

Évaluation du Programme national de gestion des risques et d'assistance technique et en particulier de l'assurance récolte

Présentation au CNGRA

19 juin 2019

Luc BOUCHER

06 85 48 01 87 - 01 55 32 36 85

luc.boucher@risquesagricoles.com

25 rue Pétrelle, 75 009 Paris



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Agriculture
et de l'Alimentation



UNION EUROPÉENNE

FONDS EUROPÉEN AGRICOLE
POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

- **Rappel du cadre et des objectifs de l'évaluation**
- **Outils mobilisés**
- **Constats et enseignements**
 - ❑ **Mesure 17.1 :** assurance récolte
 - ❑ **Mesure 17.2 :** FMSE
 - ❑ **Assistance technique**
 - ❑ **Effets combinés du PNGRAT**
- **Perspectives et recommandations**

Rappel du cadre et des objectifs de l'évaluation

Cadre et objectifs de l'évaluation *in itinere*

- **Une évaluation prévue pour les mesures PAC**
 - ❑ À mi parcours
 - ❑ Période 2014-17
 - ❑ Assurance Récolte, FMSE et Assistance technique
- **Un cadre commun et des questions spécifiques**
 - ❑ Un zoom sur l'assurance Récolte et la mise en place du contrat Socle
- **Objectifs :**
 - Répondre aux questions évaluatives**
 - Faire des recommandations**
- **13 questions**
 - ❑ Pour chaque question, des indicateurs spécifiques
- **Pertinence, Efficacité, Impact, Efficience**

1. Bilan de campagne CCR, rapports des assureurs et bibliographie
2. Utilisation d'un modèle actuariel
 - Développé à l'Institut du Risque et de l'Assurance – Le Mans Université
3. Analyses quantitatives
 1. à partir du RICA
 1. Echantillon représentatif des exploitations professionnelles
 2. Assurés climatiques MRC+Grêle – Non assurés
 2. des traitements spécifiques à partir des états détaillés des assureurs et des résultats du FMSE.
4. Questionnaire téléphonique
 1. 170 agriculteurs interviewés (Grandes Cultures, Elevage, Viticulture)
 2. 50% assurés – 50% non assurés
5. Entretiens avec les parties prenantes
 1. Cher et Gers
 2. National

Des travaux échelonnés de juin 2018 à juin 2019

Constats et enseignements de la Mesure 17.1 :

Assurance Récolte

Assurance récolte MRC : une reprise du développement et un soutien important

Une mesure pertinente pour 55 000 exploitations professionnelles :

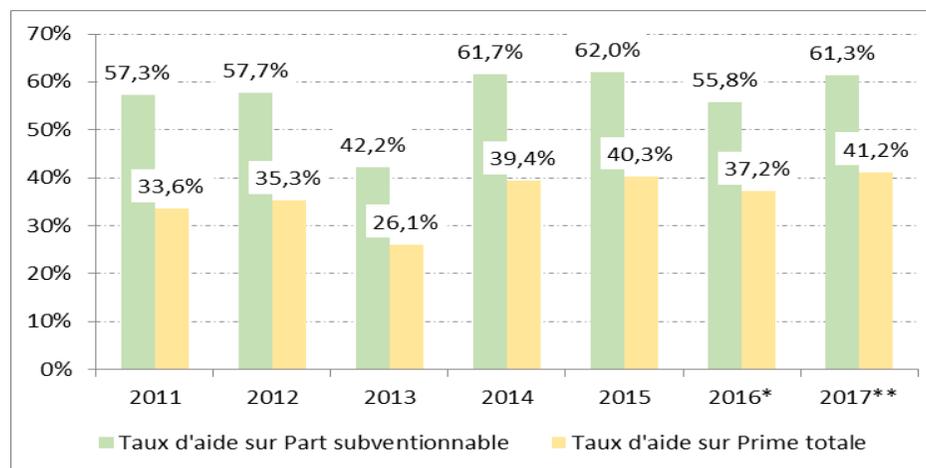
- un cœur de portefeuille de 45 à 50 000 assurés environ ;
- 10 000 exploitations ont un recours à l'assurance MRC plus intermittent.
 - Elles arbitrent selon le taux de subvention et le taux de couverture.

Exercice	2015	2016	2017	2016/2015	2017/2015
Nb de Pacage = Assurés	57 444	52 221	55 099	91%	96%
Nb de contrats	60 983	56 537	60 387	93%	99%
Nb de culture	175 799	184 281	211 453	105%	120%
Culture par Pacage = Assurés	3,1	3,5	3,8	115%	125%
Culture par contrats	2,9	3,3	3,5	113%	121%
Surface assurée (Mha)	3,9	3,8	4,4	98%	114%
Capitaux assurés (M€)	6 131	6 239	6 934	102%	113%
Cotisation subventionnable (M€)	153	150	177	98%	116%
Cotisation totale (M€)	237	225	264	95%	111%
Prime subv. / prime totale	64,5%	66,9%	67,2%	104%	104%

Poids marginal de l'assurance MRC à l'exploitation et de l'offre Prairie.

Un niveau de soutien important :

- 60 % sur la part subventionnable
- 40 % sur la prime totale



Modalités de l'assurance Récolte

- **Un ajustement régulier des modalités après la mise en place du niveau Socle :**
 - ❑ **Prise en compte de demandes spécifiques (définitions, taux de couverture) ;**
 - ❑ **Besoin de renforcement des contrôles.**
- **Une tension entre une demande de simplification du dispositif et la prise en compte des demandes spécifiques et des exigences de contrôle :**
 - ❑ **Jusqu'à présent, la tendance est à la complexification du dispositif ;**
 - ❑ **Forte sensibilité des souscriptions aux modalités du dispositif :**
 - **Taux de soutien ;**
 - **Complexité supposée des modalités ;**
 - **Sinistralité récente.**
 - ❑ **Des impacts budgétaires à mieux intégrer aux réflexions des professionnels : passer la franchise de 25% à 20% représenterait un surcoût de + 40 %.**

Dynamique et niveau Socle

- **Une solution connue, des modalités complexes et diverses**
 - ❑ Au sein des contrats, le niveau Socle apparaît peu lisible pour les bénéficiaires et demeure peu souscrit ;
 - ❑ Un lancement dans une conjoncture adverse, sans communication forte.
- **Les garanties du niveau Socle ne sont pas jugées suffisantes**
 - ❑ Des options sont quasi-systématiquement souscrites en complément du niveau Socle ;
 - ❑ La franchise par culture est ramenée à 25 % avec un rachat subventionnable :
 - Elle correspondrait à un niveau de risque élevé, 1/3 des personnes interrogées déclarant devoir faire appel à l'emprunt en cas de pertes inférieures à 25 % ;
 - ❑ Malgré les critiques, la référence de rendement et le barème de prix semblent plutôt bien acceptés.
- **La mise en place du niveau socle n'a pas eu l'impact escompté sur la diffusion de l'assurance.**

Un marché dynamique

- **Les tarifs des assureurs correspondent aux risques**
 - ❑ Les assureurs font jouer une solidarité entre régions qui bénéficie aux productions les plus exposées en termes de risques ;
 - ❑ A l'examen, nous n'avons pas identifié de pratiques tarifaires non justifiables : les tarifs pratiqués sont cohérents ;
 - ❑ L'équilibre n'est pas atteint (S/P de 105 % sur 10 ans).

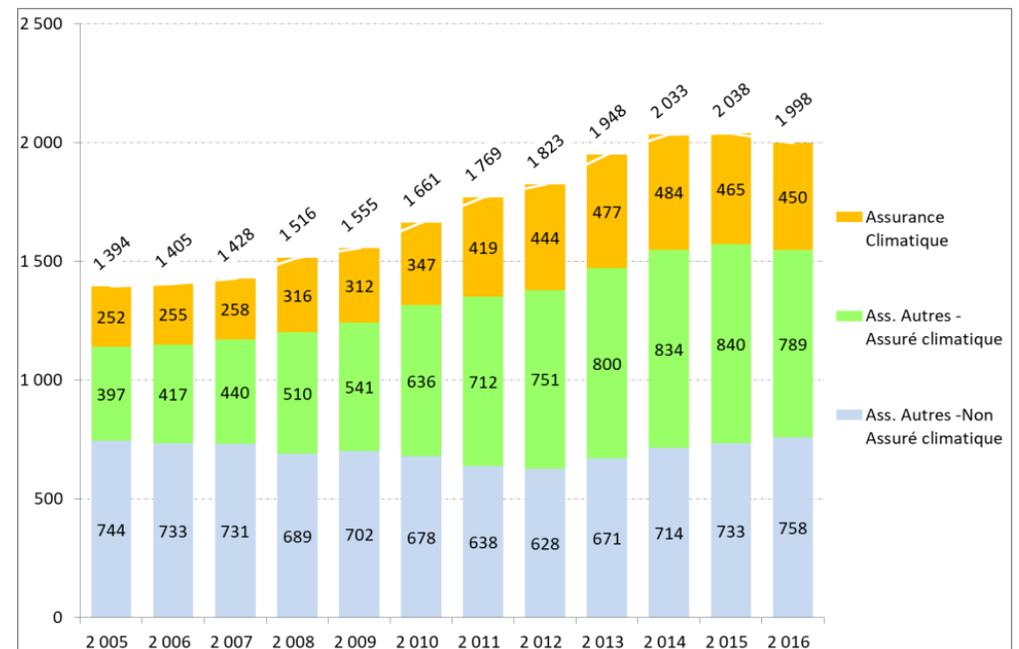
- **Malgré sa concentration, le marché de l'assurance agricole est dynamique :**

- ❑ Une progression de 35 % hors climatique et de 42 % avec l'assurance climatique ;
- ❑ De nouveaux entrants et des offres innovantes.

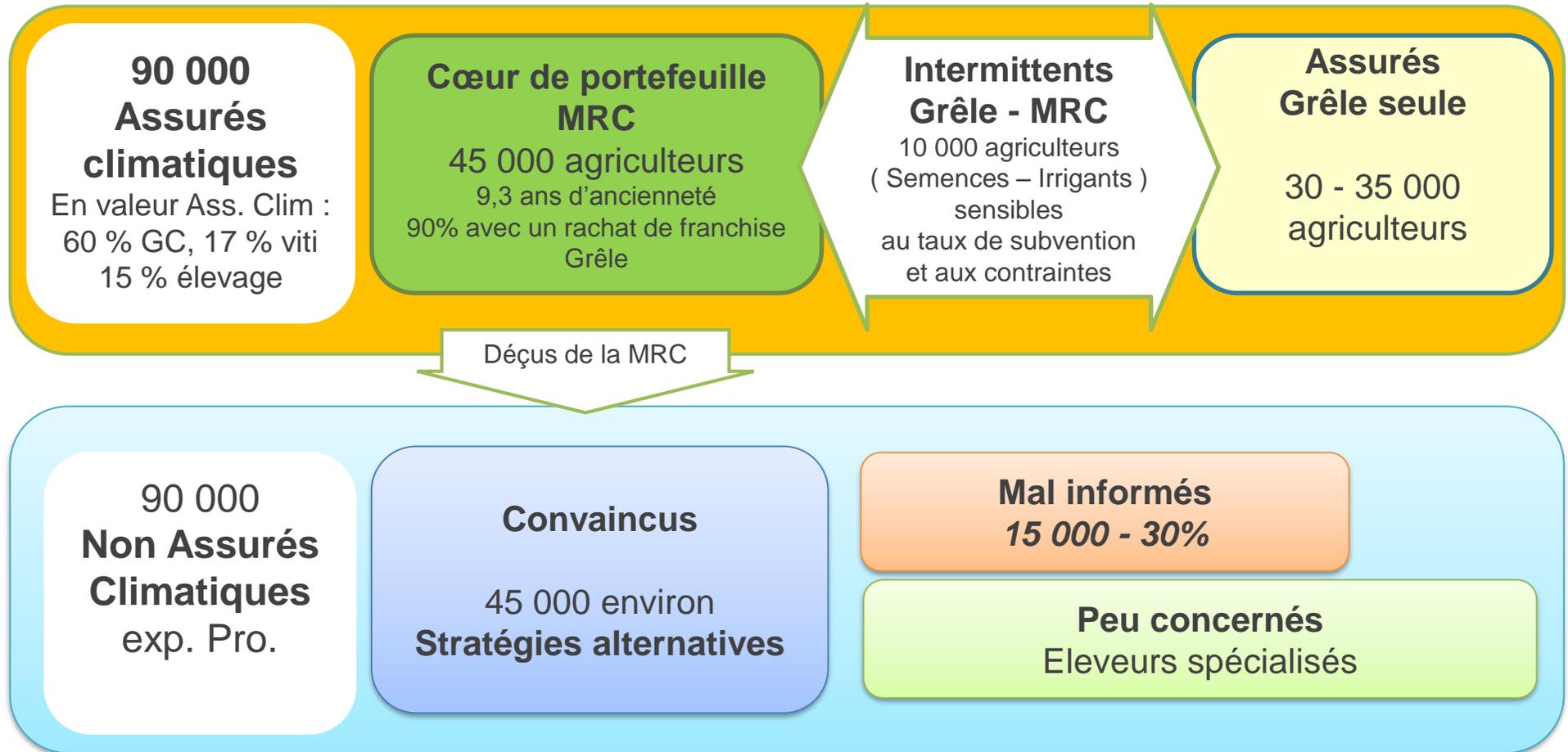
- **Cette croissance est tirée par les assurés climatiques :**

- ❑ Les assurés climatiques ressortent comme des cibles commerciales intéressantes par leur taille et leur dynamisme.

Dépenses d'assurances des agriculteurs de 2005 à 2016
en millions d'euros – Données RICA



Structure du marché (moyennes et grandes exploitations)

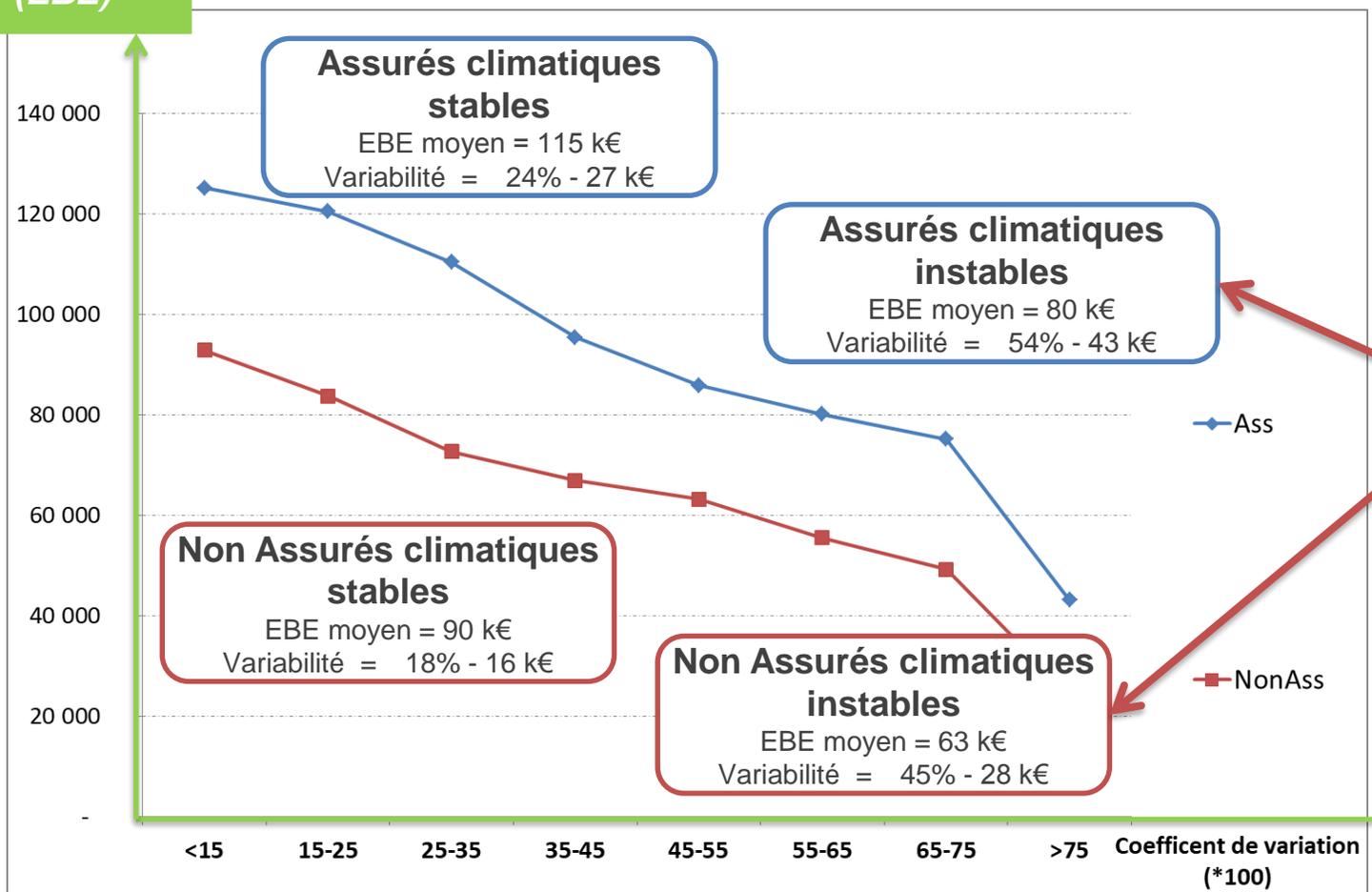


Position des acteurs

- **Les positions vis-à-vis de l'assurance Récolte relèvent d'habitudes bien ancrées :**
 - ❑ Les assurés « Grêle seule » et les non-assurés climatiques jugent positivement l'assurance MRC mais sans y recourir pour eux-mêmes ;
 - ❑ Les difficultés financières n'expliquent pas le renoncement à l'assurance MRC.
- **Seulement 1/3 de prescripteurs potentiels (assureurs, conseiller technique, banquier, etc.) encouragent explicitement à la souscription.**
- **Pour s'engager plus fortement, les OPA ont besoin d'être rassurées sur la pertinence des modalités, et, au premier titre, sur le tarif.**
 - ❑ Si la pédagogie de la mesure est difficile du fait de la complexité du dispositif, mais il y a surtout un besoin de convaincre de l'intérêt de s'assurer.

Quatre segments de marché, avec assurance climatique (MRC+Grêle) ou non

Taille économique (EBE)



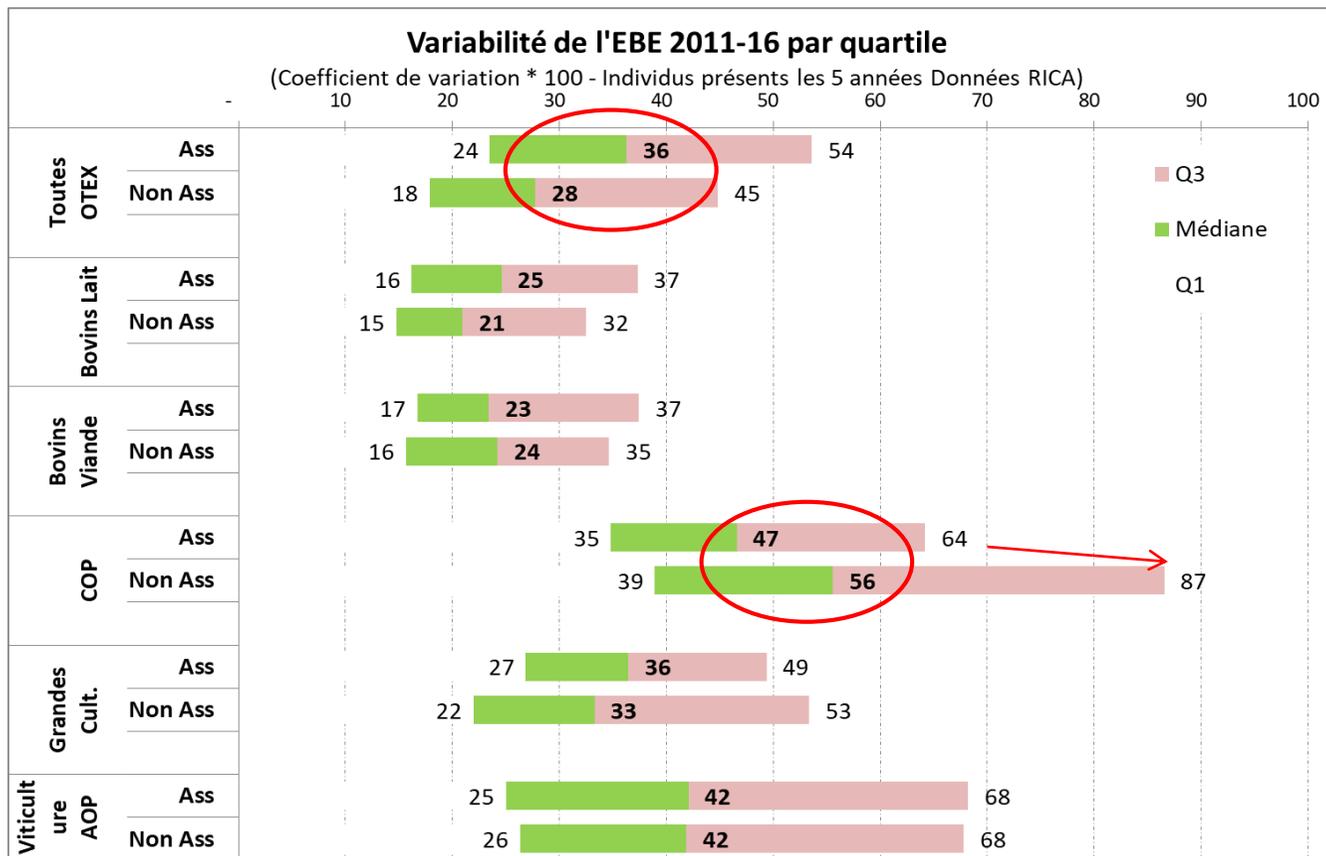
Pourquoi ?

Comment les accompagner ?

Conseil en gestion, exposition aux risques climatiques et prix; commercialisation; choix des modalités d'assurance ?

Variabilité du revenu

Impact de l'assurance sur la variabilité des résultats



+ 8 points Ass / Non Ass

Les assurés correspondent à des productions plus exposées

=

=

- 9 points

L'assurance réduit la variabilité

=

Les chiffres indiqués correspondent respectivement à la valeur limite du coefficient de variation des exploitations du 1^{er} quartile, de la médiane (Q2) et du 3^{ème} quartile.

Synthèse sur l'assurance récolte (1/2)

- **« S'assurer pour plus de sérénité »**
 - ❑ A spécialisation et taille équivalentes, l'assurance ne se traduit pas par une amélioration évidente des résultats ;
 - ❑ Un effet significatif mais mesuré en grandes cultures ;
 - ❑ Importance du risque Prix.
- **Arboriculture : pas de perspective de développement, envisager une remise à plat**
 - ❑ Il convient de s'interroger sur la pertinence des assurances actuellement proposées et sans doute de construire des alternatives, par exemple, en renforçant les plafonds de la DEP, en étudiant la pertinence d'assurance indicielle ou d'une approche industrielle des risques.
- **Elaborer une stratégie de déploiement pour l'offre Prairie**
 - ❑ Bien que commercialisées, les offres Prairies apparaissent encore largement expérimentales ;
 - ❑ Elles s'adressent à un public moins familier de l'assurance et attaché au dispositif des Calamités ;
 - ❑ Il convient donc de faire attention à la réputation du produit et à bâtir une véritable stratégie de déploiement ;
 - ❑ Il n'y a pas d'information sur le niveau de fiabilité actuelle de l'indice pour contrer les erreurs constatées d'appréciation du système.

Synthèse sur l'assurance récolte (2/2)

- **Rôle de l'assurance Récolte dans la prévention des risques**
 - ❑ L'assurance Récolte ne contribue pas à la prévention des risques climatiques et aurait même tendance à venir en concurrence avec les efforts de prévention ;
 - ❑ Les ressources des exploitants qui peuvent être affectées à la gestion des risques sont limitées, et les agriculteurs qui investissent dans des systèmes de prévention estiment leurs efforts mal pris en compte par les assureurs.
- **La sophistication des paramètres pose la question de la faisabilité des contrôles**
 - ❑ Individualisation => complexification des contrôles ;
 - ❑ Difficile de contrôler les prix de façon incontestable, par exemple ;
 - ❑ Enjeu : éviter de rebuter les bénéficiaires.
- **Les progrès sont fragiles ; les pistes de développement à préciser**
 - ❑ Identifier les modalités du contrat les plus efficaces en termes de visibilité, de couverture, de coût budgétaire et de coût à payer après subvention pour les bénéficiaires ;
 - ❑ Il faudrait, a contrario, construire une stratégie de recrutement de nouveaux assurés qui suppose l'adhésion des OPA et des assureurs.
- **Enfin, assurés contre les aléas climatiques ou non, une part importante des agriculteurs n'arrive pas à stabiliser ses résultats. Il convient donc de s'interroger sur les mesures ou les dispositifs susceptibles de les aider à être moins dépendants des aléas de la conjoncture.**

Constats et enseignements Mesure 17.2 :

FMSE

Synthèse sur le FMSE (1/3)

- **Le FMSE a amélioré la participation des exploitations à des systèmes de prévention des risques sanitaires et environnementaux :**
 - ❑ 464 593 exploitants ont payé leur cotisation sur les 508 704 cotisations appelées (91%) ;
- **Les principes des FMSE apportent : une mutualisation entre secteurs ; une responsabilité des exploitants ; une équité d'intervention entre les territoires ; une transparence sur les modalités d'intervention ;**
- **Le FMSE contribue significativement à la gestion des risques sanitaires, mais a une intervention très limitée sur la gestion des risques environnementaux :**
 - ❑ 65 programmes d'indemnisation, 13,3 M€/an à la fin 2016, en croissance régulière, 11 sections spécialisées
 - ❑ Un rôle essentiel dans la filière végétale, plus à la marge pour les filières animales sur les maladies de catégorie 1 ;
 - ❑ Les résultats sont le fruit d'une bonne articulation avec les aides d'Etat et la politique sanitaire.

Synthèse sur le FMSE (2/3)

- **Le FMSE a un rôle essentiel dans la prévention de certains risques sanitaires :**
 - ❑ Sur financement du FNGRA, le FMSE favorise les déclarations précoces et le déploiement des mesures de lutte précoce ;
 - ❑ Le rôle du FMSE varie de crucial dans la mise en œuvre des plans lutte à un élément favorisant l'acceptabilité des mesures ;
 - ❑ Des résultats conditionnés à l'efficacité des politiques sanitaires.
- **Le FMSE contribue à la santé financière des exploitations, mais de façon très variable selon les programmes :**
 - ❑ moins de 1 % d'exploitants agricoles métropolitains indemnisés ; des indemnités représentant entre 1 et 6 % du produit d'exploitation et entre 7 et 30 % du revenu agricole (RCAI) ;
 - ❑ Seuls certains programmes ont un impact financier important : programmes environnementaux, Méloidogyne, Feu bactérien, Sharka, et certaines sections animales;
 - ❑ Les autres programmes ont des effets directs faibles, mais des effets indirects potentiels par l'amélioration de l'efficacité des politiques de lutte.

Synthèse sur le FMSE (3/3)

- **La situation financière apparaît saine et solide :**
 - ❑ des ressources élevées et stables acquises par l'affiliation de toutes les exploitations ainsi que des cofinancements publics ;
 - ❑ une maîtrise des dépenses par des coûts de gestion relativement faibles vu le volume d'activités ;
 - ❑ un ciblage important des risques couverts :
 - le FMSE n'intervient que sur les risques sanitaires de catégorie 1 et 2 et sur les maladies de catégorie 1
 - l'État reste très engagé sur les plus grosses crises.
- **Le FMSE est donc aujourd'hui un dispositif stable et pérenne pour les exploitants.**
- **Les réserves financières pourraient être insuffisantes pour faire face aux dangers sanitaires à venir.**

Constats et enseignements :

Assistance technique

Assistance technique

- **Les activités d'assistance technique ont financé des activités cohérentes avec les objectifs du règlement (CE) no 1303/2013 :**
 - ❑ des activités d'évaluation et d'information interne (les évaluations du PDRH et de l'ICHN notamment) ;
 - ❑ des activités d'appui aux autorités de gestion sur le zonage des zones défavorisées simples ;
 - ❑ l'adaptation de l'outil OSIRIS de gestion des aides du PDR qui représente 80 % du budget, mais un cofinancement modeste du coût total.
- **L'activité majeure budgétairement (Adaptation OSIRIS) n'a pas abouti aux résultats attendus :**
 - ❑ des retards importants dans la délivrance des outils de gestion ;
 - ❑ une augmentation significative de la charge de travail pour les autorités de gestion et les DDTM ;
 - ❑ Des répercussions importantes pour de nombreux bénéficiaires : retards de paiement de plus d'un an, impossibilité d'instruire les dossiers Leader, qui pouvaient être de nature à mettre en péril les structures porteuses.
- **Causes :**
 - ❑ choix d'adapter un outil existant dans un contexte de régionalisation des PDR et d'une importante complexification de la mise en œuvre;
 - ❑ Difficulté organisationnelle → Audit et réorganisation, réajustements des objectifs qui ont permis de limiter les conséquences.

Articulation du Programme

- **Les deux sous-mesures répondent à des besoins différents :**
 - ❑ Lutte collective contre les risques sanitaires et environnementaux ;
 - ❑ Stratégie individuelle face aux risques climatiques.
- **Au niveau des instances de concertation :**
 - ❑ Une réflexion globale et des concertations ;
 - ❑ Un consensus sur le fait d'avoir une boîte à outils et sur la logique de partage du risque esquissé dans le rapport Babusiaux avec responsabilité individuelle, mutualisation et solidarité nationale ;
 - ❑ Les divergences restent marquées sur la place à donner à l'assurance et aux solutions alternatives ou complémentaires.
- **A l'échelle individuelle :**
 - ❑ Préférence pour la prévention individuelle et l'autoassurance sous forme d'épargne ou de stocks;
 - ❑ Combinaison de plusieurs outils, mais besoin d'un accompagnement supplémentaire pour avoir une stratégie globale adaptée à sa situation.

Questions évaluatives transversales (1/2)

- Les mesures du PNGRAT :
 - ❑ n'ont pas d'effet direct sur la compétitivité des exploitations, mais contribuent à limiter la variabilité des revenus d'une partie des exploitants ;
 - ❑ n'ont pas d'effet direct sur l'atténuation des changements climatiques, mais contribuent à la résilience des exploitations face au changement climatique ;
 - ❑ ne semblent pas être un obstacle à la mise en œuvre de pratiques favorables à l'environnement, mais n'incitent pas à leur adoption ;
 - ❑ gagneraient à intégrer des dispositifs dédiés à « assurer » ou accompagner les risques liés à la transition des exploitations vers des pratiques durables.

Questions évaluatives transversales (2/2)

- **Les principes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, de non-discrimination ne sont pris en compte qu'indirectement :**
 - ❑ Une approche suffisante étant donné que les mesures ne sont pas de nature à aggraver les discriminations existantes ;
 - ❑ Sauf sur l'aide à la création du FMSE, qui aurait pu être assortie d'une exigence d'actions pour favoriser une meilleure représentativité hommes/femmes dans les instances décisionnelles.
- **Le PNGRAT respecte les principes du développement durable par la nature de ses mesures :**
 - ❑ Il contribue à la plus grande résilience des exploitations face aux risques climatiques, sanitaires et environnementaux ;
 - ❑ Il faut veiller à articuler les mesures avec les autres interventions qui abordent la gestion des risques et ouvrir la réflexion sur une plus grande sécurisation des changements techniques et de pratiques nécessaires au développement d'une agriculture durable.
- **L'association des parties prenantes est adaptée :**
 - ❑ Des parties prenantes largement associées à la réflexion sur les orientations du PNGRAT ;
 - ❑ Des instances adéquates pour favoriser le dialogue sont en place ;
 - ❑ Il faut veiller à ce que les orientations nécessitant une expertise poussée soient nourries par des études techniques objectives.

Perspectives et recommandations

Sur l'assurance Récolte (1/2)

- **Travailler à l'harmonisation et à la simplification d'une offre de base lisible :**
 - ❑ Avoir une base de communication homogène ;
 - ❑ Harmoniser les dénominations des cultures assurées ;
 - ❑ Actualiser et affiner les barèmes de prix (en cours) ;
 - ❑ Définir des modalités pour plusieurs années pour donner de la visibilité ;
 - ❑ Améliorer les délais de versements des aides et mettre en évidence la part d'aide publique.
- **Prioriser le soutien sur une Offre Socle harmonisée :**
 - ❑ Nomenclature harmonisée :
 - ❑ Rendement individuel x Surface PAC x Prix du barème ;
 - ❑ Seuil = Franchise à la nature de récolte 25 % ;
 - ❑ Des pertes de rendement et extensions courantes pouvant être définies de façon forfaitaire ;
 - ❑ Objectif : limiter au maximum les contrôles individuels complexes.
- **Améliorer le dispositif de suivi :**
 - ❑ Veiller à publier le cahier des charges avant la campagne de souscription ;
 - ❑ Distinguer dans le RICA les primes d'assurance Récolte et des autres assurances climatiques ;
 - ❑ Développer la capacité d'analyse actuarielle du MAA pour préparer les évaluations à venir.

Sur l'assurance Récolte (2/3)

- **Développer une approche par cibles:**
 - ❑ **Intermittents :** Créer un groupe pour les cultures irriguées
 - ❑ **Arboriculture :** envisager une remise à plat ;
 - ❑ **Prairie :** définir une stratégie de déploiement commune
Développer la confiance, notamment sur la fiabilité de l'indice
 - ❑ **Fragilisés, assurés ou non :**
Préciser l'accompagnement complémentaire :
gestion, commercialisation, choix de l'assurance, etc.
- **Renforcer les moyens de communication à destination des non-souscripteurs :**
 - ❑ Le MAA pourrait mettre à disposition des modules de formation et un simulateur pour permettre aux agriculteurs de chiffrer l'impact de l'assurance en cas de sinistre à partir de leur déclaration PAC.
- **Envisager une extension progressive et prudente de l'assurance.**

Pour renforcer son efficacité

- Améliorer la cohérence des actions du FMSE
 - ❑ Au sein des programmes ;
 - ❑ Entre les programmes ;
 - ❑ Le MAA devrait s'en assurer lors de l'instruction.
- Mieux intégrer l'action du FMSE lors de la conception des plans de lutte et de la politique sanitaire.
- Concentrer les actions sur les actions ayant le plus d'efficacité.

Pour améliorer sa gestion

- Simplifier la procédure d'instruction
- Mieux anticiper les contrôles
- Intégrer les résultats des contrôles
- Améliorer le suivi des données par le FMSE

Pour préparer l'avenir

- **Mettre en place un « Registre National des Sinistres » :**
 - ❑ Compilation des sinistres et des indemnisations climatiques ;
 - ❑ Enjeu à court terme : compléter l'évaluation par l'analyse des données sur la sinistralité ;
 - ❑ À moyen et long termes : être en capacité d'évaluer les effets du changement climatique.
- **Réfléchir à l'intervention du FMSE dans le cadre du FEADER en dessous du seuil de 30 % des pertes pour favoriser la lutte précoce ;**
- **Réfléchir à un élargissement du rôle du FMSE ;**
 - ❑ Poursuivre le dialogue sur les rôles respectifs du FMSE et de l'Etat ;
 - ❑ Continuer à accroître les capacités financières.
- **Tirer les enseignements des difficultés de la mise en place d'OSIRIS.**
- **Créer un cadre réglementaire pour accompagner les risques liés à la transition agroécologique dans le cadre de la PAC post-2020 :**
 - ❑ Beaucoup de pratiques récentes sans références formalisées (association de cultures, pratiques culturales, réduction des usages phytosanitaires, ...) et donc sans couverture assurantielle ;
 - ❑ Prise de risque particulière, à priori non assurable ;
 - ❑ Sécuriser pour accélérer la transition.