs permettrait de recentrer les calamités agricoles sur des cas exceptionnels, et de supprimer les aides de crise telles que fonds d'allégement des charges (FAC), exonération de taxe sur le foncier non bâti (TFNB), prise en charge de cotisations sociales...

Enfin, la mission préconise de lancer une étude sur les impacts des risques climatiques et sanitaires sur l'agriculture. Celle-ci devrait prendre en compte les possibilités d'adaptation de cette dernière ; en effet, à la différence par exemple des biens immobiliers, l'agriculture pourrait en partie bénéficier du changement climatique (notamment dans le cadre d'une augmentation progressive des températures), et d'autre part évoluer pour atténuer sa vulnérabilité aux risques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES ALÉAS NATURELS ET DE MARCHÉ PÈSENT PARTICULIÈREMENT SUR L'ACTIVITÉ AGRICOLE ET SES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES	3
1.1. L'activité agricole est très dépendante des phénomènes climatiques.....	3
1.1.1. <i>La volatilité des prix est influencée par les événements climatiques qui affectent l'offre.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Le changement climatique pourrait aggraver les événements extrêmes</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>La France connaît une évolution de son climat.....</i>	<i>5</i>
1.1.4. <i>L'analyse des effets du changement climatique en France sur les risques n'a pas encore porté sur l'agriculture.....</i>	<i>6</i>
1.2. La progression des maladies des animaux et des plantes n'est pas modélisable.....	7
1.2.1. <i>Un risque zoo- et phyto-sanitaire en augmentation</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Une problématique complexe dont les conséquences sont peu prévisibles et donc peu modélisables.....</i>	<i>9</i>
1.3. Selon les filières, les entreprises agricoles n'ont pas la même capacité de résistance aux risques économiques qu'elles subissent	9
1.3.1. <i>Les risques économiques sont variables selon les filières et les systèmes de production.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>La mondialisation des marchés soumet l'offre agricole à une demande mondiale concentrée et concurrencée</i>	<i>10</i>
1.4. Les risques juridiques, politiques, ou diplomatiques ne doivent pas être négligés ...	10
2. LA PUISSANCE PUBLIQUE A MIS EN PLACE PLUSIEURS INSTRUMENTS DE SOUTIEN	11
2.1. Au niveau international et dans l'Union européenne des soutiens publics ont été définis pour couvrir les risques agricoles.....	11
2.1.1. <i>L'organisation mondiale du commerce (OMC) accepte et encadre les systèmes assurantiels aidés en agriculture</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Les dispositifs communautaires de gestion des risques s'inscrivent dans le cadre de l'OMC</i>	<i>13</i>
2.2. Au niveau national plusieurs mesures ont été développées pour faire face aux différents risques	14
2.2.1. <i>Le FNGRA a resserré ses interventions sur les risques non assurables.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>La déduction pour aléas (DPA) a été trop souvent modifiée et a été concurrencée par la déduction pour investissement (DPI).....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>Des assurances récoltes dont le développement reste très limité alors même qu'elles sont subventionnées par le budget communautaire</i>	<i>21</i>
2.2.4. <i>Les risques sanitaires et environnementaux sont gérés par l'État et un fonds de mutualisation (FMSE).....</i>	<i>29</i>
2.2.5. <i>La gestion des risques peut être organisée au sein des filières</i>	<i>32</i>
2.2.6. <i>Les marchés à terme ne sont actifs que pour certaines productions.....</i>	<i>34</i>
2.2.7. <i>Une prévention insuffisamment développée</i>	<i>35</i>

3. LA COHÉRENCE DES DIFFÉRENTS OUTILS DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE.....	36
3.1. Mettre en place un instrument de stabilisation du revenu.....	37
3.1.1. <i>Un fonds mutuel de stabilisation des revenus</i>	37
3.1.2. <i>Une mesure fiscale pourrait favoriser l'épargne volontaire</i>	39
3.2. Renforcer le FMSE.....	39
3.3. Développer la couverture assurantielle des risques.....	40
3.3.1. <i>Le statu quo ne serait pas optimal</i>	40
3.3.2. <i>Des mesures sont applicables à court terme</i>	41
3.3.3. <i>Des scénarios sont envisageables à moyen terme</i>	49
3.4. Développer l'utilisation des marchés à terme.....	53
3.5. Développer la prévention.....	54
3.6. Adapter l'intervention de l'État.....	55
CONCLUSION.....	56

INTRODUCTION

L'agriculture, outre les risques de marché ou de change, dépend de phénomènes naturels peu prévisibles, comme le climat ou les maladies des animaux et des plantes. Ces incertitudes pèsent sur le volume et la qualité de la production. La volatilité des cours des matières premières et celle des prix de vente des produits agricoles peuvent accentuer les effets de ces événements, et mettre en jeu la survie d'exploitations agricoles. Les conséquences des aléas n'apparaissent en revanche généralement pas au consommateur final. Entre la production et le consommateur, la collecte, la transformation, la mise en marché, plusieurs intermédiaires amortissent les fluctuations de prix des matières premières, à la hausse comme à la baisse. La part de la consommation alimentaire dans le revenu des ménages est stable dans la plupart des pays européens (12 % en France¹).

Longtemps la production agricole française a été largement protégée des écarts excessifs des marchés internationaux. La gestion publique des marchés agricoles garantissait l'écoulement de la plupart des produits à des prix garantis². Ainsi l'activité agricole a connu des gains de productivité considérables dont le bénéfice est allé essentiellement au consommateur final. Ces « instruments de marché » ont été remplacés à partir de 1992 par des aides directes largement considérées par les agriculteurs non comme des compensations à la baisse des prix de référence, mais comme une garantie de revenu. Déconnectées des « signaux du marché »³, ces aides, qui ont pu contribuer à retarder l'adaptation d'une partie de l'agriculture à la gestion des risques et aux mesures nécessaires au renforcement de la compétitivité⁴, n'ont ainsi pas varié à la baisse lorsque les cours et les quantités produites étaient exceptionnellement rémunérateurs.

Ces « garanties de revenu » ont fini par en constituer une part fixe, quelquefois essentielle. Pour beaucoup d'agriculteurs, ces soutiens sont la première protection contre les aléas des marchés.

S'agissant des risques conjoncturels, l'exploitant agricole peut à son niveau, en fonction de ses choix de système de production, de commercialisation et de gestion, réduire son exposition ou partager avec d'autres opérateurs les risques autant que possible. Mais sa capacité à gérer seul tous les risques est limitée. C'est pourquoi des dispositifs ont été mis en place pour aider les exploitations ou les filières à faire face aux risques. Ces dispositifs n'ont pas empêché des crises graves qui ont contraint les pouvoirs publics à intervenir a posteriori, et quelquefois un peu « à l'aveugle », pour tenter d'en compenser les conséquences. Ces interventions nécessaires ne sont satisfaisantes pour personne.

La perspective d'une nouvelle évolution de la PAC après 2020 constitue une opportunité de mise en cohérence des outils de gestion des risques en agriculture et des différents soutiens. Il convient d'ores et déjà de préparer cette évolution. Dans ce contexte, le Ministre chargé de l'agriculture a missionné le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), par lettre du 20 septembre 2016 afin de :

- ◆ dresser un état des lieux complet des outils actuels ;

¹ MAAF - SSP (2014). Cf. aussi le rapport IGF-CGAAER n°2013-M-008-04 sur les relations commerciales dans les filières agro-alimentaires.

² A l'exception de certaines productions notamment animales comme la volaille ou le porc.

³ Elles ont peu varié depuis 25 ans.

⁴ "L'agriculture française est en décroissance,... les principaux concurrents de la France sont l'Espagne, la Pologne, l'Allemagne ou encore les Pays-Bas" Vincent Chatelier (INRA), à l'occasion d'une conférence au salon de l'agriculture, repris par « Agra Presse » (20 mars 2017)

Rapport

- ◆ examiner les conditions dans lesquelles une épargne de précaution pourrait être mise en œuvre dans le cadre de la PAC 2020 ;
- ◆ formuler toute proposition utile pour asseoir le développement des différents types d'assurances des exploitations agricoles.

La mission a été rejointe par l'Inspection générale des finances (IGF), suite à une lettre du ministre chargé de l'agriculture au ministre de l'économie et des finances en date du 26 octobre 2016. Elle a procédé à l'audition de plusieurs parties prenantes (professionnels agricoles, assureurs, experts, administrations), simultanément avec les travaux animés par la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au sein d'un groupe de travail à haut niveau du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO), qui a produit une note de synthèse rendant compte de ses travaux.

Le présent rapport fait d'abord état du contexte de l'activité agricole et des risques qu'elle encourt. Il décrit ensuite les différents instruments mis en place par l'État. Il propose enfin des pistes pour améliorer la gestion des risques en agriculture⁵.

⁵ Le présent rapport s'est limité à l'agriculture stricto sensu, sans prendre en compte le secteur de la forêt.

1. Les aléas naturels et de marché pèsent particulièrement sur l'activité agricole et ses résultats économiques

L'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) propose de répertorier les risques en agriculture de la manière suivante :

Tableau 1 : Présentation des risques en agriculture

Type de risque	Micro-économique (idiosyncratique) Risque affectant un individu ou un ménage	Méso-économique (covariant) Risque affectant un groupe de ménages ou une communauté	Macro-économique (systémique) Risque affectant une région ou une nation
Marché / prix	-	Variation des prix des terrains, nouvelles exigences de la filière agro-alimentaire	Variation des prix des intrants / produits sous l'effet de chocs, de politiques commerciales, de nouveaux marchés, de la variabilité endogène
Production	Grêle, gel, maladies non contagieuses, aléas personnels (maladie, décès)	Pluies, glissements de terrain, pollution	Inondations, sécheresses, ravageurs, maladies contagieuses, technologie
Financier	Variation des revenus provenant d'autres sources (non agricoles)	-	Variation des taux d'intérêt / de la valeur des actifs financiers/accès au crédit
Institutionnel / Juridique	Risque de responsabilité	Modification des politiques ou réglementations locales	Modification des politiques et réglementations régionales ou nationales, de la législation environnementale, des paiements agricoles

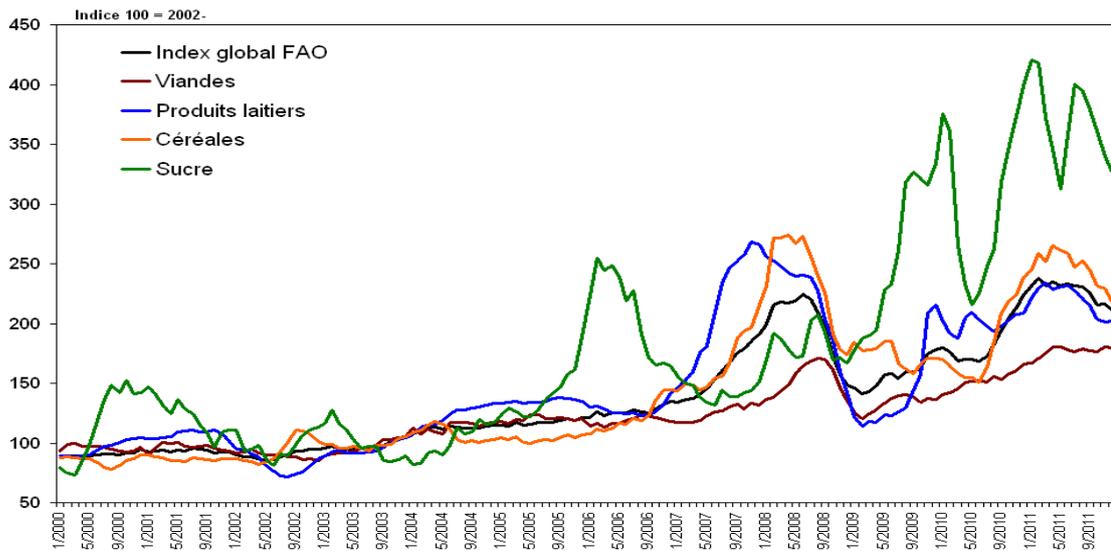
Source : OCDE. Harwood et al. (1999) et Holzmann et Jorgensen (2001).

1.1. L'activité agricole est très dépendante des phénomènes climatiques

1.1.1. La volatilité des prix est influencée par les événements climatiques qui affectent l'offre

La volatilité des cours de certaines matières premières agricoles est très importante et largement liée au climat. L'effet de ce dernier peut être amplifié s'il se cumule dans plusieurs zones géographiques ou par des phénomènes de spéculation sur les marchés mondiaux. Au-delà du climat, la hausse ou la baisse des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux tient à d'autres facteurs, tels que la croissance de la population mondiale, le pouvoir d'achat, et les possibilités d'accroître la production agricole mondiale.

Graphique 1 : Indices des prix FAO



Source : FAO.

A titre d'exemple, en 2007 et 2008, les effets cumulés du climat sur l'ensemble de la planète ont entraîné une baisse de la production mondiale de céréales. En l'absence de stocks dans la majorité des pays, cette crise de l'offre a été aggravée par la réaction de certains pays producteurs qui ont volontairement réduit leurs exportations pour assurer en priorité la couverture de leurs besoins intérieurs. Il en est résulté une flambée des prix qui a entraîné dans certains pays des « émeutes de la faim ».

1.1.2. Le changement climatique pourrait aggraver les événements extrêmes

Le changement climatique devrait accroître l'instabilité déjà constatée. L'agriculture dans le monde ferait face à des risques croissants, dont des sécheresses plus fréquentes et plus étendues, des maladies animales⁶, des maladies végétales⁷, dans un contexte d'instabilité permanente des prix agricoles liée à une demande en forte croissance, à l'amélioration des pouvoirs d'achat dans les pays pauvres et au développement des marchés internationaux.

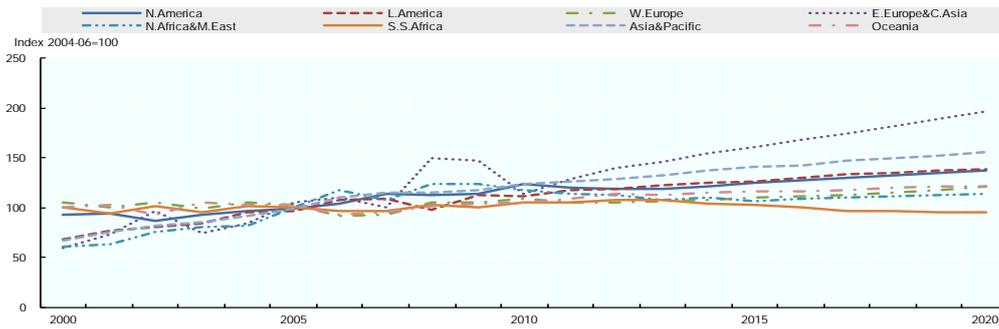
L'évolution serait différente selon les régions du monde. Ainsi, les dernières études sur les effets du réchauffement climatique en Afrique montrent qu'en moyenne, la dépendance aux importations alimentaires pour nourrir la population pourrait augmenter de 20 points d'ici 2050 (40 % aujourd'hui)⁸.

⁶ La fièvre de la vallée du Rift (virus), la fièvre West Nile (virus), la leishmaniose viscérale (protozoaire parasite), la leptospirose (bactérie), la fièvre catarrhale ovine (virus), la peste équine (virus).

⁷ Changement climatique et risque sanitaire en France. La Documentation française-2007.

⁸ FAO <http://www.fao.org/news/story/fr/item/35841/icode/> et Impacts des changements climatiques, adaptation et liens avec le développement durable en Afrique.

Graphique 2 : Prévisions de croissance de la production agricole selon les zones géographiques



Source : FAO.

L'évolution de la production agricole mondiale profiterait en revanche, selon la FAO, à l'Europe de l'est et à l'Asie. L'Europe de l'ouest dont la France, devrait connaître une hausse moins sensible.

1.1.3. La France connaît une évolution de son climat

Sur la période 1980-2006, l'expertise collective "sécheresse" INRA de 2006 a chiffré la baisse de la production fourragère à 30 % dans la région lyonnaise et à 20 % à Millau⁹. On note aussi une baisse de la production fourragère sur l'arc périméditerranéen et une irrégularité de plus en plus forte de la production d'été et d'automne. L'augmentation de la température permet une pousse un peu plus forte au printemps, mais l'effet sécheresse aurait entraîné une baisse bien plus importante de la production estivale.

La sécheresse a induit en particulier trois années de pertes générales de rendements sur le territoire métropolitain, en 1976, 2003 et 2005.

Tableau 2 : Conséquences des sécheresses (1976, 2003 et 2005) sur les rendements des cultures

Année	Blé	Maïs	Tournesol	Sorgho	Soja	Colza, pommes de terre, betterave
1976	- 10 % à - 30 %	- 10 % à - 55 %	- 40 % à - 70 %	- 14 % à - 37 %		
2003			- 5 % à - 20 %	- 14 % à - 37 %		
2005	- 6,5 %	- 9 %	< -2 %	- 10 %	- 6 %	< -2 %

Source : INRA, 2006.

En 1976 et 2005, la baisse de la production n'a pas été compensée par une hausse des prix de vente -contrairement à celle de 2003 (hausse des prix de 16 %). De même, en 2016, la baisse des rendements céréaliers de 24 % et de la qualité, résultant des inondations de printemps puis de la sécheresse estivale, a été amplifiée par une baisse des prix de 9 %¹⁰. Au total, la valeur produite a diminué de 31 %¹¹.

⁹<http://institut.inra.fr/Missions/Eclairer-les-decisions/Expertises/Toutes-les-actualites/Expertise-secheresse-et-agriculture>

¹⁰ Contrairement à la France, la récolte mondiale est abondante et pèse sur les cours.

¹¹ Données prévisionnelles de la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation- Session du 13 décembre 2016.

Rapport

A l'avenir, l'élévation des températures aurait une influence négative sur la productivité du blé¹². Alors que le progrès génétique se poursuit, on observe en effet depuis une vingtaine d'années une stagnation des rendements du blé dont une des explications serait le réchauffement climatique. Les travaux de modélisation du Centre commun de recherche (JRC ou Joint Research Centre) de l'Union européenne anticipent pour leur part en 2030 des pertes de production qui pourraient atteindre 20 % dans certaines régions¹³.

1.1.4. L'analyse des effets du changement climatique en France sur les risques n'a pas encore porté sur l'agriculture

Plusieurs études ont été conduites sur les effets du changement climatique, mais sans mesurer l'impact sur les risques en agriculture.

Ainsi, la Caisse centrale de réassurance (CCR) a tenté d'appréhender les conséquences du changement climatique en prenant en compte la vulnérabilité à l'horizon 2050¹⁴. Cette analyse concerne les dommages pour tous les biens en métropole (catastrophes naturelles). Entre 2015 et 2050, il en ressort que la sinistralité catastrophes naturelles devrait doubler.

C'est aussi un doublement de la sinistralité qui ressort de l'étude de la fédération française de l'assurance (FFA) sur l'impact des risques climatiques sur les catastrophes naturelles à l'horizon 2040¹⁵. Le coût total passerait de 48 Md€ constaté sur la période 1988-2013 à 92 Md€ sur la même période à venir (2014-2039), dont un quasi-triplement pour le péril sécheresse. C'est en particulier sur ce dernier que pèserait le changement climatique, qui expliquerait au total 30 % de l'augmentation projetée.

En agriculture, le résultat serait sans doute très différent, au regard d'une part de la localisation de l'activité agricole comparée à celle des biens¹⁶, d'autre part aux capacités d'adaptation, notamment si l'augmentation des températures est progressive¹⁷. La difficulté pour "gérer" le risque climatique sera sans doute liée aux événements exceptionnels. Le changement climatique est susceptible d'interférer à la fois sur les accidents climatiques (sécheresses, tempêtes, inondations...), sur les maladies nouvelles et sur l'instabilité des marchés. Ses conséquences au cours des prochaines décennies n'ont pas été analysées à ce stade¹⁸. Cette étude serait particulièrement utile dans la perspective d'adapter les outils de gestion des risques, ainsi que les pratiques agricoles.

¹² Adaptation de l'agriculture aux changements climatiques, recueil d'expériences territoriales, publication de réseau action climat France. Résultats présentés dans le livre vert du projet de recherche Climator, juin 2012. Note de lecture : le futur proche (2020-2049) et le futur lointain (2070-2099).

¹³ <http://www.horizon2020.gouv.fr/cid74465/le-centre-commun-recherche.html>

¹⁴ Modélisation de l'impact du changement climatique sur les dommages assurés dans le cadre du régime des catastrophes naturelles, CCR 2015.

¹⁵ <http://www.ffa-assurance.fr/content/climat-et-assurance-horizon-2040-deux-publications-inedites-sur-le-risque-climatique-en>

¹⁶ La CCR a entrepris des travaux sur le changement climatique, en utilisant des modèles d'aléa, qui sont croisés aux parcellaires agricoles (RPG). Des résultats devraient pouvoir être obtenus sur l'inondation, plus aisément que sur la sécheresse.

¹⁷ Il peut y avoir adaptation au changement climatique (pratiques culturales, dates des semis...), qui peut en outre avoir des effets positifs. Ainsi, l'effet du changement climatique sur l'agriculture ne peut être comparé à celui sur les dommages aux biens non agricoles (bâtiments...).

¹⁸ Plusieurs études ont été citées par des interlocuteurs, notamment le CGDD au ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM). Il s'agit par exemple de la nouvelle stratégie du plan Ecophyto, qui mentionne l'impact du changement climatique notamment sur l'évolution des bioagresseurs des cultures (un projet a été financé sur la Conception de Stratégies durables de gestion des Adventices dans un contexte de Changement (Climat, pratiques agricoles, biodiversité), à partir d'un appel ANR porté par l'INRA qui a débuté en 2015 et devrait s'achever en 2019. Autre exemple, le projet ECO-SERVE de l'appel à projets ANR Biodiversa-FACCE JPI

Proposition n° 1 : la mission recommande qu'une étude sur les conséquences des évolutions climatiques en agriculture pour la France soit conduite.

1.2. La progression des maladies des animaux et des plantes n'est pas modélisable

1.2.1. Un risque zoo- et phyto-sanitaire en augmentation

Le risque sanitaire est défini dans le code zoo-sanitaire international de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale¹⁹) comme tout agent biologique, physique ou chimique pouvant avoir un effet néfaste pour la santé. Il se traduit donc en pratique par l'apparition d'une maladie animale ou végétale (due à un agent pathogène bactérien, viral ou parasitaire) ou d'un ravageur dans les cultures. Les conséquences de ces risques ne sont pas facilement modélisables, compte-tenu de leur surgissement très aléatoire.

1.2.1.1. La progression de la diffusion des maladies est observée dans le secteur animal

La mondialisation des échanges accroît considérablement les risques d'exposition à de nouvelles pathologies ou à la réémergence de maladies extrêmement contagieuses telles la fièvre aphteuse ou les pestes animales. La multiplication des flux humains et marchands augmente en effet les risques d'infection et la rapidité de propagation des agents pathogènes. Dans les territoires en développement, l'accroissement de la population, la déforestation et l'intensification de l'agriculture s'accompagnent souvent de nouvelles maladies qui peuvent se propager dans le monde entier. Les agents pathogènes ont des conditions favorables pour muter, induisant des modifications de virulence ou une adaptation à de nouveaux hôtes.

Il en est ainsi des virus influenza aviaire hautement pathogènes qui évoluent continuellement, notamment par réassortiment. On observe en Europe et dans le monde de nouveaux virus hautement pathogènes – H5N1, H1N1, H5N8 – dont certains sont transmissibles à l'homme²⁰. Le réchauffement climatique occasionne une modification du biotope de certains insectes et arachnides, vecteurs de pathologies animales, qui trouvent de nouveaux territoires où se développer. La FCO (fièvre catarrhale ovine) transmise par un culicoïde²¹ se propage vers le nord de l'Europe, elle est présente en France (sérotypage 8) depuis 2015. La maladie de Schmallenberg²², transmise par des culicoïdes et des moustiques est apparue en Europe et en France pour la première fois en 2011. Les maladies transmises par les tiques (borréliose, babésiose, ehrlichiose) ont une incidence en augmentation.

porte sur l'évaluation des systèmes agricoles alternatifs adaptés aux changements climatiques <https://www.researchgate.net/project/ECO-SERVE-ANR-Biodiversa-FACCE-JPI>. Le programme GICC (gestion et impacts du changement climatique) comporte un projet « eau et vigne ». D'autres travaux portent sur l'enjeu de l'eau. Enfin, un groupe de travail « Résilience et prévention » vient d'être installé au titre du PNACC2.

¹⁹ <http://www.oie.int/fr/>

²⁰ L'homme peut être infecté par des virus grippaux aviaires et d'autres virus grippaux zoonotiques, tels que les virus de la grippe aviaire des sous-types A(H5N1), A(H7N9) et A(H9N2) et les virus de la grippe porcine des sous-types A(H1N1) et (H3N2).

²¹ Moucheron : <https://www7.inra.fr/opie-insectes/pdf/i154balenghien-delecolle.pdf>

²² <http://agriculture.gouv.fr/maladies-animales-le-virus-de-schmallenberg>

Rapport

Un exemple peut illustrer une situation d'exposition au risque sanitaire et ses conséquences économiques subséquentes avec le risque de peste porcine. Le développement de l'élevage de porcs en plein air depuis le début des années 1990 en France offre une possibilité de contacts directs entre suidés domestiques et sauvages et de transmission de maladies et particulièrement de la peste porcine. Cet exemple est à rapprocher des contaminations régulières des élevages de volailles en plein air par des oiseaux sauvages porteurs du virus de la grippe aviaire, dont on mesure depuis plusieurs mois les graves conséquences sur les élevages de palmipèdes du sud-ouest en France.

Les conséquences d'un événement sanitaire peuvent être limitées à l'exploitation agricole, ou affecter une région ou un pays entier. La présence d'une maladie contagieuse dans un pays a pour conséquence immédiate la fermeture des frontières et la disparition des marchés à l'exportation.

Il faut noter enfin que 60 % des maladies infectieuses connues et 70 % des maladies émergentes chez l'homme sont d'origine animale²³. La prévention et le contrôle des maladies animales contagieuses zoonotiques (maladies transmises de l'animal à l'homme) sont des enjeux de santé publique.

1.2.1.2. ...comme dans le secteur végétal

En matière de santé des végétaux, on constate également l'apparition en France de nouveaux organismes nuisibles, principalement en raison de l'augmentation des transports internationaux depuis de nouvelles zones commerciales. Le risque d'introduction et de dissémination d'organismes nuisibles est clairement corrélé à une augmentation des échanges mondiaux de végétaux, produits végétaux et autres objets²⁴. Le changement climatique a pour effet que ces organismes peuvent désormais survivre dans des régions où cela était autrefois impossible. Ces parasites et maladies peuvent sérieusement perturber la croissance économique et la compétitivité des filières végétales, par exemple en raison de la limitation de la libre circulation des végétaux et des produits végétaux. En outre, la santé des végétaux est capitale pour la sécurité et la sûreté alimentaires.

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) a été établie en 1952 dans le but de combattre la dissémination dans les végétaux de parasites et de maladies susceptibles, par le biais du commerce international, de constituer une menace pour la sécurité alimentaire dans le monde. 177 pays sont actuellement signataires de la CIPV. Elle est comme l'OIE citée en référence dans les accords mesures sanitaires et phytosanitaires ou SPS²⁵. Elle assure une prise en charge harmonisée et conjointe des parasites et des maladies, l'élaboration de normes internationales pour des mesures phytosanitaires et l'échange d'informations sur l'apparition d'organismes nuisibles dans les pays signataires et sur d'éventuelles mesures pour l'importation et l'exportation de végétaux et de produits végétaux.

²³ <https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-01456814/document>

²⁴ Webber, 2010. Pest Risk Analysis and Invasion Pathways for plant pathogens. New Zealand Journal of Forestry Science 2010 40 ; pp 45-56.

²⁵ L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'« Accord SPS ») est entré en vigueur au moment de la création de l'Organisation mondiale du commerce, le 1^{er} janvier 1995. Il a trait à l'application des réglementations concernant l'innocuité des produits alimentaires, ainsi que la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux.

1.2.2. Une problématique complexe dont les conséquences sont peu prévisibles et donc peu modélisables

Les risques sanitaires sont caractérisés par le fait qu'ils sont à la fois multifactoriels et d'interaction complexe entre ces facteurs.

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)²⁶, dans son rapport sur « une méthode qualitative du risque en santé animale (novembre 2008) »²⁷ identifie en reprenant la méthodologie de l'OIE (2007) les paramètres indispensables à l'appréciation de l'émission d'un danger sanitaire groupés en huit catégories²⁸.

Pour ce qui est des conséquences, l'AFSSA identifie trois paramètres :

- ◆ les conséquences sanitaires et économiques pour un élevage ;
- ◆ la diffusivité de la maladie entre troupeaux ;
- ◆ les conséquences économiques nationales et internationales de la maladie (contraintes commerciales essentiellement).

Cette complexité (trop de combinaisons entre de trop nombreux facteurs d'appréciation et de conséquences) entraîne une impossibilité de modélisation assurantielle qui explique l'absence d'offre d'assurances pour les risques sanitaires²⁹.

1.3. Selon les filières, les entreprises agricoles n'ont pas la même capacité de résistance aux risques économiques qu'elles subissent

1.3.1. Les risques économiques sont variables selon les filières et les systèmes de production

La capacité des entreprises agricoles à gérer le risque économique dépend en partie de leur marge de manœuvre sur le délai de « mise en marché ». Ainsi l'urgence de la mise sur le marché de la production périssable rend les agriculteurs dépendants de leurs premiers clients. Certes de nombreuses productions agricoles peuvent être stockées en l'état au prix de certaines conditions de conservation (grandes cultures) ou d'une première transformation (poudre ou beurre pour le lait). En France c'est généralement le collecteur ou l'industriel qui assure le stockage.

²⁶ Devenue Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

²⁷ <https://www.anses.fr/fr/system/files/SANT-Ra-MethodeRisque.pdf>

²⁸ Source de l'agent pathogène ; modalité de transmission ; incidence et prévalence de l'agent pathogène ; qualité du système de surveillance ou de l'enquête ; répartition spatiale de l'infection à la source ; nombre d'animaux ou quantité de produits animaux provenant de la source ; effet des procédés de fabrication, de stockage, de transport ou de distribution des produits éventuellement contaminés sur l'agent pathogène ; éventuelles mesures de gestion mises en place pour réduire la probabilité d'émission « brute ».

²⁹ La FFA a souligné cet élément lors de l'entretien avec la mission du 31 janvier 2017.

Rapport

S'agissant de produits vivants, leur durée de vie ou de conservation est variable. Certains sont stockables³⁰. Pour ce qui concerne les productions végétales, de nombreux légumes ou fruits vendus frais, ne peuvent être conservés que sur une courte période. Les grains doivent être rapidement stockés dans des conditions adéquates pour conserver leurs qualités intrinsèques.

1.3.2. La mondialisation des marchés soumet l'offre agricole à une demande mondiale concentrée et concurrencée

Le démantèlement des instruments de la PAC de garantie de prix et de volumes a débuté il y a 25 ans. Les excédents invendables, les conséquences environnementales de l'intensification de la production, l'ouverture des frontières et ses effets sur les marchés internationaux et domestiques, les surcoûts budgétaires croissants, ont rendu impossible leur maintien.

Pourtant, le remplacement de ces instruments de marché par le versement d'aides directes a conforté la dépendance de nombreux agriculteurs à des mécanismes de soutiens publics indépendants de la production. La compétitivité de l'agriculture française, au moins par rapport aux autres pays européens, s'est dégradée. Jusqu'à la fin des années 90, la France était le deuxième exportateur agricole mondial. Aujourd'hui elle est en 5ème position derrière les États-Unis, le Brésil et deux champions européens que sont l'Allemagne et les Pays Bas³¹.

La commercialisation de la production agricole est largement mondialisée. Pour rationaliser leurs productions, les industriels de l'agroalimentaire, y compris bien entendu en Europe et en France, cherchent les matières premières au meilleur prix – ou au meilleur rapport qualité-prix- sur le marché mondial. L'impact des cours mondiaux se transmet aujourd'hui, au moins en partie aux marchés européens.

1.4. Les risques juridiques, politiques, ou diplomatiques ne doivent pas être négligés

L'État prend des décisions diplomatiques qui peuvent avoir un effet majeur sur la commercialisation des produits agricoles, notamment en cas d'embargo. Par ailleurs, le risque d'un procès ou la confrontation à un changement des conditions réglementaires sont des exemples de risques « juridiques ». Ces risques sont multiformes, ils peuvent concerner par exemple l'accès à l'eau, l'évacuation des déchets produits par l'exploitation, de nouvelles normes environnementales, de protection animale ou d'embargo.

Le changement des règles peut avoir des conséquences sur les coûts de production et sur l'exploitation toute entière. Il peut avoir pour origine des considérations nouvelles externes à la filière ; les modifications des modes de production ne s'inscrivent alors pas dans une évolution normale et progressive et créent souvent une rupture.

³⁰ <http://www.fao.org/docrep/008/w0078f/w0078f0c.htm>. Si l'on peut continuer à engraisser pendant quelques jours ou quelques semaines des animaux de boucherie, les coûts de production pour l'entretien de l'animal s'accroissent, sans que pour autant le poids gagné ne se traduise proportionnellement en valeur. Les volailles atteignent leur finition dans un délai précis : dépasser cette durée aurait des conséquences sur les coûts de production et les cahiers des charges de la mise en marché. La conservation du lait à la ferme est limitée à quelques jours.

³¹ DGT. Mars 2016. Le commerce extérieur agricole et agroalimentaire français - principaux résultats.

Rapport

Les autorités publiques accompagnent ces changements, dont elles sont souvent à l'origine, en accordant des délais et des aides financières notamment pour la mise aux normes. C'est ainsi par exemple que la France a obtenu un délai de cinq ans pour appliquer une directive européenne établissant des normes minimales relatives à l'hébergement des palmipèdes destinés à la production de foie gras³². Pour mémoire, les impacts financiers de ce seul changement de norme sur les entreprises agricoles ont été évalués par la Direction générale de l'alimentation (DGAL) à plus de 21 M€³³.

2. La puissance publique a mis en place plusieurs instruments de soutien

Les particularités de l'économie agricole et alimentaire ont amené la plupart des pays du monde à prévoir des instruments d'intervention publique pour anticiper ou atténuer les conséquences des effets des aléas qui pèsent sur ce secteur.

2.1. Au niveau international et dans l'Union européenne des soutiens publics ont été définis pour couvrir les risques agricoles

2.1.1. L'organisation mondiale du commerce (OMC) accepte et encadre les systèmes assurantiels aidés en agriculture

A l'issue de l'Uruguay Round, l'accord de Marrakech signé le 15 avril 1994 a défini les conditions d'exemption de certaines aides agricoles des engagements de réduction des droits de douane. Parmi ces aides mentionnées dans l'annexe II de l'accord sur l'agriculture³⁴ figurent notamment :

- ◆ les versements effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'État à des programmes d'assurance-récolte à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles (point 8 de l'annexe OMC) ;
- ◆ la participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus (point 7 de l'annexe).

Encadré 1 : Les règles de l'OMC issues de l'accord de Marrakech

- Les versements effectués, soit directement, soit par une participation financière de l'État à des programmes d'assurance-récolte à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles.

a) Les conditions d'ouverture du droit aux versements :

- *« Le droit à bénéficier de tels versements n'existera qu'après que les autorités publiques auront formellement reconnu qu'une catastrophe naturelle ou une calamité similaire (y compris les épidémies, les infestations par des parasites les accidents*

³² La directive 98/58/CE du Conseil concernant la protection des animaux dans les élevages considère qu'il convient que « la Communauté veille à l'application uniforme de la convention [européenne sur la protection des animaux dans les élevages] et des recommandations adoptées au titre de celle-ci ». Voir aussi : Arrêté du 21 avril 2015 établissant des normes minimales relatives à l'hébergement des palmipèdes destinés à la production de foie gras.

³³ Moyenne annuelle calculée sur trois ans.

³⁴ Annexe 2 : « Soutien interne- Base de l'exemption des engagements de réduction ».

Rapport

nucléaires, et la guerre sur le territoire du Membre concerné) s'est produite ou se produit ;...

- ... il sera subordonné à une perte de production qui excède 30 pour cent de la production moyenne des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible ».

b) Les biens indemnisables : « Les versements prévus en cas de catastrophe ne seront effectués que pour les pertes de revenu, de bétail (.....), de terres, ou d'autres facteurs de production, consécutives à la catastrophe naturelle en question ».

c) Le niveau des indemnités : « Les versements ne compenseront pas plus du coût total du remplacement de ce qui aura été perdu et ne comporteront ni prescription ni spécification quant au type ou à la quantité de la production future ».

- La participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus

a) Les conditions d'ouverture du droit aux versements : « Le droit à bénéficier de versements à ce titre sera subordonné à une perte de revenu, déterminée uniquement au regard des revenus provenant de l'agriculture, qui excède 30 pour cent du revenu brut moyen ou l'équivalent en termes de revenu net (non compris les versements effectués dans le cadre des mêmes programmes ou de programmes similaires) pour les trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes et excluant la valeur la plus forte et la valeur la plus faible. Tout producteur qui remplira cette condition aura droit à bénéficier de ces versements ».

b) Le niveau des indemnités :

- « Le montant de ces versements compensera moins de 70 pour cent de la perte de revenu du producteur au cours de l'année où celui-ci acquiert le droit à bénéficier de cette aide ».
- « Le montant de tout versement de ce genre sera uniquement fonction du revenu ; il ne sera pas fonction du type ou du volume de la production (y compris les têtes de bétail) réalisée par le producteur, ni des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à cette production, ni des facteurs de production employés ».
- Dans les cas où un producteur bénéficie la même année de versements en vertu du présent paragraphe et en vertu du paragraphe et d'une aide au titre de catastrophes naturelles), le total de ces versements sera inférieur à 100 pour cent de la perte totale qu'il aura subie.

Source : OMC.

Il faut enfin signaler que selon les règles de l'OMC, la réassurance compte pour 20 % des primes³⁵ tandis que les coûts de gestion sont de 10 % à 20 %. Cela laisse une marge de soutien pour les États auprès des assureurs.

³⁵ Source : APREF (Association des professionnels de la réassurance en France).

2.1.2. Les dispositifs communautaires de gestion des risques s'inscrivent dans le cadre de l'OMC

2.1.2.1. Les subventions aux assurances, aux fonds de mutualisation et l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) sont peu utilisés en Europe

La PAC de 2014 représente un changement important du cadre de soutien aux outils de gestion des risques³⁶. Les principaux outils de gestion des risques, qui figuraient dans le régime des paiements directs, se trouvent aujourd'hui dans le second pilier, dans le règlement relatif au soutien au développement rural avec la possible introduction dans les programmes de développement rural (PDR) de diverses mesures établies par les États membres. Le règlement 1305/2013 du 17 décembre 2013³⁷, autorise et finance plusieurs modalités de soutien public aux assurances et fonds agricoles.

Ainsi il permet de subventionner "*le paiement des primes d'assurance qui couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs et causées par des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales ou végétales des infestations parasitaires ou un incident environnemental*" (article 37).

Ce texte permet également des participations financières à des fonds de mutualisation pour les phénomènes climatiques, les maladies animales et végétales (article 38).

Enfin, il permet la mise en place d'un instrument de stabilisation des revenus (article 39).

La France a utilisé les mécanismes de subvention aux assurances climatiques et au fonds de mutualisation dans le domaine sanitaire (cf. infra), mais fait relativement exception à cet égard³⁸. Par ailleurs, pas davantage qu'aucun autre pays communautaire, la France n'a mis en place d'instrument de stabilisation des revenus³⁹.

Le souhait de l'Union européenne d'assurer la gestion des risques agricoles par le biais de fonds communautaire n'a donc pas pleinement abouti. C'est pourquoi le présent rapport proposera dans sa troisième partie la mise au point de mécanismes qui pourraient permettre la gestion de ces risques.

³⁶ Dans la nouvelle organisation commune des marchés (OCM), les mesures relatives à la prévention et à la gestion des crises (PGC) ont été conservées pour le secteur des fruits et légumes et le secteur vitivinicole.

³⁷ Règlement UE n° 1305/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

³⁸ Seule la France a mis en place un fonds de mutualisation. L'Allemagne n'a mis en place aucun des trois outils européens; elle a cependant notifié une mesure permettant l'indemnisation par les états fédérés en cas d'événements météorologiques.

³⁹ Trois pays ont demandé des crédits pour l'ISR : l'Italie (97 M€), la Hongrie (10 M€) et en Espagne la région de Castille-et-Léon, mais aucun ne les a mis en place. En Castille-et-Léon, le PDR 2014-2020 prévoit parmi 17 mesures une dédiée à la gestion des risques dans les exploitations agricoles (14 M€), dont une sous-mesure concernant l'ISR, qui devait viser les exploitations spécialisées en subventionnant à hauteur de 65 % une assurance compensant au maximum 70 % de la perte de revenu. Rapport pour la Commission agri - états des lieux portant sur les outils de gestion des risques mis en place dans les États membres pour la période 2014-2020, juin 2016.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU\(2016\)573415_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573415/IPOL_STU(2016)573415_FR.pdf)

Rapport

2.1.2.2. Les contrats et l'organisation commune de marché unique (OCM)

Le règlement du 17 décembre 2013⁴⁰ permet par ailleurs de développer les formes négociées de contrat entre les agriculteurs et leur aval. L'objectif est de permettre un meilleur partage de la valeur ajoutée dans la chaîne alimentaire au sein de laquelle l'agriculture est en position de faiblesse.

Un assouplissement des règles du droit de la concurrence est ainsi autorisé pour permettre une négociation collective des agriculteurs, regroupés en organisations de producteurs, avec leur aval des conditions de mise en marché de leurs produits, réduisant ainsi leur confrontation avec les aléas du marché. Il en va de même des possibilités nouvelles offertes aux organisations interprofessionnelles reconnues⁴¹ que la France a effectivement mises en œuvre.

2.2. Au niveau national plusieurs mesures ont été développées pour faire face aux différents risques

Les outils disponibles peuvent différer selon les filières, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Outils-filières

Filières	Climat	Sanitaire	Volatilité
<i>Grandes cultures</i>	MRC* et grêle	FMSE	Marché à terme Contrats de filière
Maraîchage	MRC et grêle	FMSE	Contrats de filière-
Arboriculture	MRC et grêle	FMSE	Contrats
Viticulture	MRC et grêle	FMSE	-
Hors sol	-	FMSE	Contrats de filière
<i>Prairies/élevage</i>	-	FMSE	
<i>Lait</i>	MRC et grêle	FMSE	Contrats de filière

Source : Mission. Filières bénéficiaires de DPB ; *MRC multirisque climatique.

La gestion des aléas représente une part très limitée du total des concours publics à l'agriculture.

Tableau 4 : Concours publics en 2014 et 2015 (en M€)

Concours publics	2014 exécuté	2015 exécuté
Marchés et revenus agricoles	10 621,0	10 436,2
Paiements de base et majorations	6 307,7	5 629,5
Aides liées aux produits	1 026,3	1 111,9
Régulation des marchés	428,7	398,1
Maîtrise de l'offre	8,2	-
Adaptation et modernisation des filières (aides individuelles)	234,5	238,6
Expérimentation, appui technique, génétique	24,9	24,6
Actions de promotion et qualité des produits	96,0	98,5
Gestion des aléas de production	92,5	143,1
<i>Indemnités calamités agricoles</i>	21,7	47,6

⁴⁰ Règlement (UE) N°1308/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) N°922/72, (CEE) N°234/79, (CE) N°1037/2001 et (CE) N°1234/2007 du Conseil.

⁴¹ Rapport 16-054 du CGAAER concernant les interprofessions. Mars 2017.

Rapport

Concours publics	2014 exécuté	2015 exécuté
<i>Aides à l'assurance récolte</i>	70,8	95,5
Allègement des charges	2 402,2	2 791,9
Développement rural et Environnement	1 599,5	1 731,0
Sécurité sanitaire des végétaux et des animaux	134,6	135,0
<i>dont lutte contre les maladies des végétaux et des animaux</i>	122,9	130,3
Total agriculture et territoires ruraux	12 355,1	12 302,2

Source : MAAF. SSP. 2015. Note de lecture : pour les allègements de charges fiscales : hors déductions pour investissements, déductions pour aléas et abattements spécifiques aux jeunes agriculteurs, non connus pour 2015 (244 M€ pour 2014).

La mission a complété ce tableau par un éclairage recensant les dépenses budgétaires ou fiscales en faveur de l'indemnisation des sinistres ou d'un lissage du revenu agricole. Il apparaît ainsi que l'indemnisation des sinistres représente en 2015 un montant de l'ordre de 400 M€ (hors sécurité sanitaire⁴² et en incluant le montant moyen de 30 M€ des aides de crises versées par France Agrimer sur les dernières années), dont, outre 95 M€ de subventions à l'assurance récolte :

- ◆ 19 M€ au titre de la DPA -et 100 M€ au titre de la DPI⁴³ ;
- ◆ 50 M€ au titre du FAC ;
- ◆ 145 M€ au titre du FNGRA (dont 119 M€ de contributions additionnelles et 25 M€ de subventions d'État) ;
- ◆ 6 M€ au titre de l'exonération du foncier non bâti (pertes de récoltes ou bétail) ;
- ◆ 50 M€ de prises en charges de cotisations sociales MSA.

Les dispositifs de gestion des risques ont été réformés à plusieurs reprises, en vue de diminuer la part des mécanismes d'indemnisation ex post par la puissance publique, et d'accroître à l'inverse la part couverte par des assurances⁴⁴.

2.2.1. Le FNGRA a resserré ses interventions sur les risques non assurables

Le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) sous sa forme actuelle a été créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, avec des missions élargies au soutien à l'ensemble des instruments collectifs de gestion des risques. Son régime est défini par le chapitre Ier du titre VI du Livre III du code rural et de la pêche maritime. La gestion comptable et financière de ce fonds est confiée à la caisse centrale de réassurance (CCR), société anonyme intégralement détenue par l'État.

⁴² La nature diverse des dépenses engagées à l'occasion des crises sanitaires (prophylaxie, indemnisation, aides à la trésorerie,...) rend particulièrement délicat leur recensement exhaustif.

⁴³ Il s'agit de la dépense fiscale calculée à partir des déductions, donc qui ne prend pas en compte les réintégrations dans le revenu déclaré ultérieurement.

⁴⁴ Une évolution similaire a été décidée en Italie : en 2004 a été décidé le principe d'une réduction progressive des indemnisations ex post et d'un développement de l'assurance (jusqu'en 2003, les contrats subventionnés portaient uniquement sur le risque grêle).

Rapport

Le FNGRA est alimenté principalement par une contribution additionnelle aux primes d'assurance payées par les agriculteurs⁴⁵ sur leurs bâtiments et le cheptel mort, sur les risques climatiques et sur les dommages relatifs à leurs véhicules utilitaires. Le taux de cette taxe est passé de 11 % à 5,5 % en application de la loi de finances pour 2016, réduisant de moitié la recette budgétaire correspondante, qui devrait désormais être de l'ordre de 60 M€ par an.

Tableau 5 : Abondements du FNGRA 2001-2016 (en M€)

Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions additionnelles	100,8	101,4	113,3	120,0	122,5	119,5	58,6
Subvention de l'État	32,8	9,2	111,8	22,2	19,2	25,4	81,0

Source : Mission à partir des éléments fournis par la Direction du budget.

Le régime des calamités agricoles⁴⁶ s'applique aux risques considérés comme non assurables⁴⁷. A l'inverse, les risques considérés comme assurables pour la gestion du FNGRA « sont ceux pour lesquels il existe des possibilités de couverture au moyen de produits d'assurance et qui sont reconnus comme tels par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'économie et du budget⁴⁸ ». Les grandes cultures ont été exclues du mécanisme depuis 2009 et la vigne depuis 2011.

Pour prétendre à une indemnisation au titre du FNGRA, un agriculteur doit :

- ♦ être assuré pour les biens sinistrés (incendie... hors multirisques récoltes) ;
- ♦ bénéficier de la reconnaissance de l'état de calamité agricole par les pouvoirs publics (arrêté ministériel après avis du comité national de gestion des risques en agriculture CNGRA).

L'arrêté du 17 décembre 2010 déterminant les conditions générales d'indemnisation des calamités agricoles et de prise en charge des frais afférents reconnaît au titre des pertes de fonds : les sols, ouvrages, palissages, pépinières, ceps de vigne, arbres fruitiers, plantiers, cultures pérennes, clôtures, ruches, matériel technique professionnel, conchyliculture, cheptel vif, pisciculture, aquaculture. Les bâtiments, le cheptel mort et les stocks à l'extérieur peuvent être assimilés à des pertes de fonds en l'absence de reconnaissance au titre des catastrophes naturelles.

Les indemnités versées retracent les événements climatiques défavorables qui ont touché le pays. Depuis 1980, le montant cumulé des indemnités représente 4,4 Mds€. La sécheresse en représente plus de 62 %.

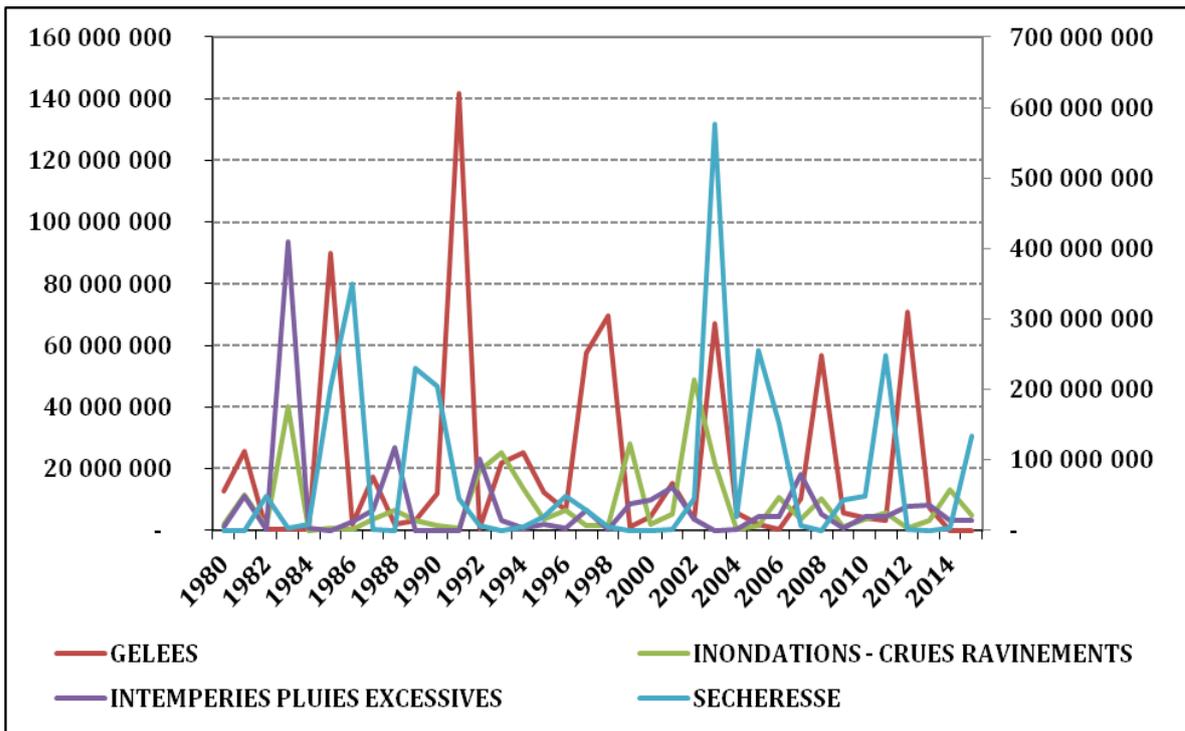
⁴⁵ Une contribution additionnelle particulière est applicable aux exploitations conchylicoles. Jean-Louis Besème, Dominique Defrance, Henri Legendre, Jean-Michel Suche, « Procédures de couverture des risques conchylicoles », rapport CGAAER n° 1830 (CGAAER ; CGEDD ; IGAM), juillet 2009. Il s'agit d'une contribution correspondant à 100 % des primes versées pour la garantie incendie qui couvre les « bâtiments d'exploitation, les ateliers de triage et d'expédition, le matériel et les stocks » et 100 % des primes versées pour la garantie couvrant les risques nautiques des exploitations.

⁴⁶ Dont la reconnaissance intervient par arrêté ministériel. Le régime français est très comparable au régime italien (qui prévoit toutefois la possibilité d'intervention sous la forme de prêts bonifiés ou allègements fiscaux).

⁴⁷ La comparaison avec l'Italie fait ressortir une liste des productions et risques assurables plus étendue en Italie qu'en France dans la mesure où elle inclut les risques sanitaires et les productions animales.

⁴⁸ Article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime.

Graphique 3 : Évolution du montant des indemnités entre 1980 et 2014 par type de calamité



Source : CCR. *Note de lecture* : Seules les quatre calamités les plus significatives sont retenues. L'échelle de gauche correspond aux gelées. L'échelle de droite correspond aux trois autres calamités.

Le dossier de demande d'indemnisation est instruit par la Direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT/M) qui contrôle et procède à l'évaluation des pertes⁴⁹. Le CNGRA émet un avis sur le pourcentage d'indemnité à accorder en fonction de la nature des dégâts, de leur gravité et des possibilités du Fonds. Il indemnise les pertes effectives sans plafond⁵⁰, pour l'ensemble des périls⁵¹.

Les aides accordées dans le respect des règles de l'OMC (revenu annuel moyen de l'agriculteur en baisse de plus de 30 % calculé sur la moyenne des trois années précédentes ou une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible) ne sont pas les plus responsabilisantes. En effet un agriculteur qui a moins bien géré les risques de son exploitation subira plus de pertes de revenus et sera plus indemnisé qu'un agriculteur qui a mieux géré ses risques.

2.2.2. La déduction pour aléas (DPA) a été trop souvent modifiée et a été concurrencée par la déduction pour investissement (DPI)

La fiscalité agricole prévoit, eu égard à la variabilité des revenus agricoles, quatre dispositifs⁵² : deux déductions (pour aléas et pour investissement), la moyenne triennale et les revenus exceptionnels agricoles. La première s'avère très peu utilisée, du fait de la préférence pour les autres dispositifs.

⁴⁹ Le CNGRA a donné son accord pour un renforcement de l'instruction et des modalités d'indemnisation des bénéficiaires des calamités agricoles, traduit dans des textes réglementaires du ministère de l'agriculture.

⁵⁰ La mission a noté qu'en Pologne l'aide ne peut dépasser 15 000 euros par bénéficiaire.

⁵¹ A contrario là encore de la Pologne (qui n'aide pas en cas de sécheresse).

⁵² Les agriculteurs ont par ailleurs accès aux dispositifs ouverts à toutes les entreprises, et notamment aujourd'hui au suramortissement qui permet la déduction à hauteur de 40 % des biens acquis jusqu'au 14 avril 2017.

2.2.2.1. Une déduction pour aléas instable et peu utilisée

2.2.2.1.1. Un dispositif à vocation d'épargne pour faire face aux coups durs

Pour faire face aux aléas qu'ils peuvent rencontrer les agriculteurs disposent depuis 2002⁵³ d'un outil individuel, la déduction du revenu pour aléas (DPA), parfois appelée « épargne de précaution ».

L'exploitant, soumis à un régime réel d'imposition (normal ou simplifié)⁵⁴, détermine le montant de la déduction, sous un plafond commun avec la déduction pour investissement (DPI). Ce plafond est égal au plus faible des trois montants suivants : le bénéfice imposable ; 27 000 € annuel⁵⁵ ; la différence positive entre 150 000 € et le montant de la DPA et de la DPI au titre des exercices antérieurs non encore rapporté au résultat.

La déduction est conditionnée par l'affectation à un compte ouvert spécialement à cet effet auprès d'un établissement de crédit d'une somme comprise entre 50 % et 100 % de son montant⁵⁶. La DPA comme la DPI viennent réduire également l'assiette des cotisations sociales⁵⁷.

La DPA peut ensuite être utilisée⁵⁸ par l'agriculteur, dans un délai de sept ans ⁵⁹ :

- ◆ au titre de chaque exercice, pour l'acquisition de fourrages destinés à être consommés par les animaux de l'exploitation, pour le règlement des primes et cotisations d'assurance de dommage aux biens ou pour perte d'exploitation ;
- ◆ au titre de la survenance d'un incendie ou d'un dommage aux cultures ou de perte du bétail assuré ;
- ◆ au titre de la survenance d'un aléa non assuré d'origine climatique, naturelle ou sanitaire, reconnu par une autorité administrative compétente ⁶⁰ ;
- ◆ au titre d'un aléa économique. Ce dernier s'entend soit d'une baisse de la valeur ajoutée de l'exercice par rapport à la moyenne des valeurs ajoutées des trois exercices précédents supérieure à 10 %, soit d'une baisse de la valeur ajoutée de l'exercice, par rapport à la moyenne des valeurs ajoutées des trois derniers exercices clos avant l'exercice précédent, supérieure à 15 %.

⁵³ Article 82 de la loi 2001-1275 du 28 décembre 2001 (article 72 D bis du code général des impôts). Ce dispositif n'a pas été notifié à la Commission européenne.

⁵⁴ En 2015 : nombre d'entreprises : réel normal 93 382, réel simplifié 178 140, micro 169 959 sur un total de 441 481.

⁵⁵ Majoré le cas échéant de 500 € par salarié équivalent temps plein lorsque le résultat de l'exercice est supérieur d'au moins 20 % à la moyenne des trois exercices précédents).

⁵⁶ Seuil variable applicable aux exercices clos depuis le 31 décembre 2015 (antérieurement seuil fixe de 50 %).

⁵⁷ « Les revenus mentionnés aux alinéas précédents sont majorés des déductions et abattements qui ne correspondent pas à des dépenses nécessitées par l'exercice de la profession, à l'exception de la déduction opérée en application de l'article 72 D ou de l'article 72 D bis du code général des impôts. Ces revenus sont également majorés du montant des plus-values à court terme exonérées d'impôt sur le revenu en application de l'article 151 septies A du code général des impôts. Code rural et de la pêche maritime – Article L731-15.

⁵⁸ Les critères d'utilisation de la DPA ne sont pas connus par l'administration. De même, les statistiques du contrôle fiscal ne permettent pas d'isoler les redressements DPA et DPI.

⁵⁹ Ces cas d'utilisation de l'épargne sont valables pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2012. La nouvelle définition de l'aléa économique s'applique aux exercices clos à compter du 31 décembre 2015 de même que la suppression du plafond d'utilisation de la déduction en cas de survenance d'un incendie ou d'un dommage aux cultures ou de perte du bétail assuré et en cas de survenance d'un aléa non assuré d'origine climatique, naturelle ou sanitaire.

⁶⁰ La DGFIP précise dans son Annexe - BA – les aléas climatiques ayant affecté l'exploitation reconnus par une autorité administrative (FNGRA) ainsi que les aléas sanitaires ayant affecté l'exploitation.

Rapport

L'année de survenance de l'aléa, si l'exploitant décide d'utiliser toute ou partie de son stock de DPA, il doit alors reprendre la déduction correspondante mais en contrepartie il constatera les charges et les moindres recettes liées à cet aléa. Le taux d'imposition sera donc en principe moindre que ce qu'il aurait été sur le revenu qui a été mis en réserve⁶¹.

La DPA est réintégrée au résultat selon des modalités qui dépendent de son utilisation :

- ◆ les sommes déduites sont utilisées conformément à leur objet : elles sont rapportées au résultat de l'exercice au cours duquel elles sont utilisées ou au résultat de l'exercice suivant ;
- ◆ les sommes déduites ne sont pas utilisées : elles sont rapportées au résultat du septième exercice qui suit celui de leur déduction et majorées de l'intérêt légal ;
- ◆ les sommes déduites sont utilisées mais non conformément à leur objet : elles sont rapportées au résultat de l'exercice au cours duquel elles ont été utilisées et majorées de l'intérêt de retard.

2.2.2.1.2. Un régime qui a été souvent modifié

Les modalités de la DPA ont été modifiées à de nombreuses reprises depuis sa création ; le législateur a en effet souhaité en améliorer l'attractivité. Les dernières modifications en 2016 ont porté sur les modalités de constitution et de suivi de l'épargne professionnelle et les conditions d'utilisation afin de faciliter la mobilisation des sommes déduites⁶². L'épargne inscrite sur le compte bancaire professionnel au moment de la constitution de la DPA n'est plus obligatoirement égale à 50 % de la déduction mais comprise entre 50 % et 100 % du montant de la DPA.

De même, les conditions d'utilisation de la DPA ont été assouplies en cas de survenance d'un aléa non économique : le plafond de réintégration, fixé au montant des dépenses résultant de l'aléa, a été supprimé.

En cas de survenance d'un aléa économique, le montant de la réintégration reste limité à la variation de valeur ajoutée, ce plafond peut être porté par l'exploitant agricole à une somme égale à 50 % du montant cumulé des DPA. Par ailleurs, la DPA devient utilisable au titre de l'exercice de survenance de l'aléa et au titre de l'exercice suivant, quelle que soit la nature de l'aléa.

2.2.2.1.3. Une utilisation très limitée

Les changements fréquents du dispositif ont contribué à son opacité et découragent de nombreux exploitants qui la perçoivent comme un instrument instable et contraignant. Parmi les entreprises agricoles au réel normal (au nombre de 23 511 en 2014), seules 3 008 entreprises agricoles en ont bénéficié en 2014, contre 20 903 pour la DPI. En moyenne sur la période 2010-2015, 2,5 % des agriculteurs au réel normal ont utilisé la DPA, alors que 35,9 % ont utilisé la DPI⁶³.

⁶¹ L'avantage est moindre pour les cotisations sociales, qui sont en partie proportionnelles.

⁶² Article 35 de la loi 2015-1786 du 29 décembre 2015, applicable aux exercices clos depuis le 31 décembre 2015.

⁶³ Parmi les agriculteurs au régime simplifié, 27,2 % ont eu recours à la DPA ou à la DPI.

Rapport

Tableau 6 : Pratique des déductions en 2014

	Nombre d'exploitations	Montant (M€)
Régime simplifié	30 762	440,21
Régime normal	23 511	501,33
- DPA	3 008	68,81
- DPI	20 903	432,15

Source : DGFIP. Note de lecture : Pour les entreprises soumises au régime simplifié, les DPA et DPI ne sont pas distinguées dans la déclaration ; leur montant total figure en case DBH du formulaire fiscal 2139. Le tableau ci-dessous donne le montant de la déduction, c'est-à-dire ce qui est mis de côté par l'exploitant au régime normal.

La dépense fiscale est estimée en appliquant le taux marginal moyen des bénéficiaires agricoles (BA) à la base. Le montant moyen de la DPA sur la période 2010-2015 est de 20,7 k€ pour les agriculteurs au régime normal d'imposition du bénéfice agricole⁶⁴.

Tableau 7 : Dépenses fiscales DPA et DPI

Années	DPA (en M€)	Entreprises	DPI (en M€)	Entreprises
2013	16	5 800	260	114 000
2014	39	11 400	150	62 800
2015	19	6 900	100	47 900

Source : DGFIP.

2.2.2.2. Une DPI qui a pu inciter au surinvestissement

La déduction pour investissement (article 72 D du CGI) vise depuis 1987 à encourager l'investissement, des exploitants au régime réel d'imposition, et non de permettre une gestion des risques. Ce dispositif, extracomptable tout comme la DPA, est néanmoins corrélé avec celle-ci, selon des modalités qui ont fait objet de plusieurs aménagements.

Le plafond commun avec la DPA qui avait été mis en place en 2004 a été supprimé pour les exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2009, au profit d'un plafond distinct pour chacun de ces dispositifs. Il a été réintroduit pour les exercices clos depuis le 31 décembre 2012. Par ailleurs, la possibilité d'utiliser la DPI pour l'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables a été supprimée. Enfin, depuis 2014, les sommes réintégréées sont assorties de l'intérêt de retard.

A la différence de la DPA, la DPI a rencontré un vif succès, du fait de l'absence de mobilisation d'une épargne d'une part, de l'importance de l'investissement pour les exploitations d'autre part. Les mesures récentes de resserrement ont déjà permis de limiter son utilisation, qui se concentre aujourd'hui sur les stocks à rotation lente (notamment le vin).

2.2.2.3. Deux autres mécanismes de lissage du revenu sont spécifiques à l'agriculture

L'imposition des bénéficiaires agricoles selon une moyenne triennale permet aux exploitants soumis à un régime réel d'asseoir l'impôt sur un bénéfice égal à la moyenne des bénéfices de l'année d'imposition et des deux années précédentes.

⁶⁴ Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs de la mission ont indiqué que de nombreux agriculteurs aux revenus importants n'utilisent pas la DPA car son plafond en réduit l'intérêt.

Rapport

Par ailleurs, la moyenne sur sept années s'applique aux revenus exceptionnels. L'exploitant peut étaler sur sept exercices la fraction de bénéfice qui dépasse 25 000 € ou une fois et demi la moyenne des résultats des trois exercices précédents. La perte de recettes pour l'État est évaluée à 20 M€ pour 2013, 23 M€ pour 2014 et 20 M€ pour 2015⁶⁵.

Ces deux dispositifs (moyenne triennale et revenus exceptionnels agricoles) ne viennent pas réduire les cotisations sociales.

Outre ce lissage du revenu, d'autres dispositifs sont spécifiques à l'agriculture, dont certains peuvent être utilisés en cas de sinistre climatique. C'est le cas en particulier du dégrèvement au cas par cas de la taxe sur le foncier non bâti.

2.2.3. Des assurances récoltes dont le développement reste très limité alors même qu'elles sont subventionnées par le budget communautaire

2.2.3.1. Une assurance multirisque climatique MRC qui reste très partielle

L'assurance grêle existe depuis près de deux siècles, et est proposée dans de très nombreux pays⁶⁶. En revanche, ce n'est qu'en 2005, donc bien après les États-Unis et l'Espagne⁶⁷ qu'a été lancée en France, après le rapport Babusiaux d'octobre 2000⁶⁸ et des expérimentations (de 2002 à 2005), une assurance couvrant plus largement les risques climatiques. Les contrats « multirisque climatique sur récolte » (MRC) protègent contre plusieurs risques climatiques, dont au moins à la fois la grêle, le gel, l'inondation ou l'excès d'eau, la sécheresse et la tempête. Ils se sont développés avec le soutien des pouvoirs publics. Après un taux de subvention fixé à 35 %, la PAC permet depuis 2014, le financement à 65 % de la prime de l'assurance récolte.

En 2015, les surfaces assurées par la MRC sont de 4 Mha. Elles ont augmenté de 18 % depuis 2005, mais connu une baisse en 2009 puis en 2014 et surtout en 2015.

Tableau 8 : Surfaces couvertes par l'assurance MRC

Années	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Surfaces assurées MRC (kha)	3 440	3 620	3 779	4 104	3 774	4 152	4 453	4 457	4 722	4 656	4 078

Source : FFA.

Cette hausse limitée des surfaces s'accompagne en outre d'une stagnation du nombre de contrats, voire d'une baisse. Cette tendance à la baisse constatée depuis 2012 s'accélère en 2015 (- 9 %) ⁶⁹.

⁶⁵ PLF 2017. Voies et moyens. Tomes 2.

⁶⁶ En Allemagne par exemple, environ 70 % des terres arables sont couvertes.

⁶⁷ Le dispositif espagnol (« assurances agricoles combinées ») a été mis en place en 1978. L'Australie et la Nouvelle-Zélande connaissent également de longue date une assurance agricole. En revanche, en Allemagne par exemple, seulement 4 à 5 % des surfaces sont assurées contre plusieurs risques et 0,5 % contre les risques « cumulatifs ».

⁶⁸ Christian Babusiaux. L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture. Octobre 2000. Ministère de l'agriculture et de la pêche – Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

⁶⁹ La baisse recensée par l'AFA (devenue depuis FFA) est de 10 % pour le nombre de contrats et 11 % pour les cotisations, du fait de la non-prise en compte de deux assureurs comptabilisés par le ministère de l'agriculture.

Rapport

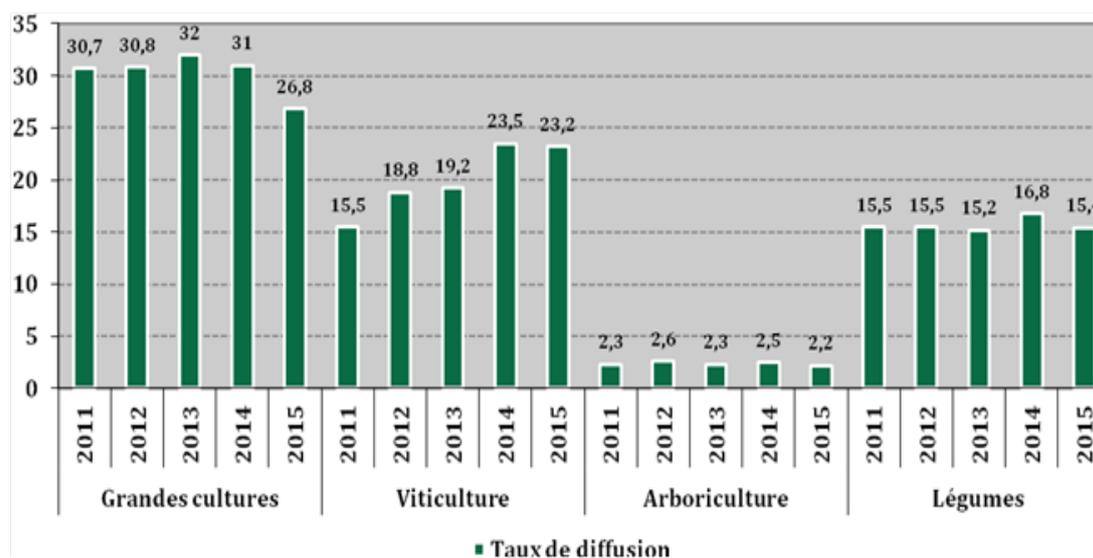
Tableau 9 : Évolution de l'assurance MRC⁷⁰

	Nombre de contrats	Cotisations (M€)	Indemnités (M€)
2012	75 906	239,2	215,1
2013	75 161	271,4	347,7
2014	74 791	283,6	182,4
2015	68 378	251,5	173,0

Source : DGPE. Bilan CNGRA 2011-2015. Le montant des cotisations recensé par l'AFA pour 2015 est de 249,6 M€, car la fédération des assureurs n'intègre pas la Caisse régionale des planteurs de tabac ni la Gartenbau-Versicherung de Wiesbaden, qui couvre les serres, l'horticulture et les pépinières. Il est à noter au demeurant que celle-ci ne propose plus depuis 2016 d'assurance subventionnable.

De fait, les contrats MRC couvrent notamment les cultures de vente (grandes cultures depuis 2009, vignes depuis 2010⁷¹). Les grandes cultures ont été assurées à plus de 30 % jusqu'en 2014. Le taux, qui avait fortement augmenté en 2012, marque toutefois un ralentissement en 2015. Les contrats sont peu développés dans le maraîchage (15,4 % en 2015) et surtout l'arboriculture (moins de 3 %). Aussi, dans l'attente de leur développement, les sinistres restent couverts par le FNGRA, la décision de les en retirer ayant été conditionnée par une diffusion à au moins 30 % des productions⁷².

Graphique 4 : Évolution du taux de diffusion entre 2012 et 2015 (%) - surfaces



Source : Données issues des PAP/RAP du programme 154.

⁷⁰ Les statistiques FFA pour 2016 devraient être connues en juillet ou août 2017. Celles de la DGPE devraient être connues en avril-mai.

⁷¹ La diffusion de l'assurance ayant atteint le taux fixé de 15 %.

⁷² La situation française peut être comparée à celle de l'Italie : en 2014, près de 86 000 exploitations étaient assurées (dont 33 000 exploitations viticoles), soit 5,3 % de l'ensemble des exploitations du pays. La surface couverte était de 1,3 Mha (soit 10 % de la SAU totale et 14 % de la SAU à l'exclusion des prairies), en hausse depuis 2004, malgré des évolutions annuelles erratiques. La diffusion de l'assurance est géographiquement très déséquilibrée : en 2015, 85 % des cultures assurées étaient dans le Nord, 9 % dans le Sud et 6 % dans le centre. Par ailleurs, les grandes exploitations sont davantage assurées que les petites.

Rapport

Deux principaux facteurs expliqueraient selon les interlocuteurs rencontrés par la mission la diffusion limitée et même la baisse des surfaces couvertes en 2014 et 2015 : l'absence de visibilité sur le niveau des subventions publiques et la préférence pour les contrats grêle dont le coût est moindre et le niveau de franchise plus faible. Par ailleurs les agriculteurs considéreraient que les primes d'assurance sont une sorte d'investissement amortissable et dont le taux de retour doit être certain. La mission a constaté par ailleurs que l'assurance-récolte est inégalement connue des interlocuteurs des agriculteurs (chambres, CER, interprofessions...)⁷³.

On notera aussi que le marché de l'assurance est dominé par un acteur majoritaire, qui détient 67 % en 2015 des parts du montant des primes et 74 % du nombre de contrats. Le second acteur n'en représente que moins de 10 %.

Cette diffusion limitée peut être l'une des explications du niveau des primes, qui serait considéré comme élevé par les agriculteurs. Il existerait une certaine « antisélection », correspondant au fait que ce sont les risques élevés qui tendent à s'assurer. En tout état de cause, les primes, qui varient considérablement par type de culture, ont fortement augmenté pour toutes les catégories, ce qui n'est pas le cas du revenu :

Tableau 10 : Montant des primes d'assurance/ha et résultat courant avant impôts (RCAI) moyen par exploitation (en k€)

en €/ha assuré	2008	RCAI moyen	2010	RCAI moyen	2012	RCAI moyen	2015	RCAI moyen
Grandes cultures	27,2	41,0	38	49,5	44,3	62,8	48,0	23,5
Arboriculture	973,9	23,9	1 334,3	17,8	1 483,4	31,8	1 759	32,5
Maraîchage	44,8	22,4	116,1	33,6	141,9	30,7	164,9	43,2
Viticulture	89,4	34,8	193,4	40,2	232	39,3	308,3	53,1

Source : MAAS. SSP. RICA (réseau d'information comptable agricole).

Cette hausse des primes par hectare résulte en quasi-totalité de l'augmentation de la valeur des capitaux assurés. Le ratio prime/capitaux est en légère augmentation pour certaines productions entre 2014 et 2015 (2,9 % pour les grandes cultures, 1,9 % pour l'arboriculture et 3,2 % pour la viticulture) et en légère baisse pour le maraîchage (3,6 %). Ce ratio est beaucoup plus élevé pour les fruits que pour les autres productions, ce qui illustre la difficulté d'une assurance assise sur les capitaux alors même que les revenus ne sont pas corrélés à ces derniers.

Tableau 11 : Évolution du ratio prime/capitaux assurés

en %	2012	2013	2014	2015
Grandes cultures	3,10	3,30	3,40	3,50
Arboriculture	13,26	13,22	13,37	13,62
Maraîchage	5,87	6,38	6,76	6,52
Viticulture	3,45	3,70	4,11	4,24
Total assurance récolte	3,10	3,30	3,40	3,70

Source : Cour des comptes à partir des données DGPE. 2016.

⁷³ De même, le rôle que pourraient jouer les coopératives ou les filières en matière d'assurance n'a pas fait l'objet d'une politique explicite. La mission a par exemple noté qu'en Nouvelle-Zélande existent deux assurances de groupe obligatoires.

Rapport

Les contrats MRC sont quasi-exclusivement « à la culture » : ils représentent 99 % des cotisations en 2015. Les contrats « à l'exploitation » (qui couvrent au moins 80 % des récoltes ou de la sole) n'étaient cette année-là qu'au nombre de 971⁷⁴, pour environ 3,3 M€ de cotisations. Les franchises de ces deux types de contrats ne peuvent être inférieures respectivement à 20 % pour les contrats à l'exploitation et 25 % pour les contrats sur les cultures du montant des capitaux assurés pour être subventionnées (cf. infra sur le contrat-socle).

2.2.3.2. Des indemnisations d'un montant très variable selon les années

L'intérêt pour les assurés paraît globalement confirmé par le ratio sinistre sur prime, même si ce dernier est variable selon les productions et les années comme le montre le tableau ci-dessous. Sur la durée, les assureurs considèrent cette branche comme déficitaire. En 2014 et 2015 toutefois, pour la première fois depuis 2008, le ratio annuel avait été en moyenne inférieur à 75 %. En 2016 les indemnisations devraient être très supérieures aux primes.

Tableau 12 : Évolution du ratio sinistre/prime par filière entre 2011 et 2015 (%)

	2011	2012	2013	2014	2015
Céréales	134	99	136	66	97
Oléagineux	58	46	123	39	34
Protéagineux	322	114	146	156	119
Plantes industrielles	242	123	106	73	72
Légumes	54	73	179	66	60
Fruits	73	87	69	68	49
Vignes	36	130	120	81	44
Cultures florales	33	195	0	0	0
Autres	77	109	60	46	18

Source : DGPE/rapports des assureurs.

La moyenne des indemnités versées par l'assurance MRC entre 2011 et 2015 a été de 230 M€, dont 188 M€ pour les seules grandes cultures.

Tableau 13 : Évolution du montant des indemnités de l'assurance MRC (M€)

	2011	2012	2013	2014	2015
Sinistres (total)	235,6	215,1	347,7	182,4	173
Grandes cultures	218	161,6	287,4	130,3	142,3
Vignes	10,3	42,8	44	42,6	23,8
Fruits et légumes	7,2	10,2	16,2	9,5	7
Prairies	0	0	0	0	0

Source : DGPE.

Pour la dernière année connue à la date de la mission (2015), la sinistralité grêle avait été en net recul (le rapport sinistres à primes diminue de 68 points pour s'établir à 19 %) cependant que le rapport sinistres à primes de l'assurance MRC est quant à lui en hausse de 7 points par rapport à 2014 et s'établit à 69 %.

⁷⁴ Les contrats à l'exploitation concernent pour 99 % d'entre eux la viticulture (source : AFA – étude mai 2016 sur les assurances grêle et multirisques climatiques sur cultures en 2015) et certaines prairies.

Rapport

Tableau 14 : Cotisations (M€) et sinistres (Contrats grêle sur cultures et MRC)

Année	Contrats grêle sur cultures		Contrats MRC*	
	Cotisations	S/P	Cotisations	S/P
2014	170	87	281	62
2015	182	19	250	69
2014/2015	+ 6,7	-68 pts	- 11 %	+ 7 pts

Source : FFA. Assurance des biens agricoles en 2015. () Ces contrats couvrent les cultures de vente contre plusieurs risques dont au moins à la fois la grêle, le gel, l'inondation, la sécheresse et la tempête.*

2.2.3.3. Une subvention publique qui a pu être ponctuellement abaissée et est désormais financée sur fonds européens

La subvention publique, qui était de 35 % avant 2010, a été portée au-dessus de 60 % depuis 2010 -sauf en 2013- et à 65 % en 2014, 2015 et 2016 :

Tableau 15 : Évolution du taux de subvention entre 2005 et 2016

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
35 %	35 %	35 %	35 %	30 %	61 %	61 %	60 %	44 %	65 %	65 %	65 %

Source : FFA. Note de lecture : il s'agit du ratio subvention sur montant des cotisations subventionnables. Le taux de subventionnement a été connu en général en fin d'année, jusqu'ici.

La subvention a été abaissée à 44 % pour la campagne 2013⁷⁵. Elle est depuis 2015 prise en charge par le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural). Dans ce cadre, elle est versée non plus à l'assureur mais directement à l'assuré par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Tableau 16 : Crédits budgétaires (LFI et loi de règlement) au titre de l'assurance récolte (en €)

Assurance récolte en CP	2010	2011	2012	2013	2014	2015**	2016**
Prévisions LFI	38 100 000	31 557 622	20 000 000	30 287 658	25 100 000	24 300 000	0
Réalisation	26 000 000	25 000 000	18 435 752	22 204 095	19 284 976	24 311 244	N.A

*Source : Cour des Comptes. PAP. RAP. Programme 154, action 12 gestion des crises et des aléas de production. ** A compter de la campagne 2015, le dispositif est financé en totalité sur crédits communautaires dans le cadre du second pilier de la PAC, ce qui se traduit par l'absence de crédits nationaux dédiés à ce dispositif à partir de 2016.*

Le montant de la subvention en France a augmenté notablement entre 2012 et 2015, alors même que le nombre de contrats diminuait. Cette hausse, liée à celle des capitaux assurés, et que certains considèrent comme illustrant un rattrapage tarifaire après une période de transformation de contrats grêle en contrats MRC, a conduit le gouvernement à mettre en place un contrat socle.

⁷⁵ Cf. décret du 27 décembre 2013. Un tel ajustement est intervenu aussi par exemple aux Pays-Bas, où le taux de subvention a été réduit de 65 % à 62 % en 2016, face à l'accroissement du nombre de demandes par rapport à l'année précédente.

Rapport

L'agriculteur demande l'aide à l'assurance récolte dans le formulaire de son dossier PAC. Le formulaire de déclaration de contrat, cosigné par l'assureur, doit être déposé à la DDT(M). Celle-ci effectue un contrôle administratif de l'éligibilité de la demande d'aide qui porte notamment sur l'habilitation de l'entreprise d'assurance à commercialiser des contrats d'assurance subventionnables et la complétude et la conformité du formulaire de déclaration de contrat⁷⁶.

Le contrôle sur pièces (pour la totalité des dossiers de demande d'aide) est complété par un contrôle sur place par l'ASP sur un échantillon de demandeurs. L'ASP⁷⁷ a indiqué à la mission qu'à peine 5 % des dossiers contrôlés font l'objet d'anomalies mais que ces anomalies concernent dans plus de 90 % des cas des problèmes d'arrondis liés essentiellement à un assureur.

La mission a constaté qu'il n'est pas prévu de retour vers la DGPE du contrôle administratif. Surtout, aucun suivi statistique concernant les contrats et en particulier les tarifs pratiqués par les assureurs n'est à ce stade disponible afin de permettre une évaluation fine du dispositif de l'assurance récolte.

2.2.3.4. Un « contrat socle » récemment mis en place et perfectible

Au regard de la diffusion limitée de l'assurance-récolte, malgré la subvention, le ministère de l'agriculture a souhaité mettre en place un contrat minimal, dit « coup dur ». Cette démarche, engagée en 2013, a abouti à la mise en place en 2016 d'un « contrat socle ». Ce dernier, peu différent in fine des contrats préexistants a pour objet de couvrir les pertes de quantité consécutives aux dommages causés au végétal, qui résultent de l'un des 18 événements climatiques couverts.

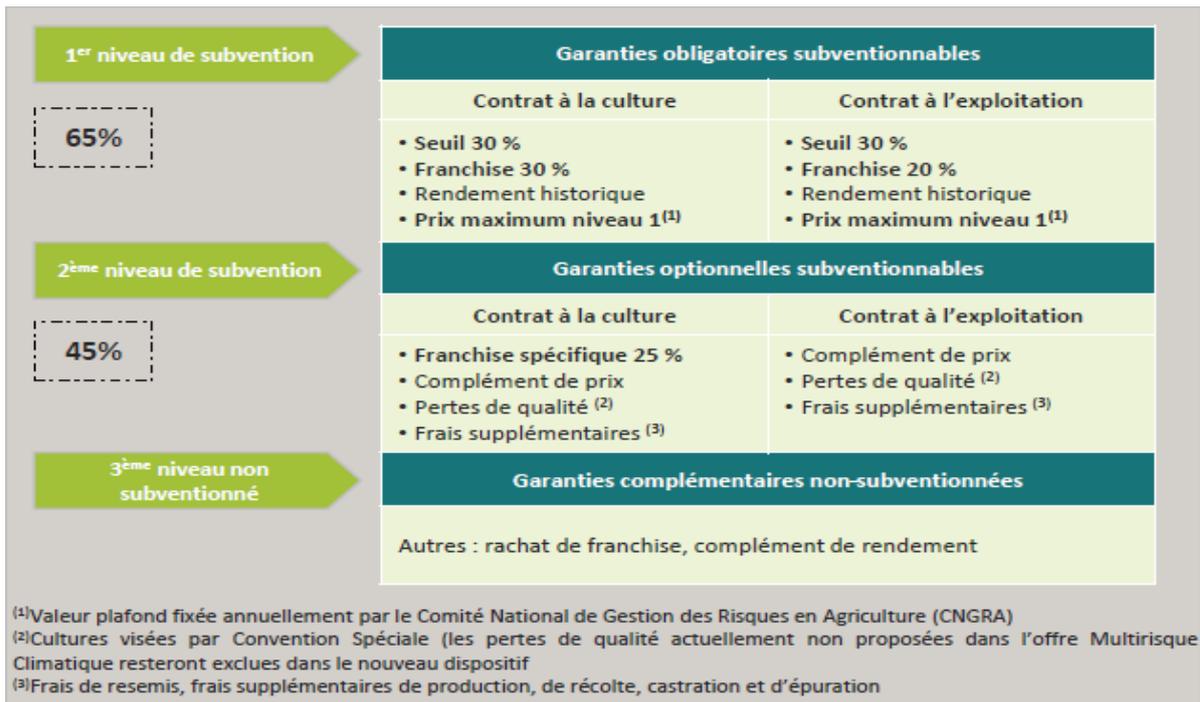
Les contrats peuvent ainsi désormais être décomposés en trois niveaux :

- ◆ un premier niveau de couverture (« contrats socle ») protège des pertes de production (dépenses fixes et variables). Le seuil de déclenchement est situé à 30 % des pertes, avec une franchise de 30 % des pertes (si toutes les productions de l'exploitation sont assurées la franchise peut baisser jusqu'à 20 % cf. contrat à l'exploitation ci-dessus). Conformément à la réglementation de l'Union européenne, ce premier niveau est subventionné à un taux de 65 % ;
- ◆ un deuxième niveau (qui correspond aux contrats antérieurs les plus diffusés) réduit la franchise à 25 %, et est subventionné à 45 % ;
- ◆ un troisième niveau, non subventionné, peut proposer des garanties supplémentaires, notamment une franchise qui peut être plus basse, des prix assurés supérieurs et des pertes de qualité.

⁷⁶ Outre l'identité entre le dossier transmis par l'exploitant et les flux informatiques dont dispose l'ASP en provenance des assureurs, la DDT(M) vérifie que les exploitants qui remplissent les deux premières conditions (dossier PAC et formulaire de déclaration de contrat conforme) ont bien acquitté leur prime ou cotisation d'assurance au plus tard le 31 octobre. La surface totale des productions assurées ne doit pas excéder la surface totale des productions déclarées dans le dossier PAC.

⁷⁷ L'ASP effectue en outre des contrôles des compagnies d'assurance après les paiements. Ils visent à certifier qu'elles opèrent selon des normes suffisantes.

Graphique 5 : Décomposition du contrat MRC depuis 2016



Source : Note DGPE du 15 septembre 2016.

Un barème annexé au cahier des charges annuel fixé par arrêté, détermine pour chaque production un prix assuré maximal. Ces montants ont été fixés après étude conduite par les CER sur les coûts de production, par filière. La diminution des capitaux assurés par rapport à l'assurance préexistante, qui était l'un des objectifs, s'est avérée limitée.

Ce nouveau dispositif n'a pas permis à ce stade un accroissement significatif ⁷⁸ du nombre de contrats d'assurance-récolte. Certains assureurs attribuent ce constat au délai très court qui a prévalu pour la mise en place du contrat (finalisation avec les pouvoirs publics en juin 2016 pour commercialisation en juillet, décret paru le 30 décembre 2016 et cahier des charges définitif transmis le 26 janvier 2017)⁷⁹ et à l'absence de véritables plans de communication auprès des agriculteurs⁸⁰.

Ainsi, en 2015, le nombre de contrats grêle a augmenté (+ 4 % après plusieurs années de baisse), alors même qu'ils ne sont pas subventionnés. Ces contrats restent en tout état de cause plus nombreux que ceux d'assurance multirisque climatique. Les superficies couvertes (5,5 Mha en 2015) sont elles aussi supérieures –les cotisations étant en revanche notablement inférieures.

⁷⁸ Le nombre de contrats souscrits en 2016 est en baisse de 2,9 % par rapport à 2015. Données provisoires DGPE. Note du 15 septembre 2016.

⁷⁹ Certains assureurs ont demandé pour la campagne 2016 une dérogation exceptionnelle d'une année supplémentaire pour gérer les contrats avec deux niveaux de garantie, et non pas les trois prévus. Ces sociétés ont donc commercialisé à la fois des contrats à deux niveaux (subventionnés à un taux « composite ») et un nouveau contrat socle, subventionné à 65 %.

⁸⁰ Plusieurs assureurs ont fait état de litiges entre la société, les intermédiaires d'assurance et les sociétaires. Le retard de publication a conduit à commercialiser et communiquer sur des contrats « subventionnables » sans certitude sur l'ensemble des modalités d'attribution des subventions.

Tableau 17 : Évolution des contrats spécifiques grêle sur cultures

	Nombre de contrats (en milliers)	Cotisations (M€)
2012	92,4	169,4
2013	90,1	166,8
2014	88,5	170,3
2015	92	181,6

Source : FFA. Les assurances grêle et multirisques climatiques sur cultures en 2015. Étude de mai 2016.

Au total, la hausse des primes de l'assurance grêle en 2015 ne compense pas la baisse de l'assurance multirisques climatiques sur cultures, et les cotisations totales diminuent de 4,9 %⁸¹ pour s'établir à 431 M€.

2.2.3.5. Des assurances prairies proposées au stade expérimental

Conformément à la demande des pouvoirs publics, plusieurs assureurs proposent la couverture des pertes de fourrage (à l'exclusion de l'ensilage maïs). Elle est également subventionnée à 65 %.

Alors qu'une expertise de terrain pourrait s'avérer excessivement coûteuse au regard de la valeur des capitaux, l'utilisation d'indices permet désormais de mesurer la variation de perte de rendement : celle-ci est estimée à partir d'indices issus d'images satellitaires (capables d'évaluer les écarts de production herbagère par rapport à un risque historique sur cinq ans dans des zones géographiques agronomiquement homogènes ou par commune). Les assureurs travaillent tous avec une filiale d'Airbus pour utiliser une télédétection satellitaire.

L'éligibilité à un soutien public (FEADER) de ces assurances est subordonnée à la validation technique de la fiabilité de l'indice⁸² par un comité de validation des indices, conformément aux lignes directrices de la Commission européenne relatives aux mesures de gestion des risques. Pour la campagne 2016, les indices de production des offres d'assurance pour les prairies de quatre assureurs⁸³ ont reçu un avis favorable.

L'indemnisation se fonde ensuite sur l'écart de production à la normale par rapport à cette moyenne historique et tient compte du seuil de déclenchement et de la franchise choisies. Le prix assuré du fourrage est défini lors de la souscription.

2.2.3.6. Un contrat d'assurance « chiffre d'affaires » testé par deux assureurs

La couverture du risque de variation du chiffre d'affaires est également expérimentée par Groupama et Pacifica à compter des récoltes de 2017. Le produit couvre à la fois :

- ◆ une perte de rendement, consécutive à la survenance d'un ou plusieurs événement(s) climatique(s) ;
- ◆ une diminution de prix entre le prix à la souscription et le prix à la récolte.

⁸¹ Après une hausse de 3,2 % en 2014 (source : Association française de l'assurance AFA).

⁸² Indice de précipitation (estime la pluviométrie) ou de végétation (décrit les couverts au sol). Le premier n'est pas retenu car les estimations sont imprécises (risque de base élevé), la couverture spatiale est incomplète et surtout les assureurs n'ont pas d'historique. A l'inverse, les indices de végétation offrent une longue base de données nécessaire dans le cadre d'une assurance et ont une couverture spatiale complète. A la différence de l'indice élémentaire et ancien qu'est l'indice de végétation brut, l'indice Cover estime la biomasse productive ; cet indice, qui représente la proportion de surface de sol couvert par la projection orthogonale de la végétation verte au sol, est utilisé par les assureurs Groupama et Pacifica dans le cadre des contrats prairies.

⁸³ Aviva, Axa (qui a indiqué à la mission avoir conclu 35 contrats à titre de recherche-développement pour des clients éleveurs qu'elle traite manuellement), Groupama et Pacifica.

Rapport

Malgré la prise en compte simultanée de ces deux approches (assurance climatique et assurance prix), l'assureur veille à ce que ne soit opérée aucune surcompensation des pertes, ce qui a également pour conséquence une limitation du montant des primes versées par les producteurs.

Le fonctionnement de l'assurance chiffre d'affaires repose sur les étapes suivantes :

- ◆ définition du rendement potentiel de l'agriculteur, à partir de la moyenne olympique sur cinq ans (comme pour la MRC) -avec la possibilité d'ajouter un rendement complémentaire permettant ainsi d'estimer au plus juste le rendement *de référence* ;
- ◆ estimation du prix de vente de la culture (prix du marché à terme Euronext à l'échéance de la récolte) ;
- ◆ calcul du chiffre d'affaires espéré à partir du rendement de référence et du prix de vente estimé ;
- ◆ l'agriculteur choisit son niveau de franchise qui permettra alors de moduler son niveau de protection (chiffre d'affaires garanti = rendement de référence x prix Euronext x franchise x surface assurée).

Quand le chiffre d'affaires à la récolte est inférieur au chiffre d'affaires garanti, alors l'exploitant est indemnisé de la différence entre les deux.

Si les deux assureurs recourent aux références de prix des contrats à terme proposés par Euronext (ce qui est possible pour seulement le blé meunier, le colza et le maïs cf. infra), l'un des deux se couvre en négociant des options sur ces contrats à terme, tandis que l'autre a une approche assurantielle plus classique de diversification.

2.2.4. Les risques sanitaires et environnementaux sont gérés par l'État et un fonds de mutualisation (FMSE)

2.2.4.1. Les risques caractérisés par voie réglementaire sont en partie gérés par l'État

S'agissant des risques sanitaires, l'ordonnance du 22 juillet 2011⁸⁴ relative à l'organisation de l'épidémiologie, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales définit les dangers sanitaires comme ceux de nature à porter atteinte à la santé des animaux et des végétaux ou à la sécurité sanitaire des aliments et les maladies d'origine animale ou végétale qui sont transmissibles à l'homme. Ces dangers sont classés en trois catégories :

- ◆ les dangers sanitaires de première catégorie peuvent porter gravement atteinte à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux. Ils requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte, rendues obligatoires par l'autorité administrative ;
- ◆ les dangers sanitaires de deuxième catégorie sont les dangers sanitaires autres que ceux mentionnés au 1 pour lesquels il peut être nécessaire, dans un but d'intérêt collectif, de mettre en œuvre des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte, définies par l'autorité administrative ;
- ◆ les dangers sanitaires de troisième catégorie sont les dangers sanitaires autres que ceux mentionnés aux 1 et 2 pour lesquels les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relèvent de l'initiative privée.

⁸⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000024390360>

Rapport

L'autorité administrative prend toutes mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relatives aux dangers sanitaires de première catégorie. Elle peut prendre de telles mesures pour les dangers de deuxième catégorie⁸⁵. L'État prend en charge les conséquences des décisions imposées aux exploitants agricoles directement concernés (abattage des animaux, destruction des cultures, restriction de circulation des personnes et des biens, instauration de périmètres de restrictions de circulation)⁸⁶.

S'agissant du risque environnemental, l'article 2 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil définit l'incident comme un épisode spécifique ne prenant pas en compte les risques généraux pour l'environnement.

Ce règlement précise dans son article 36 qu'un État membre peut mettre en place un fonds de mutualisation pour permettre aux agriculteurs affiliés de percevoir des indemnités en cas de pertes économiques découlant d'un incident environnemental.

2.2.4.2. La France a instauré un Fonds de mutualisation des risques sanitaires et environnementaux (FMSE)

A l'issue de groupes de travail, une note de synthèse IGF-CGAAER⁸⁷ a souligné la nécessité de mieux prendre en compte les conséquences des risques sanitaires et environnementaux. Sur la base de ces travaux, le gouvernement a réuni en 2010 les « États généraux du sanitaire »⁸⁸, à la suite desquels a été créé le FMSE⁸⁹.

Le Fonds, constitué en 2013 sous forme d'association loi de 1901⁹⁰, permet l'indemnisation des pertes économiques des agriculteurs touchés par des crises sanitaires ou environnementales. Il s'inscrit dans un cadre européen (règlement UE n°1305/2013). Il est organisé avec une section commune et des sections spécialisées par type de production⁹¹.

⁸⁵ L'assurance mortalité du bétail indemnise les autres risques.

⁸⁶ Pour les maladies animales, les conditions d'indemnisation sont fixées dans un arrêté du 26 décembre 2016.

⁸⁷ Mission 2009 M068/01 IGF/CGAAER relative à l'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture. Décembre 2009.

⁸⁸ Les États généraux du sanitaire / Une politique sanitaire renouvelée. MAAF. 2010.

⁸⁹ Article R361-52 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/12/30/AGRT1116865D/jo>

⁹⁰ Le FMSE est une association (loi 1901) qui a obtenu l'agrément en septembre 2013 du ministre de l'agriculture pour trois ans après avis du Comité national de gestion des risques en agriculture-agrément renouvelé en octobre 2016. Le ministre peut en effet agréer les fonds remplissant les conditions prévues aux articles R. 361-50 à R. 361-59 et disposant d'au moins une section spécialisée opérationnelle. Est considérée comme opérationnelle une section spécialisée disposant, conformément à l'article R. 361-55, de modalités effectives de collecte des cotisations et d'un ou plusieurs cahiers des charges technique. Pour être agréé, un fonds doit pouvoir justifier d'une capacité d'expertise technique d'une capacité financière suffisante et d'un programme de développement de l'activité des sections spécialisées pour les trois années suivant la date de dépôt de sa demande d'agrément. Il compte 5 collaborateurs.

⁹¹ Pommes de terre, légumes, légumes transformés, fruits, horticulture, betterave, ruminants, porcs, aviculture.

Rapport

Ses ressources sont constituées des cotisations obligatoires des affiliés à la section commune (dont les modalités de calcul sont définies par le conseil d'administration du fonds) et des ressources des sections⁹². Celles-ci peuvent comprendre les cotisations versées par les agriculteurs affiliés à ces sections, les contributions des organismes à vocation sanitaire reconnus par l'autorité administrative en vue de contribuer à l'indemnisation des pertes économiques subies par leurs agriculteurs affiliés et les contributions d'autres opérateurs de la filière agricole. Chaque section définit les règles d'indemnisation et éventuellement des cotisations complémentaires.

Le fonds peut avoir recours à l'emprunt⁹³ pour un montant représentant au maximum trois années de cotisations et pour une durée comprise entre un an et cinq ans. La décision de recourir à l'emprunt est soumise au vote du conseil d'administration. Cette dernière disposition limite les capacités d'intervention du FMSE qui n'est pas aujourd'hui dimensionné pour gérer des crises importantes. En outre, l'article D361-65 précise que le fonds de mutualisation peut bénéficier d'une contribution financière de la première section du FNGRA.

Le fonds, placé sous une double tutelle DGPE/DGAL dont l'articulation n'apparaît pas optimale, a tissé un réseau avec des organisations professionnelles⁹⁴ pour l'expertise des sinistres. Il arrête le montant des indemnités – l'ASP s'assurant de la complétude et de la validité du dossier pour verser la subvention de 65 %. Les programmes d'indemnisation de l'année 2015 prévoyaient un montant de 6,4 M€ pour cinq sections.

Pour les risques liés à l'environnement, la section commune est sollicitée. Il s'agit des sinistres causés par les tiers (exemple : la dioxine près d'un site industriel). Le fonds indemnise et ensuite est subrogé par rapport à l'agriculteur. L'arrêté du 7 janvier 2017 précise les modalités d'application notamment l'indemnisation possible, en cas de contamination par un produit polluant, ou des coûts ou pertes liés à la décontamination des produits polluants liés à un incident environnemental.

Tableau 18 : Programmes d'indemnisation 2015 (en €)

Sections	commune	Fruits	Porcs	Pépinières horticulture	Ruminants
Nématode	489 000				
PCB	133 000				
Virus de la sharka		4 100 000		267 000	
Enroulement chlorotique de l'abricotier		178 000			
Cynips du châtaignier		n.d.			
Bactériose du Kiwi PSA		644 000			
Feu bactérien sur pommiers et poiriers		77 000			
Brucellose porcine			33 000		
Teigne du bananier				124 000	
FCO sérotype 8					414 000

Source : Rapport d'activité FMSE, 2015. 936 dossiers pour cinq sections en 2015.

⁹² Une cotisation forfaitaire de 20 € par an est rendue obligatoire pour tous les agriculteurs. Cette cotisation annuelle est prélevée par la MSA. Son rendement est de l'ordre de 10 M€ par an.

⁹³ Article 38 du règlement 1305/2013.

⁹⁴ Par exemple les fédérations des groupements de défense contre les ennemis des cultures (FREDON) dans le secteur végétal et les groupements de défense sanitaire GDS dans le secteur animal.

2.2.5. La gestion des risques peut être organisée au sein des filières

Afin de garantir la protection des agriculteurs contre les incertitudes d'écoulement de leurs produits, les pouvoirs publics encouragent la contractualisation au sein des filières, sous réserve du droit de la concurrence et des règles encadrant les aides d'État⁹⁵. Déjà organisés pour partie dans les interprofessions, les contrats ont été rendus obligatoires pour certaines filières et dans certaines conditions par la loi de modernisation du 28 juillet 2010. Cette loi a créé au sein du Code rural une section consacrée au "contrat de vente de produits agricoles". Le pouvoir de négociation des organisations de producteurs au niveau européen a été reconnu pour le secteur laitier en 2012.

Le règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 fixant les règles de l'OCM unique incite encore davantage à des contrats entre la production et le premier acheteur. Le rapport de la « task force » remis à la Commission européenne en novembre 2016 préconise de poursuivre la consolidation de la relation économique et juridique entre les agriculteurs et leur aval au sein de la chaîne alimentaire. Ces avancées correspondent bien à la nécessité de partager les aléas et risques de toute nature pour les agriculteurs. Toutefois, elles restent à améliorer sur de nombreux points, notamment l'exécution, la stabilité et la sanction liées aux contrats. De même le pouvoir de négociation des producteurs doit être renforcé.

Au-delà de cette contractualisation pour gérer le risque économique, certaines initiatives au sein des filières peuvent être mentionnées.

Ainsi, la Fédération nationale des producteurs de semences de maïs et de sorgho (FNPSMS⁹⁶) a mis en place une assurance complémentaire (qu'elle finance à 90 %) à l'assurance récolte pour pallier les pertes de rendement en cas de coup dur et remédier aux difficultés posées par la franchise de 30 % jugée trop élevée⁹⁷.

La filière des oléagineux (Fédération des producteurs d'oléoprotéagineux -FOP) avait mis en place en 2005, à titre expérimental et pour deux ans, un contrat collectif d'assurance chiffre d'affaires avec Groupama⁹⁸. Ce contrat n'a pas été utilisé, car les prix de marché ont constamment augmenté sur la période d'expérimentation.

⁹⁵ Cf. aussi le rapport IGF-CGAAER n°2013-M-008-04 sur les relations commerciales dans les filières agro-alimentaires.

⁹⁶http://data.bnf.fr/11994701/federation_nationale_de_la_production_des_semences_de_maïs_et_de_sorgho_france/

⁹⁷ Cette interprofession a travaillé avec un cabinet spécialisé et établi un découpage en quatre grandes régions pédo-climatiques homogènes de 10 000 à 25 000 ha chacune. L'outil assurantiel a été construit avec l'assureur Swiss Re Corporate Solutions. Chaque grande région est caractérisée par un rendement assuré correspondant à la moyenne des rendements des 10 dernières années. Cette assurance garantit 85 % de la production prévisionnelle (franchise de 15 %). Chaque hectare est assuré pour un capital de 1 000 € ; soit 25 % du chiffre d'affaires moyen en production de semences de maïs. Le contrat définit aussi une limite d'intervention (cumul des indemnités) égale à 10 % du capital national assuré. La FNPSMS a souscrit ce contrat au mois d'avril 2016 sur les 65 000 ha de production. Son coût est de 0,76 % du capital assuré soit 7,6 €/ha. <http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/economie-social/article/la-fnpsms-lance-une-assurance-coup-dur-202-118406.html>

⁹⁸ Ce contrat, qui était limité à 200.000 ha sur les régions les plus productives du bassin parisien, était financé en partie au moyen d'une cotisation volontaire obligatoire (CVO), perçue par Sofiprotéol. Il portait sur les rendements régionaux des cinq années précédentes, se référait au prix au colza sur le MATIF, comportait une franchise de 20 % et couvrait 90 % des pertes.

Rapport

De son côté, en 2007, face à un marché du lin déprimé, l'interprofession linicole a décidé d'intervenir sur le marché, à partir de "SA lin développement" chargée de la promotion du lin. Celle-ci a acheté 5 000 tonnes de lin pour le stocker pendant quelques mois pour aider les cours à se redresser. L'opération a été financée par un prêt au Crédit agricole et approuvée par la DGCCRF⁹⁹ et le ministère de l'agriculture sur la base de la "défense de la qualité" du produit. Finalement, l'opération soldée en 2011 (le marché était remonté), n'a coûté que les intérêts du prêt.

L'Association générale des producteurs de maïs (AGPM¹⁰⁰) a créé en 2009, sur la base d'un accord interprofessionnel, la Caisse de solidarité « Diabrotica » pour faire face au développement de cet insecte et aux coûts des mesures de lutte obligatoire. La Caisse est financée par une CVO (cotisation volontaire obligatoire) appelée sur chaque dose de semences de maïs commercialisée en France. Ces sommes donnent lieu à un cofinancement de l'État à hauteur de 50 %. Il s'agit du premier fonds sanitaire sous cette forme en production végétale, qui a été renouvelé en 2012 puis en 2014¹⁰¹. Il a versé des indemnités sur 5 campagnes pour un montant total de 11,5 M€ à 3 500 agriculteurs.

Dans la filière porcine, le groupe industriel Herta a signé des contrats swap avec trois groupements de producteurs porcins depuis 2015¹⁰². Le swap de prix permet de substituer un prix fixé au prix variable du marché (porc charcutier sur le marché de Plérin), pour une durée¹⁰³ et un volume eux aussi convenus à l'avance.

Plus généralement, certains modèles de production contribuent à limiter la dépendance des agriculteurs aux aléas climatiques, sanitaires et économiques :

- ◆ *la coopération agricole* : les agriculteurs mettent en commun des outils de collecte, de stockage et de transformation. Ils peuvent peser sur les marchés et bénéficier de prix plus avantageux en étant moins soumis à des effets de spéculation. En France 75 % de la collecte de grandes cultures et 50 % de la production laitière¹⁰⁴ sont réalisés par des coopératives ;
- ◆ *les circuits courts* : les agriculteurs assurent eux-mêmes la conservation, voire la transformation de leur production, pour la vendre directement au consommateur. L'ampleur de ce mode de distribution est limitée par les besoins en volume de l'industrie et de la grande distribution, ainsi que par le temps, les compétences, disponibilité nécessaires pour le développement de la vente directe ;
- ◆ *l'intégration* : afin de limiter les risques liés au coût des intrants, en particulier de l'alimentation, et les risques de commercialisation, les agriculteurs sont liés à l'opérateur par des contrats d'intégration. Ce modèle est très développé dans la filière volaille¹⁰⁵.

⁹⁹ Note de la DGCCRF en date du 22 avril 2013. Extension d'un accord interprofessionnel concernant le financement des actions du CIPALIN relatives au lin textile.

¹⁰⁰ <http://www.maizeurop.com/>

¹⁰¹ La caisse de solidarité a permis de verser des indemnités sur 5 campagnes pour un montant total de 11,5 M€. Plus de 5 200 demandes d'indemnisation ont été instruites et validées au bénéfice de 3 500 agriculteurs.

¹⁰² https://etudes-economiques.credit-agricole.com/medias/Prisme16_fev2017.pdf

¹⁰³ Dans cet exemple, six mois puis un an.

¹⁰⁴ <http://www.franceagrimer.fr/content/download/6297/33928/file/production-lait-9-2011.pdf>
<http://www.coopdefrance.coop/fr/index.html>

¹⁰⁵ Comité Volailles FranceAgriMer, 31 janvier 2013.

2.2.6. Les marchés à terme ne sont actifs que pour certaines productions

Les marchés à terme réglementés de marchandises (« futures markets »), apparus vers 1865 à Chicago puis en 1880 à Londres, se sont aussi développés à Paris, mais ont ensuite périclité¹⁰⁶. Des options négociables sont nées dans les années 1980, avec pour actif sous-jacent un contrat de marché à terme négocié sur la même bourse.

Aujourd'hui, ces produits sont très largement utilisés dans le monde, notamment en Amérique du Nord (États-Unis, Canada), puis en Asie (Chine, Inde, Japon, Malaisie) et en Europe (Londres, Paris...). Les produits cotés sont très divers (café, cacao, sucre à Londres ; blé, maïs, riz, soja, bétail, porc, lait, bois à Chicago ; maïs, soja, riz, poivre à Bombay ; orge, canola à Winnipeg ; maïs, soja sans OGM, soja US, haricot rouge, caoutchouc, café, sucre à Tokyo...). Les volumes échangés varient énormément d'une place à l'autre.

En France, le MATIF (marché à terme des instruments financiers), créé en 1986, a repris les activités de la Bourse de Commerce de Paris. Il a lancé entre autres le colza en 1994, le blé en 1996, le maïs et le tourteau de colza en 1999, l'huile de colza en 2000, les grands vins de Bordeaux en 2001, le tournesol en 2002, l'orge de brasserie, la poudre de lait écrémé en 2010, le beurre, la poudre de lait demi-écrémé et la poudre de lactoserum en 2015, enfin un engrais azoté en 2016.

Les contrats et options cotés par Euronext les plus actifs sont en 2016 le blé meunier (9 000 649 contrats négociés), le colza (2 567 941) et le maïs (522 273). Les volumes de blé négociés sur Euronext représentent en 2016 trois fois la production européenne de blé et 15 % des volumes mondiaux cotés à terme (les 85 % autres sont traités à Chicago). Les volumes de colza traités sur Euronext représentent quant à eux 2,5 fois le volume produit en Europe¹⁰⁷.

A l'inverse, sont très peu actifs les engrais azotés, l'huile de colza et le tourteau de colza, sans oublier les contrats totalement inactifs (orge de brasserie, poudre de lait et beurre cotés à Amsterdam¹⁰⁸, tournesol,...).

L'usage limité des marchés à terme peut s'expliquer par le contexte général de l'existence du rôle protecteur de l'État et de la PAC. Par ailleurs, la chute des cours du blé en France dans les années 1930, la mauvaise réputation des marchés à terme qui a suivi, la création de l'ONIB en 1936 et l'interdiction des marchés à terme de blé sont restées dans la mémoire collective. Ce n'est qu'en 1996 qu'une loi a autorisé à nouveau le fonctionnement de marchés à terme du blé en France.

¹⁰⁶ Les transactions à terme qui avaient été reconnues par la loi du 28 mars 1885 ont disparu avec la crise du blé au début des années 1930, la création de l'ONIB (Office National Interprofessionnel du Blé) en 1936 et l'interdiction des marchés à terme de céréales. Ce n'est que dans les années soixante que les marchés à terme sur les marchandises redémarrèrent à la Bourse de Commerce de Paris, avec une ampleur modeste (tourteaux de lin et d'arachide en 1961, cacao en 1963, sucres blancs en 1964, tourteaux de soja en 1967, cafés robusta en 1972), d'autant que le contexte avait bien changé avec l'arrivée de la PAC. Ces contrats ont ensuite disparu, du fait notamment de la très forte concurrence de Chicago et de Londres.

¹⁰⁷ Euronext.

¹⁰⁸ 3 lieux de livraison physique sont prévus (dans un rayon de 150 km autour d'Anvers, Hambourg et Rotterdam).

Rapport

S'y ajoutent des causes techniques et stratégiques¹⁰⁹ :

- ◆ à l'exception notoire du négoce dans le secteur des grains et des cultures tropicales (café, cacao, sucre), les professionnels de l'agroalimentaire ne sont dans leur grande majorité que peu formés aux techniques des marchés à terme¹¹⁰ ;
- ◆ un grand nombre de transactions doit garantir la liquidité du marché. La spéculation, indispensable, reste limitée en France ;
- ◆ une réelle discipline vis-à-vis de la relation contractuelle sur le physique est indispensable ;
- ◆ les acteurs dominants n'identifient pas d'intérêt au développement de marchés à terme qui mettent l'ensemble des opérateurs au même niveau en matière d'information sur les prix.

2.2.7. Une prévention insuffisamment développée

Sur le plan sanitaire, le MAAF finance (programme 206) des actions de surveillance, de prévention et de précaution de nature à rendre plus réactive et plus économe l'intervention curative de l'État lors de la survenue d'une crise sanitaire. Pour autant, les actions de surveillance et de prévention ne sont pas infaillibles (cf. par exemple la grippe aviaire).

En revanche, la prévention des risques climatiques ne fait pas l'objet d'une politique publique globale, ni d'une démarche assurantielle collective. Les investissements sont le fait des agriculteurs¹¹¹. L'intervention publique se limite à des mesures ponctuelles¹¹².

S'agissant des risques climatiques sur les cultures, les filets para-grêle sont assez largement utilisés, de même que les techniques de lutte anti-gel dans les vignes ou bien encore l'irrigation. Mais ces outils de prévention¹¹³ font l'objet d'une attention insuffisante, tant de la part des pouvoirs publics que des assureurs¹¹⁴.

¹⁰⁹ Sur les marchés à terme, les échanges portent sur des produits homogènes, répondant à des critères de qualité précis, qui sont spécifiés dans le contrat (cf. encadré 1 ci-dessous). Le produit échangé, appelé aussi le sous-jacent, ne peut être échangé que dans le cadre de lots définis par une quantité précise du produit considéré. Il doit aussi respecter des critères (poids, taux d'humidité, impuretés...) qui permettent de standardiser les contrats. L'homogénéisation des contrats est nécessaire pour assurer la liquidité des marchés.

¹¹⁰ Aucune formation dans les lycées agricoles. VIVEA (fonds de formation des chefs d'entreprises agricoles) en propose depuis quelques années aux professionnels avec un succès qui reste très limité. Un peu plus de 7.000 professionnels (un professionnel a pu être décompté plusieurs fois s'il a suivi plusieurs formations distinctes) ont pris part à des formations courtes sur les marchés à terme ces 6 dernières années.

¹¹¹ Par exemple, les serres (en verre ou tunnel plastique) peuvent être considérées comme un système de lutte contre les aléas climatiques. Néanmoins leur destruction par les orages de grêle, les fortes chutes de neige et les tempêtes vient régulièrement rappeler leurs limites.

¹¹² Le FNGRA a dans le passé accompagné certains investissements. Certaines collectivités territoriales ont développé des aides. A titre d'exemple, la région Midi-Pyrénées a mis en place des aides à l'installation de filets para-grêle en arboriculture, qui bénéficient aux agriculteurs organisés (ce qui exclut par exemple le raisin de table).

¹¹³ Certains se sont révélés peu concluants (canons à grêle et fusées anti-grêle). D'autres ont fait la preuve d'une relative efficacité et ont connu un certain développement, notamment en ce qui concerne la grêle et le gel : les "brise-vent" naturels ou artificiels, mis en place surtout dans l'ouest et le sud-est de la France, les filets para-grêle, les systèmes de lutte contre le gel (chaufferettes, feux, ventilateurs, dispositifs d'aspersion d'eau), surtout développés en arboriculture fruitière et dans certains vignobles.

¹¹⁴ Les assureurs assurent ces équipements (notamment les filets para-grêle). Par ailleurs, certains d'entre eux les prennent en compte dans la tarification de l'assurance récolte.

En outre, la formation des agriculteurs¹¹⁵ à la gestion de ces risques demeure en moyenne insuffisante¹¹⁶. De même, si de nombreux conseillers interviennent sur les exploitations (chambres d'agriculture, coopératives, négoce, centres de gestion, banques, assureurs...), la gestion des risques n'est pas au cœur des interventions. A l'inverse même, certains conseils (par exemple optimisation fiscale) peuvent conduire à des surinvestissements qui fragilisent les entreprises en cas d'accident climatique ou économique.

3. La cohérence des différents outils doit être améliorée

La mission a étudié les évolutions souhaitables des dispositifs actuels de gestion des risques. Elle propose leur mise en cohérence. Elle examine également des évolutions de la réglementation européenne (en saisissant l'opportunité du règlement omnibus¹¹⁷) pour mettre en œuvre des dispositions non encore opérationnelles.

Sans doute des approches très différentes des principes actuels de la PAC mériteraient d'être expertisées-mais ce n'était pas le champ d'action de la mission¹¹⁸. Ainsi, elle a examiné les « modèles » canadien¹¹⁹ et américain, qui recherchent une stabilisation des revenus et la résilience des exploitations. Le premier repose sur une épargne de précaution mutualisée ; le second donne priorité à l'assurance contre-cyclique, largement subventionnée et encadrée .

S'agissant des politiques nationales, la mission insiste sur l'importance de la prévention, de la contractualisation entre les opérateurs au sein des filières pour organiser le partage des risques de marché ou l'évacuation de ces risques de la filière par le recours aux marchés à terme, plus généralement de l'utilisation de ces derniers. Pour ce qui est de l'assurance, le calendrier ne permettait pas une évaluation approfondie des résultats de la réforme très récente du contrat-socle. La mission a cependant envisagé les améliorations possibles à court terme, et celles envisageables à moyen terme, en fonction du rythme de développement de l'assurance. Elle considère en tout état de cause que cet outil est sous-utilisé et justifie une politique volontariste.

La diversité des aléas agricoles ne permet pas de les traiter avec un instrument unique. Leurs impacts sont en outre très différents selon les filières, qui sont déjà dans des situations économiques très inégales. Au contraire des difficultés structurelles de compétitivité, les risques conjoncturels sont « réversibles ». Les mauvaises années alternent avec les bonnes (s'il n'y a plus que des mauvaises années il faut changer de production...).

¹¹⁵ En 2013, selon l'enquête sur la structure des exploitations agricoles conduite par le MAAF, 44 % des exploitants ont un niveau de formation, générale ou agricole, au moins égale au baccalauréat. Selon l'enquête emploi de l'INSEE, la proportion de bacheliers ou de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les exploitants agricoles est équivalente, en 2013, à celle des employés et seulement légèrement inférieure à celle des artisans, commerçants et chefs d'entreprises.

¹¹⁶ Les diplômés qui préparent à l'installation en agriculture (Bac Pro "conduite et gestion de l'entreprise agricole" et BTS Analyse conduite et stratégie de l'entreprise agricole -ACSE) sont peu orientés sur la gestion des risques climatiques, sanitaires ou économiques. Les référentiels de formation, qui viennent d'être rénovés ou sont en cours de rénovation, sont très axés sur l'"agro-écologie" mais ne font pas directement référence aux "risques" ni au pilotage des "accidents".

¹¹⁷ Projet de règlement omnibus par la CE du 14/09/2016 portant sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) et modifiant 4 actes de base de la PAC dont 1305/2013 sur la gestion des risques. Ce règlement doit faire l'objet d'un consensus en conseil des ministres puis passer au Parlement et au trilogue pour adoption à l'automne 2016 et entrée en vigueur au 1er janvier 2018.

¹¹⁸ Qui a noté que plusieurs États se posent les mêmes questions que la France (dont les Pays-Bas qui doivent évaluer en 2017 l'épargne multi-risques mise en place depuis 2004, la Pologne...).

¹¹⁹ Celui-ci comprend un programme « Gestion du risque de l'entreprise agricole », financé pour 3 Md\$ sur la période 2013-2018, et constitué de plusieurs étapes (agri-protection, agri-investissement, agri-stabilité et agri-relance).

Rapport

Ainsi, la mission distingue trois niveaux d'intervention :

- ◆ l'auto-assurance, autrement dit la prévention normale qui relève du gestionnaire d'entreprise agricole. Chaque exploitant, en fonction de ses arbitrages et de ses investissements, dispose de divers moyens techniques et économiques de gestion pour lisser les volatilités des prix et des volumes. La puissance publique peut intervenir en encourageant la formation, le conseil ou agir par le soutien à l'investissement si nécessaire. Fait partie de ce niveau une épargne de précaution défiscalisée à l'entrée, correspondant à la mise en réserve des bénéfices des bonnes années pour être mobilisée les mauvaises ;
- ◆ des assurances et des fonds pour les risques de moyenne importance ;
 - des assurances-récoltes, aidées par des financements européens, peuvent apporter une indemnisation appropriée ;
 - le FMSE qui permet l'indemnisation, et éventuellement la prévention des risques sanitaires, pour les animaux et les végétaux ;
 - un fonds de stabilisation du revenu constitué avec une épargne mutualisée, prélevée sur les DPB ;
- ◆ pour les risques exceptionnels et de grande ampleur, un Fonds de calamités, expression de la solidarité nationale, intervenant après tous les autres mécanismes. Par ailleurs, en cas de développement important de l'assurance, une réassurance publique pourrait s'avérer nécessaire, en contrepartie d'une diminution de l'aide à l'assurance.

3.1. Mettre en place un instrument de stabilisation du revenu

Conformément à la lettre de commande, la mission a étudié la possibilité de mettre en œuvre des mécanismes d'épargne de précaution et de stabilisation des revenus. Dans le cadre d'une future PAC réformée, une refonte des objectifs et des moyens de la gestion des risques devrait être envisagée. Une telle stratégie pourrait faire l'objet d'une mission préparatoire.

Sans attendre une éventuelle réforme, la mission propose, si possible dès la négociation en cours du règlement omnibus, une adaptation du règlement actuel, qui prévoit un instrument de stabilisation des revenus (ISR), pour en permettre la mise en œuvre effective. Par ailleurs, une épargne de précaution individuelle pourrait compléter utilement cette épargne collective afin d'inciter les agriculteurs qui ne seraient pas éligibles au dispositif du fonds de mutualisation à mettre en réserve une partie de leurs revenus.

3.1.1. Un fonds mutuel de stabilisation des revenus

L'article 39 du règlement FEADER (UE) 1305/2013 prévoit un instrument de stabilisation des revenus (ISR), sous la forme de participation financière à des fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus. Le financement est apporté par des cotisations des agriculteurs (la dotation publique initiale du fonds est interdite). L'aide (65 % des coûts admissibles) est accordée dans les cas où le revenu annuel moyen de l'agriculteur baisse de plus de 30 % (moyenne des trois années précédentes ou moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible). Les paiements effectués par le fonds de mutualisation doivent compenser moins de 70 % de la perte de revenu au cours de l'année où le producteur devient éligible au bénéfice de cette aide.

Un tel dispositif n'a été mis en place par aucun des pays de l'Union, et plusieurs conditions paraissent avoir été un obstacle, notamment :

Rapport

- ◆ l'aide ne peut être versée que lorsque les comptes annuels de l'exploitation sont arrêtés (excluant toute aide de trésorerie en urgence) ;
- ◆ le fonds doit faire l'avance intégrale des aides accordées avant perception des crédits européens ;
- ◆ 35 % du montant des aides restent à la charge du fonds de mutualisation ;
- ◆ la récurrence de plusieurs mauvaises années rend difficile l'atteinte du seuil de 30 % tel que défini par le règlement et réduit donc l'intérêt du fonds.

Dans le cadre de l'évolution du règlement communautaire, la France pourrait proposer de modifier les conditions d'établissement et de fonctionnement de l'ISR, pour permettre la création effective d'un fonds de mutualisation destiné à stabiliser les revenus en agriculture.

Le fonds serait financé comme suit :

- ◆ les exploitants agricoles (à l'instar du FMSE) seraient soumis à une cotisation de 50 € par an et par exploitation (soit un peu plus de 20 M€ au total) ;
- ◆ 5 % des DPB seraient également affectés à ce fonds (environ 350 M€ par an) ;
- ◆ le recours à l'emprunt avec prise en charge des intérêts par l'UE serait autorisé.

Dans ces conditions, le fonds pourrait faire l'avance des 65 % pour lequel il sera remboursé et prendre à sa charge les 35 % restant.

Le fonds serait structuré en une section commune et en plusieurs sections spécialisées couvrant une ou plusieurs filières de production distinctes.

Les sections spécialisées :

- ◆ proposeraient, dans leur champ d'activité, des programmes de stabilisation des revenus en cas de survenue d'aléas économiques ;
- ◆ proposeraient au conseil d'administration le montant affecté au fonds des cotisations ou des contributions des agriculteurs affiliés ;
- ◆ assureraient un suivi de leurs ressources financières et tiendraient leur comptabilité.

Elles pourraient accueillir les représentants du secteur aval de la filière qui souhaiteraient contribuer au fonctionnement du fonds, soit en apportant une contribution en fonds propres, soit en apportant une garantie d'emprunt.

La baisse de revenu pourrait être calculée par exploitation agricole, comme dans la procédure agriculteurs en difficulté, et comporter un audit de l'exploitation afin de déterminer les causes structurelles éventuelles de la baisse de revenu¹²⁰.

Le fonds pourrait également prendre en charge le soutien aux exploitations pour leur permettre de se restructurer ou se reconvertir.

Proposition n° 2 : Mettre en place, après modification du règlement communautaire, un fonds mutuel de stabilisation des revenus, alimenté par une épargne obligatoire assise notamment sur les droits à paiement de base (DPB)

¹²⁰ Un mécanisme indiciaire par filière ou par région pourrait également être utilisé, mais à ce stade sa mise en œuvre apparaît encore trop complexe.

3.1.2. Une mesure fiscale pourrait favoriser l'épargne volontaire

Le caractère cyclique du revenu des agriculteurs devrait permettre à certains d'entre eux d'épargner une partie du revenu les bonnes années afin de faire face aux années difficiles¹²¹. La mission propose ainsi un nouveau dispositif d'épargne de précaution volontaire, qui paraît d'autant plus opportun qu'il faciliterait l'acceptation de l'épargne obligatoire ci-dessus :

- ◆ cette épargne, défiscalisée à l'entrée mais fiscalisée à la sortie, serait ouverte aux agriculteurs imposés au réel ;
- ◆ le montant cumulé serait plafonné à 150 k€. En cas de non-utilisation au terme d'une période de 7 ans, le montant serait obligatoirement réintégré ;
- ◆ la totalité du montant déduit devrait être placée sur un compte bancaire bloqué.

Au-delà de ces modalités, deux hypothèses sont envisageables pour la mise en œuvre de cette mesure :

- ◆ dans l'hypothèse 1, préconisée par le CGAAER, l'épargne ne serait pas plafonnée annuellement et elle serait plus largement mobilisable qu'aujourd'hui, sachant que, à l'occasion de la réintégration, elle serait fiscalisée ;
- ◆ dans l'hypothèse 2, préconisée par l'IGF, l'épargne serait plafonnée chaque année à 30 % du revenu (résultat fiscal) de l'exercice (seuil en cohérence avec les autres outils de gestion des risques), afin à la fois de limiter le coût de la dépense fiscale et d'éviter le risque que certains agriculteurs, au motif de la déduction fiscale, n'épargnent (et ne bloquent) une part excessive de leur revenu, au détriment de leurs investissements, par exemple. En outre, l'utilisation de l'épargne serait conditionnée, comme dans la DPA actuelle, à des aléas.

Cette condition d'aléas serait en effet indispensable (le dispositif devrait être notifié comme un outil de gestion des risques dans le cadre communautaire afin d'assurer sa compatibilité avec le régime des aides d'État et serait à défaut encore plus fragile juridiquement). En outre, la libre utilisation en ferait un pur outil de pilotage du résultat imposable ; il ne s'agirait plus d'une épargne de précaution pour la gestion future d'un risque. Le risque de demandes reconventionnelles dans d'autres secteurs serait encore accru, alors que le dispositif existant est aujourd'hui justifié par le risque (climatique, économique,...) plus important dans le secteur agricole.

Proposition n° 3 : Mettre en place une épargne de précaution défiscalisée à l'entrée pour faire face aux années difficiles

3.2. Renforcer le FMSE

Le FMSE suscite un avis favorable des organisations professionnelles agricoles. Pour autant, la crise de l'influenza aviaire de 2016 a montré que ses financements ne permettent pas de faire face aux aléas sanitaires de grande ampleur -le règlement 1305/2013 interdit de verser des fonds publics pour constituer la dotation du fonds.

En outre, le transfert des budgets européens du FEAGA au FEADER a eu comme conséquence d'autoriser l'intervention de l'UE seulement à partir d'un taux de pertes de 30 %, ce qui semble antinomique avec une lutte sanitaire efficace -qui suppose une détection précoce et une élimination rapide. Or la perspective d'une possible non indemnisation retarde toujours les déclarations.

¹²¹ C'est le cas dans plusieurs pays, par exemple au Canada (agri-investissement), ainsi qu'en Nouvelle-Zélande. Dans ce pays, « l'Income Equalisation Scheme » permet aux contribuables dont le revenu est à plus de 50 % d'origine agricole de différer l'impôt pour le revenu épargné sur un compte spécial auprès de « Inland Revenue Department » (avec une rémunération de 3 %). Le dépôt doit être d'une durée entre 12 mois et 5 ans. Les revenus sont taxables l'année du retrait.

Rapport

Enfin, les indemnités interviennent lorsque la maladie est confirmée et non au stade de la suspicion, et ce malgré les contraintes subies par l'exploitant lorsque l'autorité sanitaire place son exploitation sous surveillance. Ceci diminue là encore la rapidité d'intervention et l'efficacité des programmes de lutte.

S'agissant des végétaux en particulier, le FMSE paraît être un instrument adapté pour prendre en charge la surveillance et la prévention des maladies et ravageurs des végétaux. A titre d'exemple, la section arboricole pourrait financer, si elle s'en donnait les moyens, ces actions de surveillance et de prévention (la sharka).

La mission a noté par ailleurs l'inadaptation de l'assurance à couvrir ces risques. Elle préconise donc d'étendre le périmètre du FMSE et de modifier le règlement 1305/2013.

Proposition n° 4 : Améliorer le FMSE en l'autorisant à percevoir des dotations publiques en capital et en rendant éligible au financement européen l'indemnisation des pertes de revenus à partir de 20 %

3.3. Développer la couverture assurantielle des risques

Dans la continuité de la loi de 2010, la mission réaffirme l'objectif de diffusion plus large de l'assurance pour protéger contre les risques de moyenne importance et limiter l'intervention du fonds des calamités agricoles.

3.3.1. Le statu quo ne serait pas optimal

Alors que la couverture assurantielle reste très partielle (cf. supra), l'indemnisation des pertes de recettes est essentielle pour la compétitivité de l'agriculture française face aux aléas.

Les événements de 2016 sont à cet égard un signal. La diminution des rendements (-6,1 % en volume)¹²² due aux intempéries a été amplifiée par une baisse des prix, du fait de la hausse des récoltes dans les autres pays. La valeur ajoutée brute a baissé de 13,7 % du fait d'une moindre diminution des consommations intermédiaires. Cette perte de recettes, au moment où les agricultures concurrentes ont au contraire bénéficié de récoltes abondantes, handicape la préparation de l'avenir et rend les exploitations françaises plus vulnérables.

Une plus large diffusion de l'assurance est nécessaire en outre pour que la mutualisation puisse s'effectuer entre les risques élevés et ceux moins élevés¹²³. Sans pour autant viser un taux proche de 100 %, un taux de couverture majoritaire est souhaitable. A titre de comparaison et dans un contexte différent, l'Espagne, qui a mis en place son système d'« assurances agricoles combinées » en 1978, connaît un taux de couverture qui varie, selon les secteurs, de moins de 3 % pour le fourrage à près de 90 % pour les fruits¹²⁴. Aux États-Unis, le taux de souscription est de près de 85 % des surfaces en grandes cultures (blé, maïs, soja, coton), et de 75 % des surfaces en fruits et légumes.

¹²² Comptes prévisionnels de l'agriculture (novembre 2016).

¹²³ Même si en principe les contrats sont, y compris les premiers, tarifés en vue de viser l'équilibre, un interlocuteur assureur a indiqué à la mission que la couverture de la totalité du territoire permettrait une diminution des primes de 10 %.

¹²⁴ Législation comparée. Sénat 2016. La couverture des risques en agriculture et les assurances agricoles.

Rapport

Les événements de 2016 pourraient se traduire par une meilleure acceptabilité, après une période où des agriculteurs étaient au contraire revenus à des contrats grêle¹²⁵. Il reste que le coût de l'assurance doit être aussi modéré que possible, et que l'État doit s'interroger sur la pertinence d'une subvention à une assurance aussi peu diffusée¹²⁶. La mission a distingué les propositions de court terme, qui pourraient être décidées au niveau national, dès l'évaluation du programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT) en juin 2017. Par ailleurs, elle préconise de préparer des orientations à moyen terme qui pourraient être décidées dans le cadre de la future PAC¹²⁷ pour laquelle la Commission vient de lancer une consultation.

3.3.2. Des mesures sont applicables à court terme

Il apparaît prioritaire de stabiliser le cadre juridique, de raccourcir les délais de publication des textes applicables et de versement des subventions et de renforcer l'information ; dans le même temps, l'administration doit mettre en place un réel suivi des contrats subventionnés.

3.3.2.1. Stabiliser le cadre juridique tout en accélérant les délais de publication des textes et en complétant ses lacunes

Proposition n° 5 : Stabiliser le contrat subventionné

Le dispositif actuel en trois niveaux est certes considéré comme complexe, mais il est désormais appliqué par l'ensemble des assureurs (certains d'entre eux viennent d'achever le passage des anciens contrats au contrat socle), après des développements informatiques importants et coûteux (chaque assureur disposait de son barème). Il importe donc à court terme de ne pas le remettre en cause.

Par ailleurs, il est souhaitable de stabiliser le taux de subvention sur une période pluriannuelle, afin d'éviter l'effet perturbateur d'une diminution, constaté dans le passé. Un décret pluriannuel pour l'assurance-récolte, présenté au CNGRA du 14 décembre 2016, fixe désormais le cadre réglementaire pour les trois prochaines années¹²⁸.

La mission a observé qu'un accroissement du taux de la subvention au-delà du taux de 65 %¹²⁹ ne paraît pas nécessaire. Il n'y a pas de consensus sur la cause de la faible diffusion de l'assurance : si certains considèrent que l'obstacle est le montant de la prime, d'autres affirment¹³⁰ que c'est le seuil de déclenchement qui conduit de nombreux agriculteurs à ne pas s'assurer en considérant qu'ils ne bénéficieront pas d'une indemnisation.

¹²⁵ La mission a relevé qu'aux Pays-Bas, la participation à l'assurance multirisque a doublé entre 2005 et 2015, et qu'elle a encore augmenté de presque 50 % en 2016, à la suite des fortes pluies et aux dégâts de grêle de juin. Toutefois, certains interlocuteurs ont à l'inverse indiqué à la mission que les agriculteurs pourraient considérer que l'événement extrême s'étant produit, il serait considéré peu utile de s'assurer à court terme.

¹²⁶ L'assurance-récolte est très peu diffusée dans des pays tels que l'Allemagne ou la Nouvelle-Zélande, mais l'État ne la subventionne pas.

¹²⁷ On peut noter que l'Allemagne s'interroge également sur une diffusion plus large de l'assurance.

¹²⁸ Décret n°2016-2009 du 30 décembre 2016 fixant les modalités de prise en charge des contrats d'assurance récolte pour les années 2016 à 2020.

¹²⁹ Ce taux est plus élevé que celui constaté dans plusieurs pays qui subventionnent l'assurance. Plusieurs chiffrages de prime et de recettes font aussi apparaître que pour les grandes cultures, la première ne représente qu'une part très limitée des secondes, faisant de la souscription d'un contrat d'assurance un choix possible, qui est comparé par les céréaliculteurs avec l'épargne du même montant.

¹³⁰ La demande d'abaissement du seuil semble portée notamment par les céréaliculteurs.

Proposition n° 6 : Accélérer les délais de publication des textes et de versement des subventions

Le décret annuel portant cahier des charges -et auquel le barème est annexé- doit être publié dans des délais plus rapides¹³¹. Le dépliant du MAAF sur l'assurance récolte est paru en octobre 2016. De même, l'arrêté définissant le taux de prise en charge des primes pour 2016 n'a été publié que le 30 décembre 2016. Or, les premières souscriptions interviennent à compter d'août de l'année précédente (cultures d'hiver). Cependant, l'arrêté de 2017 présenté au CNGRA du 22 février 2017 fixe le taux de subvention pour l'année 2017 plus en amont qu'auparavant.

Par ailleurs, la subvention devrait être versée par l'ASP plus rapidement, et non avec le décalage qui a été constaté, soit 14 mois pour la campagne 2015 et 8 mois pour la campagne 2016. Ce retard aboutit en outre à une distorsion de concurrence entre les assureurs qui préfinancent la subvention et les autres. Les contrôles ASP pourraient également être accélérés¹³².

Enfin, les évolutions de la politique publique doivent donner lieu à une communication anticipée¹³³ vis à vis des agriculteurs. Il en est de même pour l'information des assureurs sur les décisions administratives (irrigation...), qui ont une conséquence sur les garanties des contrats.

Proposition n° 7 : Compléter les lacunes du barème

Le barème, qui résulte d'une étude confiée par la DGPE aux CER et d'une concertation bilatérale avec des assureurs, n'est globalement pas contesté¹³⁴, malgré ses limites. Il est pour autant encore lacunaire¹³⁵ ou peu adapté à certaines réalités, ce qui conduit les assureurs à retenir pour certaines productions le prix de vente indiqué par l'assuré, dont est déduite forfaitairement une part de 17,8 %¹³⁶. Cette part forfaitaire (indépendante de la culture et de la région) n'est pas satisfaisante.

3.3.2.2. Mettre en place une communication et rendre visible la subvention

Alors que l'obstacle à la souscription d'une assurance semble largement culturel dans le monde agricole, l'utilité d'une gestion des risques, incluant l'assurance mais pas seulement, doit être fréquemment rappelée¹³⁷.

¹³¹ Le décret relatif à la campagne 2015 a ainsi été examiné par le CNGRA du 15 juin 2016. Le cahier des charges 2016 n'a été transmis définitivement que le 26 janvier 2017.

¹³² Au moment de la mission, des assureurs ont indiqué que l'ASP engageait certains contrôles portant sur l'année 2015.

¹³³ La mission a ainsi noté que les modifications apportées au dispositif en Italie (essentiellement élargissement des productions et des risques assurables) sont contenues dans le « plan assurantiel national » publié par le ministère de l'agriculture au plus tard le 30 novembre.

¹³⁴ Le barème est globalement cohérent avec les marchés, même si ces derniers ont baissé -et l'ajuster à la baisse dans ce cas aboutirait à une « double peine ». Les assureurs ont indiqué que peu de clients avaient choisi un barème supérieur. Ils ont signalé quelques erreurs qui conduisent à revoir les valeurs après parution officielle (en 2016).

¹³⁵ Par exemple sur certaines appellations viticoles importantes.

¹³⁶ Il en va différemment pour certaines productions (arboriculture, vigne...) pour lesquelles l'intermédiation de coopératives permet une assurance à hauteur de 60 % du prix de vente.

¹³⁷ Cf. 2.2.3.1 supra.

Proposition n° 8 : Renforcer l'information sur l'assurance récolte

Dans leur rapport annuel, certains assureurs considèrent qu'il revient à l'État de communiquer sur l'assurance-récolte dans la mesure où elle est subventionnée. A l'inverse, le ministère de l'agriculture rappelle que ce n'est pas son rôle (et il a déjà diffusé une plaquette sur l'assurance-récolte de même qu'il a indiqué à la mission préparer un document à destination des DDT).

La mission¹³⁸ considère que l'ensemble des acteurs (chambres, CER, assureurs, banquiers, syndicats, coopératives,...) doit contribuer à l'information des agriculteurs sur l'assurance-récoltes (y compris un rappel que la prime est une charge déductible). Il y va, en particulier, de l'intérêt bien compris des assureurs, qui devraient être les premiers à en faire la promotion. Cette communication pourrait porter y compris sur les modalités d'assurance aujourd'hui peu utilisées (assurance à l'exploitation, etc., cf. infra) et sur la responsabilité des agriculteurs en matière de prévention et d'adaptation au climat (cf. information sur les sinistres climatiques, sur les exclusions dans les polices d'assurance).

Proposition n° 9 : Rendre visible la subvention à l'assurance récoltes

Alors que la subvention est aujourd'hui fondue au sein d'une ligne « aides PAC » dans la déclaration TéléPAC, le libellé pourrait être modifié pour faire apparaître une ligne « subvention à l'assurance-récoltes ».

3.3.2.3. Améliorer le suivi des contrats d'assurance subventionnés

L'État a décidé de subventionner les contrats mais la mission a constaté qu'il n'a pas à ce stade mis en place les outils d'analyse de l'activité subventionnée. Les moyens d'expertise des services de l'État sur l'assurance-récolte en France apparaissent aujourd'hui très limités¹³⁹.

Or, d'une part il doit rendre compte dans le cadre des évaluations du PNGRAT (prévues en juin 2017 puis en juin 2019), d'autre part et surtout, il est indispensable, s'il veut être en mesure d'infléchir sa politique ne serait-ce qu'au regard du taux de diffusion limité, qu'il obtienne une transparence¹⁴⁰ sur l'activité ainsi encouragée et qu'il renforce ses capacités d'expertise.

¹³⁸ Qui a noté qu'en Espagne, le budget de promotion, géré par l'ENESA (entité du ministère de l'agriculture) en lien avec les organisations professionnelles agricoles et Agroseguero (pool d'assureurs) est de l'ordre de 850 k€ par an.

¹³⁹ En Italie, l'activité est moins encadrée qu'en Espagne, mais afin d'assurer l'absence de double financement entre l'assurance et les fonds de mutualisation, un système d'information dédié a été mis en place regroupant l'ensemble des mesures de gestion des risques. Ce système d'information est alimenté par l'ensemble des parties prenantes au dispositif de gestion des risques (entreprises d'assurance, consortium, groupes de défense, fonds de mutualisation).

¹⁴⁰ Cette transparence est peut-être handicapée aujourd'hui par le poids prédominant d'un des assureurs.

Proposition n° 10 : Analyser les données déjà disponibles

Les rapports annuels des assureurs sont transmis (en mars de l'année suivante) à la DGPE. Ils contiennent des informations agrégées sur les types de contrats souscrits (garanties), le nombre des contrats et les surfaces couvertes, les capitaux couverts, les montants de primes et les indemnités versées, donc les résultats techniques, le tout ventilé par catégorie de culture. Ils précisent aussi, le cas échéant, les points de satisfaction et les points d'amélioration. Des données sur la sinistralité devraient également être transmises à compter de 2018 (campagne 2017). L'analyse des rapports relatifs à 2016 (qui n'étaient pas connus de la mission à la date de conclusion de ses travaux) devrait ainsi permettre d'identifier les évolutions résultant de la mise en place du contrat socle¹⁴¹.

Par ailleurs, l'ASP (qui reçoit les demandes de subvention via TéléPAC) dispose d'états détaillés qui précisent, pour chaque contrat, le type de contrat, les natures de récolte, surfaces et capitaux couverts, les garanties subventionnables souscrites et le montant de la prime ou cotisation (totale et subventionnable). Les données relatives à la campagne (récolte) sont transmises par les agriculteurs à l'ASP via TéléPAC au plus tard le 30 novembre et sont utilisées pour l'instruction des dossiers. La DGPE a sollicité l'ASP et la CCR pour les synthétiser et les analyser.

L'ASP fournirait des extractions des données brutes, qui seraient agrégées et anonymisées. Dans le cadre de futurs développements informatiques qui seraient le cas échéant décidés par la tutelle, l'ASP¹⁴² a indiqué à la mission être en mesure d'analyser la variabilité du capital assuré par type de culture, en fonction de la localisation et du type de contrat (culture / exploitation). Elle pourrait de même analyser la part des contrats avec extension de garantie non subventionnable et la variabilité des cotisations subventionnables.

L'ASP n'étant pas en capacité d'effectuer des analyses assurantielles, la CCR pourrait analyser des données (tant celles détaillées transmises par l'ASP que celles contenues dans les rapports annuels des assureurs), afin d'obtenir des restitutions plus fines concernant tant les contrats que la sinistralité associée. La CCR a présenté à ce stade une facture, qui est en cours de discussion.

La mission a pris connaissance avec intérêt, lors d'une réunion avec la CCR, d'une modélisation engagée par celle-ci (depuis 2013) des pertes assurantielles dans le cadre de l'assurance climatique agricole, par extension des travaux effectués sur le régime des catastrophes naturelles¹⁴³. Elle préconise de mettre en concurrence la CCR¹⁴⁴, des prestataires privés ainsi que le SSP (service de la statistique et de la prospective du MAAF) pour que les pouvoirs publics disposent d'un tableau de bord leur permettant de dépasser le dialogue actuel avec les assureurs.

¹⁴¹ Parmi les points à analyser, la mission a noté par exemple l'extension des garanties (passées de 4 à 9), le passage à des contrats par groupe de culture ou encore la répartition entre contrats à la culture et à l'exploitation.

¹⁴² L'ASP affecte 3 à 4 ETP au suivi de l'assurance-récolte.

¹⁴³ La CCR (qui travaille à ce stade hors changement climatique) utilise les données Agreste (disponibles sur une durée de 26 ans pour les grandes cultures) et RICA (fermes de référence) ainsi que les prix de vente (FAO). Il lui reste à modéliser les vignes (prix très variables) et les fourrages (Agreste ne recense pas les rendements départementaux et le prix de vente est difficilement évaluable du fait de l'auto-consommation).

¹⁴⁴ Dont l'intervention serait sans doute critiquée par des acteurs de marché réassureurs ou assureurs, même si la réforme récente consistant à identifier une filiale concurrentielle (CCR Ré) est de nature à atténuer certaines critiques.

Proposition n° 11 : Accroître le nombre de données disponibles

La mission souligne l'intérêt d'identifier des données aujourd'hui non recensées (non prévues par le cahier des charges) qui mériteraient un suivi donc une réelle évaluation et permettraient le cas échéant de fonder une réforme à venir. Ainsi, certains interlocuteurs (y compris des acteurs de marché tels qu'assureurs et réassureurs) ont évoqué l'utilité qu'aurait une base de données des sinistres, par département et par péril afin de pouvoir analyser les données sur un temps long.

L'harmonisation des rapports annuels des assureurs doit également être renforcée (la mission a par exemple noté, outre une hétérogénéité, que le nombre des contrats vendus par catégorie du contrat-socle n'est pas indiqué). Il pourrait être souhaitable en outre de proposer aux assureurs de présenter leurs garanties non subventionnées (rachats de franchises, frais de resemis et replantation,...). L'identification des contrats « groupe » (contrats ouverts négociés par des coopératives,...) serait également utile, alors que l'activité en la matière paraît méconnue.

La mission s'est interrogée également sur la possibilité d'organiser une « remontée » d'informations depuis les DDT vers la DGPE, au moins lorsque les services déconcentrés le considèrent comme utile pour rendre compte de la situation et d'évolutions souhaitables. Actuellement, et comme pour le contrôle d'autres aides, il n'est pas prévu que les DDT transmettent d'éléments d'appréciation (autres que le bilan de la supervision) à l'administration centrale.

Enfin, à l'instar de ce qui a été mis en place pour les contrats d'assurance maladie complémentaire¹⁴⁵, les états de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui identifient peu l'assurance agricole par rapport à celle de l'ensemble des dommages aux biens, et ne distinguent pas l'assurance-récolte de celle des biens agricoles, pourraient être utilement complétés par des états nationaux spécifiques s'ajoutant à ceux prévus dans le cadre de la directive Solvabilité II, alors même qu'il est prévu que ces derniers soient réduits¹⁴⁶.

3.3.2.4. Développer la prévention et former à la gestion des risques

La prévention des risques n'est pas toujours prise en compte par les assureurs dans leur tarification¹⁴⁷. Ainsi, certains assureurs ont indiqué à la mission ne pas prendre en compte l'existence d'équipements faute d'être certains de leur utilisation (chaufferettes contre le gel, réserves pour irrigation dont l'utilisation peut être interdite par arrêté préfectoral...)¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Etude par la DREES à partir des données figurant dans des états APCR spécifiques.

¹⁴⁶ Ainsi, depuis le 1er janvier 2016, les organismes soumis à la directive Solvabilité II ne remettent plus l'état C4, issu du « compte-rendu détaillé annuel », qui détaillait les primes émises par catégorie d'opération, et qui permettait de distinguer la grêle des autres garanties afférentes aux dommages aux biens agricoles (catégorie 26 définie à l'article A.344-2 du code des assurances). Cet état ne permettait pas de distinguer l'assurance-récolte, dans la mesure où l'assurance-grêle peut aussi couvrir des serres, par exemple. Les autres états (notamment C1 qui sera remis sous forme d'état national spécifique) ne distinguent pas la garantie dommages aux biens agricoles du dommage aux biens professionnels (catégorie 25). En outre, les états C10 et C11 qui permettaient d'analyser les sinistres par exercice de survenance ne seront plus remis. La mission considère que l'assurance chiffre d'affaires, si elle se développait, mériterait aussi un suivi spécifique.

¹⁴⁷ Le conseil, que les assureurs peuvent pratiquer dans d'autres pays (par exemple en Nouvelle-Zélande) est lui aussi peu développé.

¹⁴⁸ La mission a noté de façon générale l'intérêt et la connaissance limités de la prévention chez les assureurs agricoles. Il n'existe pas ainsi de contacts entre ces derniers et les fabricants (ou distributeurs) d'équipements de prévention. La Fédération française de l'assurance ne s'est pas saisie de cet enjeu, comme elle l'a fait pour d'autres risques (sécurité routière, santé...).

Rapport

Or, la prévention des sinistres, dans la mesure où elle peut diminuer les aléas, peut permettre de réduire le coût de l'assurance. Il convient donc de l'encourager¹⁴⁹, alors même que certains équipements sont coûteux (filets para-grêle...) ¹⁵⁰. La subvention à l'assurance pourrait ainsi être conditionnée à la prise en compte de la prévention. C'est ce que la loi a déjà prévu par exemple, pour les contrats d'assurance maladie complémentaire « responsables » à partir de 2006¹⁵¹.

Ceci suppose au préalable une étude, associant la profession agricole, les fabricants et distributeurs d'équipements de prévention et, bien sûr, les assureurs, sur l'efficacité de la prévention (statistiques de sinistres...) ¹⁵² et son coût comparé aux sinistres évités.

Par ailleurs, les régions pourraient, dans le cadre des crédits d'investissement du FEADER, être incitées à subventionner l'acquisition de ces équipements de prévention¹⁵³.

Proposition n° 12 : Conditionner la subvention des contrats d'assurance à la prise en compte de la prévention dans la tarification, voire à l'exigence d'équipements de prévention. Objectiver les avantages et les limites des équipements de prévention dans des études partagées entre agriculteurs, équipementiers et assureurs

3.3.2.5. Encourager les expérimentations et organiser une évaluation rigoureuse

Face aux réticences de nombreux agriculteurs, aux incertitudes sur les risques, à la diversité des situations au sein du monde agricole et enfin à l'innovation dans l'activité assurancielles, il paraît souhaitable d'encourager les expérimentations et de les évaluer.

¹⁴⁹ En Italie, un plan de gestion des risques est établi dans chaque exploitation (plan individuel assurantiel, plan individuel de mutualisation et plan individuel de stabilisation des revenus). Outre leur rôle dans les procédures de demande d'aide et de contrôle de l'absence de double financement et de surcompensation, ces documents ont pour intérêt de formaliser la stratégie intégrée de gestion du risque définie à l'échelle de chaque exploitation.

¹⁵⁰ Le caractère obligatoire peut s'avérer nécessaire au regard du fait que la prévention pourrait être considérée par des assureurs comme réduisant leur activité (mais ceci est à nuancer ainsi un agriculteur qui acquiert un filet de protection contre la grêle ne s'assurera sans doute plus contre ce risque mais assurera le filet lui-même).

¹⁵¹ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004, arrêté du 8 juin 2006 pris en l'application de l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale et fixant la liste des prestations de prévention prévues à l'article R. 871-2 du même code (JO du 18 juin 2006).

¹⁵² L'effet des malus pourrait ainsi être analysé, ainsi que celui des exclusions (dates de semis, de récolte...).

¹⁵³ Les départements ne peuvent plus intervenir en agriculture depuis la loi NOTRe, sauf convention avec la région.

Proposition n° 13 : Encourager les expérimentations de l'assurance prairies

Plusieurs assureurs ne proposent pas d'assurance des prairies au motif que le risque conduirait à une prime trop élevée¹⁵⁴. Par ailleurs, d'autres, y compris parmi ceux qui proposent cette assurance, ont fait état du caractère encore insuffisant de l'indice sur le plan technique, qui ne rend pas encore pleinement compte de la réalité¹⁵⁵. Cependant, l'inclusion des prairies¹⁵⁶ dans l'assiette assurable améliorerait la mutualisation des risques. C'est ainsi qu'en 2016, le rapport S/C des prairies a été bien moindre que celui de la multirisques climatique.

Les expérimentations en cours doivent donc être poursuivies et encouragées, avec transparence¹⁵⁷. Certains des assureurs rencontrés par la mission ont fortement accru le nombre de leurs contrats en 2016. D'autres ont indiqué à la mission se préparer à proposer une telle couverture ; l'assurance prairies devrait se développer en 2017.

Proposition n° 14 : Inciter à une assurance à l'exploitation

Les contrats à l'exploitation sont très peu nombreux et concentrés dans la viticulture¹⁵⁸ (cf. supra). Or, la mutualisation entre cultures dans le cadre d'une assurance à l'exploitation permet une prime moindre¹⁵⁹. Cet avantage surpasse l'inconvénient du coût de l'expertise d'une assurance à l'exploitation.

Il paraît donc utile d'étudier la faisabilité d'une incitation à l'assurance à l'exploitation, au-delà de celle déjà prévue (la franchise dans le cadre du contrat-socle est de 20 % au lieu de 30 %). Celle-ci pourrait résulter soit d'un taux de subvention différencié soit d'un abaissement du % minimum de couverture de la superficie de l'exploitation (aujourd'hui 80 %¹⁶⁰). Un abaissement à 70 %, à l'identique de celui prévu pour l'assurance à la récolte, serait en outre une mesure de simplification.

Proposition n° 15 : Suivre attentivement les expériences d'assurance « chiffre d'affaires »

Cette assurance peut paraître répondre aux besoins exprimés par les agriculteurs de stabilisation de leurs revenus. Techniquement, elle présente l'avantage de mutualiser le risque de rendement et le risque de prix, donc pourrait être plus abordable. Accessoirement, la lourdeur de l'expertise de l'assurance récolte (l'expert doit se déplacer pour chaque déclaration de sinistre) est atténuée.

¹⁵⁴ Certains assureurs ont aussi indiqué à la mission que l'un des obstacles est la commercialisation en fin d'année n-1 ou début d'année n, alors que l'indemnisation ne sera déterminée qu'en fin d'année n.

¹⁵⁵ Le satellite ne peut pas mesurer le déficit de ration alimentaire (baisse de qualité des fourrages), de même que l'impact de l'excès d'eau (impossibilité de récolte alors que l'indice mesure une quantité d'herbe produite). Le comité d'évaluation des indices approfondit l'amélioration des composants de l'indice. Cette approche est novatrice en Europe, et l'une des évolutions envisagées est l'indemnisation forfaitaire de l'impossibilité de récolte.

¹⁵⁶ Les prairies permanentes représentent près de 10 millions d'hectares.

¹⁵⁷ Une concertation est ainsi mise en place par certains assureurs avec la profession.

¹⁵⁸ Il est vrai que les exploitations viticoles sont généralement monoculture.

¹⁵⁹ Certains assureurs ont indiqué à la mission que la diminution peut atteindre 30 à 40 % du fait de la mutualisation interne de l'assolement.

¹⁶⁰ Ce seuil résulte de l'observation que les exploitations comportent souvent une part de diversification et il a été considéré que 20 % peut correspondre aux productions particulières que l'agriculteur ne souhaite pas assurer.

Rapport

Il convient donc de laisser se développer les expérimentations, qui doivent permettre de mieux identifier les besoins de chaque filière, et d'aller au-delà des travaux conduits depuis plusieurs années, notamment par J. Cordier¹⁶¹. Ce dernier a mis en évidence l'intérêt de distinguer la production végétale, pour laquelle le risque porte sur le chiffre d'affaires (prix*rendement), et les productions animales, pour lesquelles le risque porte sur la marge (prix de vente – coût de production), et est donc largement lié à l'alimentation du bétail. Il convient également de distinguer le risque de perte de la production et celui de perte en capital (notamment dans l'arboriculture).

Pour autant, l'intérêt actuel pour l'assurance chiffre d'affaires peut être en partie le résultat des bas prix aujourd'hui. Or, elle ne peut couvrir contre des prix durablement bas. A l'inverse, en cas de remontée des prix, il n'est pas certain que les exploitants trouveraient le même intérêt à cette assurance. De plus, cette assurance ne peut intervenir que pour des produits dont les prix sont référencés sur les marchés à terme.

Ainsi, plusieurs réassureurs, qui aujourd'hui réassurent les tests en cours, sans visibilité particulière (en considérant qu'ils sont sans effet notable sur la « masse » de l'activité), ont fait part à la mission de leurs réticences vis-à-vis d'une activité qui est selon eux de type bancaire, la variation des prix n'étant pas prévisible. Outre qu'ils demanderont aux assureurs, si l'activité se développe, de leur présenter la structuration et la tarification de ces produits, ils souhaiteraient une garantie de l'État (cf. États-Unis où l'assurance chiffre d'affaires a été mise en place à une période où la volatilité était moindre).

Proposition n° 16 : Encourager des expérimentations pour les filières peu couvertes

Pour certaines filières, l'assurance ne peut manifestement pas être la solution principale. Ainsi, l'arboriculture ou les légumes appellent une étude par le ministère et la profession, en lien avec les assureurs, à partir du modèle économique de ces filières mais aussi de l'anticipation du changement climatique¹⁶².

La DGPE a ainsi indiqué à la mission qu'un groupe de travail sur l'assurance en arboriculture serait mis en place d'ici le mois d'avril. Il analyserait le modèle économique de la filière, et l'assurabilité en distinguant selon les productions (certaines sont stockables, d'autres sont périssables).

3.3.2.6. Améliorer la gouvernance

Proposition n° 17 : Conforter le CNGRA comme lieu effectif d'échange d'informations et de concertation

La mission ne préconise pas la création d'une agence de la gestion des risques en agriculture. Pour autant, afin de favoriser la prise en compte des avis de toutes les parties prenantes et d'enrichir les informations disponibles, il importe de dynamiser le CNGRA et d'en faire un lieu effectif d'échange d'informations et de concertation¹⁶³. Il devrait, en particulier analyser les rapports des assureurs et les données collectées (cf. propositions 10 et 11 supra).

Dans cette perspective, il pourrait être utile de réexaminer le fonctionnement du CNGRA. Des invités pourraient être associés, en tant que de besoin, aux réunions, par exemple les CER, Coop de France ou encore Euronext - voire l'ACPR.

¹⁶¹ Étude des risques de marché agricole en France (Jean Cordier, mai 2008).

¹⁶² Pour certaines filières à la commercialisation souvent locale, il peut y avoir compensation partielle d'une baisse des rendements liée à des événements climatiques par une hausse des prix.

¹⁶³ La mission a ainsi constaté que les constats et propositions d'évolution formulées par certains assureurs dans leur rapport relatif à 2015 (remis au printemps 2016) n'avaient pas donné lieu à discussion avec les tutelles.

Rapport

Pour autant et dans le même temps, l'articulation avec le régime des catastrophes naturelles¹⁶⁴, créé en 1982, doit faire l'objet d'un suivi attentif. Le changement climatique affectera les deux régimes, ce qui plaide pour des réflexions conduites en cohérence¹⁶⁵. D'ores et déjà et à titre d'exemple, certaines superficies agricoles peuvent être concernées par la prévention des inondations des zones aval (et particulièrement des zones urbaines). Or, elles ne sont ni assurables, ni indemnisées par le régime des catastrophes naturelles. Aussi, des études sont en cours sur un dispositif de solidarité (nationale ou entre les territoires amont et aval) pour l'indemnisation des conséquences d'un transfert d'exposition aux inondations¹⁶⁶.

La mission a aussi noté, parmi les exemples d'approfondissement souhaitables, la question du rôle des coopératives dans la souscription de l'assurance-récolte. Certains interlocuteurs assureurs ont fait part de leurs interrogations sur la compatibilité de contrats négociés par des coopératives, et ouverts aux agriculteurs coopérateurs, avec les règles relatives à l'intermédiation de l'assurance.

3.3.3. Des scénarios sont envisageables à moyen terme

En fonction des expérimentations, des réformes plus amples pourraient être décidées :

- ♦ soit parce que l'assurance ne se développerait pas suffisamment, et qu'il conviendrait alors d'en faire –si cette couverture s'avère effectivement efficace pour les assurés- une condition des aides publiques en réduisant dans le même temps l'intervention des fonds publics pour éviter que les agriculteurs ne privilégient l'indemnisation par le FNGRA ;
- ♦ soit au contraire parce que l'assurance se développerait, et qu'il serait alors possible (voire indispensable) de diminuer la subvention unitaire, mais qu'il pourrait s'avérer nécessaire à l'inverse de mettre en place une réassurance publique.

L'ensemble de ces réformes doit être envisagé dans le contexte des évolutions de la PAC telles qu'évoquées ci-dessus.

3.3.3.1. En cas de développement important de l'assurance

Il pourrait alors être nécessaire d'une part de diminuer la subvention, en la concentrant sur les risques extrêmes, d'autre part d'envisager si nécessaire une réassurance publique.

Proposition n° 18 : Simplifier les niveaux du contrat-socle et concentrer les subventions

¹⁶⁴ L'État propose une garantie illimitée, par la CCR -qui réassure ainsi 90 % du marché. Les assureurs cèdent la moitié des primes (« quote-part »). En outre, la CCR prend les extrêmes de la moitié conservée par les assureurs (« stop loss »).

¹⁶⁵ A titre d'exemple, il vient d'être décidé que le Fonds Barnier financerait une cartographie des risques. Il pourrait être opportun d'envisager la prise en compte de l'agriculture dans cette cartographie.

¹⁶⁶ Certains participants aux réflexions en cours ont proposé qu'une partie des primes d'assurance finance un fonds d'indemnisation. On peut noter que ces zones inondables (ou d'expansion des crues) ont une importance au-delà même de la production agricole, en termes de captation du carbone et de paysage.

Rapport

Si l'assurance se développe, la puissance publique pourrait à terme réduire le taux de subvention, sauf à ce que celle-ci devienne une composante importante de la future PAC¹⁶⁷. En effet, dans l'hypothèse d'un taux de couverture de 100 % de toutes les cultures (dont les prairies), la FFA a évalué les besoins pour le seul contrat socle premier niveau à 7 Md€ pour les capitaux et 0,7 Md€ en subventions.

Tableau 19 : Hypothèse d'un taux de couverture de 100 % pour le contrat socle premier niveau

	Surface (en millions d'ha)	Ferme France en M€ Capitaux	Franchise	Cotisations en M€	Besoins de subventions en M€ (taux de 65 %)
Contrat socle premier niveau	26	6 935	30 %	1 079	701

Source : FFA. Note de lecture : pour le contrat socle les capitaux mentionnés sont des hypothèses de travail de la FFA. La détermination des prix est laissée à la relation contractuelle entre assureur et assurés.

Le taux de subvention n'apparaît en tout état de cause pas discriminant : son relèvement de 35 à 65 % entre 2009 et 2010 ne s'est pas traduit par un nombre durablement accru des contrats.

La mission préconise donc de simplifier à terme l'assurance-récolte¹⁶⁸, en revenant à une assurance « coup dur », en cohérence avec le développement de l'épargne de précaution : l'étage intermédiaire à 45 % de subvention, qui a été demandé par les professionnels, et visait à faciliter la transition avec les contrats existants, pourrait être supprimé¹⁶⁹.

Proposition n° 19 : Une réassurance publique pour les risques catastrophiques pourrait s'avérer nécessaire

L'intérêt possible d'une réassurance publique avait été évoqué par le rapport Babusiaux, qui avait toutefois conclu au coût moindre du FNGCA¹⁷⁰. Plus récemment, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n°2010-874 du 27 juillet 2010 énonce en son article 27 que le gouvernement doit présenter un rapport sur « *les conditions et les modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole* ». Il n'y a pas eu de remise de rapport public.

Aujourd'hui, l'ampleur modeste de l'activité d'assurance agricole, dans un contexte par ailleurs de liquidités mondiales abondantes, rend la capacité de réassurance amplement suffisante, et son coût abordable. En outre, la réassurance publique en France concerne des assurances obligatoires (catastrophes naturelles, terrorisme).

Si une réassurance publique existe dans de nombreux pays (dont les États-Unis), en Europe elle n'a été mise en place qu'en Espagne. Ce système ayant été mis en place en 1978, à une époque où les capacités de réassurance étaient bien moindres, il n'est pas certain qu'une réassurance publique y serait considérée comme aujourd'hui nécessaire.

En revanche, si l'assurance se développait considérablement et si les capacités de réassurance s'avéraient insuffisantes, une réassurance publique pourrait devenir souhaitable – sous réserve de sa compatibilité avec l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁶⁷ En Espagne, la subvention de l'État a atteint 267 M€ en 2015, et s'y ajoute 57 M€ de subventions des communautés autonomes.

¹⁶⁸ Cette simplification pourrait avoir un effet d'allègement sur les effectifs nécessaires dans les DDT et à l'ASP.

¹⁶⁹ La confusion aujourd'hui constatée entre franchise et seuil de déclenchement pourrait ainsi être évitée.

¹⁷⁰ « *L'insuffisance des capacités mondiales du marché de la réassurance pour couvrir la totalité de l'agriculture française... Les effets pervers d'une intervention trop forte de l'État en réassurance* ».

L'objectif serait alors, sur le modèle catastrophes naturelles ou terrorisme, la couverture des risques extrêmes¹⁷¹. Afin d'exclure le scénario d'une majoration de leurs marges par les assureurs, les prix de l'assurance ainsi réassurée seraient alors encadrés (cf. encadrement des prix infra).

3.3.3.2. En cas de développement insuffisant de l'assurance

Si le bilan des démarches en cours et préconisées à court terme aboutissait à constater une couverture restant très lacunaire, il pourrait être envisagé –pour autant que l'évaluation de la couverture assurantielle établisse son utilité pour les assurés- que l'assurance soit une condition de certaines aides publiques.

A l'inverse, certaines demandes exprimées par des représentants de la profession ne peuvent pas être acceptées : ainsi, un abaissement à 25 % et a fortiori 20 %¹⁷² du seuil de perte permettant une subvention à hauteur de 65 % aurait un coût important¹⁷³, pour un effet aléatoire sur la diffusion. De même, les souhaits de certains interlocuteurs de la mission de majorer le taux de subvention à 85 % ou 90 % pour les assurés à l'exploitation ne peuvent pas non plus rencontrer l'accord de la mission.

Proposition n° 20 : Conditionner certaines aides publiques à la souscription d'une assurance

Aucun interlocuteur de la mission ne s'est déclaré favorable à une assurance obligatoire, et la mission constate effectivement qu'il ne s'agit pas d'une assurance de responsabilité civile, seul domaine où existent des assurances obligatoires. Pour autant, si l'assurance ne connaissait pas le développement souhaitable, il pourrait être envisagé de conditionner, comme en Espagne¹⁷⁴, ou encore en Pologne¹⁷⁵, l'éligibilité à certaines aides à la souscription préalable d'une assurance. Parmi les aides conditionnées à l'assurance, les aides directes (DPB) et les aides à l'installation seraient une priorité.

Cette assurance "quasi-obligatoire" devrait être abordable, donc minimale, au risque sinon de créer une « double peine » pour les agriculteurs à revenus modestes, qui ne recevraient ni indemnisation des assurances ni aide publique.

Proposition n° 21 : Étudier les modalités d'un encadrement des tarifs d'assurance subventionnée

En phase de démarrage, et alors que les assureurs font état d'un déficit, il n'a sans doute pas paru opportun d'encadrer les tarifs.

Pour autant, la mission note qu'une telle politique pourrait être d'autant plus justifiée –outre l'antisélection constatée dans le cas d'une couverture faible– qu'actuellement, la subvention dépend du tarif de l'assureur : elle est donc d'autant plus élevée que la prime l'est –avec un risque de contribuer à la marge de l'assureur.

¹⁷¹ Cette réassurance publique pourrait avoir en outre un effet modérateur sur les tarifs d'assurance.

¹⁷² Cf. propositions de Farm Europe « nouvelle stratégie pour des filières agro-alimentaires résilientes » (7 février 2017).

¹⁷³ Une diminution à 20 % conduirait à un accroissement de la prime chiffré selon les assureurs de + 30 à + 80 %.

¹⁷⁴ L'Espagne est ainsi le pays européen où l'assurance pour aléas est la plus développée, depuis 1978. Cette assurance est non seulement subventionnée mais aussi encouragée, et la concurrence avec les dispositifs publics d'indemnisation évitée, par la condition, pour le bénéfice des aides d'urgence ex-post, de souscription préalable d'une assurance pour la production touchée –mais dont le dommage n'est pas couvert en l'absence de ligne d'assurance disponible.

¹⁷⁵ En Pologne, l'aide de l'État aux agriculteurs touchés par le gel, la grêle ou les vents violents est réduite de moitié si l'exploitant ne peut prouver avoir souscrit préalablement une assurance.

Rapport

La mission a par ailleurs constaté que dans de nombreux pays, les pouvoirs publics interviennent en matière tarifaire (Espagne¹⁷⁶, États-Unis notamment, mais aussi dans une moindre mesure en Italie où il y a concurrence par les prix entre assureurs mais où l'État plafonne sa prise en charge¹⁷⁷). Plus récemment, la Pologne a prévu également un encadrement des tarifs¹⁷⁸.

Enfin, il existe pour les années qui viennent un risque de relèvement des tarifs¹⁷⁹. D'une part, plusieurs assureurs ont indiqué à la mission qu'ils allaient devoir les augmenter du fait de la sinistralité 2016 -qui va au demeurant induire aussi une hausse du coût de la réassurance. D'autre part, la directive Solvabilité II va impliquer un renforcement des fonds propres exigés pour la couverture de risques volatils comme les risques agricoles. Enfin, les revenus financiers qui pouvaient compenser des résultats techniques négatifs tendent à disparaître.

Il pourra donc s'avérer nécessaire que la puissance publique encadre les tarifs de l'assurance subventionnée -ce qui limiterait aussi certains frais d'assureurs en situation de concurrence par les prix. Une telle décision serait probablement à combiner avec une réassurance publique (cf. Espagne, États-Unis¹⁸⁰).

Certes, certains assureurs ont indiqué à la mission que chaque société est caractérisée par des taux de chargement spécifiques, de même que leur répartition du « portefeuille » ou encore les modalités de l'expertise. Pour autant, d'autres assureurs ont indiqué à la mission ne pas être défavorables à un tel encadrement, d'autant qu'ils considèrent le rapport S/P mauvais pour eux.

Cet encadrement pourrait en outre répondre à un objectif de mutualisation entre filières : l'État pourrait veiller à un plafonnement des tarifs des filières pour lesquelles l'assurance est aujourd'hui proportionnellement la plus coûteuse (arboriculture...).

Alternativement, une transparence pourrait être organisée : certains assureurs ont fait part à la mission de leur intérêt pour une intervention de la CCR comme « tiers certificateur ».

La mission propose que le CNGRA se saisisse de cette question et qu'une mission d'appui envisage les modalités d'un éventuel encadrement et d'une transparence¹⁸¹ des tarifs de ces assurances subventionnées, en concertation avec les représentants des assureurs.

¹⁷⁶ L'État en Espagne est au cœur du système. Il intervient pour superviser la relation assureurs/assurés au moyen d'un fort appui économique (subventions aux primes complétées par les communautés autonomes), d'une régulation du mécanisme d'assurance (les tarifs et les garanties sont fixés par les pouvoirs publics), de son contrôle (non-sélection des assurés par les assureurs) et d'un système de réassurance. La contribution des pouvoirs publics au coût des polices d'assurance correspond à un pourcentage du total du coût de l'assurance (risque, frais de gestion et réassurance) et consiste en une réduction du montant de la prime d'assurance pour l'exploitant. Cette contribution publique va jusqu'à 60 % en règle générale, et 90 % pour l'équarrissage.

¹⁷⁷ En Italie le montant de la prime subventionnable est encadré, sur la base du montant moyen constaté sur un territoire donné pour le couple production/risque.

¹⁷⁸ Courriel (11 janvier 2017) du conseiller agricole. Le Parlement polonais, dans le cadre de l'examen du projet de budget pour 2017, vient de voter une prise en charge par l'État des primes d'assurance payées par les agriculteurs contre les dégâts climatiques aux cultures et aux élevages pouvant aller jusqu'à 65 % de la prime annuelle payée. Il prévoit une dotation de l'ordre de 200 M€ dans le budget 2017 avec l'objectif d'une dotation de l'ordre de 370 M€ en 2020.

¹⁷⁹ Le tarif additionne une « prime pure », un « chargement » (frais de gestion y compris expertise variables selon les contrats mais que les études considèrent souvent d'environ 30 %) et la marge économique de l'entreprise. Des assureurs interlocuteurs de la mission ont indiqué viser un S/P de 80 %, en considérant que les 20 % se répartissent entre 5 à 10 % pour les distributeurs, 6 % pour la gestion des contrats et des sinistres et le reste soit 9 % si l'on retient 5 % pour la distribution, pour la réassurance.

¹⁸⁰ Aux États-Unis, la prime est fixée par l'État pour chaque type de contrat : toutes les compagnies d'assurance vendent une police donnée au même prix : la compétition se fait uniquement sur la qualité du service.

¹⁸¹ L'étude annuelle de la DREES sur les complémentaires santé pourrait servir utilement de référence. Depuis la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2009 (article 12), le Gouvernement a été chargé d'établir, chaque année, un rapport présentant la situation financière des organismes d'assurance complémentaire en santé.

D'autres mesures pourraient être envisagées pour diminuer les coûts de l'assurance, par exemple une mutualisation des développements informatiques¹⁸², ou encore l'intérêt d'une politique de lutte contre la fraude (au-delà des contrôles du contrat subventionné¹⁸³ tant par les assureurs que par les DDT et l'ASP).

3.4. Développer l'utilisation des marchés à terme

Le développement des marchés à terme pourrait permettre aux agriculteurs d'être mieux armés pour se protéger des effets négatifs d'une volatilité accrue des prix de marché. Différentes stratégies sont possibles : utilisation de l'information dans une négociation, couverture directe par les producteurs, contractualisation des relations commerciales au sein des filières, assurance chiffre d'affaires.

Elles supposent que différentes conditions soient réunies (produit coté représentatif, nombre d'intervenants, formation et information des acteurs, etc.).

Pour avancer dans l'appropriation de l'outil marché à terme par les professionnels, il convient de convaincre de l'intérêt de la démarche (fonctionnaires, responsables politiques et professionnels), de former largement¹⁸⁴ et d'organiser l'appui aux professionnels potentiellement intéressés (dont les interprofessions).

Les marchés à terme peuvent aussi être utiles à la contractualisation au sein des filières dans la mesure où il est généralement difficile voire impossible pour un industriel de s'engager auprès de son fournisseur (agriculteur) de manière ferme sur un prix pour une transaction à livraison différée¹⁸⁵. Un contrat signé entre deux opérateurs d'une filière peut alors préciser un certain nombre de dispositions (volumes livrés, qualité du produit, conditionnement, dates de livraison, modalités de fixation du prix¹⁸⁶), l'un des deux contractants se couvrant par recours à une couverture sur le marché à terme (contrat à terme, option).

La LFSS pour 2012 a ajouté « un rapport analysant comparativement les coûts de gestion et le niveau des prestations servies comparées aux cotisations versées des organismes de sécurité sociale, d'une part, des mutuelles et des organismes privés d'assurance complémentaire d'autre part ». La DREES s'appuie en partie sur les données recueillies par l'ACPR.

¹⁸² La concurrence a un coût, notamment en frais « d'acquisition », que ne connaît évidemment pas un système public ou para-public. C'est ainsi qu'en Espagne, l'organisation adoptée (pool d'assureurs Agroseguero qui fixe les contrats et les tarifs, recouvre les primes, et évalue les dommages) a permis que les coûts administratifs ne dépassent pas 5 % des primes. Ainsi, en cas de développement trop limité de l'assurance, un pool d'assureurs pourrait être envisagé. La France connaît plusieurs pools de co-assurance ou de co-réassurance (cf. pollution avec Assurpol, terrorisme avec GAREAT, nucléaire avec Assuratome...).

¹⁸³ Les assureurs ont indiqué à la mission que la fraude leur paraît un enjeu mineur (certains ont toutefois rappelé qu'ils retiennent un rendement enregistré en comptabilité et non pas un rendement déclaré qui pourrait être surestimé), et que le contrôle ne doit pas induire un coût disproportionné. Ils ont insisté sur le fait que la procédure de vérification de la conformité (des surfaces) à la déclaration PAC est lourde de leur point de vue, comparée au contrat antérieur. Enfin, ils ont signalé que le contrôle sur échantillon prévu par le cahier des charges n'a pas donné lieu, à la date de la mission, à communication de la liste des contrats constituant l'échantillon 2016. Et que le contrôle sur échantillon 2015 n'a été communiqué qu'en janvier 2017.

¹⁸⁴ La formation devrait en particulier bénéficier aux professeurs d'économie de l'enseignement supérieur agronomique, aux professeurs des lycées agricoles, aux négociants, aux transformateurs, aux agriculteurs et aux futurs agriculteurs.

¹⁸⁵ Il existe néanmoins quelques cas de figure où cela est possible. C'est le cas par exemple pour McCain ou encore les grands industriels de la chips qui négocient chaque année avec la grande distribution les volumes des produits et le prix auquel ils les livreront pour l'année à venir. Après cette première étape, les industriels se rapprochent de leurs fournisseurs (agriculteurs) pour négocier avant plantation les volumes et le prix des pommes de terre dont ils prendront livraison après récolte.

¹⁸⁶ Fixation du prix au comptant, ou à terme par référence aux indications du marché à terme, ou encore restant à fixer à l'initiative du vendeur mais selon des modalités précisées dans le contrat.

Rapport

La mission a pris connaissance des projets d'Euronext, qui paraissent devoir être encouragés. Euronext réfléchit à la mise en place de swaps sur un certain nombre de produits (orge de brasserie par exemple) avec garantie de bonne fin pour les intervenants sur le marché grâce à l'intervention d'un organisme de compensation. Le recours à ce nouveau service permettra d'évacuer le risque de la filière.

Les échanges d'Euronext avec les professionnels de l'agriculture doivent être favorisés. Il serait utile également d'étudier les complémentarités possibles entre marchés à terme et options d'une part, assurance du chiffre d'affaires d'autre part¹⁸⁷.

3.5. Développer la prévention

En matière de gestion des risques, en particulier climatiques, la prévention et la protection constituent la première forme de lutte contre les aléas.

La maîtrise technique de l'agriculteur joue un rôle déterminant dans la prévention des aléas naturels. Son accompagnement en matière d'information, de formation, notamment au sein des filières, est donc déterminant.

S'agissant de techniques telles que l'irrigation (avec création de lacs artificiels, retenues collinaires, réserves d'eau de faible dimension), le drainage, le bon usage des traitements phytosanitaires, elles doivent être encouragées, tout en étant conciliées avec les objectifs de protection de l'environnement.

L'amélioration des dispositifs de prévision météorologique et leur diffusion devraient permettre des progrès importants. De même, les innovations technologiques (« big data », drones, robots...) contribueront à la gestion des risques sur l'exploitation.

Sur le plan économique, la diversification des cultures et des variétés, quand les conditions climatiques et pédologiques le permettent, constitue souvent une stratégie efficace de limitation des aléas naturels. La polyculture élevage semble également être un modèle intéressant de par son autonomie et sa résilience.

Proposition n° 22 : Renforcer la formation initiale et continue et exiger dans les plans d'installation des jeunes agriculteurs un programme de gestion des risques de l'exploitation

Proposition n° 23 : Faire de la gestion des risques une composante importante de l'activité des organismes de conseil (chambres d'agriculture, coopératives, CER...) et encourager les collectivités territoriales à prendre en compte cette politique. Favoriser la négociation interprofessionnelle pour amortir les effets prix au sein des filières

Proposition n° 24 : Intégrer la prévention dans les dépenses du FNGRA et du FMSE, d'une part en prévoyant un budget d'actions préventives, d'autre part en étudiant la prise en compte de la prévention comme critère d'indemnisation

¹⁸⁷ La mission a constaté qu'Euronext et les assureurs n'entretiennent pas de contacts. Ils paraissent souhaitables. Les assureurs pourraient par exemple être invités au comité annuel des experts réuni par Euronext.

3.6. Adapter l'intervention de l'État

En fonction du développement des fonds et des assurances, il sera possible de réduire le champ du FNGRA. Certaines filières pourraient en sortir, comme cela a été le cas pour les grandes cultures (lorsque le taux de diffusion atteignait 27 %) et la vigne (15 %). Cette sortie pourrait le cas échéant être préparée par la mise en place de seuils d'intervention différents de ceux retenus aujourd'hui pour les filières pour lesquelles une assurance se développerait.

Les pertes de fonds resteraient en tout état de cause de la responsabilité d'un fonds public. Le FNGRA devra cependant continuer à couvrir les zones inondables du risque d'impossibilité de récolter, faute à rendre la prime déraisonnable.

A terme, la mission considère que la mise en place des nouveaux outils doit permettre la suppression de la DPI d'une part, des mesures conjoncturelles de crise telles que le dégrèvement de TFNB, les reports de cotisation MSA, le dispositif FAC, « année blanche », les mesures de chômage partiel, etc., d'autre part.

Proposition n° 25 : Revoir en fonction du développement des outils de gestion des risques le rôle de la couverture des calamités agricoles et des dispositifs de gestion de crise

CONCLUSION

La mission considère aux termes de ses travaux que les nombreux dispositifs de protection contre les risques existants, aux origines diverses, peuvent être optimisés et rendus plus cohérents. La clarification pourrait viser à identifier trois niveaux de protection, depuis l'auto-assurance jusqu'à des calamités agricoles recentrées sur les événements les plus exceptionnels.

Pour éviter des interventions de crise coûteuses pour les pouvoirs publics et qui pour autant ne satisfont pas les bénéficiaires, la mission propose de préparer dès aujourd'hui, dans la perspective d'une évolution de la PAC, la mise en place de mécanismes d'épargne de précaution, dont une épargne obligatoire financée notamment par redéploiement d'une partie des DPB.

S'agissant de l'assurance, la mission préconise pour le court terme une stabilisation du dispositif du contrat-socle, avec une meilleure information. Parallèlement, un réel suivi et une réelle évaluation doivent être organisés, permettant de fonder une réforme de moyen terme qui s'appuiera sur des données chiffrées, et le cas échéant sur des enquêtes. En fonction du rythme et de l'ampleur du développement de l'assurance, la réforme ultérieure pourrait être soit une obligation de fait de l'assurance, comme condition de certaines aides publiques (avec alors encadrement des tarifs), soit au contraire une diminution de la subvention unitaire, accompagnée à l'inverse de la mise en place d'une réassurance publique.

De façon générale, la prévention doit être une dimension à part entière de la politique de gestion des risques.

Au total, un schéma d'ensemble articulant de manière cohérente l'ensemble des outils devrait être mis en place à moyen terme, qui devrait permettre d'améliorer la résilience des exploitations face aux risques conjoncturels –sans pour autant suffire à résoudre les difficultés structurelles de l'agriculture française.

Tableau 20 : Articulation des principaux outils proposés

Outils	Court terme : sans attendre la réforme de la PAC (en s'appuyant le cas échéant sur le règlement omnibus)	PAC future
Prévention	Lors de l'installation : mise en place d'un programme de gestion des risques de l'exploitation Intégrer la prévention dans les dépenses du FNGRA et du FMSE Conditionner la subvention de l'assurance à la prise en compte de la prévention	
Auto-assurance Épargne individuelle	DPA/DPI (dispositifs existants)	Épargne volontaire Suppression de la DPI
Épargne collective	-	Épargne de précaution obligatoire financée à partir notamment des droits à paiement de base (FMSR)

Rapport

Outils	Court terme : sans attendre la réforme de la PAC (en s'appuyant le cas échéant sur le règlement omnibus)	PAC future
Assurance	Stabilisation du contrat socle Information Amélioration du suivi Encourager les expérimentations	Assurance comme condition de l'octroi de certaines aides publiques (dans le cas de développement insuffisant de l'assurance) Ou, si développement important, diminution de la subvention unitaire avec une réassurance publique
Régime des calamités Aides de crise	Dispositif existant	Recentrage du FNGRA sur les événements les plus exceptionnels Suppression des mesures conjoncturelles de crise (FAC, dégrèvement de TFNB...)

Source : Mission.

À Paris, le 14 avril 2017

VINCENT LIDSKY

Inspecteur général
des finances

GEORGES-PIERRE MALPEL

Inspecteur général
de l'agriculture

FRANÇOIS GERSTER

Inspecteur général de
santé publique vétérinaire

CAROLE MAUDET

Inspectrice des finances

FRANÇOIS-GILLES LE THEULE

Inspecteur général
de l'agriculture

MICHEL HELFTER

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

HERVÉ LEJEUNE

Inspecteur général
de l'agriculture