



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Retour d'expérience sur l'application du régime des calamités agricoles aux sécheresses sur prairies de 2019 et 2020

Rapport n° 21030 - P

établi par

Béatrice FRECENON

Inspectrice générale de l'agriculture

Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'agriculture

Avril 2021

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	5
INTRODUCTION	7
1. L'APPLICATION DU REGIME DES CALAMITES AGRICOLES AUX SECHERESSES SUR PRAIRIE DE 2019 ET 2020 : L'IMPASSE ?	8
1.1. Un contexte qui « perturbe » le débat sur la reconnaissance et l'indemnisation des sècheresses sur prairies	8
1.1.1. Les difficultés économiques du secteur de l'élevage pèsent sur les débats au CNGRA	8
1.1.2. Des mises en cause « sociétales » qui exacerbent les difficultés	8
1.1.3. Les décisions sur la reconnaissance de calamité agricole déterminent d'autres avantages financiers et pèsent sur la reconnaissance de la calamité	9
1.2. Des sècheresses répétitives qui interrogent l'intervention du FNGRA pour des évènements climatiques de moins en moins exceptionnels qui affectent les prairies	9
1.3. Le développement de l'assurance des prairies paraît plus difficile désormais.....	10
1.3.1. Le risque étant assurable, pourquoi le FNGRA continue-t-il d'intervenir ?	10
1.3.2. L'assurance des prairies couvre 1 % des surfaces concernées et ne croît plus	10
1.3.3. Le dépit des assureurs qui veulent cependant y croire encore	11
1.3.4. La position des parties prenantes : de la promotion de l'assurance à celle d'un nouveau Fonds de mutualisation	11
2. MODIFIER LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE POUR REDUIRE LES MALENTENDUS	14
2.1. Faire parler l'analyse technique en premier	14
2.1.1. Le zonage des sinistres et l'évaluation des pertes dans les zones sinistrées est aujourd'hui trop illisible	14
2.1.2. La grande hétérogénéité des dossiers départementaux présentés au CNGRA crée un risque d'iniquité	15
2.2. Aller vers un système indiciel de reconnaissance de la calamité	15
2.2.1. Le système indiciel mis en œuvre par les assureurs pour indemniser les pertes de production de fourrage est plus simple et plus fiable	15
2.2.2. Les professionnels semblent prêts à envisager un système indiciel	16
2.3. Ne plus indemniser les pertes de fonds	17
3. AU-DELA DE LA REVISION DU PROCESSUS DE RECONNAISSANCE, TRAITER LES AUTRES DIFFICULTES RENCONTREES.....	18
3.1. Les risques liés à des barèmes départementaux inadaptés.....	18
3.1.1. Etablissement du barème et complexité d'utilisation pour les calamités sur prairies	18
3.1.2. A l'étape de la reconnaissance, un barème mal ajusté peut nuire à l'éligibilité collective des zones demandées	18
3.1.3. Des barèmes non mis à jour ou sans application de la moyenne quinquennale amplifient l'incompréhension sur le sens et l'utilisation de la moyenne olympique	19
3.1.4. Des barèmes uniques sur un département aux rendements hétérogènes posent problème pour la reconnaissance de la calamité dans les zones les plus difficiles	19
3.1.5. La fiabilité des données sur les surfaces fourragères et sur le nombre d'animaux est questionnée	20
3.1.6. L'insuffisante implication des DRAAF dans l'harmonisation des barèmes	20

3.2. Envisager l'abandon de la référence au « DFO »	21
3.2.1. Le choix d'indemniser un déficit fourrager plutôt qu'une perte de production de fourrage complique exagérément le dispositif et sa compréhension	21
3.2.2. Entre souci d'équité, volonté de traiter la capacité de l'éleveur à nourrir ses animaux et nouvelles réalités, l'abandon de la référence au DFO doit être envisagée	21
3.3. A court terme, l'inutile contestation de la moyenne olympique	22
3.3.1. La moyenne olympique a un fondement juridique et « vertueux »	23
3.3.2. Vouloir « bricoler » autour de la moyenne olympique est illusoire, au moins à court terme	23
3.4. Des évolutions nécessaires des règles d'indemnisation pour faciliter une évolution du dispositif	24
ANNEXES	25
Annexe 1 : Lettre de mission.....	27
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	29
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	32
Annexe 4 : Liste des textes de référence	33
Annexe 5 : Reconnaissance et indemnisation des sécheresses sur prairies.....	35
Annexe 6 : Calcul du déficit fourrager	36
Annexe 7 : Détail du calcul de l'indemnisation individuelle	37
Annexe 8 : Tableau de comparaison des indices	38
Annexe 9 : Fiabilité de l'IPP	39

RESUME

Le dispositif d'indemnisation des sécheresses sur prairies par le FNGRA¹ est remis en cause par la profession agricole et par les assureurs. Du côté de l'administration aussi, notamment au sein des services instructeurs départementaux, de nombreuses critiques du dispositif actuel sont exprimées. Du côté de la profession agricole, dans un contexte de sécheresses successives de moins en moins exceptionnelles, une incompréhension s'exprime sur la manière dont sont reconnues les sécheresses sur prairies par le CNGRA² en raison du grand décalage qui apparaît souvent entre les « analyses terrain » validées par les CDE³ et l'analyse faite au niveau national. Du côté des assureurs, la possibilité d'indemnisation par le FNGRA en même temps que celle proposée par les contrats d'assurance, sur des bases différentes de reconnaissance et d'indemnisation des sinistres, est perçue comme un élément de blocage de tout progrès de l'assurance prairie qui reste marginale en surface. Enfin, du côté des services instructeurs locaux, le dispositif est perçu comme très chronophage, compliqué, décalé des réalités, avec le sentiment partagé aussi par de nombreux professionnels de « tout ça pour ça ? ».

Face à cette situation, en s'intéressant prioritairement aux moyens d'améliorer le dispositif à court terme (comment mieux gérer une éventuelle sécheresse sur prairie en 2021 ?), sans préjuger d'autres réformes plus profondes visant une réponse plus structurelle à des situations de moins en moins exceptionnelles, la mission présente les 6 recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : Stockage de l'eau et amélioration variétale

Les mesures de prévention quant aux dommages des sécheresses sur prairies, qu'il s'agisse de mesures d'adaptation ou d'atténuation, doivent être promues par le MAA. A ce titre les dispositifs de stockage de l'eau les mieux adaptés et l'amélioration du choix variétal pour les prairies doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Recommandation n°2 : Un cadrage national avant le démarrage des missions d'enquête

La mission considère que, dès le début de la procédure de reconnaissance, un cadrage national devrait intervenir en proposant un « pré-zonage » établi sur les critères d'analyses disponibles au niveau national. Ce pré-zonage serait adressé au CDE via la DDT. Le rôle du CDE sera, dans ce cadre, de proposer des « ajustements » que les résultats des missions d'enquête sur le terrain pourraient justifier.

Pour 2021, la mission recommande d'utiliser la méthode du faisceau d'indices au niveau national pour « pré-zoner ».

Pour 2022, dans la perspective d'harmoniser l'approche assurancielle et celle du CNGRA, en vue de la création d'un nouveau dispositif de prise en charge des risques climatiques, la mission recommande d'utiliser l'IPP (indice de pousse sur prairies / « indice Airbus ») comme outils de « pré-zonage ».

La mission juge utile que le « pré-zonage » proposé aux départements concernés soit accompagné d'une proposition de plan d'échantillonnage pour les visites des missions d'enquête.

Recommandation n°3 : Ne plus indemniser les pertes de fond

La mission recommande de ne plus prendre en charge au titre du FNGRA les indemnisations de pertes de fonds en cas de sécheresse sur prairies.

¹ FNGRA : Fonds national de gestion des risques agricoles

² CNGRA : Comité national de gestion des risques agricoles

³ CDE : Comité départemental d'expertise

Recommandation n° 4 : Des DRAAF plus actives pour l'harmonisation des barèmes

Les DDT doivent veiller à l'établissement de barèmes révisés régulièrement, ajustés et non uniformes au niveau départemental. Les DRAAF doivent réaliser l'harmonisation de ces barèmes au niveau régional et, au-delà, la question d'un barème national décliné localement est posée.

Recommandation n°5 : Abandon du DFO

Si la mission recommande l'abandon du déficit fourrager (DFO) comme base d'indemnisation des pertes liées à une sécheresse sur prairies, elle considère que ce ne peut pas être applicable dans le cas d'une sécheresse intervenant en 2021 compte tenu des délais d'« instrumentation » d'une nouvelle référence se substituant au DFO. En revanche, une nouvelle base d'indemnisation en lien avec l'évolution du dispositif de reconnaissance et l'utilisation de l'IPP doit être envisagé pour 2022.

Recommandation n°6 : Baisser le seuil d'éligibilité individuel et relever le niveau d'indemnisation

Pour faciliter l'acceptation de la réforme proposée, la mission propose de :

- . Abaisser le seuil d'éligibilité des 13%,
- . Relever le taux d'indemnisation au-delà de 30%,

La nature de l'exercice demandé (Retex) et le délai dans lequel la mission a dû être conduite n'ont pas permis une évaluation des surcoûts ou des économies auxquels ces recommandations peuvent aboutir. Si elles sont retenues, ce travail sera nécessaire pour paramétrer définitivement les adaptations au dispositif actuel.

Mots clés : Retex, calamités agricoles, FNGRA, sécheresse, prairies, assurance récolte

INTRODUCTION

A la suite des contestations des avis du Comité national de gestion des risques agricoles (CNGRA) du 18 février 2021 relatifs aux sécheresses sur prairie de l'année 2020, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a confié au CGAAER une mission de « retour d'expérience » (Retex) sur les conditions de reconnaissance et d'indemnisation par le FNGRA des sécheresses sur prairies des années 2019 et 2020 (voir lettre de mission en annexe 1).

Les missionnaires du CGAAER ont, dans le court délai imparti (2 mois), auditionné les membres du CNGRA et se sont rendus dans 3 départements pour lesquels des difficultés ont été rencontrées dans le traitement des dossiers pour les sécheresses sur prairies de 2020 : l'Allier (prise en compte partiel du dossier présenté par le département), la Haute-Vienne et le Cantal (rejet des dossiers de demande de reconnaissance présentés par ces deux départements en plus de celui du Lot).

L'analyse des traitements des sécheresses sur prairies intervenues en 2019 et 2020 par le CNGRA a permis d'identifier des difficultés qui, pour la mission, tiennent d'abord au processus de reconnaissance tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui qui est source d'espoirs, de frustrations et d'incompréhension puis de contestation par le niveau local qui incrimine la méconnaissance du terrain du niveau national (voir 2.).

Au-delà, de nombreuses modalités techniques du dispositif sont aussi critiquées, souvent à juste titre (voir 3.). Mais il faut aussi considérer que ces débats interviennent dans un contexte éminemment sensible pour les éleveurs de ruminants (voir 1.)

Les discussions de ces difficultés, avec toutes les parties prenantes, conduisent à envisager des réformes du dispositif des calamités agricoles pour la prise en charge des sécheresses sur prairies dans une perspective de court terme mais sans négliger les réformes de plus long terme qui peuvent se dessiner.

Dans le temps très court qui lui a été donné et compte tenu des délais importants qu'auraient demandé les études techniques complémentaires nécessaires à la complète expertise de certains points particuliers, la mission renvoie à des investigations supplémentaires, notamment sur les aspects budgétaires, pour préciser quelques points qui n'ont pas pu l'être dans le cadre du présent Retex.

1. L'APPLICATION DU REGIME DES CALAMITES AGRICOLES AUX SECHERESSES SUR PRAIRIE DE 2019 ET 2020 : L'IMPASSE ?

Les échanges avec les parties prenantes, qu'il s'agisse de la profession agricole, du secteur de l'assurance ou de l'administration centrale ou déconcentrée (voir la liste des personnes auditionnées en annexe 2) ont permis de mesurer que la difficulté dans laquelle se trouve le FNGRA pour l'indemnisation des éleveurs lors de sécheresses sur prairies est désormais dans une impasse. Les difficultés économiques auxquelles sont confrontées actuellement le secteur de l'élevage rend la perception de tout débat ou de toute décision assez sensible. Le Retex ne peut ignorer ce point, de même que la question de la « banalisation » des sécheresses sur prairies ou celle des limites atteintes par l'assurance prairies qui ne permettent pas d'envisager, dans le présent contexte, son développement bien au-delà de la situation actuelle très fragile.

1.1. Un contexte qui « perturbe » le débat sur la reconnaissance et l'indemnisation des sécheresses sur prairies

Le débat sur la reconnaissance et l'indemnisation des sécheresses sur prairies par le CNGRA s'inscrit dans un contexte particulier de plus en plus prégnant. En effet, implicitement ou explicitement, sont importées dans ce débat, déjà parfois difficile à objectiver selon les règles actuelles, des considérations qui « perturbent » l'application normale de la réglementation établie pour des événements climatiques exceptionnels.

1.1.1. Les difficultés économiques du secteur de l'élevage pèsent sur les débats au CNGRA

Au-delà des seuls enjeux de reconnaissance et d'indemnisation des déficits fourragers liés aux sécheresses, les difficultés rencontrées par le CNGRA dans la gestion des dernières sécheresses sur prairies sont révélatrices aussi des problèmes plus généraux des filières d'élevage, spécialement dans les régions d'élevage traditionnelles. Pour ces filières en difficulté, les indemnisations au titre des calamités représentent des montants significatifs (159 Millions d'euros pour la sécheresse 2018 et 115 Millions d'euros pour la sécheresse 2019) alors que le revenu des éleveurs est un des plus faible du monde agricole.

Il s'en suit que les indemnisations des sécheresses sur prairies par le FNGRA revêtent des enjeux économiques importants et une urgence à traiter la question qui ne permettent pas toujours un traitement « à plat » des dossiers, en particulier au niveau local.

1.1.2. Des mises en cause « sociétales » qui exacerbent les difficultés

A côté des difficultés économiques du secteur de l'élevage, en particulier de l'élevage bovin et ovin traditionnel, les éleveurs sont aussi très sensibles aux mises en cause dont est l'objet leur activité.

En effet, les discours qui encouragent la baisse de la consommation de viande, ceux qui mettent en cause les pratiques d'élevage au nom du bien-être animal, ceux qui tendent à empêcher les aménagements hydrauliques, en particulier les retenues d'eau pour l'irrigation, le sentiment que les viandes importées de l'étranger, au nom des accords multilatéraux, ne sont pas soumises aux mêmes obligations de qualité, sont autant de sujets d'incompréhension et de tensions mal vécus qui accentuent le sentiment d'être maltraités quand vient une difficulté supplémentaire qui porte atteinte au revenu.

1.1.3. Les décisions sur la reconnaissance de calamité agricole déterminent d'autres avantages financiers et pèsent sur la reconnaissance de la calamité

Comme pour les autres reconnaissances de calamités par le CNGRA, la reconnaissance des « sécheresses sur prairies », en particulier le zonage correspondant, induit d'autres avantages financiers possibles non négligeables (aides régionales et/ou départementales, dégrèvement de TATFNB, exonérations de cotisations sociales...).

Ces avantages sont déclenchés sur la base des décisions de reconnaissance du sinistre et en particulier du zonage qui est réalisé à ce stade et des taux de perte retenus dans les zones reconnues sinistrées. Dès lors, l'enjeu des débats au sein des CDE, pour la présentation des dossiers de reconnaissance au CNGRA, dépasse la seule question des indemnisations par le FNGRA. Il pousse à définir des zones à reconnaître par le CNGRA les plus importantes possibles, avec des taux de perte là aussi les plus importants possibles pour optimiser l'indemnisation des agriculteurs dont certains ne seront pas indemnisés par le CNGRA, car ils ne rempliront pas ses critères d'indemnisation individuelle, mais qui auront quand même accès en définitive aux aides locales, à l'exonération de TATFNB ou des cotisations sociales. Ces enjeux « en cascade » conduisent ainsi à diluer les analyses techniques des dossiers discutés en CDE.

Notons aussi que la mise en œuvre des exonérations de TATFNB par les services fiscaux est considérée dans certains départements comme assez laxiste et mériterait un encadrement mieux défini.

Afin de remédier à ces pressions sur la reconnaissance, la mission considère que la révision de la procédure de reconnaissance proposée en 2. est de nature à les réduire.

1.2. Des sécheresses répétitives qui interrogent l'intervention du FNGRA pour des événements climatiques de moins en moins exceptionnels qui affectent les prairies

Les années 2018, 2019 et 2020 (mais déjà en 2015) ont été marquées par des sécheresses sur prairies, avec cependant des différences quant aux régions concernées et à l'intensité de ces sécheresses. Ce ne sont cependant pas toujours les mêmes régions ni les mêmes éleveurs qui ont été touchés. On ne peut donc pas retenir l'idée de sécheresses généralisées répétitives. Pour certains éleveurs qui subissent une succession de sécheresses⁴, des difficultés majeures dans la gestion de leur entreprise se posent et suscitent des attentes importantes quant aux indemnisations au titre du FNGRA. Pour eux, des sécheresses successives doivent être indemnisées successivement : « à dommage égal, indemnisation égale ».

Or le régime des calamités agricoles existe pour indemniser des dommages exceptionnels⁵. **La répétition des sécheresses ces dernières années dans certaines régions peut conduire à considérer qu'elles ne sont probablement plus exceptionnelles, sur une base décennale, avant même de débattre de la « moyenne olympique »⁶ qui détermine l'« exceptionnalité » des dommages pour le zonage et l'indemnisation et qui concentre davantage les critiques⁷.**

⁴ Dans le département de l'Allier, par exemple, on note des « sécheresses fourrage » en 2015, 2016, 2018, 2019 et 2020 soit 5 années sur 6.

⁵ L'aléa climatique doit être exceptionnel ; il est apprécié sur la base des données de Météo-France, le délai de retour devant être supérieur à 10 ans.

⁶ Moyenne des 5 dernières années en excluant la meilleure et la moins bonne des années.

⁷ Tous les syndicats agricoles et l'APCA dans leurs courriers au ministre à la suite du CNGRA du 18 février 2021, qui a exclu 3 départements (Cantal, Haute-Vienne et Lot) de la reconnaissance en raison d'un déficit fourrager estimé inférieur à 30% en application

Le risque que la répétition des sécheresses sur prairies retire à ces événements climatiques leur caractère exceptionnel est bien compris des organisations professionnelles tant au niveau national que sur le terrain quand elles présentent la situation comme « structurelle » et non plus exceptionnelle. Il reste néanmoins important que chacun aille « au bout du raisonnement » en ne considérant pas la moyenne olympique sur 5 ans comme intrinsèquement responsable du blocage du système. Il appartient aux services déconcentrés comme aux organisations professionnelles d'assurer sans relâche cette pédagogie au plus près du terrain, auprès des exploitants.

1.3. Le développement de l'assurance des prairies paraît plus difficile désormais

Les dommages sur prairies à la suite d'une sécheresse sont assurables. Mais ils sont aussi indemnisables par le FNGRA pour les agriculteurs qui ne sont pas assurés.

1.3.1. Le risque étant assurable, pourquoi le FNGRA continue-t-il d'intervenir ?

L'article L 361-5 du CRPM indique que « *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 budget, notamment en raison d'un taux de diffusion suffisant de ces produits au regard des biens concernés* ».

L'arrêté du 29 décembre 2010 fixe la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du FNGRA, risques qui sont en conséquence exclus de toute indemnisation par le FNGRA. Qu'il s'agisse des pertes de récoltes ou de fonds, les risques climatiques sur prairies ne figurent pas dans cette liste et sont donc indemnisables par le FNGRA parce que « considérés » comme non assurables en raison d'un taux de diffusion insuffisant de l'assurance.

1.3.2. L'assurance des prairies couvre 1 % des surfaces concernées et ne croît plus

Conformément à la demande des pouvoirs publics, dans le cadre du contrat socle commercialisé en 2016, les assureurs ont développé des assurances couvrant les pertes de fourrage sur la base d'indices développés à l'aide d'images satellitaires⁸.

Le développement de l'assurance récoltes sur prairies paraît aujourd'hui assez compromis avec seulement 1 % des surfaces assurées et une baisse des surfaces assurées de l'ordre de 30 % entre 2019 (170 000 ha) et 2020 (120 000 ha) après une progression régulière entre 2016 et 2019. Les surfaces assurées en 2021 devraient être encore bien inférieures.

de la « moyenne olympique », y dénoncent un système qui n'est plus adapté aux phénomènes climatiques intenses qui frappent de manière régulière les exploitations agricoles.

⁸ Ces indices sont basés sur le principe d'une estimation de la production à partir de données exogènes à l'exploitation. L'éligibilité à un soutien public (dans le cas présent via le FEADER⁸) de ces assurances est subordonnée à la validation technique de la fiabilité de l'indice par un comité ad hoc, conformément aux lignes directrices de la Commission européenne relatives aux mesures de gestion des risques.

1.3.3. Le dépit des assureurs qui veulent cependant y croire encore

L'intervention du FNGRA pour un risque assurable est perçue comme une « anomalie », notamment par les assureurs qui y voient l'impossibilité de développer l'assurance prairies et la cause de l'impasse actuelle.

Ainsi, l'Etat subventionne à 65 % les primes d'assurance pour en faciliter la diffusion mais, dans le même temps, il entretient un dispositif d'indemnisation via le FNGRA qui n'incite pas à l'assurance. D'un côté l'agriculteur peut être indemnisé à hauteur de 28 % de son déficit fourrager par le FNGRA sans cotisation particulière alors que, de l'autre, il doit payer une prime d'assurance pour être indemnisé de ses pertes de production d'herbe, certes à un niveau supérieur à celui du FNGRA mais avec application d'une franchise. En définitive, peu d'éleveurs ont choisi de s'assurer, d'autant que dans certains cas, pour les sécheresses sur prairies en 2019 et 2020, des éleveurs ont pu être indemnisés par le FNGRA, alors que certains qui étaient assurés n'ont pas été indemnisés par les assureurs en raison de bases de déclenchement différentes des indemnités. Dès lors, la motivation pour l'assurance a fortement diminué même si les assureurs ont, dans certains cas, fait des gestes commerciaux de manière à corriger cette situation.

En raison de ces difficultés à diffuser l'assurance prairie, ainsi que des très mauvais résultats techniques en 2019 et 2020 (taux de sinistres/cotisations de l'ordre de 300 %), les principaux assureurs se sont retirés du marché pour 2021. Ils ont résilié les contrats (AVIVA) ou ont cessé toute commercialisation de nouveaux contrats (GROUPAMA et PACIFICA), sans exclure de relancer leur proposition commerciale si une meilleure articulation entre les calamités et l'assurance était trouvée.

Même si l'assurabilité du risque est questionnée, les assureurs considèrent que la période de référence est encore trop courte (5 ans depuis 2016), alors qu'elle devrait s'apprécier sur une durée plus longue (10-15 ans) selon eux.

1.3.4. La position des parties prenantes : de la promotion de l'assurance à celle d'un nouveau Fonds de mutualisation

Les professionnels demandent tous une réforme profonde du dispositif des calamités agricoles mais ils n'ont pas présenté à la mission une proposition très construite alternative au dispositif actuel.

Entre le rejet pur et simple a priori d'un dispositif assurantiel (Coordination Rurale et Confédération Paysanne) et la défense d'une solution mixte évoluant vers l'assurance, dans un premier temps (FNSEA, JA, APCA et assureurs), les organisations syndicales semblent se retrouver sur l'idée d'une réforme profonde qui aboutirait à la création d'un fonds de mutualisation permettant d'indemniser des dommages répétés.

Tous ont aussi insisté sur la nécessité de mesures d'accompagnement et de prévention pour réduire les effets des sécheresses, en particulier mieux gérer la ressource en eau, en la stockant autant que possible. Certains ont insisté aussi sur les progrès à réaliser sur le plan génétique et le choix des variétés pour les prairies afin de rendre celles-ci moins sensibles aux sécheresses qui sont le résultat de manque de précipitations et de températures très élevées, nuisant in fine non seulement à la quantité mais également à la qualité de la nourriture fournie aux animaux.

- De la promotion du système assurantiel ...

Pour répondre au besoin de mutualisation du risque climatique en agriculture, dans la « Consultation élargie sur la gestion des risques climatiques » organisée en 2020 par le MAA, le groupe de travail

« amélioration et articulation des outils de gestion des risques climatiques » «...recommande de viser à terme, que le soutien public se concentre sur un outil de mutualisation unique par groupe de cultures pour les pertes de récolte d'une part et les pertes de fond d'autre part, pour des raisons de lisibilité des dispositifs de soutien et de cohérence.»

S'agissant des prairies, les parties prenantes « considèrent que le régime des calamités entre en concurrence avec le dispositif d'assurance multirisque climatique, en particulier pour les pertes de récolte situées entre 30 et 45%, et que le fonctionnement actuel des calamités agricoles ne donne pas satisfaction... Comme pour les grandes cultures, la viticulture et les légumes d'industrie, le dispositif des calamités agricoles conserve en revanche toute sa pertinence pour couvrir les pertes de fond... A l'inverse, l'assurance prairie est perçue par la majorité des parties prenantes ayant participé au groupe de travail comme un dispositif satisfaisant, même si pouvant être amélioré... dont le développement doit être promu ».

Concernant les pertes de récoltes sur prairie, le groupe de travail « recommande ainsi de fixer l'objectif de basculer à terme... sur l'assurance comme unique outil subventionné de mutualisation du risque, et de conserver d'ici-là, durant une phase transitoire, la coexistence entre l'assurance prairie subventionnée et un dispositif des calamités agricoles profondément remanié ... A très court terme, s'il n'était pas possible d'améliorer la cohérence entre les modalités d'indemnisation du régime des calamités agricoles et celles de l'assurance récolte, certaines parties prenantes souhaitent la fin de l'exclusion du bénéfice du régime des calamités agricoles pour les agriculteurs ayant souscrit une assurance pour la culture sinistrée. Néanmoins, modifier le code rural pour introduire une telle éligibilité implique, d'après les textes réglementaires, de prévoir une indemnisation supérieure au titre du régime des calamités agricoles pour les exploitants assurés ... A court terme et dans la mesure du possible dès le début d'année 2021 pour le traitement des éventuelles sécheresses sur prairies qui interviendraient en 2020, les parties prenantes souhaitent fixer comme orientation de remédier aux problèmes d'articulation entre le régime des calamités agricoles et l'assurance prairie. Cela suppose une refonte du fonctionnement des calamités agricoles concernant la sécheresse sur prairie, afin que l'indemnisation soit calculée sur la base de taux de pertes identiques (ou du moins aussi cohérents que possibles) avec ceux utilisés par l'assurance prairie ».

- ...à un nouveau Fonds de mutualisation...

Plus récemment, les organisations agricoles semblent toutes converger vers une autre solution que l'assurance ou en complément de l'assurance pour certains : la création d'un nouveau Fonds de mutualisation.

D'une part, les réflexions présentées en conclusion du groupe de travail n'étaient déjà pas partagées par la Confédération paysanne. Dans son courrier au ministre, à la suite de la réunion du FNGRA du 18 février 2021, il est écrit : « ...Le dispositif envisagé à l'issue des groupes de travail organisés par votre ministère pour répondre à l'enjeu de l'indemnisation des pertes climatiques en 2019, consistant en une couverture assurantielle privée par groupe de culture, n'est pas adapté. Cela fait près de 15 ans que les assurances existent et n'arrivent pas à se développer au-delà de ceux qui en ont les moyens ». D'autre part, lors de leur audition par la mission, la FNSEA, les JA et l'APCA n'ont plus insisté sur l'assurance comme solution au risque de sécheresse sur prairies mais ont défendu l'idée d'une réforme basée sur une approche mutualisée du risque, une sorte de « pool » associant l'Etat, les assureurs et les agriculteurs pour avoir un outil adapté au changement climatique.

L'idée de la mise en place d'un Fonds de mutualisation pour les sécheresses sur prairies (pour ne parler que de ce risque) paraît donc partagée aujourd'hui par tous les syndicats agricoles et l'APCA. Cela étant, bâti pour faire face à un risque de moins en moins aléatoire et qui, au fil du temps deviendrait un risque certain et ne serait donc plus un risque, ce Fonds de mutualisation apparaît davantage comme un dispositif de soutien à l'élevage pour accompagner les transitions, qu'un dispositif de gestion du risque régi par les règles actuelles, notamment au niveau communautaire... Cela étant, la mission a pu comprendre, en lien avec les travaux du député Frédéric Descrozaille sur le développement des assurances récoltes qu'une proposition de réforme plus générale du dispositif de gestion du risque climatique pourrait être présentée sur les bases suivantes :

- . Pour des pertes de production inférieures à 20 %, la prise en charge du risque par l'agriculteur,
- . Pour des pertes entre 20 et 50 % (à définir), l'intervention de l'assurance qui serait subventionnée dans les conditions prévues par le règlement omnibus,
- . Au-delà, l'intervention d'un fonds d'indemnisation financé par la profession (qui accepterait de financer plus qu'elle ne le fait actuellement pour le FNGRA) et l'Etat au titre de la solidarité nationale.

En conséquence, la mission, en proposant ses recommandations sur les adaptations possibles des conditions d'intervention du FNGRA en cas de sécheresse sur prairies, prend en compte ces possibles évolutions, en particulier la meilleure articulation souhaitée entre l'assurance et le FNGRA quant aux outils utilisés pour l'identification (zonages) et la mesure du sinistre.

- ***...et des mesures d'accompagnement pour mieux prévenir les dommages (stockage de l'eau et amélioration génétique)***

Certaines parties prenantes ont beaucoup insisté sur la fragilité des dispositifs existants ou ceux qui peuvent être proposés dès lors que les effets du changement climatique seront importants et durables en matière d'élevage compte tenu de ses effets sur les prairies.

Pour eux, il est urgent et indispensable d'investir dans la prévention dans deux domaines : d'une part, les aménagements hydrauliques pour stocker l'eau afin de pouvoir l'utiliser en période sèche et, d'autre part, la génétique pour disposer de variétés fourragères plus résistantes au stress hydrique et élargir les choix variétaux afin de mieux prendre en compte le stress hydrique et les températures plus élevées sur certaines périodes ainsi que l'allongement des périodes de sécheresse.

Recommandation n°1 : Stockage de l'eau et amélioration variétale

Les mesures de prévention quant aux dommages des sécheresses sur prairies, qu'il s'agisse de mesures d'adaptation ou d'atténuation, doivent être promues par le MAA et portées de façon claire par l'Etat comme une politique prioritaire auprès de ses représentants sur les territoires. A ce titre, les dispositifs de stockage de l'eau les mieux adaptés et l'amélioration du choix variétal pour les prairies doivent faire l'objet d'une attention particulière.

2. MODIFIER LE PROCESSUS DE RECONNAISSANCE POUR REDUIRE LES MALENTENDUS

Précipitation, optimisation, espoirs d'indemnisation, frustrations et, à l'arrivée, incompréhension et contestation...le mécanisme de reconnaissance des sécheresses sur prairies pose en définitive deux difficultés majeures :

- . D'une part, le champ laissé au politique contre la technique parce que les enjeux politiques s'expriment avant l'analyse technique, dès la phase initiale du processus de reconnaissance ;
- . Et d'autre part, le recours à des outils d'analyses différents et pas toujours transparents entre le niveau départemental et le niveau national.

2.1. Faire parler l'analyse technique en premier

Le département initie sa demande de reconnaissance en bâtissant son dossier avec le feu vert du préfet. Jusqu'à ce que le dossier soit envoyé au ministère pour passer en CNGRA en vue de la reconnaissance de la calamité, le département agit, se mobilise, va sur le terrain (missions d'enquête) et crée de l'espoir pour des indemnisations... Dans cette démarche, l'analyse technique peut être rapidement supplantée par les enjeux politiques et professionnels.

2.1.1. Le zonage des sinistres et l'évaluation des pertes dans les zones sinistrées est aujourd'hui trop illisible

La délimitation des zones selon le degré d'intensité de la sécheresse sur prairie peut s'avérer trop illisible quand on compare les résultats des différentes méthodes...et quand est « oubliée » la moyenne olympique. En particulier, la composition, le fonctionnement et les résultats des commissions d'enquête sur le terrain ne sont pas exempts de critiques tant sur le choix des exploitations, des exploitants visités, de la pertinence de données collectées que sur la manière dont elles sont perçues par certains exploitants dans leur dimension un peu inquisitoriale comme cela a pu être dit à la mission. De plus, du fait du regroupement de communes en milieu rural et de la superficie très importante de certaines d'entre elles désormais, des situations très différentes d'un endroit à un autre sont lissées, voir ignorées, par l'approche communale.

C'est en définitive l'utilité du travail des missions d'enquête sur le terrain qui est ici questionnée :

- . Exigées par la réglementation, leurs résultats sont peu pris en compte dans la reconnaissance du sinistre, malgré une forte mobilisation des acteurs locaux avec une organisation lourde et chronophage,
- . Le bilan fourrager qu'elles déterminent n'est pas réaliste, car il ne prend pas en compte la paille en compensation des fourrages, sous-estime les apports aux champs, estime difficilement les stocks...
- . Ne sont pas pris en compte les effets indirects de la sécheresse sur les animaux (reproduction, croissance, perte d'état, surcoûts en abreuvement, alimentation complémentaire, temps de travail...).

Les professionnels questionnés sur le terrain quant à l'utilité de ces missions d'expertise n'ont pas défendu « plus que ça » ces missions d'enquête qui, certes, permettent d'approcher une réalité et de « rencontrer ceux qui souffrent » mais qui, dans le même temps, créent des attentes déçues plus tard par des décisions nationales où les résultats des missions d'enquête ne deviennent qu'un élément parmi d'autres...concluant par « tout ça pour ça ? ».

2.1.2. La grande hétérogénéité des dossiers départementaux présentés au CNGRA crée un risque d'iniquité

Sous la pression d'une urgence « construite » localement, de barèmes inadaptés et de résultats de commissions d'enquêtes et de rapports de CDE « optimisés », apparaissent d'une part des divergences régulières et importantes entre le diagnostic présenté par les départements et les données employées ensuite au niveau national pour les apprécier et, d'autre part, une hétérogénéité des dossiers qui remontent des DDT. Cette hétérogénéité est d'autant plus apparente quand il s'agit de départements ou de régions contigus sur le plan géographique.

De plus, des dossiers présentés, souvent « en catastrophe » peu de temps avant la réunion du CNGRA, sont succincts et l'avis proposé insuffisamment argumenté alors même que l'administration centrale a fait un lourd travail de recueil de données dans un souci de disposer de critères homogènes pour traiter des demandes de même type. Cette situation conduit alors à la prise de positions de principe des professionnels contre l'administration qui ne favorise pas un débat contradictoire au CNGRA sur des éléments relativement objectifs.

2.2. Aller vers un système indiciel de reconnaissance de la calamité

Quand le FNGRA intervient sur la base d'un déficit fourrager minimum mettant en jeu de très nombreuses données plus ou moins fiables (expertises de terrain, barèmes, données statistiques départementales, diverses données météorologiques...) et des calculs compliqués, l'assurance indemnise sur une base indicielle relativement simple, l'indice IPP (Indice de Production des Prairies), validé par un Comité des indices qui se réunit une fois par an.

2.2.1. Le système indiciel mis en œuvre par les assureurs pour indemniser les pertes de production de fourrage est plus simple et plus fiable

Lors de sa dernière réunion en décembre 2020, sur la base d'une étude conduite par l'IDELE⁹ sur 4 années, 190 parcelles et plusieurs millions de mesures de hauteur et de densité ainsi que des calendriers de fauche et de pâturage journalier, le Comité des indices a reconnu la pertinence de l'indice IPP¹⁰ utilisé par les assureurs, même si certaines améliorations peuvent encore être envisagées à la marge¹¹. En effet, avec un taux de corrélation de 0,81 entre l'indice et les observations de terrain et des écarts entre l'indice IPP et les observations *in situ* présentant des écarts inférieurs à 15 % dans 63 % des cas, l'indice IPP est considéré aujourd'hui comme fiable en prenant en compte aussi les mesures faites du « ressenti des agriculteurs ». La conclusion de l'IDELE est que l'IPP est un bon indicateur de la variation de biomasse annuelle et reste le meilleur outil opérationnel disponible à ce jour pour évaluer les écarts de production interannuelle à l'échelle géographique considérée, en écartant la variabilité d'une approche qualitative par sondage¹².

⁹ Institut de l'élevage

¹⁰ L'indice de production des prairies (IPP) dit aussi « indice Airbus » fournit, grâce à une résolution spatiale au sol de 300 m, à une échelle géographique choisie par l'assureur appelée « Zone de Production » (maille / commune) une estimation des variations de production d'herbe en cas d'événements climatiques. Pour la construction de l'IPP, AIRBUS DS utilise des données externes (images, météo et occupation des sols).

¹¹ Des travaux sont en cours pour améliorer la corrélation par la prise en compte d'une variable retranscrivant le stress hydrique et par une meilleure prise en compte de la phénologie des prairies.

¹² Voir annexe 9

Dans le même temps, et pour les mêmes sinistres, puisqu'ils sont assurables mais aussi indemnisables par le FNGRA, l'indemnisation par le FNGRA et le calcul du déficit fourrager recourent à plusieurs indicateurs : en plus des données terrain fournies par les commissions d'enquête, il est fait appel aux données GEOSYS (données météorologiques synthétisées au niveau communal), ISOP (Information et suivi objectif des prairies) et aux enquêtes prairies des SRISE¹³ dans une démarche du type « faisceau d'indices » qui aboutit à la reconnaissance par le CNGRA, quand les conditions sont remplies, au prix d'une alchimie qui, inévitablement, aboutit à une contestation des décisions. Le tableau présenté en annexe 8 résume les caractéristiques de ces indices liés à la production de fourrages ainsi que les décisions du FNGRA (résultat du « faisceau d'indices ») en comparaison de l'IPP.

2.2.2. Les professionnels semblent prêts à envisager un système indiciel

Dans la « Consultation élargie sur la gestion des risques climatiques » organisée en 2020 par le MAA, le groupe de travail « amélioration et articulation des outils de gestion des risques climatiques » a conclu qu'à court terme *« ... et dans la mesure du possible dès le début d'année 2021 pour le traitement des éventuelles sécheresses sur prairies qui interviendraient en 2020, les parties prenantes souhaitent fixer comme orientation de remédier aux problèmes d'articulation entre le régime des calamités agricoles et l'assurance prairie. Cela suppose une refonte du fonctionnement des calamités agricoles concernant la sécheresse sur prairie, afin que l'indemnisation soit calculée sur la base de taux de pertes identiques (ou du moins aussi cohérents que possibles) avec ceux utilisés par l'assurance prairie ».*

Cette idée d'une indemnisation calculée sur la base de taux de pertes identiques (« ou du moins aussi cohérent que possible ») avec ceux utilisés pour l'assurance prairie mérite attention car elle signifie que seraient acceptables pour les indemnisations au titre du FNGRA :

- l'indemnisation d'une perte de production au lieu d'un déficit fourrager,
- et le recours à un dispositif indiciel (IPP).

Cela aboutirait alors à :

- l'abandon de la référence au déficit fourrager et son remplacement par une référence à une perte de production fourragère,
- une forme d'automatisation des procédures de reconnaissance pour les sécheresses sur prairies, en lien avec la mise en œuvre de l'IPP, et à un rôle plus limité des CDE et des commissions d'enquête sur le terrain pour les sécheresses sur prairies.¹⁴

L'abandon du déficit fourrager comme base de la procédure de reconnaissance et d'indemnisation n'a pas été discuté en tant que tel au sein de la profession même s'il est implicite dans ce qui précède. Quant au recours aux seuls indices, il est aujourd'hui contesté à cause du débat sur la « moyenne olympique » (voir 2.5.) dont il doit être cependant distingué.

Le nom même « d'indice Airbus » pour nommer la démarche indicielle des assureurs (en fait l'IPP) a été qualifié d'« inhumain » par un interlocuteur comprenant cet indice comme étant le résultat de vols d'avions au-dessus des régions... ; ce qui montre tout l'effort d'explication nécessaire si cette

¹³ SRISE : Service régional de l'information statistique et économique (au sein des DRAAF).

¹⁴ A ceux qui prônent aujourd'hui le seul recours aux résultats des commissions d'enquête en lieu et place du faisceau d'indices pris en compte par le FNGRA, la mission considère, comme d'autres avant elle, qu'il s'agirait, d'une part, d'une dégradation et non d'une amélioration de la qualité moyenne des décisions de reconnaissance et, d'autre part, de prendre le risque d'un traitement inéquitable des départements avec des demandes reconventionnelles de reconnaissances et d'indemnisations complémentaires.

voie était retenue. L'utilisation des indices est aussi contestée parce qu'ils prendraient mal en compte les parcours, notamment les prairies sous couvert, qui sont le plus souvent les premiers touchés par la sécheresse. Sous réserve de lever cette incompréhension, et si nécessaire d'ajuster les indices pour une meilleure prise en compte des parcours notamment, les professionnels semblent prêts à accepter un dispositif indiciel permettant d'indemniser une perte de production et non plus un déficit fourrager, mais cela ne pourra se comprendre qu'avec des évolutions d'autres paramètres du dispositif.

Recommandation n°2 : Un cadrage national avant le démarrage des missions d'enquête

La mission considère que, dès le début de la procédure de reconnaissance, toujours déclenchée par une alerte au niveau départemental, un cadrage national devrait intervenir en proposant un « pré-zonage » établi sur les critères d'analyse disponibles au niveau national. Ce « pré-zonage » serait adressé au CDE via la DDT. Le rôle du CDE sera, dans ce cadre, de proposer des « ajustements » que les résultats des missions d'enquête sur le terrain pourraient justifier.

. Pour 2021, la mission recommande d'utiliser la méthode du faisceau d'indices au niveau national pour « pré-zoner ».

. Pour 2022, dans la perspective d'harmoniser l'approche assurancielle et celle du CNGRA en vue de la création d'un nouveau dispositif de prise en charge des risques climatiques, la mission recommande d'utiliser l'IPP (indice de production des prairies) comme outils de « pré-zonage ».

La mission juge utile que le « pré-zonage » proposé au département soit accompagné d'une proposition de plan d'échantillonnage pour les visites des missions d'enquête.

2.3. Ne plus indemniser les pertes de fonds

La répétition des sécheresses provoque, après quelques années, des « pertes de fonds » au-delà des pertes de fourrage (« pertes de récoltes »)¹⁵. Ces pertes de fonds, caractérisées par une herbe qui ne repousse plus, obligent à des re-semis ou des « sur-semis » que le CNGRA a commencé à reconnaître.

Cette notion de perte de fonds sur prairies doit être discutée. Elle n'est d'ailleurs pas mentionnée dans l'Instruction technique du 29 mars 2017 au titre des pertes de fond prises en compte correspondant à des dommages sur l'outil de production vivant (végétaux ou animaux)¹⁶. Son indemnisation est-elle réellement justifiée comparée aux autres pertes de fonds rencontrées dans d'autres productions (viticulture, arboriculture)? De plus, les pertes de fonds sur prairies rencontrent des difficultés de gestion en raison justement de la limite pas très claire entre perte de récoltes et perte de fonds dans ce cas.

La mission propose donc de ne plus prendre en compte les pertes de fonds pour les sécheresses sur prairies considérant que, dans ce cas, il revient normalement à l'agriculteur de prendre en charge les re-semis et sur-semis, quitte à mieux indemniser les pertes de récoltes.

Recommandation n°3 : Ne plus indemniser les pertes de fond

La mission recommande de plus prendre en charge au titre du FNGRA les indemnisations de pertes de fonds en cas de sécheresse sur prairies.

¹⁵ Dans l'Allier, par exemple, des demandes d'indemnisation de pertes de fonds ont été présentées en 2019 et 2020 liées au cumul de sécheresses sur prairies depuis 2015.

¹⁶ P 31 de l'instruction technique.

3. AU-DELA DE LA REVISION DU PROCESSUS DE RECONNAISSANCE, TRAITER LES AUTRES DIFFICULTES RENCONTREES

Une relecture du dispositif d'indemnisation des sécheresses sur prairies (voir annexe 5) tel qu'il a été mis œuvre ces deux dernières années soulève de nombreuses critiques. C'est l'objet de cette partie de les identifier et de proposer les évolutions qui paraissent les plus utiles, en particulier dans une visée de court terme.

3.1. Les risques liés à des barèmes départementaux inadaptés

Le barème départemental est un élément important pour le calcul des pertes subies en cas d'accident climatique et pour leur indemnisation par le FNGRA. Sa fiabilité et sa pertinence sont donc essentiels. Or, dans le cas de sécheresse sur prairies, celles-ci sont questionnées.

3.1.1. Etablissement du barème et complexité d'utilisation pour les calamités sur prairies

Le barème des calamités agricoles est adopté pour 3 ans par le CDE après avoir été préparé par les DDT en lien avec les SRISE et la profession. Il est composé, pour chaque production végétale, d'un rendement et d'un prix ; pour les productions animales, d'un produit brut théorique (PBT) par type d'animal. Il est utilisé, en ce qui concerne les calamités sur fourrages :

- au moment de la reconnaissance collective de la zone, pour calculer la disponibilité fourragère de la zone en unités fourragères par équivalent vache laitière (UF/EVL) (rendement du barème * surfaces (source : données PAC) / effectifs de la BDNI¹⁷ convertis en EVL) ;
- au moment du calcul du seuil de recevabilité individuelle (13%), en divisant le PBT fourrager sinistré (surface en fourrage déclarée * prix de l'unité fourragère fixé au niveau national* rendement du barème* taux de perte reconnu) par le PBT global (PBT végétal non fourrager additionné au PBT animal) ; ce calcul est effectué à partir des données du barème d'une part, des surfaces et effectifs déclarés par l'exploitant d'autre part.

3.1.2. A l'étape de la reconnaissance, un barème mal ajusté peut nuire à l'éligibilité collective des zones demandées

Un barème surestimé permet de « gonfler » la part des fourrages dans le PBT et facilite donc artificiellement le passage du pallier des 13 % de PBT pour l'accès individuel à l'indemnisation. Mais en amont, au moment de la reconnaissance, un barème surestimé n'est pas sans conséquences défavorables :

- . Si la disponibilité fourragère théorique d'un territoire est particulièrement élevée (systèmes extensifs et sous-utilisation du potentiel des prairies, ou nombre de vaches faible [territoires en déprise avec de moins en moins de chargement], ou méthanisation ou export des fourrages ou enfin barème surestimé), la disponibilité par équivalent vache va dépasser les 3 000 UF/EVL et l'excédent sera alors écrêté : il sera alors plus difficile d'atteindre les 900 UF/EVL, car malgré les pertes liées à la sécheresse, il aura toujours été produit suffisamment pour satisfaire le cheptel.
- . Si la disponibilité fourragère théorique est particulièrement faible (par exemple <2000 UF/EVL) car la zone est déficitaire en fourrage et dépendante de communes non proposées à la reconnaissance car non touchées par l'événement climatique exceptionnel, ou si le barème est sous-estimé, la zone devra également atteindre des niveaux de pertes plus importants afin d'atteindre le DFO minimal de 900 UF/EVL.

¹⁷ BDNI : Base de données nationales pour l'identification (des animaux).

Afin de maximiser un DFO, et donc l'indemnisation individuelle, il faut que la disponibilité théorique soit la plus proche possible de 3 000 UF/EVL et donc que le territoire demandé soit le plus à l'équilibre entre besoins et production. Plus on s'éloigne des 3000 UF/EVL, plus il faut un taux de perte important pour atteindre 900 UF/EVL et, en cas de reconnaissance, plus l'indemnisation individuelle sera faible. Ainsi, des barèmes surestimés ne sont « utiles » à cette étape que si la zone demandée à la reconnaissance est déficitaire en fourrages, tandis qu'ils réduisent l'indemnisation pour les zones extensives, voire rendent la zone inéligible. Cette conséquence des barèmes surestimés est souvent peu intégrée par les professionnels.

Dans un contexte de déprise dans certains bassins laitiers et d'extensification de l'allaitant, voire de mobilisation des fourrages dans les unités de méthanisation, les barèmes surestimés conduisent inévitablement à une disponibilité fourragère théorique très importante qui est donc plafonnée, rendant de plus en plus difficile le passage du seuil des 900 UF/EVL.

Des barèmes mal ajustés, qui maximisent ou surestiment les rendements, facilitent l'accès individuel aux indemnisations (seuil d'éligibilité de 13 %) mais éloignent certains territoires d'une potentielle éligibilité en cas de sécheresse modérée. Cela accentue le sentiment de déconnexion entre les décisions de l'administration centrale et la réalité vécue par les acteurs de terrain, relayée par la profession et les élus locaux (ce sentiment est résumé par l'expression suivante, entendue par la mission : « De Paris, ils ne voient pas la sécheresse »).

3.1.3. Des barèmes non mis à jour ou sans application de la moyenne quinquennale amplifient l'incompréhension sur le sens et l'utilisation de la moyenne olympique

La référence olympique quinquennale, parce qu'elle intègre les variations récentes des rendements, peut être particulièrement différente du potentiel de production « historique » ou « habituel » dans un contexte de changement climatique comme c'est le cas actuellement.

Etant donné que l'estimation de la perte par indice satellite est sur une base quinquennale olympique réglementaire, la différence avec les pertes constatées par des modèles à référence longue ou par rapport à un barème surestimé peut être importante. Cette différence est de nature à générer une incompréhension et des contestations de la part des administrés¹⁸. **Un tel décalage fait qu'une large partie du territoire présente des pertes très importantes à mémoire décennale mais pour lesquelles les éleveurs concernés ne seront éligibles ni aux calamités, ni à l'assurance MRC.**

3.1.4. Des barèmes uniques sur un département aux rendements hétérogènes posent problème pour la reconnaissance de la calamité dans les zones les plus difficiles

Un barème non modulé reflétant un potentiel maximal semble être une préoccupation majeure de la profession qui est attachée à avoir « le même barème pour tous ». Or cette approche conduit à rendre la reconnaissance des calamités plus exigeante pour les zones plus difficiles du département.

Un barème unique non modulé ne peut pas, par construction, refléter les rendements réels de certains territoires au sein du département. Ces barèmes appliqués à des données de surface et d'EVL (issues de bases de données automatisées) conduisent à des disponibilités théoriques non représentatives de la zone et rendent des territoires non éligibles au critère des 900 UF/EVL.

¹⁸ A noter le cas très particulier des producteurs de foin ayant moins de 6 EVL : leur demande est considérée comme une perte de culture de vente et leur indemnisation se base alors sur les rendements et prix du barème et non plus sur le DFO et leur cheptel. Si ces exploitants se situent dans une zone où le barème est surestimé, ils bénéficient mécaniquement d'une indemnisation parfois aberrante, sans commune mesure avec leurs pertes réelles.

A titre d'exemple, dans le Bas-Rhin, le barème unique identique sur tout le territoire, qui est celui, élevé, de la plaine d'Alsace, a créé des difficultés en 2019 lorsque seule la montagne vosgienne a été demandée à la reconnaissance : il fallait des taux de perte de plus de 50 % pour que le territoire soit reconnu alors que le faisceau d'indice montrait des pertes comprises entre 30 et 40 %.

De fait, des barèmes uniques dans des départements aux rendements hétérogènes pénalisent les zones à plus faible production, en général les zones plus difficiles.

3.1.5. La fiabilité des données sur les surfaces fourragères et sur le nombre d'animaux est questionnée

Outre l'approche qui pourrait être qualifiée d'opportuniste d'une partie des barèmes, elle-même renforcée par les commissions d'enquête sur le terrain dans certains cas, ceux-ci peuvent, en définitive, être incomplets et incorrects. Ainsi, la notion de zone d'affouragement apparaît assez opportuniste et permet, en fait, la négociation locale, à la commune. Quant au nombre d'animaux pris en compte, il y a des différences parfois importantes entre les effectifs présents et les effectifs vendus ; d'où la difficulté à prendre en compte certains animaux (broutards « repoussés »...) ou bien encore des catégories d'animaux ne figurant pas dans certains barèmes (chevaux, bisons...).

Au-delà, les conditions de transport des animaux et des fourrages ainsi que le développement de la méthanisation rendent moins fiables à un moment donné la réalité des données auxquelles il est fait appel pour des calculs compliqués du déficit fourrager.

Enfin, comme cela a été souligné par les gestionnaires sur le terrain, ces barèmes sont incomplets aussi parce qu'il y manque des catégories de produits (prise en compte des seules productions principales), excluant ainsi les productions de diversification ou plus atypiques. Basés sur les produits bruts vendus, ils sont aussi plus favorables aux productions à fort produit brut mais à faible marge.

Ces critiques s'inscrivent aussi dans une approche « figée » peu adaptée à la rapidité des évolutions puisque le barème est établi pour une durée minimale de 3 ans, alors que les prix varient d'une année sur l'autre.

3.1.6. L'insuffisante implication des DRAAF dans l'harmonisation des barèmes

Les expériences de 2019 et 2020 ont montré que l'harmonisation des barèmes départementaux au niveau régional par les DRAAF est inégalement réalisée. Cela conduit à des disparités d'approche et de traitement au sein d'une même région qui sont source d'incompréhension. Il est donc nécessaire que les DRAAF interviennent pour réduire ces disparités et assurent une cohérence entre départements sur les méthodologies d'élaboration des barèmes. Au-delà, la question de l'harmonisation entre régions est aussi posée.

Certains gestionnaires départementaux soulignent :

- . l'utilité pour l'avenir d'un paramétrage et d'un barème national sur lesquels les CDE pourraient travailler des adaptations locales nécessaires,
- . l'importance des coûts de gestion de l'ensemble du dispositif mais particulièrement aussi ceux de l'élaboration et de la mise en œuvre du barème.

Recommandation n° 4 : Des DRAAF plus actives pour l'harmonisation des barèmes

Les DDT doivent veiller à l'établissement de barèmes révisés régulièrement, ajustés et non uniformes au niveau départemental. Les DRAAF doivent réaliser l'harmonisation de ces barèmes au niveau régional et, au-delà, la question d'un barème national décliné localement est posée.

3.2. Envisager l'abandon de la référence au « DFO »

Le déficit fourrager (DFO) est un élément au cœur du dispositif actuel mais sa complexité d'utilisation, son caractère chronophage devraient laisser la place à une nouvelle référence plus simple, plus compréhensible et plus facile à automatiser.

3.2.1. Le choix d'indemniser un déficit fourrager plutôt qu'une perte de production de fourrage complique exagérément le dispositif et sa compréhension

Alors que l'assurance prairie indemnise une perte de production de biomasse fourragère, le FNGRA indemnise un déficit fourrager (DFO)¹⁹.

L'article R.361-27 du CRPM prévoit l'indemnisation des pertes de récolte sur prairies à partir du calcul du déficit fourrager et l'article 5 de l'arrêté du 17 septembre 2010 indique que ce « *déficit fourrager s'applique à l'effectif d'équivalent vaches laitières de l'exploitation sinistrée présent à une date antérieure à celle de survenance du sinistre et postérieure au 1er janvier de l'année du sinistre. La valeur monétaire des unités fourragères constituant le déficit fourrager est fixée à 11 centimes d'euro par unité en zone de plaine, à 12 centimes d'euro par unité en zone défavorisée et à 14 centimes d'euro par unité en zone de montagne, telles que définies par le règlement no 1698/2005 du 20 septembre 2005 susvisé.* »

Le calcul du déficit fourrager (voir annexe 6) repose sur une complexité (pour ne pas dire qu'il s'agit d'une « usine à gaz ») qui n'en facilite pas sa compréhension²⁰. Tout d'abord, les données nécessaires à son calcul sont nombreuses. Ensuite, dans les zones sinistrées (communes, cantons ou département) sont prises en compte l'ensemble des cultures fourragères. Enfin, le déficit fourrager, qui doit être au moins de 900 UF/ EVL, est calculé selon une formule établie.

3.2.2. Entre souci d'équité, volonté de traiter la capacité de l'éleveur à nourrir ses animaux et nouvelles réalités, l'abandon de la référence au DFO doit être envisagée

Le recours au déficit fourrager pour la reconnaissance (taux d'éligibilité) et l'indemnisation des sécheresses sur prairies est défendu historiquement par la MAA comme un choix de politique publique qui prend en compte les particularités de l'élevage, en l'occurrence l'approvisionnement fourrager, en traitant la capacité de l'éleveur à nourrir ses animaux et en individualisant au mieux les indemnisations. Mais ce système a deux effets non négligeables : d'une part, il encourage les systèmes plutôt intensifs, à rebours des orientations promues aujourd'hui et, d'autre part, compte tenu des données prises en compte et des attentes exprimées lors des sinistres, il ouvre la porte à la présentation de dossiers de reconnaissance contestables bâtis sur des barèmes souvent mal

¹⁹ Le déficit fourrager est défini comme les besoins alimentaires du cheptel non couverts par la production fourragère sinistrée du fait des pertes subies, déduction faite de la fraction des besoins habituellement couverte par des aliments achetés ou par des productions issues des cultures de vente de l'exploitation (voir le calcul du DFO).

²⁰ D'ailleurs, d'une manière générale ces calculs intéressent peu les professionnels, sont incompréhensibles pour les bénéficiaires qui reçoivent une indemnisation qui est rarement contestée.

ajustés (voir ci-dessus). A l'arrivée, le calcul du DFO apparaît comme une « boîte noire » incompréhensible²¹ qui prend plus ou moins en compte, en les cumulant, les manques et les incorrections du barème.

En globalisant les pertes avant de les redistribuer par EVL, le DFO est loin en définitive de la préoccupation initiale exprimée par le MAA d'une meilleure prise en compte individuelle des dommages : la perte estimée individuellement et l'indemnisation correspondante sont le résultat de calculs théoriques non spécifiques à l'exploitation. De fait, le dispositif d'indemnisation n'est pas équitable :

- . les exploitations très « chargées » sont mieux indemnisées,
- . le chargement de référence ne tient pas compte du type de production (les exploitations ovines sont défavorisées),
- . pour les exploitations de moins de 6 EVL, l'indemnisation est importante alors qu'il n'y a pas de charge d'exploitation...

D'autres critiques portent aussi sur :

- . la référence aux 3 000 UF/ EVL alors que la conformation des animaux a évolué et que cette consommation est devenue très inférieure à la réalité,
- . le calcul des stocks basé sur des déclarations difficiles à vérifier,
- . la prise en compte du maïs fourrager dans le calcul du produit brut alors qu'il n'est pas indemnisé,
- . les « ventes d'herbe » qui font l'objet d'une indemnisation alors qu'il n'y a pas d'animaux...

Pour l'avenir et compte tenu des recommandations faites par la mission sur l'évolution du dispositif, la question du maïs fourrager et des ventes d'herbe doit faire l'objet de choix clairs. La mission suggère que le maïs fourrager irrigué et les « ventes d'herbe » soient exclus du dispositif.

Recommandation n°5 : Abandon du DFO

Si la mission recommande l'abandon du déficit fourrager (DFO) comme base d'indemnisation des pertes liées à une sécheresse sur prairies, elle considère que ce ne peut pas être applicable dans le cas d'une sécheresse intervenant en 2021 compte tenu des délais d'« instrumentation » d'une nouvelle référence se substituant au DFO. En revanche, une nouvelle base d'indemnisation, en lien avec l'évolution du dispositif de reconnaissance et l'utilisation de l'IPP, doit être envisagée pour 2022.

3.3. A court terme, l'inutile contestation de la moyenne olympique

Une zone ou une culture pour laquelle les pertes physiques dues à un phénomène climatique sont inférieures à 30 % de la production physique théorique (ou 42 % pour les productions végétales bénéficiant d'une aide au titre des soutiens directs de la PAC) ne peut faire l'objet d'une reconnaissance.

²¹ Certaines DDT ont « reconstruit » sur tableur les calculs de l'outil de saisie et de calcul Calamnat pour apporter davantage de transparence pour une meilleure pédagogie du dispositif.

De plus, les éleveurs victimes de la sécheresse doivent avoir un dommage supérieur à 1 000 euros en valeur absolue et un taux de perte physique de 30 % de la production annuelle (ou 42 % pour les productions végétales bénéficiant d'une aide PAC couplée) par rapport au rendement théorique de l'ensemble des cultures composant cette production.

Dans les deux cas, il est fait référence à une production ou rendement théoriques de référence qui sont le résultat d'une moyenne olympique : la moyenne des 5 dernières années en excluant la meilleure et la moins bonne. **C'est la question au cœur des récriminations sur le traitement des sécheresses 2019 et 2020.** En effet, la succession de sécheresses (et parfois d'autres sinistres) aboutit à une moyenne olympique de la production dégradée qui fait de moins en moins apparaître un déficit de production dans certaines zones et au niveau individuel. Ce qui a pu être exceptionnel ne l'est plus sur cette base alors que, s'agissant d'une sécheresse, par exemple, les dommages sont de même ampleur d'une année sur l'autre, mais ne sont plus reconnus de la même manière. **Cette situation provoque une grande incompréhension et s'oppose à la formule « à sinistre identique, indemnisation identique » défendue par la profession lors de la réunion du CNGRA du 18 février 2021.**

3.3.1. La moyenne olympique a un fondement juridique et « vertueux »

L'incompréhension et la contestation de l'application de la moyenne olympique méconnaissent son fondement juridique international et sa raison d'être :

. La moyenne olympique est imposée par la réglementation communautaire applicable aux indemnisations du FNGRA en vertu des accords de Marrakech de 1995 (OMC) qui ont défini cette règle pour les interventions des Etats en cas de calamités en plaçant ces aides en « boîte verte » (aides autorisées).

. La moyenne olympique est « vertueuse » au sens où elle tend à préserver le caractère exceptionnel de ce qui est exceptionnel et ainsi la raison d'être de l'intervention publique autorisée par la réglementation OMC au titre d'une calamité climatique. Cette exceptionnalité est indemnisable mais, dès lors que cette exceptionnalité disparaît, c'est vers une adaptation des systèmes de production au changement climatique qu'il faut aller. C'est le sens de cette moyenne olympique.

3.3.2. Vouloir « bricoler » autour de la moyenne olympique est illusoire, au moins à court terme

Selon les détracteurs de la moyenne olympique, celle-ci aboutirait à effacer progressivement les calamités en abaissant progressivement les productions de référence. C'est en partie vrai mais pas aussi général, dans la mesure où ce ne sont pas toujours les mêmes régions ni les mêmes agriculteurs qui sont touchés, mais aussi parce que les sécheresses peuvent intervenir à des moments divers et avec des intensités différentes. Surtout, sortir de la moyenne olympique changerait la nature de l'indemnisation versée, qui deviendrait une aide sectorielle, comme d'ailleurs l'expriment les professionnels : « à situation structurelle, aide structurelle ». Enfin, indépendamment des aspects juridiques, porter au-delà de 5 ans la moyenne olympique aurait un intérêt momentané mais, dans une tendance longue au réchauffement climatique, ne ferait que reporter de quelques années le problème.

On peut envisager une renégociation de ce principe de la moyenne olympique au sein de la PAC²² et donc logiquement à l'OMC mais, en attendant, il faut vivre avec cette moyenne à court terme pour les indemnisations du FNGRA.

²² Cela a été proposé par la France dans le cadre de la réforme en cours de la PAC.

3.4. Des évolutions nécessaires des règles d'indemnisation pour faciliter une évolution du dispositif

La nouvelle approche préconisée pour la reconnaissance (voir 2.) devrait s'accompagner d'aménagements du dispositif d'indemnisation qui en faciliteraient l'acceptation pour gérer à court terme d'éventuelles nouvelles sécheresses.

Par ailleurs, il apparaît que le critère de déclenchement de l'indemnisation individuelle, fixé à ce jour à un niveau de perte minimum de 13% du produit brut théorique de l'exploitation (PBT hors fourrage et cultures autoconsommées), pénalise les exploitations qui font de la diversification, ce qui est un paradoxe, par rapport à un objectif poursuivi de sécurisation du revenu et de création de valeur dans les élevages.

Au niveau national il est possible de jouer sur au moins deux paramètres :

- . le niveau de déclenchement de l'indemnisation individuelle de 13 % : il devrait être abaissé et un critère de surface fourragère minimum par exploitation pourrait être introduite pour « récupérer » les cas exclus par le seuil de 13 % révisé ;
- . le niveau d'indemnisation : le taux d'indemnisation qui est aujourd'hui de 28 % peut être augmenté avec plusieurs justifications possibles (abandon des indemnisation des pertes de fond, pertes indirectes des élevages en cas de sécheresse...)

Recommandation n°6 : Baisser le seuil d'éligibilité individuel et relever le niveau d'indemnisation

Pour faciliter l'acceptation de la réforme proposée, la mission propose de :

- . Abaisser le seuil d'éligibilité des 13%,
- . Relever le taux d'indemnisation au-delà de 30%,

La mission relève, enfin, d'autres points d'évolutions possibles du dispositif actuel :

- Aujourd'hui, dans le cas où l'exploitant déclare moins de 6 EVL, il bascule alors en culture de vente et son indemnité est basée sur le taux de perte reconnu en CNGRA, ses surfaces déclarées et le rendement applicable. **Il apparaît à la mission, tant que le DFO est utilisé, que les exploitants déclarant moins de 10 EVL ne devraient pas être indemnisés** afin que les indemnisations soient ciblées sur les agriculteurs professionnels.
- L'introduction d'un **plafonnement des indemnités** devrait être étudiée.
- Une **franchise**, forfaitaire ou proportionnelle pourrait être appliquée sur les indemnisations.
- Une meilleure intégration des outils informatiques disponibles au ministère avec la gestion des calamités doit être examinée, notamment pour **faciliter « l'alimentation » des données individuelles des agriculteurs disponibles dans ISIS qui sont nécessaires dans l'outil de gestion des calamités pour le calcul des indemnisations individuelles.**

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **03 MARS 2021**

LE MINISTRE

Le ministre de l'Agriculture et de
l'Alimentation

à :

Monsieur le vice-président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'agriculture et
des Espaces Ruraux.

Objet : retour d'expérience sur les calamités agricoles.

Monsieur le vice-président,

Dans un contexte d'augmentation de la fréquence et de l'intensité des aléas climatiques, repenser collectivement les outils de gestion des risques climatiques en agriculture dans toutes leurs dimensions de prévention, de protection et d'indemnisation est devenu indispensable.

Une consultation élargie sur les voies d'amélioration des outils de gestion des risques en agriculture, regroupant l'ensemble des parties prenantes et en particulier les organisations professionnelles agricoles, les assureurs et réassureurs, s'est déroulée de juin 2019 à juin 2020. Ses conclusions vont donner lieu à la construction d'une feuille de route visant à améliorer les dispositifs de gestion des risques climatiques en agriculture dont l'adoption sera bientôt proposée en interministériel. Cette réflexion devrait pouvoir s'appuyer sur un retour d'expérience relatif à la mise en œuvre du dispositif d'indemnisation des calamités agricoles.

En effet, comme les dernières réunions du Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA) l'ont montré, le dispositif des calamités agricoles, tel qu'il est conçu et mis en œuvre actuellement, pose des difficultés qu'il faut pouvoir traiter, en particulier s'agissant des cas de sécheresse sur prairie où les règles appliquées sont considérées comme injustes par certains au regard de la récurrence des aléas, et problématiques pour d'autres en raison des incohérences qu'elles engendrent avec l'assurance récolte. Il en va ainsi par exemple de la règle de l'évaluation des pertes de récolte sur une moyenne olympique de cinq ans imposée par la réglementation européenne en déclinaison de l'accord agricole de l'OMC : face à la multiplication des épisodes de sécheresse, les agriculteurs comprennent mal de ne pas être indemnisés en 2020 suite à une nouvelle sécheresse alors qu'ils avaient pu l'être, pour certains d'entre eux, pour les épisodes 2018 et 2019. Il en va également ainsi des débats sur le « thermomètre » utilisé pour vérifier l'application des critères avec des enquêtes de terrain qui comparées aux données satellitaires donnent lieu à des divergences de perception sur la réalité même des phénomènes à indemniser.

.../...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Je demande donc au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de conduire une mission de retour d'expérience sur l'application du régime des calamités agricoles dans les cas de sécheresse sur prairies en 2020-2021 (sans s'interdire pour autant d'examiner les années antérieures, par exemple à titre d'illustration, si cela apparaît pertinent).

Ce travail, dont les conclusions devront être rendues fin avril 2021 au plus tard, veillera à apporter une analyse qualitative des difficultés posées par le régime actuel, en particulier des problèmes de compréhension et d'application des règles sur le terrain, qu'il conviendrait de résoudre dans le cadre de sa refonte. Il abordera le rôle de chaque acteur dans la procédure de demande de reconnaissance, puis d'indemnisation, le déroulement de la procédure en elle-même, les paramètres conditionnant le déclenchement du dispositif, ainsi que les critères utilisés dans l'instruction des dossiers et les modalités de caractérisation de ces derniers par les services déconcentrés puis par le ministère.

Je vous prie de croire, Monsieur le vice-président, à l'assurance de ma considération distinguée.


Julien DENORMANDIE

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Date de rencontre
Mylène TESTUT-NEVES	DGPE	9 mars 2021
Marion MONDOT	DGPE	9 mars 2021
Paul HENNART	DGPE	9 mars 2021
Serge LHERMITTE	DGPE	15 mars 2021
Alexis GRANDJEAN	DGPE	15 mars 2021
Benoît BONAIME	Cabinet MAA	16 mars 2021
Guillaume CLERGET	Cabinet MAA	16 mars 2021
François de la GUERONNIERE	Président CNGRA	24 mars 2021
Yves-Pierre MALBEC	Confédération Paysanne (mbre CNGRA)	25 mars 2021
Fabien CHAMPION	Confédération Paysanne (salarié)	25 mars 2021
Joël LIMOUZIN	FNSEA (membre CNGRA)	26 mars 2021
André BERNARD	APCA (membre CNGRA)	26 mars 2021
Gilbert GUIGNAND	APCA (membre CNGRA)	26 mars 2021
David AILHAUD	JA	26 mars 2021
Georges-André MUZART	JA	26 mars 2021
Laurent WOLTZ	Salarié FNSEA	26 mars 2021
Marine RAFFRAY	Salariée APCA	26 mars 2021
Thierry FELLMANN	Salarié APCA	26 mars 2021
Mathilde ROBY	Salariée JA	26 mars 2021
Bruno TARDIEU	CNMCCA (membre CNGRA)	29 mars 2021
Flora GUILLIER	FFSA	6 avril 2021
Delphine LETENDART	GROUPAMA (membre CNGRA)	6 avril 2021
Jean-Michel GEERAERT	PACIFICA (membre CNGRA)	6 avril 2021
Emmanuel LELIEVRE	L'ETOILE (membre CNGRA)	6 avril 2021
Jean-Baptiste FINOT	AVIVA (membre CNGRA)	6 avril 2021

Nom Prénom	Organisme	Date de rencontre
Sylvie BONNET	Coordination Rurale (membre CNGRA)	6 avril 2021
Corinne LANOUZIERE	Salariée Coordination Rurale	6 avril 2021
Anne RIZAND	DDT Allier	8 avril 2021
Delphine PICARD	DDT Allier	8 avril 2021
Claire RAPPENEAU	DDT Allier	8 avril 2021
Franck DORIAT	Salarié Chambre Agri Allier	8 avril 2021
Martine DURIN	SG FDSEA Allier	8 avril 2021
Christophe JARDOUX	Président FDSEA Allier	8 avril 2021
Bruno VIF	FDSEA Allier	8 avril 2021
Flavian MEUNIER	JA Allier	8 avril 2021
Cécile PACAUD	Crédit Agricole Allier (membre CDE)	8 avril 2021
Clara LANTIER	Expert agricole et foncier (membre CDE)	8 avril 2021
Diane GEHIN	Bureau de l'Agriculture, DB MEF	13 avril 2021
Eleonore DERVIEUX	Bureau de l'Agriculture, DB MEF	13 avril 2021
Didier BORREL	DDT Haute-Vienne	20 avril 2021
Nicolas LOUBERE	DDT Haute-Vienne	20 avril 2021
Christine SAINT-MARTIN	DDT Haute-Vienne	20 avril 2021
Bertrand VENTEAU	Président Chambre Agri Haute-Vienne	20 avril 2021
Marie-Laure VARACHER	Directrice Chambre Agri Haute-Vienne	20 avril 2021
Boris BULAN	Président FDSEA Haute-Vienne	20 avril 2021
Jean-François DUBAUD	Président FDO, FDSEA Haute-Vienne	20 avril 2021
Nicolas VALADAS	Président JA Haute-Vienne	20 avril 2021
Benjamin DESROCHES	JA Haute-Vienne	20 avril 2021
Johannes KNIES	VP Coordination Rurale Haute-Vienne	20 avril 2021
Dominique NADAUD	Coordination Rurale Haute-Vienne	20 avril 2021
Philippe BABAUDON	Confédération Paysanne Haute-Vienne	20 avril 2021
Mario CHARRIERE	DDT Cantal	21 avril 2021

Nom Prénom	Organisme	Date de rencontre
Christian ROSSIGNOL	DDT Cantal	21 avril 2021
Céline GOMEZ	DDT Cantal	21 avril 2021
Serge CASTEL	Préfet du Cantal	21 avril 2021
Chantal COR	VP Chambre Agri Cantal	21 avril 2021
Joël PIGANIOL	Pdt FDSEA Cantal	21 avril 2021
Jean FREYSSINIER	SGA JA Cantal	21 avril 2021
Sylvie BONNET	VP Coordination Rurale Cantal	21 avril 2021
Gilbert ANGELVY	Pdt Coordination Rurale Cantal	21 avril 2021

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
CDE	Comité départemental d'expertise
CNGRA	Comité national de gestion des risques en agriculture
CNMCCA	Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole
CP	Confédération paysanne
CR	Coordination rurale
DDT	Direction départementale des territoires
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de l'alimentation
EVL	Equivalent Vache Laitière
FNGRA	Fonds national de gestion des risques en agriculture
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
IPP	Indice de production des prairies
ISOP	Information et suivi objectif des prairies
MAA	Ministère de l'alimentation et de l'agriculture
SRISE	Service régional de l'information statistique et économique
UF	Unité Fourragère

Annexe 4 : Liste des textes de référence

- . Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique commune agricole et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003.
- . Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER et abrogeant le règlement (CE) 1698/2005.
- . Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.
- . Règlement (UE) n° 1310/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant certaines dispositions transitoires relatives au soutien du développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les ressources et leur répartition pour l'exercice 2014 et modifiant le règlement (CE) du Conseil ainsi que les règlements (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1308/2013 et (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne leur application au cours de l'exercice 2014.
- . Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et modifiant l'annexe X dudit règlement.
- . Règlement d'exécution (UE) n° 641/2014 de la Commission du 16 juin 2014 fixant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune.
- . Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'Etat dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020.
- . Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- . Code des assurances.
- . Code des relations entre le public et l'administration.
- . Code rural et de la pêche maritime, notamment le chapitre 1^{er} du livre III :
 - . Articles L. 361-1 à L. 361-8 du code rural et de la pêche maritime relatifs à la gestion des risques en agriculture (codification de l'article 26 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la

forêt n° 2010-874 du 27 juillet 2010 et de l'article 60 II de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt) ;

. Articles D. 361-1 à D. 361-42 : codification des textes suivants :

. Décret n° 2011-785 du 28 juin 2011 relatif à la gestion comptable et financière du Fonds national de gestion des risques en agriculture ainsi qu'au Comité national de gestion des risques en agriculture et à ses comités départementaux d'expertise ;

. Décret n° 2012-49 du 16 janvier 2012 relatif aux conditions de reconnaissance, d'évaluation et d'indemnisation des calamités agricoles ;

. Article 1 du décret n° 2012-81 du 23 janvier 2012 fixant les conditions d'intervention de la première section du Fonds national de gestion des risques en agriculture ;

. Décret n° 2016-1611 du 25 novembre 2016 relatif au Comité national de gestion des risques en agriculture, aux comités départementaux d'expertise et à la procédure de reconnaissance des calamités agricoles.

. Décret n° 90-187 du 28 février 1990 relatif à la représentation des organisations syndicales d'exploitants agricoles au sein de certains organismes ou commissions.

. Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités des frais occasionnels pour les déplacements temporaires des personnels de l'Etat.

. Décret n° 2015-354 du 27 mars 2015 relatif à l'égal accès des femmes et des hommes aux commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre, des ministres ou de la Banque de France.

. Arrêté interministériel du 12 janvier 1993 (nomination des délégués départementaux).

. Arrêté du 8 avril 1999 (frais d'expertise).

. Arrêté du 26 août 2008 modifiant l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'Etat.

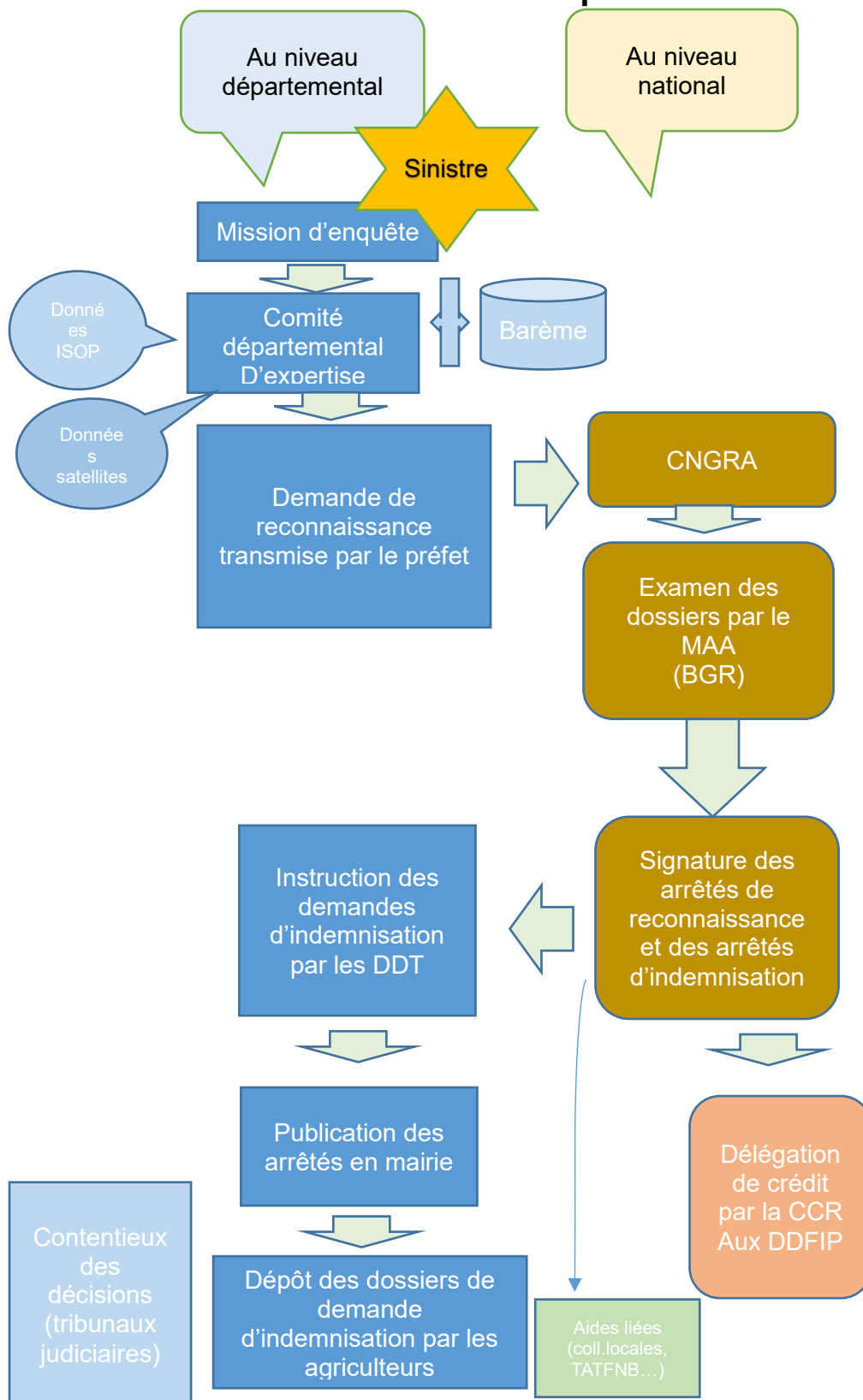
. Arrêté interministériel du 17 septembre 2010 déterminant les conditions générales d'indemnisation des calamités agricoles et de prise en charge des frais afférents.

. Arrêté interministériel du 29 décembre 2010 fixant les risques considérés comme assurables pour la gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture.

. Arrêté du 21 septembre 2012 fixant le montant de la vacation des membres non fonctionnaires de la mission d'enquête prévue à l'art. D. 361-20 du code rural et de la pêche maritime.

. Instruction technique DGPE/SCPE/SDC/2017-288 du 29 mars 2017.

Annexe 5 : Reconnaissance et indemnisation des sécheresses sur prairies



Annexe 6 : Calcul du déficit fourrager

(Instruction technique DGPE/SCPE/SDC/2017-288 du 29 mars 2017)

Sources des données nécessaires au calcul du déficit fourrager

- surfaces en prairies naturelles et temporaires et en maïs fourrager : données SRISE, SSP et déclaration PAC ;
- rendements en quintaux de matière sèche pour ces cultures fourragères : barème départemental ;
- nombre d'EVL de la zone (extraction EDE). Seuls les herbivores sont comptabilisés (bovins lait et viande, ovins, caprins et équins) ;
- tableau de correspondance des catégories d'animaux en EVL (cf. annexe 7) ;
- nombre d'UF/kg de matière sèche, données de référence nationale ;
- bilans fourragers ;
- données ISOP du SSP.

Modalités de calcul

Pour l'établissement du déficit fourrager sur la ou les zone(s) sinistrée(s) (commune(s), canton(s), département), sont prises en compte l'ensemble des cultures fourragères. Le déficit fourrager, qui doit être au moins de 900 UF/EVL, est calculé comme suit :

(Production théorique de la zone concernée (ZC) selon le barème (en UF) – Production de l'année N de la ZC (en UF)) / Nombre d'EVL de la zone concernée (ZC)

Production théorique en nombre d'UF = Surface de la zone en ha x rendement à l'ha (nombre de quintaux de matière sèche) selon le barème x nombre d'unités fourragères par kg de matière sèche x 100.

Production de l'année N en nombre d'UF = Surface de la zone en ha x rendement estimé année N (nombre de quintaux de matière sèche) x nombre d'unités fourragères par kilo de matière sèche x 100.

Le rendement estimé de l'année est établi à partir des bilans fourragers recueillis dans les exploitations au cours de la mission d'enquête, des données ISOP, et satellites sur les prairies et SSP sur le maïs fourrager.

Le cas échéant, la production théorique est plafonnée. Lorsque la production théorique de la zone divisée par le nombre d'EVL conduit à un nombre supérieur à 3 000, le besoin théorique doit être ramené à 3 000 UF/EVL.

Déficit fourrager et arrêté de reconnaissance

Lorsque le caractère de calamité agricole est reconnu, l'arrêté ministériel de reconnaissance fixe le niveau du déficit fourrager par EVL de façon forfaitaire pour le département ou une ou des zones du département. L'arrêté de reconnaissance peut porter sur plusieurs zones infra-départementales en fonction du déficit fourrager.

Le déficit fourrager ainsi que les taux de perte par culture fourragère s'appliquent de manière uniforme à l'ensemble des exploitations situées dans la ou les zone(s) reconnue(s).

Après avis du CDE, il est possible de moduler le taux de déficit moyen défini par l'arrêté ministériel en fonction de l'intensité des pertes, en respectant la moyenne générale pour la zone considérée comme sinistrée. Ces déficits fourragers ne peuvent entraîner, au niveau de la zone sinistrée (département, canton(s), commune(s)) un déficit fourrager moyen supérieur à celui fixé par l'arrêté de reconnaissance. Le cas échéant, un arrêté ou une décision préfectorale préciseront le déficit fourrager par zone infra-départementale.

Annexe 7 : Détail du calcul de l'indemnisation individuelle

Un exploitant souhaitant bénéficier des indemnités au titre du régime des calamités sur fourrages doit déposer une demande auprès de la DDT. Contrairement aux autres calamités, le taux de perte en fourrage de l'exploitant est considéré égal au taux de pertes reconnu sur la zone.

Si les pertes en fourrages de l'exploitant (dont les fourrages non indemnisés, tels que le maïs) représentent plus d'un certain pourcentage du produit brut théorique (PBT hors fourrage et cultures autoconsommées) de l'exploitation (13 %, mais de 11 % pour l'exercice 2018 à titre dérogatoire), la demande de l'exploitant fait l'objet d'un calcul automatique de son indemnisation, qui se base sur le cheptel de l'exploitant. Le seuil de recevabilité permet d'exclure les exploitations les plus intensives ou les exploitants ne produisant que peu de fourrage ou non autonomes. A l'inverse, si un exploitant produit beaucoup de fourrage mais n'a que peu d'EVL, il sera éligible, mais son indemnisation sera limitée par son cheptel réduit. Divers paramètres, tel que l'extensivité de la zone ou le degré d'autoconsommation des céréales (apparemment souvent gonflé par les DDT), influencent également ce calcul.

Le calcul final ²³ se base sur le nombre d'EVL de l'exploitant, ainsi que sur sa part (en produit brut) de cultures fourragères éligibles aux calamités (prairies, landes, parcours et estives) dans l'ensemble de ses cultures fourragères (par exemple maïs fourrager non éligible) :

$$\text{Indemnisation} = \text{DIF} \times 0,28 = [\text{EVL} \times \text{DFO} \times \text{Prix UF} \times \text{part indemnisable}] \times 0,28$$

où :

DIF : déficit fourrager individuel ;

EVL : le nombre d'équivalent vache laitière de l'exploitant ;

DFO : déficit fourrager de la zone reconnue, exprimé en UF/EVL, soit le manque de disponibilité en fourrages suite aux pertes en fourrages (toutes espèces), validé en CNGRA pour la zone de l'exploitant ;

Prix UF : prix forfaitaire de l'unité fourragère dans la zone de l'exploitant fixé au niveau national (0,11, 0,12 ou 0,14 €/UF, respectivement en plaine, ZDS et montagne) ;

Part indemnisable : ratio correspondant à la somme des produits bruts des cultures fourragères éligibles aux calamités / somme des produits bruts de toutes les cultures fourragères → par exemple le maïs (pris en compte pour le calcul du DFO à l'échelle collective) n'est pas éligible ;

0,28 : taux d'indemnisation applicable aux pertes de fourrage (arrêté du 17 septembre 2010).

²³ Dans le cas où l'exploitant déclare **moins de 6 EVL**, il bascule alors en culture de vente, et son indemnité est basée sur le taux de perte reconnu en CNGRA, ses surfaces déclarées et le rendement applicable.

Annexe 8 : Tableau de comparaison des indices

	ISOP	AGRESTE	FNGRA	IPP
Collecte des données	Bulletins « Les prairies vues par ISOP » disponibles sur internet	Sur le site AGRESTE	Dépouillement des arrêtés FNGRA établis à partir des « faisceaux d'indices »	Satellitaire, réception automatisée des données
Historique collecté	2006-2018	2001-2018	2003-2011	2001-2018
Granularité des données	Cartographies d'estimation à la région fourragère	Départementale	Départementale, parfois cantonale voire communale	Communale
Périmètre de calcul des pertes	Prairies permanentes et temporaires	Production des surfaces toujours en herbe (STH)	Toutes productions fourragères, y compris les cultures fourragères	Prairies, légumineuses fourragères, estives Exclusion des cultures fourragères
Référence pour le calcul des pertes	Moyenne historique sur 15-25 ans	Moyenne historique 2001-2018	3 000 UF/EVL	Moyenne historique 2001-2018
Déclenchement	« Déficit faible » = pertes >10 % « Déficit important » = pertes > 25 %	Dès la première perte	Dès 30 % de perte	Dès la première perte

Annexe 9 : Fiabilité de l'IPP



Note relative à la fiabilité de l'Indice de Production des Prairies

Avril 2021

L'Institut de l'Élevage (Idele) a conduit, pendant 4 années, un protocole de comparaison entre les valeurs de l'Indice de Production des Prairies (IPP) d'Airbus et les valeurs mesurées *in situ* par herbomètre sur neuf sites de production. Les résultats de cette étude sont désormais publics et indiquent une corrélation très élevée de 0,92.

A la demande, d'une part de la Confédération Nationale de l'Élevage et d'autre part, du Comité d'analyse des indices, sous l'égide du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, un protocole scientifique indépendant a été confié à l'Institut de l'Élevage (Idele). Ce protocole, unique par son ampleur, a été conduit de 2016 à 2019, sur neuf sites de production représentatifs de différents systèmes d'élevage et de différentes conditions pédoclimatiques.

L'IPP, élaboré par Airbus à partir d'images satellites à l'échelle de zones de prairies homogènes, est un indicateur de la biomasse produite par les prairies. La comparaison de cet indice entre les différentes années reflète les variations de production consécutives à la survenance d'un événement climatique, et sert à l'établissement des contrats d'assurance des prairies, proposés par différents assureurs, en France comme à l'étranger.

Quelle méthode a permis de définir le niveau de corrélation ?

La question est essentielle et il convient d'apporter deux précisions méthodologiques.

- 1. Une référence objective est nécessaire.** Parler de corrélation pose la question de la référence à laquelle on se compare. Pour la production de prairies, et contrairement aux cultures de ventes où la récolte est pesée, il n'existait pas de référence de production permettant de qualifier l'indice de production des prairies. C'est la raison pour laquelle nous avons conduit plusieurs protocoles, ayant donné lieu à des publications scientifiques¹, afin de créer ces références terrain. Pour compléter les références existantes et accroître la genericité spatiale et temporelle de ces résultats, l'Idele a piloté un protocole scientifique de collecte de données.
- 2. Un intervalle de confiance sur la mesure terrain doit être appliqué.** D'après la littérature¹, les mesures de croissance à partir de mesures à l'herbomètre sont entachées d'un écart de précision de $\pm 15\%$, pour un seul opérateur. Il est démontré par ailleurs que cette variabilité est accrue d'environ 3% lorsque la mesure est réalisée par une personne différente (effet opérateur). Par ailleurs des expérimentations terrain, organisées par l'Association Internationale des Assureurs Grêle (AIAG), comparant les résultats de plusieurs groupes d'experts pour l'évaluation des pertes sur un même sinistre, montrent qu'il existe une variabilité des mesures terrain de l'ordre de 30% entre les groupes.

¹ WELTER M., LE BRIS X. (1992) : "L'herbomètre, un outil d'estimation de la masse d'herbe des prairies de Lorraine", L'extensification en production fourragère, Fourrages, n° hors-série, 170-171.

Quels sont les résultats ?

Les résultats du protocole indiquent une corrélation R de 0,92 (méthode Spearman ; $R = 0.90$ Pearson) dans le cas d'une comparaison réalisée sur les 9 sites (et un coefficient de détermination R^2 de 0,81). De plus, 95% des mesures de l'indice se situent dans l'intervalle de confiance de $\pm 15\%$ et 100% des mesures dans l'intervalle de confiance de $\pm 18\%$. Ces résultats sont objectivement très bons.

La corrélation est satisfaisante, tout comme la pente de la droite de régression. Pour un même niveau de corrélation, la pertinence de l'indice est totalement différente selon la pente de la droite. Une pente trop faible ou trop forte conduira à une surestimation ou à une sous-estimation par l'indice, avec des conséquences dommageables sur les indemnités déclenchées. Seule une droite avec une pente proche de 1 ($y=x$) garantira une juste appréciation des pertes. Les résultats de l'étude Idele montrent une pente de 1,08 ; un niveau jugé excellent.

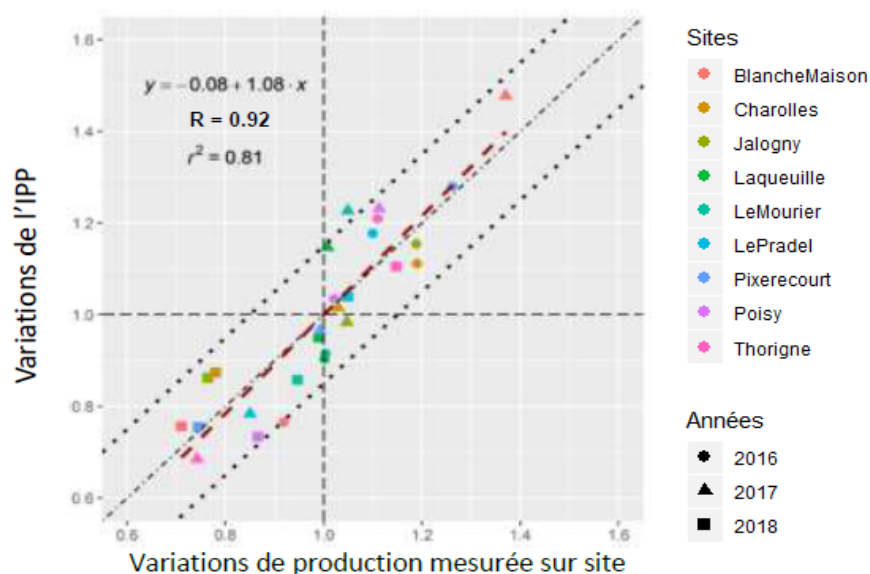


Figure 1 : Résultat de la régression entre les variations estimées à partir des mesures *in situ* et les variations d'IPP. Interprétation : une valeur de 0,85 sur l'axe des abscisses correspond à une perte de 15 % selon les mesures *in situ*.

L'Indice de Production des Prairies est aujourd'hui **la seule solution** qui ait été évaluée **scientifiquement**, et qui présente une **homogénéité** de résultats à **l'échelle de tout le territoire**. Nous réaffirmons, sur la base de ces éléments scientifiques, que le niveau de fiabilité de l'Indice de Production des Prairies peut être **considéré comme très satisfaisant**.

- ¹ Thèse de doctorat de l'université de Toulouse (INP Toulouse), 2016. *Développement et validation d'un indice de production des prairies basé sur l'utilisation de séries temporelles de données satellitaires - Application à un produit d'assurance en France*. Antoine Roumiguié, 245 p.
- R. Fieuzal, A. Roumiguié, J. Fradin, B. Bouchard and E. Ceschia, "Validation of the Grassland Production Index, an Insurance Product Estimated at the National Scale, on a Dense Experimental Device," 2020 Mediterranean and Middle-East Geoscience and Remote Sensing Symposium (M2GARSS), Tunis, Tunisia, 2020, pp. 330-333, doi: 10.1109/M2GARSS47143.2020.9105188.
- Roumiguié, A., Jacquin, A., Sigel, G., Poilvé, H., Lepoivre, B., Hagolle, O. (2015). *Development of an index-based insurance product: validation of a forage production index derived from medium spatial resolution fCover time series*. *GIScience & Remote Sensing*, 52, 94-113.
- Roumiguié, A., Jacquin, A., Sigel, G., Poilvé, H., Daydé, J., Hagolle, O. (2015). *Validation of a Forage Production Index derived from MODIS fCover time series with high repetitivity HR sensors – Methodology, results and opportunities for future*. *Remote Sensing*, 7, 11525-11550.
- Roumiguié, A., Sigel, G., Poilvé, H., Bouchard, B., Vrieling, A. et Jacquin, A. (2017). *Insuring forage through satellites: testing alternative indices against grassland production estimates for France*. *International Journal of Remote Sensing*, 38 (7).