

La gestion des risques en agriculture : un défi et une urgence

*Passer d'une approche
au cas par cas pour aller vers
une véritable stratégie d'ensemble
partagée avec les acteurs économiques*

Note de synthèse réalisée à partir des travaux du Groupe de travail du CSO
réuni d'octobre 2016 à janvier 2017



Résumé

L'agriculture française est confrontée depuis longtemps à des aléas climatiques, sanitaires, environnementaux et économiques. Ces aléas sont très spécifiques à l'activité agricole et font partie du quotidien des exploitations agricoles et des filières agroalimentaires françaises, européennes ou mondiales.

Ce constat mérite cependant d'être actualisé au regard de la multiplication des aléas économiques, climatiques et sanitaires. Tout laisse à penser qu'il s'agit d'une tendance lourde qui doit impérativement être prise en compte en tant qu'elle impacte de manière significative les entreprises agricoles et ce alors même qu'il n'existe qu'une faible culture de la gestion des risques dans ces entreprises.

L'agriculture française est ouverte sur le monde. Nous exportons dans la plupart des pays du monde, nous sommes aussi importateurs. L'accroissement des échanges s'est accompagné d'un accroissement des risques, sanitaires, environnementaux et économiques.

Cette ouverture sur le monde et l'accroissement de nos échanges ont nécessité une adaptation de nos politiques agricoles, qui tout en demeurant très présentes, ont quitté le terrain de la régulation des marchés pour privilégier l'instrument des aides découplées. Ces aides restent importantes mais elles apparaissent aujourd'hui ne plus répondre aux défis que représente la multiplication de ces aléas. Ces aides sont censées répondre à tout mais sont-elles vraiment adaptées à ces nouveaux défis ? Comment rendre la dépense publique plus efficace ?

Les changements climatiques sont enfin une autre illustration des bouleversements auxquels nous apparaissions d'ores et déjà confrontés et qui devraient s'amplifier. Sur ces seuls risques, les assureurs ont mené une étude prospective qui conclut à une multiplication des dommages aux biens par 2 dans les 25 ans à venir.

Face à cela, la France s'est dotée historiquement de nombreux outils pour faire face à ces aléas. Les données disponibles confirment l'importance des moyens consacrés aux indemnisations. Elles confirment également la forte présence de l'État et la faible responsabilisation des acteurs économiques des filières.

La France a toutefois élargi la palette des outils disponibles en développant les systèmes assurantiels dans le domaine climatique et les fonds de mutualisation dans le secteur sanitaire grâce notamment aux fonds européens. Cette politique volontariste est utile pour répondre à l'urgence des défis à relever mais elle confirme aussi la limite des outils classiques qui avaient jusqu'alors été mobilisés. Ce que révèlent les échanges menés au sein du groupe à haut niveau du CSO, c'est l'extrême variété des outils utilisés. Leur utilisation peine cependant à s'inscrire dans une véritable stratégie d'ensemble seule à même de garantir leur pleine efficacité et l'adéquation à la diversité des besoins des agriculteurs et des filières.

Il apparaît nécessaire de travailler à la définition d'une véritable stratégie de gestion des risques en agriculture en s'appuyant sur les outils existants, en les adaptant le cas échéant mais surtout en les articulant.

Un travail doit s'engager pour bâtir cette stratégie et pour cela, il conviendrait de confirmer la nécessité de poursuivre les travaux du Groupe à haut niveau du CSO.

Il devrait travailler à l'élaboration de cette stratégie et proposer des éléments relatifs à la formation, au conseil, à une politique plus volontariste dans le domaine assurantiel et en matière de responsabilisation des acteurs économiques dans la montée en puissance des fonds de mutualisation sanitaire.

De ce point de vue, il apparaîtrait utile d'étudier l'opportunité de conditionner l'accès aux aides à l'installation, aux MAE ou aux investissements à la souscription d'un contrat assurance climatique. Les travaux devraient également porter sur les modalités d'un soutien plus marqué aux actions de prévention dans les exploitations agricoles.

Le groupe devrait en outre travailler à mieux distinguer les petits aléas qui seraient à la charge des opérateurs privés des filières des grands aléas qui devraient être couverts par des tiers (assureurs et fonds de mutualisation).

Le groupe pourrait enfin analyser les expérimentations en cours et faire des recommandations utiles y compris le cas échéant pour accompagner la création de nouveaux outils.

À court terme, plusieurs actions doivent être engagées.

Il faut tout d'abord renforcer les actions de communication et d'information autour de l'assurance climatique. Il faut développer le conseil auprès des agriculteurs et mobiliser tous les acteurs du conseil pour permettre le déploiement de cet outil. Un effort particulier doit être conduit dans les secteurs de la viticulture, de l'arboriculture et du maraîchage.

Le seuil de déclenchement de l'assurance climatique est souvent présenté comme un frein à la souscription des contrats. Une position doit être prise dans le contexte des discussions ouvertes par la Commission sur le projet de règlement omnibus.

Les fonds de mutualisation dans le domaine sanitaire et environnemental doivent être renforcés. La nouvelle épizootie de grippe aviaire confirme cette nécessité. Ce renforcement passe par une plus grande responsabilisation des filières et des cotisations qui devraient augmenter.

Enfin, il convient de soutenir les expérimentations engagées par les assureurs pour de nouveaux outils assurantiels.

La gestion des risques

Des aléas climatiques, sanitaires, environnementaux et économiques en hausse et des événements extrêmes plus fréquents

.....

1/ Les aléas climatiques impactent les filières agricoles et agroalimentaires de manière significative

Les impacts des aléas sont :

- **diversifiés** : les aléas sont nombreux (gel, grêle, sécheresse, inondation, excès d'eau, pluies violentes, tempêtes, neige). L'arboriculture et la viticulture sont particulièrement exposées au risque de gel et à la grêle. Le risque sécheresse affecte principalement la production herbagère et les cultures fourragères, ainsi que les céréales ;
- **différents au sein du territoire**, en raison des spécificités de chaque type d'aléa (ampleur, fréquence, caractère systématique ou non), conjuguées à la spécialisation géographique de la production agricole au sein du pays ;
- **d'un rythme irrégulier et d'une ampleur variable** : le montant des indemnités annuelles des calamités agricoles donne une indication de la fréquence d'occurrence des aléas climatiques. Entre 1980 et 2013, ces indemnités ont présenté une forte variabilité interannuelle : 8 années ont donné lieu à des épisodes de sécheresse relativement importants (indemnités annuelles supérieures à 100 millions d'euros), tandis que la sécheresse s'est peu ou pas produite (indemnités inférieures à 5 millions d'euros) pendant 13 années. Pour le gel, 7 années ont donné lieu à des indemnités supérieures à 50 millions d'euros et 7 autres années à des indemnités inférieures à 1 millions d'euros.

La comparaison des indemnités versées au titre du régime des calamités agricoles et de l'assurance récolte permet d'estimer, avec les précautions de ce type d'exercice, que **le coût des aléas climatiques s'élève probablement au moins à 1,5 Mds d'euros en moyenne par an, soit entre 2 % et 3 % de la valeur annuelle de la production agricole** (annexe 1).

2/ Les aléas sanitaires et phytosanitaires sont variés dans leur nature et leur gravité

Ils englobent les maladies animales et les organismes nuisibles aux végétaux (maladies, parasites et ravageurs qui occasionnent des dégâts dans les cultures végétales tels que certains viroïdes, virus, phytoplasmes, bactéries, acariens, insectes, nématodes, mollusques, voire vertébrés). Il en est de même pour les micro-organismes et les substances chimiques qui, lorsqu'ils dépassent un certain seuil, menacent la sécurité alimentaire des consommateurs, même s'ils n'entraînent pas de pertes quantitatives de production, voire pas de baisse de la qualité apparente des produits.

Les maladies et organismes nuisibles font, depuis toujours, partie des risques auxquels l'agriculteur doit faire face. La législation française classe les dangers sanitaires en trois catégories (article L.201-1 du code rural et de la pêche maritime) :

1° Les dangers sanitaires de première catégorie sont ceux qui requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte rendues obligatoires par l'administration car ils sont susceptibles de porter une

atteinte grave à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux, ou à mettre gravement en cause, par voie directe ou par les perturbations des échanges commerciaux qu'ils provoquent, les capacités de production d'une filière animale ou végétale. La fièvre aphteuse, les pestes porcines classique et africaine, l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en sont des exemples pour les maladies animales. La sharka en arboriculture, la pourriture brune de la pomme de terre et la flavescence dorée en viticulture en sont des exemples pour les organismes nuisibles aux végétaux.

2° Les dangers sanitaires de deuxième catégorie sont les autres dangers sanitaires pour lesquels il peut être nécessaire, dans un but d'intérêt collectif, de mettre en œuvre des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte définies ou approuvées par l'administration.

3° Les dangers sanitaires de troisième catégorie sont les dangers sanitaires pour lesquels les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relèvent de l'initiative privée.

Des risques nouveaux apparaissent régulièrement (maladies et organismes nuisibles émergents, notamment). De plus, le risque sanitaire est délicat à gérer en ce qu'il déborde du cadre de l'exploitation : un risque de contagion à d'autres exploitations existe. Certaines maladies animales et les organismes nuisibles aux végétaux, ainsi que les méthodes de lutte contre ces dangers, peuvent aussi présenter des risques pour la santé publique (zoonoses transmissibles à l'homme, production de mycotoxines, résidus de produits phytosanitaires ou de médicaments vétérinaires, etc.).

Les indemnités versées par l'État aux agriculteurs dans le cadre de la lutte contre les maladies et les organismes nuisibles réglementés permettent de donner un aperçu du coût des aléas sanitaires pour la ferme France. **Le montant des indemnités versées par l'État est très variable d'une année à l'autre. Il s'élève à environ 30 millions d'euros par an en moyenne entre 2004 et 2012 (annexe 2). L'impact des maladies animales et organismes nuisibles aux végétaux non réglementés sur les rendements et les revenus n'est pas estimé, mais est certainement bien supérieur, comme le montrent les exemples récents.**

3/ Les aléas environnementaux sont peu pris en compte

Les entreprises agricoles sont exposées à la contamination de leur production animale ou végétale par un contaminant, pouvant par exemple avoir pour origine : le rejet accidentel de polluants provenant d'une activité industrielle, un accident de transport terrestre de marchandises dangereuses, un incendie ou des activités industrielles ou minières anciennes (pollution historique).

Ces incidents environnementaux se produisent peu fréquemment et ponctuellement, les zones affectées étant de taille limitée. Néanmoins, elles peuvent conduire à des pertes économiques importantes pour les exploitations sinistrées. En outre dans le cadre des travaux en cours sur les sites et sols pollués, il apparaît que les pollutions historiques portées à connaissance sont en nombre croissant ces dernières années.

4/ Vers une augmentation des aléas à l'avenir

La volatilité des prix à la production, inhérente aux marchés agricoles, est forte depuis plusieurs années et rien ne laisse présager une stabilité compte tenu de la fragilité des équilibres alimentaires mondiaux. Le prix des intrants est également soumis à une volatilité importante.

Les risques de production augmentent en raison de la hausse de la fréquence et de l'ampleur des épisodes climatiques exceptionnels ainsi que de l'accroissement des risques sanitaires et phytosanitaires.

Aléas climatiques

Les prévisions du GIEC indiquent que l'Europe sera probablement soumise à davantage d'événements climatiques intenses à l'avenir : « *Des changements concernant de nombreux phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes ont été observés depuis environ 1950. [...] Il est probable que la fréquence des vagues de chaleur a augmenté sur une grande partie de l'Europe, de l'Asie et de l'Australie. [...] La fréquence ou l'intensité des épisodes de fortes précipitations a probablement augmenté en Amérique du Nord et en Europe.*

Le changement de la température moyenne à la surface du globe pour la période 2016-2035 relativement à 1986-2005 sera probablement compris entre 0,3 °C et 0,7 °C (degré de confiance moyen). Il est quasiment certain que, dans la plupart des régions

continentales, les extrêmes chauds seront plus nombreux et les extrêmes froids moins nombreux aux échelles quotidiennes et saisonnières, à mesure que la température moyenne du globe augmentera. Il est très probable que les vagues de chaleur seront plus fréquentes et dureront plus longtemps. Toutefois, des extrêmes froids pourront continuer de se produire occasionnellement en hiver ».

Dans le cadre du projet Climsec, les travaux de Météo France sur les conséquences du changement climatique en France ont notamment porté sur le risque sécheresse, en particulier sur les sécheresses agricoles, qui se caractérisent par un déficit en eau des sols superficiels, suffisant pour altérer le bon développement de la végétation. Lors du premier tiers du siècle, les simulations montrent une probabilité d'apparition de sécheresse plus importante en toute saison. Les sécheresses seront probablement plus étendues géographiquement et plus longues. L'évolution sera plus marquée dans les zones aujourd'hui plus humides. Enfin, l'aggravation générale touchera plus fortement les sécheresses les plus intenses.

Le coût exact pour le secteur agricole n'est pas estimé, mais à titre de comparaison, une étude générale menée par la FFA sur le changement climatique et l'assurance, qui s'intéresse aux dommages directs causés aux biens par les aléas naturels (dommages causés aux récoltes non intégrés) prévoit un doublement des dommages cumulés pour les 25 ans à venir (en comparaison aux 25 dernières années). Ce doublement est lié à la fois à l'augmentation des événements climatiques (pour un quart de l'augmentation) et aux évolutions socio-économiques.

Aléas sanitaires

Les maladies animales et les organismes nuisibles aux végétaux peuvent émerger ou voir leur incidence et/ou leur répartition géographique augmenter de manière notable. Les causes des émergences sont multiples et complexes, mais il semble que le réchauffement climatique et les activités humaines en soient assez largement responsables (échanges commerciaux d'animaux et de végétaux, introductions involontaires de vecteurs efficaces, organisation des systèmes de production, spécialisation des élevages, modifications des pratiques agronomiques...).

Le secteur végétal est confronté à l'émergence ou la réapparition de maladies, parmi lesquelles le virus de la sharka, les nématodes nuisibles des cultures de la pomme de terre. L'intensification des échanges et des transports de marchandises sont des facteurs d'augmentation du risque d'introduc-

tion d'un organisme nuisible sur le territoire, ils participent également à son développement et son extension. Dans le cas d'une détection, il est primordial de pouvoir intervenir suffisamment tôt afin de contenir la propagation des organismes nuisibles et préserver les territoires indemnes.

Le secteur animal est également confronté à l'émergence de maladies. La maladie de Schmallenberg, inconnue jusqu'alors, a par exemple émergé en 2012 en Europe et a touché les élevages de ruminants français, provoquant des pertes liées aux avortements des femelles infectées. Il en est de même avec la fièvre catarrhale ovine, dont l'installation en France métropolitaine semblait improbable il y a quelques années.

En outre, cette hausse des aléas sanitaires intervient dans un contexte où il peut être plus complexe de mettre en œuvre des stratégies de lutte (retrait du marché de certaines molécules, résistances...).

Aléas économiques

Les aléas climatiques, sanitaires et environnementaux, en raison de leurs impacts directs (pertes de rendement) et indirects (des pertes économiques liés aux coûts de prévention et de lutte) participent à la variabilité du revenu des exploitations agricoles. De plus, suite aux réformes successives de la PAC, l'agriculture française est plus que jamais intégrée dans le marché européen et ouverte sur le monde et plus fortement soumise à la volatilité des marchés et aux aléas internationaux diplomatiques, telles que l'embargo russe.

Les agriculteurs doivent non seulement faire face à la hausse des risques de marché et de production, mais également à une évolution du cadre réglementaire et institutionnel qui les expose plus directement à ces risques, certaines décisions administratives pouvant restreindre la mise en œuvre de certaines stratégies de lutte ou de prévention. La conjonction de ces phénomènes se traduit par une forte variabilité du revenu agricole, étant rappelé qu'en agriculture comme dans la plupart des autres secteurs économiques, la variabilité du revenu est plus forte que celle de la production :

	Coefficient de variation du revenu agricole (période 1988-2013)
Céréales, oléagineux, protéagineux (COP)	35 %
Maraîchage, horticulture	19 %
Viticulture	22 %
Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	31 %
Bovins lait	17 %
Bovins viande	21 %
Ensemble des exploitations	18 %

Source : traitement MAAF d'après données Agreste

5/ Certaines évolutions des structures, des systèmes ou des techniques de production ont eu pour effet d'accroître l'exposition des exploitations agricoles aux risques de production et de marché

Un processus de spécialisation des exploitations et des territoires est à l'œuvre dans l'agriculture française depuis la seconde moitié du 20^e siècle. La recherche de gains de productivité et l'optimisation des résultats économiques a dans certains cas conduit à des choix d'entreprise ayant eu pour conséquence d'accroître l'exposition des exploitations aux risques de production et de marché :

- **spécialisation** : la sensibilité d'une exploitation à un aléa affectant une production sera d'autant plus importante que cette production représente une part importante de ses revenus. En outre, les pratiques agronomiques telles la monoculture exposent davantage les cultures au développement des organismes nuisibles aux végétaux ;
- **choix de variétés plus performantes mais parfois davantage sensibles** aux aléas climatiques et sanitaires ;
- **report de la date** de récolte au risque de confronter la culture aux aléas climatiques afin de répondre aux exigences de qualité (ex : teneur minimale en matière sèche pour les pommes de terres ; taux de sucre pour la vigne).

Ces évolutions jouent sur l'exposition individuelle et collective, avec des effets d'amplification des impacts des aléas à l'échelle d'une région ou d'une filière donnée en raison de la spécialisation précitée, de l'interdépendance des entreprises agricoles avec les entreprises de transformation commercialisation ou les fournisseurs d'intrants, de la concentration des activités, accroissant les risques de crise de grande ampleur.

En France, une large palette d'outils de gestion des risques mobilisée, mais une stratégie d'ensemble qui peine à s'affirmer et une logique d'intervention au cas par cas

Dans ce contexte, de nombreux outils de gestion des risques et des crises ont été mis en place par la puissance publique et par les agriculteurs et les filières et gagneraient aujourd'hui à être mieux mis en cohérence. La culture de la gestion des risques dans les filières mériterait d'être renforcée.

1/ Aléas climatiques

Les calamités agricoles : un dispositif qui a fait ses preuves mais un cadre rigide qui ne peut pas être adapté au nouveau contexte

Le régime des calamités agricoles, cofinancé par les agriculteurs et les pouvoirs publics, a été mis en place il y a plus de 50 ans, en raison de l'insuffisance de l'offre assurantielle concernant ces aléas. Il permet à l'État d'indemniser partiellement les pertes de production, résultant directement d'un aléa climatique exceptionnel. Le périmètre de ce dispositif et ses modalités d'intervention sont restreintes aux pertes quantitatives, à la démonstration d'un lien direct avec un aléa climatique exceptionnel, et à la démonstration d'un niveau de perte de récoltes supérieur à 30% de la production annuelle et à des pertes de produit brut de l'exploitation supérieures à 13% (pénalisant pour les exploitations très diversifiées). En outre, le niveau d'indemnisation est limité (entre 12 et 35% des pertes selon les productions), la procédure forfaitaire ne permet pas toujours de tenir compte de la situation individuelle de l'exploitant et le délai d'indemnisation peut être long.

Ses modalités sont soumises à l'encadrement européen des aides d'État. De fait, le régime des calamités agricoles a un périmètre d'intervention restreint et peu évolutif qui le rend peu apte à répondre efficacement aux nouveaux besoins des entreprises agricoles.

L'assurance récolte, un outil mieux adapté à l'évolution des risques et des besoins des entreprises agricoles

L'assurance-récolte est un outil individualisé, objectivant les pertes au niveau de chaque entreprise agricole, qui responsabilise l'agriculteur en lui permettant de choisir la couverture qu'il juge adaptée à sa situation, tenant ainsi compte de son profil de risque. Elle permet une indemnisation plus rapide et plus importante que le dispositif des calamités agricoles.

L'État encourage le développement de l'assurance agricole climatique, pour les pertes de récolte : d'abord l'assurance grêle puis, à partir de 2005, l'assurance multi-risque climatique des récoltes et, depuis 2016 un contrat « socle » ou « coup dur », c'est-à-dire dont l'indemnisation permet de relancer le cycle de production en cas de sinistre, avec un capital assuré moins important et des primes d'assurance moins élevées, afin de faciliter l'accès à l'assurance récolte. Ce « contrat socle » intègre une offre d'assurance pour les prairies, s'appuyant sur des indices de production fourragère.

Des freins au développement de l'assurance récolte liés à la mise en œuvre du dispositif et aux indemnisations publiques concurrentes

Le soutien public a contribué au développement de l'assurance récolte, qui a su s'imposer, avec 26% des surfaces en culture (hors prairies) couvertes par un contrat multirisque climatique en dix ans (annexe 3) – qui s'ajoutent au 35% couvertes par une assurance grêle – et un taux de fidélisation élevé. Cependant le taux de couverture reste insuffisant et surtout plafonne alors que le risque d'événement climatique extrême paraît croissant.

Trois types de freins sont identifiés :

- l'absence de communication, de conseil et de formation aux risques ;
- les freins liés aux conditions du soutien public, en particulier :
 - ▶ **le seuil de déclenchement de 30% de pertes annuelles**, qui découle de la réglementation européenne et de l'OMC : si ce seuil est jugé trop élevé, dans la pratique, les assureurs proposent des extensions de garanties - non subventionnables - qui permettent de réduire le seuil de déclenchement et le niveau de la franchise (la franchise étant déjà réduite à 20% pour les contrats subventionnables pris à l'échelle de l'exploitation) ;
 - ▶ **le manque de visibilité sur les règles et le taux de soutien public** de la campagne à venir, en raison des incertitudes liées aux arbitrages budgétaires ;
 - ▶ **le paiement tardif de la subvention** qui nécessite, quand l'assureur ne le prend pas à sa charge, une avance de trésorerie de la part de l'exploitant ;
 - ▶ **le coût élevé** pour certaines filières (arboriculture notamment) et régions ;
 - ▶ la méthode de calcul du rendement assuré, qui découle de la réglementation européenne, jugée pénalisante ;
- **l'existence d'interventions publiques concurrentes pour l'indemnisation des pertes** en cas de sinistre climatique, qui diminuent l'incitation à s'assurer à titre préventif : calamités agricoles, allègement de charges sociales, exonération de taxe sur le foncier non bâti et fonds d'allègement des charges, dont le montant cumulé est significatif, en moyenne de 219 millions d'euros par an, à comparer à l'enveloppe dédiée à l'aide à l'assurance récolte qui était de 118 millions d'euros en 2015 (*annexe 3*).

2/ Aléas sanitaires : le FMSE, un premier bilan positif mais des moyens limités au regard des enjeux actuels et émergents et de la nécessaire responsabilisation des acteurs

La réglementation européenne permet de cofinancer les fonds de mutualisation visant à indemniser les agriculteurs qui ont subi des pertes économiques découlant de l'apparition d'un foyer de maladie animale ou d'organisme nuisible aux végétaux ou d'un incident environnemental. Le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), créé en 2012, est le seul fonds remplissant cette fonction à

être agréé (agrément en 2013, renouvelé en 2016).

Le soutien public consiste en une prise en charge d'une partie des indemnités des entreprises agricoles (à hauteur de 65% maximum). Les financements publics proviennent désormais à 100% de crédits FEADER pour les pertes annuelles supérieures à 30%. Compte tenu de l'intérêt, au plan sanitaire, d'intervenir le plus précocement possible pour limiter l'extension d'une maladie, les autorités françaises ont décidé de notifier un régime d'aide national auprès de la Commission européenne pour prendre partiellement en charge les indemnités relatives à des pertes inférieures à 30% (pour des événements sanitaires) et de financer les programmes d'indemnisation correspondants via le FNGRA.

Le premier bilan du FMSE est positif :

- d'un point de vue économique, il permet d'indemniser rapidement les agriculteurs ayant subi des pertes économiques en raison d'un problème sanitaire ou environnemental ;
- dans le cas des risques environnementaux (pollution), le FMSE peut intervenir rapidement auprès de l'agriculteur et se substituer à l'entreprise agricole pour les procédures judiciaires en vue de l'indemnisation des préjudices (application du principe pollueur-payeur) ;
- sur le plan sanitaire, il est attendu qu'il incite les agriculteurs à déclarer le plus tôt possible les problèmes sanitaires rencontrés en les indemnisant pour les mesures de lutte, obligatoires ou volontaires, auxquelles ils seront soumis ;
- il définit également des cahiers de charges techniques fixant les règles de nature à prévenir l'apparition de maladies ou organismes nuisibles et contribue activement à la mise en place de programmes de lutte collectifs (intervention financière conditionnée à la participation de l'agriculteur au programme de lutte correspondant). C'est donc un outil à part entière de la politique sanitaire mise en œuvre en France.

Ses moyens d'intervention demeurent cependant modestes au regard des enjeux : après une montée en puissance au cours de ses 3 premières années d'existence, le FMSE a déposé, en 2016, 17 programmes d'indemnités (36 en tout sur la période 2014-2016) pour un montant total d'indemnités de 16,2 millions d'euros (32 millions d'euros sur la période 2014-2016). Ces montants sont à comparer aux enveloppes mobilisées par l'État, entre 18 et 25 millions d'euros dédiées annuellement à la gestion des foyers auxquels s'ajoutent parfois des mesures exceptionnelles avec des enveloppes spécifiques (FCO 2015,

IAHP 2015-2016), et posent la question de l'articulation du FMSE avec l'intervention publique de l'État et de la capacité d'intervention du FMSE compte tenu du niveau des contributions des agriculteurs (20 d'euros/an pour la section commune).

À titre d'exemple, le montant de la cotisation à la section avicole est de 24 d'euros/an seulement pour une exploitation à titre principal, offrant un budget d'intervention de 2 millions d'euros/an après prise en compte de la participation publique, nettement inférieur aux besoins (plus de 100 millions d'euros mobilisés pour les indemnités consécutives à l'épisode d'influenza aviaire H5N1 en 2016, plusieurs dizaines de millions d'euros d'ores et déjà estimés dans le cadre de l'épisode de H5N8 en 2017).

3/ Aléas de marché : une dérégulation au niveau européen et une mobilisation des outils existants encore insuffisante

Au niveau européen : un filet de sécurité en cas de crise et des dispositions visant une responsabilisation accrue des entreprises, des organisations collectives et des filières

L'intervention publique en cas de crise de marché repose sur un « filet de sécurité » prévoyant le rachat d'excédents conjoncturels par la puissance publique -stockage public- et, le décalage de la mise en marché - stockage privé - ; ces mesures sont mises en œuvre sur décision de la Commission, qui apprécie l'ampleur de la crise, ce qui est source d'incertitude pour les opérateurs ; cette intervention peut être confiée aux opérateurs (OP fruits et légumes, Interprofessions au titre de l'article 222 de l'OCM Unique). Le financement de mesures de gestion des crises de marché d'ampleur nécessiterait de mobiliser la « réserve de crise » qui a été prévue dans la PAC, mais son montant est limité et sa constitution repose sur un dispositif complexe. Ainsi, cette réserve n'a pas encore pu être mobilisée.

La Commission a prévu par ailleurs des dispositions visant une responsabilisation des entreprises et des filières.

– Le règlement FEADER prévoit la possibilité de cofinancer, outre l'assurance et les fonds de mutualisation déjà évoqués, un troisième dispositif de transfert de la gestion des risques : **l'outil de stabilisation des revenus**. Cette mesure peut être ouverte dans les programmes de développement rural régionaux, à la discrétion des autorités de gestion régionales.

Ce dispositif n'a pas encore été mis en œuvre en France, et les expériences européennes restent très limitées. Plusieurs freins ont été identifiés : le délai d'indemnisation, les risques de sur-indemnisation en raison de l'existence des autres dispositifs bénéficiant d'un soutien public, notamment l'assurance climatique et le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental, les modalités de contribution professionnelle, les modalités de financement de la part publique (transfert 1^{er} vers 2nd pilier ?) ;

- **L'encadrement du regroupement de l'offre de produits agricoles** via les organisations de producteurs, vise à favoriser le renforcement du pouvoir de négociation des entreprises agricoles et d'améliorer la gestion des risques économiques ;
- **L'encadrement de l'organisation des filières agricoles**, via les interprofessions, vise à favoriser l'adaptation collective à la demande des consommateurs et aux évolutions des marchés et d'améliorer la gestion des risques économiques par la mise en œuvre de stratégies d'actions collectives.

Ces outils gagneraient à être mis en cohérence dans le cadre d'une stratégie d'ensemble (cf. rapport Veerman) et qui pourraient sans doute être davantage mobilisés en France.

Enfin, les aides découplées qui, si elles ne constituent pas un outil de gestion des risques en tant que tel, assurent un revenu minimal à chaque agriculteur et peuvent donc être mobilisées en cas d'aléa, quel que soit la nature de ce dernier.

Au niveau national : de nombreux dispositifs d'aides aux entreprises non revisités, priorité aux aides de crise sur les dispositifs de prévention ou de restructuration

En réponse aux différentes crises conjoncturelles, des dispositifs de soutien financiers ex-post sont régulièrement activés au niveau national (fonds d'allègement des charges, exonérations fiscales et sociales, aides de trésorerie). Ils mobilisent des enveloppes budgétaires significatives, avec cependant des critiques récurrentes sur leur efficacité, la difficulté à cibler les exploitations les plus touchées et leur impact réel au regard des soutiens de la PAC.

Leur impact reste limité financièrement par les plafonds de l'encadrement de minimis (plafond national de 722 millions d'euros sur trois ans, plafond de 15 000 euros sur trois ans par entreprise agricole).

Les dispositifs de restructuration des entreprises agricoles (Agri-Diff) ou d'aide à la reconversion professionnelle sont en comparaison peu mobilisés, **mais ils sont plus contraignants que les aides conjoncturelles de crise, qui leur font en partie concurrence.**

Les dispositifs fiscaux qui permettent le lissage la variabilité du revenu et favorisent la constitution de réserves au niveau des entreprises sont également peu mobilisés. La déduction pour aléas (DPA), qui vise à encourager les agriculteurs à épargner les bonnes années pour réinjecter cette épargne les mauvaises années, a été réformée à plusieurs reprises mais son usage reste peu répandu (11 400 exploitants en 2014, un peu plus de 7 000 en 2015). Son impact financier est jugé trop limité (épargne plafonnée à 27 000 d'euros) et son usage trop contraignant (modalités de réintégration). **Surtout, la DPA est très fortement concurrencée par d'autres dispositifs** d'optimisation fiscale comme la déduction pour investissement (DPI) ou le sur-amortissement, très largement utilisés.

Les stratégies individuelles pour réduire l'exposition au risque prix

En complément, il convient de mentionner les stratégies individuelles pouvant être développées par chaque entreprise :

- le recours à des dispositifs de gestion du risque « prix », comme les marchés à terme, qui sont en place pour certains produits (produits standards, commodités sur des marchés internationaux), comme le blé, à la condition d'en maîtriser le fonctionnement ;
- la contractualisation ;
- la diversification de l'activité agricole.

Enfin, les entreprises agricoles sont fortement dépendantes de leur environnement : commercial, mais aussi en matière de conseil, d'appui technique et de fournitures d'intrants. Une meilleure prise en compte des évolutions en cours par les opérateurs économiques (formation, conseil, financement, organisation de producteurs et coopératives) qui accompagnent les entreprises agricoles est une voie d'amélioration incontournable.

L'organisation collective des entreprises et des filières : des outils dont il faut mieux se saisir pour améliorer l'anticipation des risques, la gestion et la prévention des crises

Le regroupement des entreprises agricoles en organisation de producteurs (sous forme coopératives en particulier, *cf. annexe*

4) favorise la mutualisation des risques, qu'il s'agisse de la stratégie économique (adaptation de l'offre à la demande), du lissage du prix sur la campagne, de la mise en place de caisses de péréquation ou de provisions annuelles. Le premier a des effets limités à une campagne donnée, les deux autres s'avèrent difficiles à mobiliser dans la pratique, notamment pour des questions de gouvernance. Dans ce contexte, les coopératives cherchent à innover en proposant des garanties de chiffre d'affaires en lien avec les assureurs ou des outils de financement modulables (financement court terme, prêts modulables...). Des réflexions sont également en cours dans le réseau coopératif pour identifier les freins à la mise en place d'outils de gestion du risque prix, notamment ceux qui seraient liés au droit coopératif.

Les interprofessions peuvent bénéficier de l'extension de règles, y compris financières (CVO) pour des actions d'intérêt collectif, notamment en ce qui concerne l'adaptation des filières et de leurs entreprises à leur environnement économique.

Dans un contexte d'approfondissement du marché européen, la capacité d'organisation, d'anticipation et d'innovation à l'échelle des filières et de leurs chaînes de valeur sont des facteurs de compétitivité déterminants.

Recommandations

1/ Mettre au point une stratégie globale de gestion des risques assise sur la palette des outils disponibles éventuellement adaptés

Dans un contexte d'augmentation probable de la sinistralité, tant en termes de fréquence des aléas qu'en termes de niveau de perte, une stratégie globale de gestion des risques doit être définie, en s'appuyant sur les outils disponibles et en les adaptant le cas échéant. À cette fin, le diagnostic des outils existants doit être établi et une vision partagée doit être définie. Un accord doit notamment être trouvé sur les risques relevant de la responsabilité des acteurs des filières et sur ceux relevant de l'État, en distinguant mieux les risques liés aux aléas de faible ampleur et les risques majeurs. La stratégie mise au point doit également optimiser le recours à certains outils nationaux existants et les combiner avec les dispositifs européens.

À cette fin, et afin de poursuivre le travail de manière transversale sur les différents aléas et dispositifs, le groupe de travail du CSO sur la gestion des risques pourrait être pérennisé, afin de mener à bien les travaux à poursuivre et de faire régulièrement un bilan des différents outils et de leur articulation.

2/ Renforcer le conseil, la formation et la communication sur la gestion des risques, afin de responsabiliser davantage les agriculteurs, les opérateurs du conseil et du financement et les filières

La gestion des risques et l'anticipation de leur évolution restent insuffisamment prises en compte dans les stratégies de certaines entreprises agricoles et filières. Il est donc indispensable de mieux communiquer sur les outils existants et de renforcer les actions de formation et de conseil à destination de l'ensemble des acteurs, en particulier les acteurs du conseil lorsqu'il s'agit d'accompagner la prise de risque des entreprises (conseil, financement, organisation de producteurs et coopératives). L'ensemble des volets de la stratégie de gestion des risques mobilisables par les exploitants et les filières devraient être couverts : prévention, protection, résilience, stratégie économique et recours aux outils de transfert du risque mobilisables (assurance / fonds de mutualisation).

Concernant plus spécifiquement la promotion des dispositifs assurantiels, il convient de mieux articuler le rôle des assureurs avec celui des services de l'État et de la profession agricole.

3/ Encourager les démarches préventives

Les investissements de protection (filets para-grêle, dispositifs de lutte contre le gel, infrastructures d'irrigation...) peuvent d'ores et déjà être aidés, notamment dans le cadre du deuxième pilier de PAC, mais ce soutien devrait être renforcé et rendu plus visible.

L'adaptation des systèmes de production et des pratiques, par exemple par la diversification des productions et des activités, ou par la diminution du recours aux intrants pour limiter l'exposition au risque, doit également être favorisée. Le développement de l'agriculture biologique, des GIEE, le plan Ecophyto avec notamment le réseau des fermes DEPHY et l'action « 30 000 », ainsi que le plan protéines et certaines mesures agro-environnementales et climatiques du 2^e pilier de la PAC constituent des outils intéressants pour encourager la transition vers des systèmes plus résilients.

Une réflexion sur la prise en compte des démarches préventives et de protection mises en place par les agriculteurs dans l'établissement de la prime d'assurance climatique pourrait également être menée avec les assureurs.

D'un point de vue sanitaire, le développement de la vaccination et des mesures de biosécurité (pour prévenir notamment les contacts avec la faune sauvage et donc la transmission des maladies qui y sont présentes) et les démarches initiées par le FMSE (cahier des charges) constituent une base intéressante qui doit s'étoffer. D'autres pistes visant la diversification des cultures et des élevages, la sélection de races et de variétés plus rustiques, le développement du bien-être animal en élevage, etc. doivent être étudiées car elles concourent à réduire l'exposition aux aléas sanitaires. En outre, il convient d'encourager le développement des réseaux de surveillance.

Plus largement, l'appui aux dispositifs d'expérimentation et de transfert sur les systèmes et pratiques innovants permettant de réduire l'exposition au risque doit être renforcé.

4/ Articuler de manière cohérente les différents dispositifs et interventions publiques en fonction de l'intensité de l'aléa et des pertes

Favoriser la gestion privée des risques de faible ampleur par les entreprises agricoles et les filières

Outre la prévention et la protection, il apparaît nécessaire de renforcer la résilience des exploitations agricoles en favorisant la constitution de réserves de trésorerie à utiliser en cas d'aléa de faible ampleur ou comme relais de trésorerie en attendant les indemnités d'autres outils.

Ces réserves individuelles doivent pouvoir être mobilisées rapidement (réactivité) ; si elles sont suffisamment importantes, le recours aux aides ex-post pourrait ainsi être limité. Les réflexions sur l'incitation publique à la constitution de ces réserves doivent se poursuivre : mise en réserve d'une partie des aides du premier pilier permettant de constituer une réelle épargne de précaution conjuguée à des dispositions fiscales incitatives (amélioration de la DPA et de son attractivité en comparaison à d'autres outils fiscaux) ?

Au-delà des outils individuels mis en œuvre par les entreprises, des outils collectifs sont d'ores et déjà mobilisés par les filières et les coopératives pour limiter les effets des variations des marchés (organisation économique, contractualisation, marché à termes..) ; ces actions doivent être renforcées et rendues plus visibles.

Les risques plus importants peuvent faire l'objet d'un transfert vers un tiers (assurance) ou être mutualisés (fonds de mutualisation) ; le soutien public doit favoriser en priorité le développement des outils existants et l'expérimentation de nouveaux outils

Concernant les risques climatiques, dans le contexte d'augmentation de la sinistralité évoqué précédemment, le développement de l'assurance récolte doit se poursuivre. À cette fin, une certaine stabilité des règles relatives aux contrats est nécessaire, il est donc proposé de :

- **ne pas revoir le contrat socle à court terme** ;
- **mieux communiquer et de donner de la visibilité sur le dispositif**, notamment en fixant au plus tard au début de la campagne de commercialisation les taux de subvention qui

seront appliqués pour la campagne ;

- **mener des actions de suivi et d'évaluation** afin de renforcer la transparence sur l'impact des soutiens publics au développement de l'assurance au regard des objectifs poursuivis, en mobilisant les capacités d'expertise nécessaires au sein de l'État et en s'assurant que les données nécessaires sont rendues disponibles par les assureurs. En premier lieu, un travail devrait être mené sur le barème en vigueur des prix assurés, afin de s'assurer de la réalité et de la pertinence de l'approche « coup dur » ;
- fixer des objectifs de développement de l'assurance récolte à 5 ans et élaborer un calendrier de travail en ce sens, incluant notamment des réflexions sur l'offre de réassurance nécessaire à l'atteinte de ces objectifs.

Il semble nécessaire en parallèle de :

- s'engager vers une réduction voire **une suppression progressive des autres aides publiques** utilisées pour les sinistres climatiques (FAC, exonération de TFNB, allègement de charges sociales, calamités agricoles). Par exemple : suppression de la possibilité d'accorder des exonérations de TFNB pour les cultures considérées comme assurables, suppression de la possibilité de mettre en place des FAC ad hoc suite à des sinistres climatiques. Ceci suppose l'existence d'une offre assurantielle satisfaisante pour l'ensemble des productions ;
- **un travail doit ainsi être mené avec les assureurs sur les filières arboriculture et fruits et légumes**, pour lesquelles le taux de diffusion reste faible ;
- une autre piste réside dans le **conditionnement de l'accès à certaines aides à la souscription d'une assurance récolte** : aides à l'installation, aides à l'investissement lorsque la taille du projet dépasse un certain montant ;
- **concernant le seuil de déclenchement**, aujourd'hui fixé à 30% en application de la réglementation européenne, son abaissement est déjà possible dans le cadre d'extensions de garanties non subventionnables, dont le coût est alors à la charge de l'entreprise agricole. Toute diminution dans le cadre des contrats subventionnables générerait un coût budgétaire supplémentaire significatif qu'il faut évaluer au regard de son effet sur la souscription de nouveaux contrats d'assurance récolte et de l'augmentation attendue de la sinistralité qui pèsera sur le montant des primes d'assurance. **La question se pose donc à la fois en termes d'acceptabilité du risque pour l'agriculteur, d'acceptabilité du coût de l'assurance et en terme budgétaire.** L'articulation avec un éventuel soutien à l'épargne de précaution, qui doit permettre aux exploitations de gérer seules les aléas d'ampleur limitée devrait aussi être approfondie. D'un point de vue réglementaire,

une position française doit être arrêtée dans le contexte du règlement Omnibus.

Concernant les risques sanitaires : le soutien au fonds de mutualisation doit être maintenu et renforcé et le FMSE doit être encouragé à développer son intervention sur l'ensemble des filières. Cet outil est en effet adapté pour indemniser les pertes subies par les exploitants tant que le montant global du sinistre n'est pas trop élevé. Cependant, les risques d'introduction et d'établissement de maladies animales ou d'organismes nuisibles aux végétaux tendant à augmenter, il apparaît nécessaire de :

- **poursuivre les réflexions sur le périmètre d'intervention du FMSE** (en articulation avec celui de l'État) **et sur le niveau de contribution des différents acteurs** (agriculteurs, filières qui pourraient également être mobilisées). Les dernières crises sanitaires (FCO, grippe aviaire) montrent que les capacités d'intervention du FMSE sont encore trop limitées ;
- **discuter au niveau européen du seuil de pertes de 30 %**, compte tenu du rôle spécifique joué par le FMSE dans la politique sanitaire, l'existence d'un seuil, a fortiori aussi élevé, n'incite pas à la déclaration rapide des problèmes sanitaires rencontrés sur les exploitations agricoles.

Concernant les risques de marché et l'impact des différents aléas sur les revenus : les réflexions sur un instrument de stabilisation des revenus (ou un outil similaire) doivent se poursuivre, en veillant à la bonne articulation de cet outil avec la constitution d'une épargne de précaution sur l'exploitation d'une part et avec les aides du premier pilier et les mesures de crise du règlement OCM d'autre part.

Plusieurs pistes pour lever les freins identifiés doivent encore être explorées : raccourcir le délai d'indemnisation en s'appuyant sur des données indicielles permettant un déclenchement rapide, prévenir le risque de double financement en prévoyant des mesures d'articulation avec les autres dispositifs bénéficiant d'un soutien public, notamment l'assurance climatique et le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (déduire de façon systématique le montant de l'indemnisation perçu ou qui aurait pu être perçu à partir de ces outils ?), préciser les modalités de contribution professionnelle et les modalités de financement de la part publique (transfert 1^{er} vers 2nd pilier ?) ainsi que et l'articulation avec les aides de crise, analyser les opportunités ouvertes par le projet de règlement Omnibus : abaissement du seuil de déclenchement, approche par filière, possibilité d'apporter des fonds publics au capital social initial. **Les expérimentations en cours** chez certains assureurs sur **l'assurance chiffre d'affaires** (pour les productions pour les-

quelles un marché à terme existe : blé tendre, colza, maïs grain) pourront également alimenter ces réflexions. Elles doivent donc être encouragées. En particulier, ces contrats pourront bénéficier d'une subvention sur la partie de la prime d'assurance correspondant au contrat socle multirisque climatique.

L'intervention publique directe devrait se concentrer, outre l'incitation aux dispositifs de prévention ou de gestion des risques par un tiers, sur la gestion directe des crises les plus graves

Des outils existent d'ores et déjà dans le règlement OCM et peuvent être mobilisés pour les crises importantes, lorsque les outils des niveaux précédents ne sont pas suffisants. Ils méritent d'être mieux évalués pour être en capacité de faire des propositions dans le cadre de la prochaine PAC.

Des travaux statistiques visant à objectiver régulièrement l'évolution de l'intensité, la fréquence et l'impact des aléas supportés par les entreprises agricoles devraient être conduits et portés à connaissance régulièrement.

Un retour d'expériences sur la mise en œuvre des dispositifs de crise conjoncturelle et les moyens de limiter la concurrence entre les différentes mesures devrait également être effectué. Enfin, pour renforcer la prise en compte de l'évolution du contexte des entreprises agricoles à tous les niveaux, les modalités d'appui aux investissements (prise de risque), du conseil et de la formation devrait également faire l'objet d'une évaluation régulière.

Ces propositions devraient être largement partagées avec les acteurs qu'il est nécessaire de mobiliser : OPA et assureurs bien-sûr, mais aussi les réseaux bancaires, les centres de gestion, les différents acteurs du conseil et de la formation. Les Régions en tant qu'autorités de gestion des PDR ont également un rôle majeur à jouer dans les actions de formation-conseil et de prévention (investissements notamment).

Ce document a été rédigé à partir des échanges du groupe de travail du CSO sur la gestion des risques et des contributions des membres de ce groupe de travail.

La DGPE remercie en particulier :

André Bernard, Luc Servant, Thierry Fellman et Claire-Isabelle Rousseau et Aurélie Trouillier
pour l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture

Henri Brichart, Joël Limouzin, Sylvain Lhermitte et Laurent Woltz
pour la FNSEA

Baptiste Gatouillat, Raphaël Louison et Romain Quesnel
pour les Jeunes agriculteurs (JA)

Jacques Commere
pour la Coordination rurale

Caroline Collin et Josian Pallach
pour la Confédération paysanne

Anne-Laure Paumier
pour Coop de France

Marc Varchavsky
pour CERFrance

Christophe Delcamp et Stéphane Gin
pour la Fédération française de l'assurance (FFA)

Stéphane Weil
pour Groupama

Jean-Michel Geeraert et Bruno Lepoivre
pour Crédit agricole - PACIFICA

Nicolas Chatelain
pour l'Association des professionnels de la réassurance en France (APREF)

Hélène Aussignac
pour Régions de France

Georges Pierre Malpel et Alain Moulinier
pour le CGAAER

Bertrand Manterola
pour le groupement des DRAAF

Bruno Cinotti
pour le groupement des DDT

Benjamin Genton
de la DGAL

Patrick Edouard Dodeigne, Christian Jacquot et Ludovic Portois
du SG du MAAF

Glenn Favennec et Olivia Touze
pour la DG Trésor

Raphaëlle Hours et Stéphane Valois
pour la Direction du Budget.

Et pour la DGPE, ont participé :

Catherine Geslain-Lanéelle, Hervé Durand, Julien Turenne, Karine Serrec, Emilie Bourieau et Emma Dousset.

