



HAL
open science

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

Luc Boucher, Lise Duval, Frédéric Karamé, Martial Phélippé-Guinvarc'H, Emmanuel Prudon

► **To cite this version:**

Luc Boucher, Lise Duval, Frédéric Karamé, Martial Phélippé-Guinvarc'H, Emmanuel Prudon. Évaluation du Programme national de gestion des risques et d'assistance technique et en particulier de l'assurance récolte. [Rapport Technique] MARCHÉ DGPE-2017-085, Decid & Risk. 2019. hal-02481118

HAL Id: hal-02481118

<https://hal.science/hal-02481118>

Submitted on 17 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MARCHÉ DGPE-2017-085

**Évaluation du Programme national de gestion des risques
et d'assistance technique (PNGRAT),
et en particulier de l'assurance récolte**

Rapport d'évaluation

Juin 2019

Réalisé à la demande de

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Direction générale de la performance économique
et environnementale des entreprises
Service compétitivité et performance environnementale
Sous-direction compétitivité
Bureau Gestion des risques
3, rue Barbet de Jouy, 75349 Paris 07 SP



Ministère de l'Agriculture
et de l'Alimentation



UNION EUROPÉENNE
FONDS EUROPÉEN AGRICOLE
POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

Par

DECID & RISK
25 rue Pétrelle, 75009 Paris
Évaluateurs :
Luc BOUCHER
Lise DUVAL
Frédéric KARAME
Martial PHELIPPE-GUINVARC'H
Emmanuel PRUDON

SOMMAIRE

1. PRESENTATION DE L'EVALUATION	11
1.1 Le périmètre de l'évaluation	11
1.2 Contexte et enjeux de l'évaluation du PNGRAT	11
1.2.1 La gestion des risques agricoles en France : une politique publique historique	11
1.2.2 Le soutien à l'assurance récolte	12
1.2.3 Le FMSE	13
1.2.4 Assistance technique	14
1.3 Les objectifs de l'évaluation à mi-parcours	15
2. METHODOLOGIE GENERALE	15
3. OUTILS MOBILISES	17
3.1 Bibliographie : textes réglementaires, rapports divers et rapports annuels des assureurs.....	17
3.2 Assurance récolte : données du bilan de la campagne 2015 et états détaillés des souscriptions 2016-17	17
3.3 Traitements statistiques des données issues du RICA	18
3.3.1 Présentation du RICA.....	18
3.3.2 Un échantillon représentatif de 7 à 8 000 exploitations	18
3.3.3 Analyses réalisées.....	20
3.4 Modélisations actuarielles	21
3.4.1 Affectation et comparaison des primes par garantie	21
3.4.2 Modèle actuariel, équilibre technique et financier	21
3.4.3 Comparaison des résultats	22
3.5 Position des acteurs sur la mise en œuvre de la mesure	22
3.5.1 Enquêtes téléphoniques auprès d'agriculteurs	22
3.5.2 Etudes de cas Assurance Récolte Cher et Gers : motivations et mobilisation des acteurs	23
3.5.3 Etudes de cas FMSE	23
3.5.4 Position des acteurs institutionnels sur la mise en œuvre du PNGRAT	24
3.6 Méthode d'élaboration des recommandations.....	25
4. REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES	26
4.1 QE 1 Dans quelle mesure les concepts et paramètres retenus dans la définition du contrat socle de l'assurance récolte (définition du taux de perte, barèmes de prix, taux de franchise, etc.) répondent-ils aux attentes et aux besoins des agriculteurs ?	26
4.1.1 Les concepts et les paramètres ont-ils été progressivement adaptés aux besoins des bénéficiaires ? 28	
4.1.1.1 Ajustements du contenu du cahier des charges	28
4.1.1.2 Quels sont les pistes d'évolution envisageables ?	30
4.1.1.3 Une architecture complexe	31
4.1.2 Les concepts et les paramètres du contrat répondent-ils aux besoins des bénéficiaires ?	32
4.1.2.1 Evolution du taux d'aide publique	32

4.1.2.2	Evolution des souscriptions 2015 - 17	33
4.1.2.3	Résultats des enquêtes téléphoniques.....	36
4.1.2.4	Impacts relatifs des prix et des rendements sur les filières.....	37
4.1.3	Les exploitants ne s'assurant pas, ont-ils la capacité financière à s'assurer ?	40
4.1.4	Les règles pratiquées sont-elles conformes aux critères d'assurabilité ?	41
4.1.5	Les modalités de gestion des sinistres par les assureurs sont-elles justes et efficaces ?.....	41
4.1.6	Jugement	42
4.2	QE2 Dans quelle mesure l'affectation de la prime par garantie est-elle efficace, en particulier l'affectation de la part de la prime sur les garanties bénéficiant de subventions ? Dans quelle mesure la procédure de contrôle de l'ASP sur les assureurs est-elle efficace ?	43
4.2.1	Les informations demandées par l'ASP permettent-elles de connaître les tarifs pratiqués et de valider leur pertinence technique ?.....	44
4.2.2	Les tarifs proposés sont-ils cohérents avec le niveau du risque ?.....	45
4.2.3	Les tarifs des assureurs se traduisent-ils par des pratiques commerciales abusives ? Sont-ils source d'anti-sélection ?	45
4.2.4	Jugement	46
4.3	QE 3 L'équilibre technique et financier de l'assurance récolte est-il atteint ?	47
4.3.1	Le risque est-il assurable ?.....	52
4.3.1.1	Les états détaillés 2015.....	52
4.3.1.2	Les états détaillés : évolution entre 2015 et 2017	55
4.3.1.3	Caractéristiques des distributions extrêmes du portefeuille (en 2015)	55
4.3.2	Les tarifs proposés sont-ils cohérents avec le niveau du risque ?.....	58
4.3.3	L'équilibre du marché de l'assurance est-il atteint ?.....	60
4.4	QE 4 Dans quelle mesure la concentration du marché de l'assurance affecte-t-elle les pratiques tarifaires et commerciales et quel est l'effet du soutien à l'assurance récolte sur l'équilibre du marché ?.....	65
4.4.1	Le soutien à l'assurance est-il à l'origine de comportements opportunistes ?	66
4.4.1.1	Choix de positionnements commerciaux.....	66
4.4.1.2	Comparaison des résultats du modèle	66
4.4.1.3	Contrats les plus importants et les plus petits en cotisation subventionnable en 2015	67
4.4.2	La mise en place du contrat socle conduit-elle à une harmonisation des tarifs ?.....	67
4.4.3	La mesure cristallise-t-elle les positions commerciales ?.....	67
4.4.4	L'assurance récolte encourage-t-elle l'innovation et l'émulation entre assureurs ?	69
4.4.5	Jugement	70
4.5	QE 5 Dans quelle mesure le dispositif d'assurance récolte contribue à la stratégie de gestion des risques des agriculteurs assurés?	71
4.5.1	L'assurance récolte et ses modalités sont-elles connues et perçues positivement ?	72
4.5.2	Les agriculteurs ont-ils des stratégies de gestion construites et raisonnées par rapport à leur niveau de risques et à leur vulnérabilité économique ?	73
4.5.2.1	Place de l'assurance climatique dans les stratégies de gestion des risques.....	73
4.5.2.2	Qui souscrit ? Qui ne souscrit pas ?	74
4.5.2.3	Arbitrage MRC – Grêle selon le prix de l'assurance.....	76
4.5.2.4	Spécialisation des exploitations et assurances climatiques (Grêle + MRC)	76
4.5.2.5	Des exploitations assurées plus grandes	77
4.5.2.6	Exposition aux risques et variabilité des résultats économiques	79
4.5.2.7	Variabilité de l'EBE selon la taille économique des assurés et des non assurés.....	81
4.5.2.8	Des constats corroborés par les résultats des entretiens.....	82
4.5.3	La non-souscription résulte d'une incapacité à payer ou de phénomènes d'anti-sélection marqués	83
4.5.4	Les conditions d'accès des agriculteurs à un système assurantiel pour risques climatiques se sont améliorées	84
4.5.5	Jugement	87

4.6	QE 6 Dans quelle mesure l'assurance récolte contribue à la santé et la pérennité des exploitations ?	88
4.6.1	Les résultats économiques des exploitations assurées sont-ils significativement supérieurs à et /ou plus réguliers que ceux des exploitations non assurées ?	89
4.6.2	Les aléas climatiques sont-ils à l'origine de difficultés fortes et de défaillances d'exploitations ?	90
4.6.3	Les exploitations assurées sont-elles plus solvables que les exploitations non assurées ?	91
4.6.4	Jugement	91
4.7	QE 7 Quels sont les freins au développement de l'assurance récolte dans certaines filières ?	92
4.7.1	La subvention à l'assurance récolte a-t-elle un effet incitatif ?	92
4.7.2	Des freins au développement sont-ils clairement identifiés ?	93
4.7.2.1	Un engagement mitigé des prescripteurs	93
4.7.2.2	Des freins partagés par toutes les filières	94
4.7.2.3	Grandes cultures et légumes d'industrie	97
4.7.2.4	Viticulture	97
4.7.2.5	Arboriculture	98
4.7.2.6	Elevage – Prairies	98
4.7.3	Jugement	102
4.8	QE 8 Dans quelle mesure les interventions du PNGRAT ont-elles soutenu la prévention et la gestion des risques agricoles ?	104
4.8.1	Critère 8.1 : la participation des exploitations à des systèmes de prévention et de gestion des risques s'est-elle accrue ?	106
4.8.1.1	L'ensemble des exploitants affiliés au FMSE	106
4.8.1.2	Une très nette amélioration de l'accès à des systèmes de prévention et de gestion des risques sanitaires et environnementaux	106
4.8.1.3	Une création régulière de sections spécialisées, élargissant les secteurs d'intervention du FMSE	107
4.8.1.4	Un nombre élevé d'agriculteurs affiliés aux sections spécialisées	108
4.8.1.5	Des montants des cotisations relativement faibles	109
4.8.1.6	Peu de facteurs freinant la participation au FMSE	110
4.8.2	Critère 8.2 : le FMSE contribue-t-il à la gestion des risques sanitaires et environnementaux ?	111
4.8.2.1	Une dynamique de déploiement des programmes d'indemnisation	111
4.8.2.2	Un rôle circonscrit dans la gestion des incidents environnementaux	113
4.8.2.3	Un rôle dans la gestion du risque sanitaire significatif mais dont l'importance varie selon les programmes d'indemnisation	113
4.8.3	Critère 8.3 Les mesures du PNGRAT (le FMSE et l'assurance récolte) contribuent-elles à la prévention des risques pesant sur les exploitations agricoles ?	117
4.8.3.1	L'assurance récolte contribue à la gestion des risques, mais peu à la prévention.	117
4.8.3.2	Le FMSE contribue à la lutte précoce et ainsi à limiter des pertes potentielles, l'importance de son rôle dans la lutte précoce varie selon les programmes	117
4.8.4	Critère 8.4 : les mesures du PNGRAT contribuent-elles à la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion des risques au sein des exploitations agricoles ?	128
4.8.5	Critère 8.5 : les mesures du PNGRAT s'articulent-elles de manière cohérente avec les autres dispositifs de gestion des risques pour une bonne couverture des risques ?	131
4.8.6	Jugement	134
4.9	QE9 : Dans quelle mesure les interventions du PNGRAT ont-elles contribué à la santé financière et à la pérennité des exploitations ?	137
4.9.1	Critère 9.1 : l'assurance récolte contribue-t-elle à la pérennité et à la solidité financière des exploitations ?	138
4.9.2	Critère 9.2 : le FMSE contribue-t-il à la pérennité et à la santé financière des exploitations ?	138
4.9.3	Critère 9.3 : le FMSE est-il un mécanisme pérenne ?	144
4.9.4	Jugement	146

4.10 QE10 : Dans quelle mesure l'assistance technique a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs fixés à l'article 59 du règlement (UE) no 1303/2013 et à l'article 51, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 ? 147

4.10.1	Critère 10.1 Dans quelle mesure les dépenses engagées ont-elles répondu aux objectifs (gestion, évaluation, suivi, audit, information, communication) ?.....	148
4.10.2	Critère 10.2 L'adaptation d'OSIRIS a-t-elle répondu aux objectifs de l'assistance technique et notamment a-t-elle renforcé la capacité des autorités des États membres et des bénéficiaires à administrer et à utiliser lesdits fonds ?	149
4.10.3	Jugement	151

5. QUESTIONS EVALUATIVES TRANSVERSALES SUR LES IMPACTS DU PROGRAMME.....152

5.1 QE12 (QEC24) Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements et à la réalisation de l'objectif phare de la stratégie 2020 de l'Union européenne visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990, ou de 30 % si les conditions le permettent, à porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 %, et à augmenter de 20 % l'efficacité énergétique ? 153

5.1.1	Compréhension de la question.....	153
5.1.2	Méthode	155
5.1.3	Critère 12.1 : Les exploitations certifiées AB ont-elles accès à l'assurance récolte et au FMSE ?.....	157
5.1.4	Critère 12.2 : Le PNGRAT encourage-t-il le développement de pratiques agroécologiques, de l'agriculture biologique ou d'autres pratiques contribuant à l'adaptation ou à l'atténuation au changement climatique ?	158
5.1.5	Critère 12.3 : Le PNGRAT encourage-t-il l'intensification et plus précisément l'augmentation de la consommation d'intrants par hectare ?	159
5.1.6	Critère 12.4 : Le PNGRAT accroît-il la résilience des exploitations, notamment face aux effets du changement climatique ?	159
5.1.7	Jugement	160

5.2 Q12bis (=QEC27) : Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'objectif de la PAC consistant à stimuler la compétitivité de l'agriculture ? 160

5.2.1	Le PNGRAT a-t-il permis de limiter la variabilité des revenus ?	161
5.2.2	Le PNGRAT favorise-t-il le développement des exploitations ?	162
5.2.3	Jugement	162

5.3 QE13 Quelles sont les mesures transverses mises en place pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination, du développement durable et du rôle des partenaires ? 163

5.3.1	Les principes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination ont-ils été pris en compte ?	163
5.3.2	Les principes du développement durable ont-ils été pris en compte ?	164
5.3.3	Les partenaires ont-ils été associés de façon opportune ?	165
5.3.4	Jugement	166

5.4 QE14 - Quelle est l'efficacité des modalités de mise en œuvre du PNGRAT ?..... 167

5.4.1	Les mesures sont-elles connues par les bénéficiaires et accessibles ?.....	168
5.4.2	Le processus d'instruction, paiement et contrôle est-il optimisé ?.....	169
5.4.3	Le système de collecte des données permet-il le suivi du PNGRAT ?	175
5.4.4	Jugement	176

6.	POINTS ESSENTIELS DE L'EVALUATION ET CONCLUSIONS.....	177
6.1	Synthèse sur l'assurance récolte.....	177
6.2	Synthèse sur le FMSE.....	179
6.3	Assistance technique.....	181
6.4	Articulation du Programme et stratégie globale de gestion des risques.....	182
6.5	Questions évaluatives transversales.....	182
7.	RECOMMANDATIONS.....	184
7.1	Comment renforcer l'efficacité du programme ?.....	184
7.1.1	Recommandations concernant la mesure 17.1.....	184
7.1.2	Efficacité de la mesure 17.2.....	185
7.2	Améliorer la gestion du PNGRAT.....	186
7.2.1	Sur l'aide à l'assurance :.....	186
7.2.2	Sur les mesures FMSE :.....	188
7.3	Recommandations dans la perspective de la PAC 2020 et à plus long terme.....	189
7.3.1	Préciser les besoins des différentes cibles.....	189
7.3.2	Envisager une extension progressive et prudente de l'assurance.....	189
7.3.3	Réfléchir à l'intervention du FEADER en dessous du seuil de 30 % des pertes pour favoriser la lutte précoce	190
7.3.4	Réfléchir à l'élargissement du rôle du FMSE.....	190
7.3.5	Amélioration de la mesure Assistance technique.....	190
7.3.6	Intégrer une mesure dédiée à l'accompagnement des pratiques innovantes, des transitions « agroécologiques » et d'adaptation au changement climatique.....	190
8.	ANNEXES PNGRAT.....	191
8.1	Guide d'entretien – Etudes de cas Cher et Gers.....	191
8.2	Questionnaire d'enquêtes téléphoniques.....	193
8.3	Listes des organismes et personnes interviewées.....	201
8.4	Evolution des demande d'aide d'assurance Récolte 2015-17.....	204
8.5	Annexe QE9 : Pourcentage des indemnisations FMSE moyenne sur résultats des exploitations.....	206
8.6	Annexe QE9 : Pourcentage des indemnisations FMSE moyenne sur résultats des exploitations.....	207

FIGURES

Figure 1 :	Pourcentage d'exploitations "assurées climatiques" ou non dans l'échantillon RICA	19
Figure 2 :	Evolution du taux d'aide publique entre 2001 et 2017.....	33
Figure 3 :	Répercussions d'une baisse de CA sur le revenu et le besoins d'emprunt - Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019.....	37
Figure 4 :	Intensité des Chocs Prix - Volumes par période pour différentes filières.....	39
Figure 5 :	Contribution des prix et des volumes à la variation de valeur d'une année sur l'autre hors subvention - Données Agreste.....	39
Figure 6 :	Evolution de la santé financière des exploitations assurées climatiques ou non de 2005 à 2016...	40
Figure 7 :	Hétérogénéité spatiale des profondeurs des sol et des réserves utilise en eau	46
Figure 8 :	Exemples de distribution SU de Johnson: les densités du ratio paramétrés pour le colza sur ses principales régions agricoles de production.....	48
Figure 9 :	Surfaces assurées par culture en 2015-2017.....	55
Figure 10 :	Comparaison entre les taux de primes par culture pratiqués et ceux calculés par le modèle le modèle actuariel	58
Figure 11 :	Comparaison entre les taux de primes par région agricole pratiqués et ceux calculés par le modèle actuariel	59
Figure 12 :	Dépenses d'assurances des agriculteurs de 2005 à 2016	61
Figure 13 :	Nombre de solutions mobilisées par les agriculteurs face aux risques Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019	73
Figure 14 :	Attitude vis-à-vis de l'assurance climatique - Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019	75
Figure 15 :	Evolution des portefeuilles Grêle et Ass. Récolte de 2012 à 2017 (Données FFA - MAA avant contrôle)	76
Figure 16 :	Dépenses des assurés climatiques en 2005-16 - Données RICA.....	77
Figure 17 :	Résultats économiques des assurés climatiques et non assurés de 2005-16 - Données RICA	77
Figure 18 :	Valeur de la production 2011-16 par euro d'assurance climatique selon la taille économique(PBS) et la spécialisation (OTEX) -Données RICA.....	78
Figure 19 :	Variation de la valeur de la production entre 2011 et 2016	79
Figure 20 :	Variabilité des Soldes intermédiaires de gestion sur la période 201-16 des agriculteurs assurés et non assurés	80
Figure 21 :	Variabilité de l'EBE 2011-16 par quartile	81
Figure 22 :	Valeur de l'EBE moyen 2011 à 2016 selon sa variabilité - Toutes OTEX	81
Figure 23 :	Valeur et variabilité de l'EBE sur la période 2011-16 selon la spécialisation et la souscription d'assurances climatiques	82
Figure 24 :	Evolution des dépenses d'assurances climatiques (Grêle + MRC) de 2005 à 2016 – Données RICA	86
Figure 25 :	Défaillances des entreprises des secteurs Agriculture, Sylviculture et Pêche - Banque de France	91
Figure 26 :	Part de la prime subventionnable dans la prime totale - Données MAA	93
Figure 27 :	Montant des programmes d'indemnisation et nombre d'indemnisés par section de 2013 à 2016	112
Figure 28 :	Montant moyen des indemnisations (en €, axe de droite) et nombre de bénéficiaires par type de programmes d'indemnisation (axe de gauche) (années 2013 à 2016).....	116
Figure 29 :	Panorama des outils de couverture des risques.....	129
Figure 30 :	Outils disponibles selon les filières.....	130
Figure 31 :	Niveau de connaissance du FMSE par les exploitants agricoles (% des exploitants enquêtés).	169

TABLEAUX

Tableau 1 :	Source et utilisation des données utilisées pour l'évaluation.....	16
Tableau 2 :	Scoring des difficultés financières des exploitations agricoles.....	20
Tableau 3 :	Structure de l'échantillon réalisé pour les enquêtes téléphoniques.....	23
Tableau 4 :	Ajustements apportés au cahier des charges de 2015 à 2018.....	28
Tableau 5 :	Synthèse des principales caractéristiques des différents contrats d'assurance récolte - Cahiers des charges 2018 - MAA	29
Tableau 6 :	Demandes d'aides « bon à liquider » janvier 2019 - Traitements CCR.....	34
Tableau 7 :	Taux de diffusion de l'assurance récolte par production (Présentation MAA au CSU 15 oct. 2018)	35
Tableau 8 :	Ambitions initiales de développement de l'assurance Récolte	35
Tableau 9 :	Valeur 2017 des productions agricoles hors subvention en Md€ (INSEE)	51
Tableau 10 :	Estimation de la prime actuarielle sur le portefeuille assuré 2015	53
Tableau 11 :	Comparaison des taux de primes actuarielles et observées sur la part subventionnable du portefeuille en 2015	54
Tableau 12 :	Caractéristiques des 20% des contrats les plus importants et les plus petits en 2015.....	56
Tableau 13 :	Projection de la prime actuarielle sur le parcellaire RPG	57
Tableau 14 :	Le taux pratiqué expliqué par le taux actuariel, le code région et la culture (céréales).....	59
Tableau 15 :	Le taux pratiqué expliqué par le taux actuariel, le code région et la culture (vignes).....	60
Tableau 16 :	Estimation de l'impact du risque agricole sur la sinistralité du portefeuille	61
Tableau 17 :	Proposition de nomenclature des prix de récolte.....	64
Tableau 18 :	Mouvements de portefeuille d'assurance récolte des années 2015 à 2017	68
Tableau 19 :	Nombre des exploitations assurées en 2015-16-17	68
Tableau 20 :	Présentation des différentes assurances disponibles - Union Girondine des Vins de Bordeaux - novembre 2017	69
Tableau 21 :	Solutions de gestion des risques mobilisées -Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019	74
Tableau 22 :	Souscripteurs ou non de l'assurance MRC Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019	74
Tableau 23 :	Poids en % des assurances climatiques dans les dépenses totales d'assurance selon la spécialisation et la taille économique (Moyenne 2011-16).....	78
Tableau 24 :	Appréciation de la vulnérabilité et de son évolution ces trois dernières années	85
Tableau 25 :	Part des JA dans le portefeuille 2015 - 17 - Traitement CCR.....	86
Tableau 26 :	Ecart des résultats économiques des exploitations assurées climatiques ou non selon leur taille économique et leur spécialisation sur la période 2011-16.....	89
Tableau 27 :	Sources d'information et recommandations de la MRC - Echantillon Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019	94
Tableau 28 :	Synthèse des 5 filières.....	100
Tableau 29 :	Priorités.....	101
Tableau 30 :	Nombre d'affiliés à la section commune.....	106
Tableau 31 :	Création des sections et mode de mobilisation des cotisations.....	108
Tableau 32 :	Nombre d'affiliés aux sections spécialisées	109
Tableau 33 :	Montant des affiliations par section en 2018 (hors contributions exceptionnelles)	109
Tableau 34 :	Nombre de programmes d'indemnisation par source de financement (fin décembre 2018) et montant de financement public validé.....	111
Tableau 35 :	Nombre de programmes d'indemnisation par an sur les années 2013 à 2016	112
Tableau 36 :	Analyse des programmes d'indemnisation par section et type de risques (pour les années de sinistre 2013 à 2016).....	114
Tableau 37 :	Liste des mesures pouvant interférer avec les mesures 17.1 et 17.2 du PNGRAT et mécanismes pour éviter les surcompensations.....	131
Tableau 38 :	Pourcentage d'exploitants indemnisés par secteur (pour les programmes couvrant les années de perte 2013 à 2016).....	139
Tableau 39 :	Indemnité moyenne/PE Otex spécialisée correspondant (%) à gauche et Indemnités moyennes/RCAI Otex spécialisée (%) correspondant à droite.....	142

Tableau 40 :	Cotisation par exploitation rapportée aux indemnités par exploitation par section (%)	144
Tableau 41 :	Ratio d'autosuffisance	144
Tableau 42 :	Poste du bilan comptable (euros)	145
Tableau 43 :	Activités financées à partir du fonds PNGRAT d'assistance technique (au 30 avril 2018)	148
Tableau 44 :	Cohérence vis-à-vis des objectifs (fin décembre 2018)	149
Tableau 45 :	Proportion des bénéficiaires d'aides MAEC et bio dans le RICA	156
Tableau 46 :	État d'instruction et de paiement des programmes par année et par fonds (fin 2018)	173
Tableau 47 :	Durée moyenne en jours des phases de gestion pour les programmes dont la part publique est versée (jours)	173
Tableau 48 :	Pourcentage des indemnisations moyenne sur résultats des exploitations	206
Tableau 49 :	Pourcentage des indemnisations moyenne sur résultats des exploitations pour les programmes cofinancés par le FEADER	207

SIGLE ET ABREVIATION

AOP	Appellation d'origine Protégée
APDI	Arrêté préfectoral portant déclaration d'infection
APMS	Arrêté préfectoral de mise sous surveillance
ASP	Agence de Services et de Paiement
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données
CCR	Caisse Centrale de Réassurance
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CNGRA	Comité national de gestion des risques en agriculture
CNOPSAV	Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale
CRPM	Code Rural et de la Pêche Maritime
CSU	Comité de suivi unique
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
DOM	Département d'outre-mer
DPA	Déduction Pour Aléas
DEP	Déduction pour Epargne de Précaution
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, l'agriculture et de la forêt
EBE	Excédent Brut d'Exploitation
ECA	Enroulement Chlorotique de l'Abricotier
FCO	Fièvre Catarrhale Ovine
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FMSE	Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental
FNGRA	Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture
FNGCA	Fonds National de Gestion des Calamités Agricoles
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'exploitants agricoles
Fonds ESI	Fonds structurel et d'investissement européen
FREDON	Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles
GDS	Groupement de défense sanitaire
GT	Groupe de travail

IGP	Indication Géographique Protégée
JA	Jeunes Agriculteurs
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MB	Marge Brute
MRC	MultiRisque climatique sur Récoltes
MSA	Mutualité sociale agricole
Nb	nombre
OCM	Organisation commune de marché
OTEX	Orientation technico-économique
OVS	Organisme à Vocation Sanitaire
PAM	Plantes aromatiques et médicinales
PB	produit brut
PBS	Produit Brut Standard
PCB	Polychlorobiphényles
PDR	Programme de développement rural
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PNGRAT	Programme National de Gestion des Risques et Assistance Technique
QE	Question d'évaluation
RCAI	Résultat Courant Avant Impôts
RDR	Règlement du développement rural
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RPG	Registre parcellaire graphique
SIG	Solde Intermédiaire de gestion
SRAL	Service Régional de l'Alimentation
UE	Union européenne

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document de travail sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

1. Présentation de l'évaluation

Le Programme National de Gestion des Risques et d'Assistance Technique (PNGRAT), en tant que programme de développement rural, doit faire l'objet d'une évaluation à mi-parcours destinée à nourrir le rapport de mise en œuvre renforcé pour l'année 2019 adressé à la Commission européenne.

1.1 Le périmètre de l'évaluation

L'évaluation porte sur l'ensemble des mesures du PNGRAT et leurs effets combinés : la sous-mesure 17.1 (assurance culture, animaux et végétaux) ; la sous-mesure 17.2 (fonds de mutualisation) ; l'assistance technique. Le cadre réglementaire correspondant a été établi par le Règlement UE n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013¹, en particulier ses articles 36 à 38 (mesures de gestion des risques) et 51 (assistance technique). Le PNGRAT a été approuvé en version initiale par la Commission européenne le 8 septembre 2015. Il a depuis été modifié à deux reprises, les 28 juin 2016 et 19 juillet 2017. Les sous-mesures 17.1 et 17.2 ont fait l'objet de décrets et d'arrêtés nationaux. L'analyse porte sur la mise en œuvre du programme sur son périmètre d'application métropolitain (mesures non déployées dans les DOM), depuis son démarrage en 2014 jusqu'à la fin 2017.

1.2 Contexte et enjeux de l'évaluation du PNGRAT

1.2.1 La gestion des risques agricoles en France : une politique publique historique

L'accompagnement des exploitations agricoles confrontées à des aléas naturels (climatiques, sanitaires et environnementaux) a pris forme en 1964 avec la mise en place du Fonds National de Garanties des Calamités Agricoles (FNGCA). Il s'agissait de favoriser le développement de nouvelles assurances, mais seule l'assurance grêle a bénéficié d'un soutien de l'Etat. Ce Fonds des Calamités a occupé une place majeure dans le soutien à l'agriculture suite à des aléas d'ampleurs variables, le dispositif s'étant fait connaître lors des sécheresses et des gels majeurs.

L'enjeu de la gestion des risques reste d'actualité : on estime les pertes liées aux aléas climatiques à environ 900 millions d'euros par an². Celles-ci sont amenées à augmenter du fait du changement climatique et d'un accroissement de l'exposition lié à l'agrandissement et à la spécialisation des exploitations³. De plus, les aléas sanitaires et environnementaux tendent à devenir plus fréquents avec l'intensification des échanges et l'industrialisation (CGAAER, 2010⁴ ; Ecorys *et al.*, 2017⁵).

En 2000, le rapport Babusiaux⁶ a posé les bases d'une modernisation du dispositif par le transfert progressif du soutien à la gestion des risques et des crises du FNGCA vers des assurances individuelles et une plus grande responsabilisation des agriculteurs, avec le soutien aux fonds de mutualisation et à l'épargne de précaution (Déduction Pour Aléas, DPA). Cette dynamique s'est concrétisée par deux dispositifs majeurs : l'assurance Récoltes (MultiRisque Climatique sur Récoltes, MRC) depuis 2005,

1 Règlement (CE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

² IGF-CGCAER, 2017, « Les outils de gestion des risques en agriculture », Rapport de mission d'inspection

³ Cf. Rapport d'évaluation ex-ante, 2014

⁴ CGAAER, 2010. Rapport sur la contamination des élevages par les PCB dans le département de la Loire (2008 – 2010) : les dommages et leurs réparations

⁵ Ecorys ; Wageningen Economic Research ; Cordier, Jean ; 2017. Study on risk management in EU Agriculture, European Commission, EUR 2017.1740 EN.

⁶ Babusiaux, (2000), L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture, Ministère de l'agriculture et de la pêche - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, oct. 2000

d'une part, et la mise en place du FMSE (Fonds de Mutualisation Sanitaire et Environnemental) depuis 2013, d'autre part, en partie financés par le PNGRAT.

Le PNGRAT répond à la nécessité d'adapter les outils de sécurisation aux nouveaux besoins des exploitations.

Ces nouveaux dispositifs sont encadré par le règlement CE 73/2009 du Conseil de l'UE, qui a établi des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs (art. 68) et a ouvert la possibilité d'accorder des soutiens à l'assurance des récoltes et à des fonds de mutualisation dédiés à la prise en charge des pertes économiques consécutives à un événement sanitaire ou environnemental. Cette réglementation relevant du premier pilier a été transférée au second pilier en 2013 (règlement (UE) 1305/2013 art. 36 et 38), ouvrant la possibilité de mobiliser les fonds européens du FEADER⁷.

La présente évaluation à mi-parcours du PNGRAT est d'autant plus importante que les modalités de mise en œuvre du soutien à l'assurance récolte et au FMSE ont été régulièrement débattues et ajustées. Aussi, la politique de gestion des risques apparaît comme un des enjeux de politique publique majeurs au regard des difficultés des exploitations agricoles et de la teneur des négociations de la future PAC 2020.

1.2.2 Le soutien à l'assurance récolte

L'assurance récolte correspond à la sous-mesure 17.1 du RDR. Son soutien représente 96 % du budget consacré à la mesure 17 dans le PNGRAT, avec 594 millions EUR programmés sur la période 2014-2020. Le PNGRAT a pris le relais du dispositif de soutien à l'assurance, d'abord financé puis cofinancé depuis 2005 financé d'abord sur budget national et cofinancé depuis 2010 par la PAC. L'objectif était aussi d'élargir le recours à l'assurance à de nouvelles cultures, la plus importante d'entre-elles étant potentiellement les prairies (cf. rapport Mortemousque⁸, 2009, et Bilan de santé de la PAC en 2008).

Les contrats sont proposés et gérés par les assureurs. Un cahier des charges définit les garanties subventionnables ou non, les obligations des assurés et des assureurs, ainsi que les modalités de contrôle. Les bénéficiaires des subventions peuvent choisir entre un contrat par groupe de culture et un contrat à l'exploitation. Depuis 2016, on distingue trois niveaux de garanties : un niveau socle soutenu à 65 %, des options subventionnables à 45 %, dont le rachat de franchise à 25 %, et des options non subventionnables. Les modalités du niveau socle sont définies par une liste d'aléas climatiques obligatoirement couverts, un rendement de référence (moyenne des rendements de l'exploitant au cours des trois dernières années ou la moyenne olympique sur les cinq dernières) et les prix assurés inférieurs à un barème correspondant aux coûts de production (à l'exception des prairies, pour lesquelles un système d'estimation des pertes par indices est utilisé). L'indemnisation est accordée si les dommages dépassent un seuil de déclenchement de 30 % du rendement de référence. Un Comité de Suivi Unique (CSU) associant les différentes parties prenantes est chargé de suivre le dispositif et de contribuer à son évolution. Le taux de subvention fait l'objet d'une négociation annuelle pour tenir compte du développement de la mesure et des disponibilités budgétaires.

7 « Aujourd'hui, les agriculteurs sont de plus en plus exposés à des risques économiques et environnementaux en raison des changements climatiques et d'une volatilité accrue des prix. Dans ce contexte, la gestion efficace des risques a une importance accrue pour les agriculteurs. Cette mesure devrait par conséquent aider les agriculteurs à couvrir les primes qu'ils versent pour assurer les cultures, les animaux et les végétaux, et aider à la mise en place de fonds de mutualisation et l'indemnisation payée par ces fonds aux exploitants agricoles pour les pertes subies à la suite de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition de maladies animales ou végétales, d'infestations parasitaires ou d'incidents environnementaux »

8 Mortemousque Dominique, (2007), Une nouvelle étape pour la diffusion de l'assurance Récolte, rapport au Sénat

1.2.3 Le FMSE

Cadre réglementaire

Le règlement européen (UE) 1305/2013 (article 36) permet le soutien aux fonds de mutualisation sous la forme de « participations financières aux fonds de mutualisation en vue du paiement de compensations financières aux agriculteurs pour les pertes économiques découlant de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition d'une maladie animale ou végétale, d'infestations parasitaires, d'un incident environnemental ou en cas de forte baisse de leurs revenus ». Les « fonds de mutualisation » y sont définis comme des systèmes reconnus par l'État membre conformément à son droit national. Cette réglementation a été traduite dans l'article L361-3 du Code Rural et de la Pêche Maritime français (Code rural dans la suite). Il établit les conditions d'agrément par l'État et définit des règles d'organisation et de gestion des Fonds. Dans ce cadre, le champ d'intervention géographique peut être : l'ensemble du territoire national ; le territoire métropolitain ; ou l'ensemble formé par la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte (art R 361-50 du CRPM).

Les programmes d'indemnisation pouvant obtenir des fonds publics dans le cadre du FMSE visent des pertes causées par :

- des maladies animales et les organismes nuisibles aux végétaux à lutte obligatoire, dangers sanitaires classés dans le CRPM dans les catégories I et II⁹ (article L201) ;
- des incidents environnementaux dus à des rejets de produits polluants ayant pour origine un accident industriel, un accident routier ou un incendie, tels que définis par l'arrêté du Ministère de l'Agriculture du 8 août 2012.

Les coûts et les pertes économiques éligibles à l'indemnisation d'un fonds de mutualisation agréé sont définis par l'arrêté du Ministère de l'Agriculture du 12 avril 2012 modifié. Chaque programme d'indemnisation établit une méthode de calcul détaillée respectant les principes de l'arrêté, méthode devant être validée par l'administration. Les pertes économiques prises en charge par le fonds doivent avoir été constatées dans les douze mois précédant la date de transmission du programme au Ministère.

Les coûts et pertes éligibles sont :

- liés à la perte d'animaux ou de végétaux ;
- liés à la perte d'activité sur l'exploitation (y. c. baisse de performance zootechnique des animaux ou baisse de rendement des végétaux) ;
- d'ordre économique et commercial.

Les modalités de financement du fonds

La part des indemnisations à la charge des professionnels s'élève à un minimum de 35 %, celle de la contribution publique ne pouvant dépasser 65 %. Depuis 2015, en application du règlement européen (UE) 1305/2013 et de la réglementation française, la source de la contribution publique est différente selon le niveau de pertes de production des exploitants agricoles :

⁹ La catégorie I regroupe des dangers sanitaires qui requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures de prévention de surveillance ou de lutte rendues obligatoires par l'administration publique. Ces dangers sont susceptibles de porter atteinte à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux ou de 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. Relèvent actuellement de cette catégorie dans le secteur animal, la fièvre aphteuse, les pestes porcines, la Tuberculose, l'ESB ; dans le secteur végétal la Sharka, la pourriture brune de la pomme de terre, la flavescence dorée.

La catégorie II regroupe les dangers sanitaires pour lesquels il peut être nécessaire, dans un but collectif, de mettre en œuvre des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte définies ou approuvées par l'administration.

- si les pertes de production sont supérieures à 30 % de la production annuelle moyenne des trois dernières années, le soutien public est financé à partir du FEADER dans le cadre du budget du PNGRAT ;
- si les pertes de production sont inférieures à 30 % de la production annuelle moyenne des trois dernières années, le financement provient du FNGRA (aide d'État notifiée SA.43200 (2015/N)).

Autres caractéristiques du FMSE, seul fonds agréé à ce jour

Le FMSE est une association loi 1901 créée en 2012 par deux syndicats (FNSEA et Jeunes agriculteurs (JA)). Suite à la crise dite de « la vache folle » (ESB), ces syndicats agricoles ont fait le constat de la circulation toujours plus importante des animaux et des végétaux engendrant des risques accrus de propagation de maladies et de ravageurs, ce qui a été à l'origine de la création du FMSE. Seuls des instruments d'État et des caisses professionnelles sectorielles étaient jusqu'à lors mobilisés pour faire face aux conséquences de ces risques. Les syndicats ont pris conscience que la profession agricole avait besoin de se doter d'un outil de plus grande ampleur que les caisses afin de mutualiser les risques sur la base de l'ensemble de la profession. L'autorisation de création de fonds de mutualisation dans le règlement (CE) 73/2009, a permis d'initier le montage du FMSE qui a abouti en 2012 par sa création. Le FMSE a été agréé par l'État en 2013, agrément devant être renouvelé tous les trois ans. Ses premiers programmes d'indemnisation ont été financés par le FEAGA en 2014.

L'association gestionnaire du FMSE implique aujourd'hui d'autres syndicats, généralistes et spécialisés par filières ainsi que des organismes agricoles (APCA, GDS France, FREDON France et COOP de France), et couvre l'ensemble du territoire métropolitain. Les statuts du FMSE définissent son objectif comme étant de « contribuer à l'indemnisation de tout producteur agricole affilié [...] qui a subi des pertes économiques en raison d'une maladie animale, d'un organisme nuisible aux végétaux ou d'un accident environnemental ». Ne disposant pas d'équipes sur le terrain, il délègue le travail à ses élus professionnels répartis dans les territoires d'une part, aux organismes professionnels de gestion sanitaire (les FREDON pour les filières végétales et les GDS pour les filières animales), d'autre part.

Les premiers programmes d'indemnisation du FMSE ont été cofinancés par le FEAGA en 2014, puis à partir de 2015 par la mesure 17.2 du PNGRAT.

1.2.4 Assistance technique

Le PNGRAT finance en outre l'assistance technique, qui constitue un dispositif relativement indépendant des mesures de gestion de risque. Elle regroupe :

- l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre des programmes de développement rural, qui assure le soutien aux actions relatives à la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et à la communication (mesure 20) ;
- l'adaptation de l'outil informatique unique de saisie, d'instruction et de contrôle des dossiers de demande d'aide FEADER déposés dans le cadre des programmes de développement rural, nationaux et régionaux, pour la programmation 2014-2020, via la prise en charge des frais de conception, de développement, de déploiement et d'adaptation des outils OSIRIS et ISIS liés aux changements d'autorité de gestion et aux spécificités de la programmation 2014-2020 ;
- la prise en charge des coûts liés aux travaux préparatoires pour la délimitation des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (visées à l'article 32 du RDR 3), comprenant :
 - la constitution d'une base de données exhaustive ;
 - la réalisation de la simulation de critères biophysiques et l'application de « réglages fins » permettant l'établissement du zonage définitif.
- d'autres actions d'assistance technique mises en œuvre par le MAA ou l'ASP et ne relevant pas du Programme Spécifique du Réseau Rural National ;
- des travaux d'études et d'évaluation propres au PNGRAT.

1.3 Les objectifs de l'évaluation à mi-parcours

Les termes de références de l'étude permettent de définir ainsi ses objectifs :

- analyser les bilans de campagne disponibles lors de l'évaluation (2015 et extractions partielles pour 2016 et 2017) ;
- répondre aux obligations d'évaluation en cours de programmation, ce qui suppose de :
 - répondre aux questions évaluatives communes propres aux mesures du PNGRAT (mesure 17 et assistance technique) ;
 - répondre aux questions spécifiques du PNGRAT ;
 - rendre compte des mesures transverses mises en place pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination, du développement durable et du rôle des partenaires.
- suivre et évaluer la nouvelle architecture du dispositif d'assurance récolte en date de 2016, notamment la mise en place d'un contrat socle. Une série de questions spécifiques sont établies dans les termes de référence sur ce sujet ;
- à partir des analyses produites, proposer des recommandations qui serviront en particulier à réviser si nécessaire le contrat socle de l'assurance récolte et les modalités de suivi des assureurs par l'ASP.

Ces travaux sont effectués afin de contribuer au rapport annuel de mise en œuvre renforcé qui doit être remis à la Commission européenne au 30 juin 2019.

2. Méthodologie générale

Cette deuxième partie présente les principes généraux de la méthode, les méthodes détaillées par question étant développées les chapitres correspondants.

Les travaux d'évaluation ont mobilisé plusieurs approches :

- Une analyse de la bibliographie disponible ;
- Des analyses statistiques :
 - des besoins, de la vulnérabilité et de la capacité à payer ;
 - des performances économiques des exploitations assurées ou non, selon leur OTEX ;
 - de la sensibilité de la souscription au niveau du soutien ;
 - de l'affectation des fractions de primes subventionnables.
- Des travaux de modélisation actuarielle pour :
 - préciser le coût du risque ;
 - comparer les résultats aux primes subventionnables ;
 - initier un débat sur les coûts technique et de gestion de l'assurance.
- Des enquêtes téléphoniques auprès des exploitants concernant essentiellement l'assurance récolte et sa place dans leurs stratégies de gestion des risques ;
- Des entretiens semi-directifs auprès des gestionnaires, des représentants professionnels agricoles (chambres d'agriculture, représentants syndicaux), des assureurs, experts d'assurance, etc.).

- **Source des données**

Le tableau suivant présente la liste des sources de données et la manière dont elles sont valorisées dans le rapport d'évaluation.

Tableau 1 : Source et utilisation des données utilisées pour l'évaluation

Sources		Type de données et analyses
MAA	Assurance	<p>Cahiers des charges Assurance Récolte de 2015 à 2018</p> <p>Données de réalisations</p> <p>État des réflexions et avancées dans le temps</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ CR du groupe de haut niveau CSO, ○ Comité de Suivi Unique ○ GT Fruits et Légumes et Viticulture ○ CNGRA ○ mission CGAAER et IGS
	FMSE	Données de suivi du FMSE (sections agréées, programmes d'indemnisation, consommations budgétaires)
	RICA - Données détaillées anonymisées	Dépenses d'assurance et indemnisation par OTEX
		Niveau de performance économique, situation financière en distinguant assurés climatiques et non assurés climatiques par groupe homogène
	RICA - Données détaillées non anonymisées	Performance économique des exploitations par OTEX des secteurs indemnisés par le FMSE
Surfaces assurables par cultures	Données des exploitations et de leurs rendements par culture, département ou petite région agricole	
ASP	Assurance	<p>Registre Parcellaire Graphique pour le modèle actuariel</p> <p>États détaillés des contrats par assureur</p> <p>Bilan de campagne 2015, extractions CCR 2016 - 17</p> <p>Écarts tarifaires entre assureurs</p> <p>Fractions de primes</p> <p>Parts de marché relatives</p> <p>Dynamique de l'assurance récolte</p>
	FMSE	Données de suivi des contrôles
	Assistance technique	Suivi des réalisations
FMSE		Données de suivi des programmes
Étude auprès des bénéficiaires et des acteurs	Enquêtes téléphoniques	Données d'indemnisation individuelles anonymisées pour 20 programmes sélectionnés
	Entretiens auprès des acteurs et des décideurs dans des départements	<p>Connaissances des modalités d'assurance et de subvention</p> <p>Appréciation de l'offre et de la démarche de souscription</p> <p>Attentes et capacité à caractériser son besoin</p> <p>Description et évaluation des modalités du PNGRAT (cadre, soutien, gouvernance et fonctionnement)</p> <p>Implications et contributions</p> <p>Évaluation des effets</p> <p>Attentes et propositions d'amélioration</p>

3. Outils mobilisés

3.1 Bibliographie : textes réglementaires, rapports divers et rapports annuels des assureurs

Outre les textes réglementaires qui encadrent la mise en œuvre des mesure et l'évaluation du dispositif, une bibliographie importante est disponible sur la gestion des risques, au travers de missions parlementaires (Ménard¹⁰, Mortemousque¹¹, Simon-Saddier¹²), d'inspection (Perrin¹³, IGF-CGAAER, avril 2017), des travaux du comité de suivi, du CSO et du CNGRA ayant permis de collecter les avis et contributions de nombreuses organisations professionnelles. En outre, les rapports annuels des assureurs permettent de préciser la mise en œuvre de la mesure 17.1 et fournissent quelques avis sur les cahiers des charges de l'assurance-récolte 2015-18. Concernant le FMSE, les rapports annuels et financiers ont fait l'objet d'analyses, de même que les documents fondateurs de cinq sections spécialisées et vingt programmes d'indemnisation. Enfin, une partie de la littérature scientifique a été mobilisée.

3.2 Assurance récolte : données du bilan de la campagne 2015 et états détaillés des souscriptions 2016-17

La CCR est chargée de réaliser un bilan de campagne annuel à partir des états détaillés des assureurs, une fois les traitements et validations des demandes d'aides par l'administration effectuées. Ces données issues des assureurs ont progressivement enrichies à la faveur des évolutions régulières du cahier des charges. Le bilan de la campagne 2015 a été transmis en décembre 2018. Ceux des années 2016 et 2017 sont attendus pour avril et juin 2019 et ne sont donc pas intégrés à cette évaluation. Toutefois, des extractions partielles et ciblées ont été transmises pour éclairer certains aspects de la mise en place du contrat socle et de la dynamique concurrentielle. Des données portant sur la sinistralité figureront dans les états détaillés à partir de la campagne 2018).

L'ensemble de ces données éclairent les aspects suivants :

- Structure du marché et taux de pénétration des assureurs par groupe de culture et département ;
- Évolution des positions des assureurs sur le marché ;
- Comparaison des tarifs pratiqués et de leurs évolutions suite à la mise en place du contrat socle ;
- Comparaison de l'évolution des subventions et de la diffusion depuis 2015 ;
- Effets de l'évolution des modalités de mise en œuvre (base subventionnable, taux, application du stabilisateur budgétaire, etc.).

L'analyse quantitative de ces données vise à identifier l'impact des différentes modalités de la MRC sur la souscription et la position concurrentielle des différents acteurs. Cette approche a été soumise aux assureurs lors de deux présentations et lors d'entretiens avec les gestionnaires de la mesure en région et avec l'ASP afin d'identifier les contraintes de la gestion d'un produit complexe tel que l'assurance récolte (informatique, recrutement et mobilisation des experts, etc.).

10 Ménard (2004), « gestion des risques climatiques en agriculture : engager une nouvelle dynamique », Rapport au Premier Ministre

11 Cf. 8

12 Saddier M., Simon Y., (2005), « Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles », Rapport au Premier Ministre

13 Rapport Perrin, (2009), « Mission relative à l'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture Synthèse des analyses et des conclusions du groupe de travail animé par la mission IGF/CGAAER », IGF/CGAAER , Décembre 2009, disponible sur <http://www.igf.finances.gouv.fr>

3.3 Traitements statistiques des données issues du RICA

3.3.1 Présentation du RICA

Le Réseau d'information comptable agricole (RICA) est une base communautaire de données comptables et technico-économiques relative aux exploitations agricoles. Des données détaillées sont collectées auprès d'un échantillon représentatif d'exploitations agricoles. En France métropolitaine, le RICA couvre le champ des exploitations dont la production brute standard (PBS) est supérieure à 25 000 euros. Il représente ainsi les moyennes et grandes exploitations, soit, en 2010 :

- 97 % de la Production Brute Standard (PBS) ;
- 93 % de la surface agricole utile ;
- 87 % du volume de travail agricole ;
- 74 % des exploitations agricoles.

Le RICA est issu d'un échantillon construit pour être représentatif par :

- OTEX – Orientation Technico-économique (spécialisation) ;
- Taille d'exploitation (PBS) ;
- Région (25 régions).

La qualité des données tient au mode de collecte et à l'historique disponible. Un autre aspect central est la précision de ses données au regard de l'information ou de l'utilisation recherchée. Les variables relatives à l'assurance et ses indemnités sont au nombre de trois :

- ASSRE ; Charges d'assurance climatique, **Grêle et Assurance Récolte confondues** ;
- ASSAU ; Charges d'autres assurances ;
- INDAS ; Produits des indemnités d'assurance.

Jusqu'en 2004, le montant de l'assurance climatique n'est pas détaillé.

Les assurances emprunteurs sont enregistrées dans les frais financiers, la ligne *Autres primes* comprenant des assurances correspondant aux biens et à l'activité professionnelle, mais aussi des assurances qui relèvent d'autres catégories dans les statistiques des assureurs, par exemple l'automobile. D'expérience, le champ INDAS est peu exploitable : l'exploitation reçoit en effet des indemnités au titre de contrats qu'elle a souscrit (tracteurs, assurances grêle ou récolte), mais aussi celles qui correspondent à des préjudices subis (responsabilité civile) du fait de tiers responsables.

Plus de détails quant à cette base de données sont disponibles à l'adresse <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/reseau-d-information-comptable/a-propos-du-rica-978/>.

Sauf mention contraire, l'ensemble des données présentées dans ce rapport concernent le champ France métropolitaine. Les traitements statistiques sont conditionnés par la qualité de données et les délais de mise à disposition, avec un décalage marqué d'au moins 12 mois entre la réalisation des actions et la consolidation des données : les séries utilisées correspondent ainsi aux exercices 2005 à 2016.

3.3.2 Un échantillon représentatif de 7 à 8 000 exploitations

Le RICA rassemble les données d'un échantillon de 7 000 à 8 000 exploitations selon les années (en baisse tendancielle). L'échantillon analysé compte 7 220 exploitations en 2005, 7 293 en 2010 et 7 040 en 2016. Un coefficient d'extrapolation est affecté à chaque exploitation ce qui permet d'avoir une valeur représentative par région et par OTEX.

Distinction entre « Exploitations assurées climatiques » et « Non assurées climatiques »

Nous avons considéré qu'au-delà de 100 euros de prime d'assurance climatique¹⁴, l'agriculteur était « assuré en climatique » (variable ASSRE du RICA).

Il n'y a pas de distinction selon le type d'assurance souscrite (MRC, grêle, gel, etc.), ce qui constitue une limite forte à l'interprétation des résultats.

De ce fait, le pourcentage d'assurés climatiques dans l'échantillon est supérieur au taux de diffusion en surface (ou en nombre d'agriculteurs professionnels). Néanmoins, le RICA reflète assez finement les évolutions des souscriptions qui ont pu être observées, comme le schéma ci-dessous permet de le remarquer.

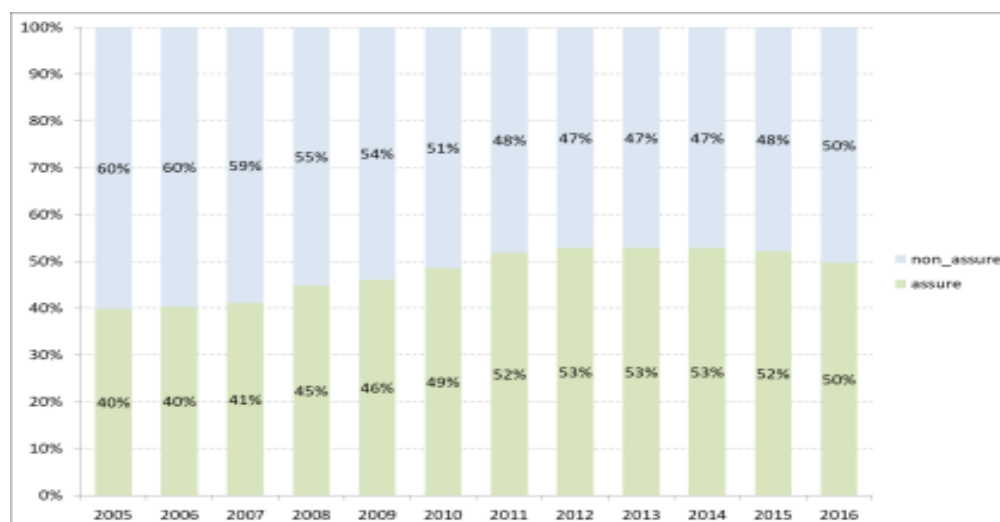


Figure 1: Pourcentage d'exploitations « assurées climatiques » ou non dans l'échantillon RICA

Absence de comparaison possible à l'échelle régionale

L'analyse est limitée par le nombre d'assurés climatiques ou de non assurés climatiques présents dans l'échantillon (en grandes cultures, surreprésentation des assurés climatiques, à l'inverse, faible représentation en élevage intensif). Seuls 4 % des couples OTEX-Région comptent plus de 30 « assurés climatiques » et « non assurés climatiques ». Ces effectifs sont trop faibles pour pouvoir effectuer des comparaisons robustes à l'échelle régionale.

La décomposition de l'échantillon par « assurés climatiques » et « Non assurés climatiques » par OTEX et par région met en évidence que :

- Le RICA est considéré comme représentatif par OTEX « purs » excepté le maraîchage, l'horticulture et l'OTEX « Viticulture Autres » (qui rassemble les autres catégories de vins hors AOP) ;
- L'arboriculture doit être considérée avec prudence compte tenu de sa diversité ;
- Les spécialisations mixtes Polyculture Elevage ne sont pas représentatives.

Pour appréhender la variabilité des résultats individuels, les individus doivent être présents sur plusieurs années, ce qui permet aussi de s'affranchir des effets de la conjoncture (l'analyse a porté sur les années 2011 à 2016).

¹⁴ Les montants faibles affectés à ce champ ne peuvent pas correspondre à une souscription de garanties mais ils peuvent s'expliquer par une mauvaise lecture des factures lors de l'enregistrement en comptabilité (par exemple, la taxe pour le FNGRAT ou les Calamités Naturelles).

3.3.3 Analyses réalisées

Les données du RICA ont été analysées sous plusieurs angles :

- Un chiffrage du marché, avec une ventilation de primes d'assurances climatiques ou autres, en utilisant les coefficients d'extrapolation ;
- Une analyse de l'évolution des primes.

Les résultats des assurés climatiques ou non ont été comparés à partir :

- Des soldes Intermédiaires de gestion (SIG) par OTEX puis par classe de valeur de production pour lisser les effets de taille ;
- De la variabilité des SIG pour évaluer l'impact de l'assurance sur la stabilisation des revenus.

A partir des variables financières, un *scoring* des exploitations de 2005 à 2016 a été réalisé afin de les comparer. La méthode retenue a été développée au MMA par Blogowski, Colson et Chatelier en 1995¹⁵ et reprise par C. Welter-Nicol dans une étude intitulée « Risques financiers et exploitations agricoles » et présentée à la Commission Nationale de Comptes de l'Agriculture du 5 juillet 2016¹⁶. Elle prend en compte trois ratios (Annuité (service de la dette) / valeur de la production ; Dette totale / Actif total ; Dette d'exploitation / Actif circulant) dont la valeur détermine des seuils (Tableau 2). Nous avons distingué les assurés climatiques des non assurés climatiques. Ce *scoring* a permis d'apprécier la vulnérabilité financière des exploitations assurées et non assurées.

Tableau 2 : Scoring des difficultés financières des exploitations agricoles

	Endettement	Autonomie financière	Liquidité de court terme
	Annuité / Production	Dette totale / Actif total	Dette d'exploitation / Actif circulant
Note attribuée si le ratio est inférieur au seuil d'alerte	0	0	0
Seuil d'alerte	15%	60%	50%
Note attribuée si le ratio est entre le seuil d'alerte et le seuil critique	1	1	1
Seuil critique	20%	80%	100%
Note attribuée si le ratio est supérieur au seuil critique	2	2	2

(d'après Blogowski, Colson et Chatellier, 1995)

Ces différentes approches viennent éclairer les questions évaluatives (QE). Les enseignements apparaissent pertinents et robustes de façon générale notamment pour les OTEX qui comptent à la fois suffisamment d'assurés et de non assurés climatiques, à savoir les spécialisés COP (Céréales – Oléoprotéagineux), Grandes Cultures (y compris les plantes industrielles), Bovins Lait, Viticulture et dans une moindre mesure Bovins Viande. L'arboriculture pose problème du fait de fortes spécificités internes. Les autres groupes n'ont pas d'effectifs suffisants pour conduire ces analyses spécifiques. Pour le FMSE, des analyses ont été conduites pour répondre à la QE 9. Les données du RICA ne permettent pas d'identifier les exploitations bénéficiaires des indemnités du FMSE et de conduire des

15 Colson, F., Chatellier, V, Blogowski, A. (1995). Pour mieux comprendre les difficultés financières des exploitations agricoles. Agreste Cahiers n° 23. 3-8.

16 <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/comptes2016presentationrisquesbspca.pdf>

analyses équivalentes à celles effectuées sur l'assurance récolte. Les données du RICA ont toutefois permis d'analyser les résultats économiques des secteurs qui ont bénéficié de programmes d'indemnisation et les comparer aux montants des cotisations et des indemnités et, ainsi, de juger de leur poids.

3.4 Modélisations actuarielles

Bien que les termes de référence ne l'exigent pas explicitement, il a été jugé essentiel d'utiliser des modélisations actuarielles pour répondre à des questions clés du cahier des charges de l'étude concernant l'assurance récolte, et en particulier :

- Valider le niveau de prime proposé par les assureurs et servant de base aux calculs du soutien public ;
- Améliorer la procédure et la capacité de contrôle de l'ASP vis-à-vis des assureurs ;
- Renforcer la capacité de proposition et de négociation du MAA avec les assureurs et les représentants des bénéficiaires ;
- Alimenter le débat sur l'évolution des modalités.

La méthode pourra alimenter la réflexion sur la pertinence d'envisager un tarif technique de référence pour tous les assureurs.

3.4.1 Affectation et comparaison des primes par garantie

Le travail sur l'affectation des primes et les comparaisons des niveaux de primes entre acteurs permet de dresser un bilan des tarifs pratiqués et de les justifier. Toutefois, si les données de l'ASP permettent de comparer les pratiques de différents assureurs, elles ne permettent pas d'arbitrer sur la meilleure d'entre elles.

3.4.2 Modèle actuariel, équilibre technique et financier

Le modèle actuariel vise à mieux évaluer l'équilibre technique et financier de l'assurance récolte. Notre proposition s'appuie sur les travaux de recherche de Martial Phéllippé-Guinvarc'h, actuaire et maître de conférences au sein de l'IRA – Le Mans Université.

Comme évoqué, la méthode utilisée est fondamentale et dépendante des données disponibles. Compte tenu du caractère systémique des risques, l'exercice exige un historique long (> 15 ans) et détaillé des rendements individuels et/ou des indemnisations. Les états détaillés transmis par les assureurs ne donnent pas d'information sur les indemnisations par l'assurance récolte et sur les constats de rendements réalisés lors des expertises. De même, l'historique des sinistres indemnisés par le FNGRA reste imprécis du fait d'une approche par sondage et extrapolation sans réelle prise en compte des pertes individuelles. Enfin, les statistiques annuelles agricoles fournissent un historique long et fiable, mais nécessiteraient des hypothèses de dispersion des rendements ou des pertes individuelles.

Le choix s'est donc porté sur les données individuelles non « secrétisées » du RICA avec un historique de 1989 à 2017. Les données individuelles du RICA fournissent un rendement moyen par culture, ce qui correspond à l'approche par nature de récolte des contrats MRC. La cohérence d'information obtenue garantit une estimation plus pertinente du tarif actuariel de l'assurance multirisque.

Suite au travail bibliographique sur l'assurance rendement des grandes cultures, le modèle actuariel de tarification retenu est basé sur les travaux de Ramirez (2003)¹⁷. Les difficultés liées à la tendance

17 Ramirez, O. A., Misra, S., & Field, J. (2003). Crop-yield distributions revisited. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(1), 108-120.

ont été analysées : différentes options ont été testées et paramétrées sur un grand nombre de régions agricoles grâce aux données individuelles du RICA (voir QE3).

Si les données disponibles en grandes cultures sont satisfaisantes, tant en volume qu'en qualité, l'évaluateur n'a pas eu accès aux données des douanes (CVI) en ce qui concerne la viticulture, ce qui aurait permis de mieux intégrer l'impact du plafonnement réglementaire des rendements. En fruits, la diversité et le nombre de variétés nécessiteraient de faire appel à des données plus fines que celles du RICA. Enfin, l'assurance des prairies est construite sur un indice, et répond donc à d'autres logiques. Les conséquences de ces limites sont présentées ci-dessous dans les parties concernant les résultats.

Ces travaux ont fait l'objet d'une présentation partielle lors du séminaire sur le RICA du 10 novembre 2017. Par ailleurs, cette méthode fait l'objet d'un article en cours de rédaction en vue d'une publication dans *l'European Review of Agricultural Economics*. Aussi, un audit été réalisé par Frédéric Karame, Professeur des Universités en économétrie (IRA – Le Mans Université), afin de consolider et de sécuriser la démarche et les résultats. Enfin, la démarche a fait l'objet d'une présentation auprès de la FFA le 17 janvier 2019.

3.4.3 Comparaison des résultats

Il s'agit de comparer les résultats de la modélisation actuarielle et des états détaillés transmis par les assureurs, d'analyser des écarts et leurs causes potentielles ayant un lien avec la gestion du risque, des contrats et des sinistres par les assureurs et leurs prestataires. Ce travail éclaire le débat sur les niveaux de primes pures et chargées. Cet aspect fondamental contribue à l'analyse de la dynamique concurrentielle et de l'attractivité du marché pour les assureurs, et permet d'évaluer la pertinence des tarifs pratiqués par ces derniers.

3.5 Position des acteurs sur la mise en œuvre de la mesure

3.5.1 Enquêtes téléphoniques auprès d'agriculteurs

Les enquêtes ont permis de collecter des informations qualitatives venant éclairer les résultats quantitatifs (le questionnaire est présenté en annexe 8.2). Elles ont eu pour objectif d'analyser :

- La connaissance et l'appréciation des modalités de l'assurance et de gestion du risque par les exploitants agricoles ;
- Les attentes et besoins des agriculteurs ;
- La concurrence et les synergies avec d'autres outils de gestion des risques ;
- La stratégie de gestion des risques mise en œuvre.

Constitution de l'échantillon :

Trois départements ont été retenus pour les enquêtes téléphoniques : le Gers, la Gironde et l'Oise, territoires qui représentent des orientations de production, des expositions aux risques et des dynamiques d'assurance variées.

170 exploitants agricoles ont été interrogés sur la base d'un échantillon représentatif établi à partir de 3 000 adresses des déclarations TéléPAC, avec deux sous-échantillons : « Demandeurs de l'aide à l'assurance récolte en 2017 » et « non demandeurs ». Des sous-échantillons ont été constitués en vue de développer une 1^{ère} approche quantitative, même si la représentativité statistique n'était pas un objectif retenu. La structure détaillée est présentée dans le tableau ci-dessous.

Administration de l'enquête :

L'enquête a été menée par le sous-traitant spécialisé AD'QUATION en février et mars 2019.

Tableau 3 : Structure de l'échantillon réalisé pour les enquêtes téléphoniques

Tous les entretiens téléphoniques (résultats bruts, sans repondération)		Caractéristiques structurantes de l'échantillon					
		Total	ACTIVITE PRINCIPALE			A SOUSCRIT UNE MRC	
			Grandes cultures	Eleveurs	Viti	Oui	Non
Base observée		170	59	53	58	81	89
DEPARTEMENT							
32 - Gers	Nb	66	25	21	20	34	32
33 - Gironde	Nb	58	10	10	38	29	29
60 - Oise	Nb	46	24	22	0 ?	18	28

Source : adresses ASP - administration : ADquation

3.5.2 Etudes de cas Assurance Récolte Cher et Gers : motivations et mobilisation des acteurs

L'avis des représentants professionnels et des acteurs impliqués dans la gestion des évènements climatiques d'ampleur des deux départements a été recueilli selon un guide d'entretien semi-directif présenté en annexe 8.1). Il est structuré autour des thèmes et questions suivantes :

- Quels aléas ont été subis dans le département ?
- Quelles ont été les stratégies déployées pour y faire face ? Quelles sont les solutions ? Quelle place y occupe l'assurance récolte ?
- Quel est votre avis sur les modalités de gestion de l'assurance récolte ?
- Comment expliquer la dynamique de souscription - résiliation 2015-17 ?
- Quelles mesures complémentaires envisager pour faciliter l'accès et encourager la souscription ? Quelles modalités de souscription et de versement de l'aide ?
- Pourquoi certains agriculteurs s'assurent-ils en MRC et d'autres pas ?
- Peut-on identifier des stratégies-types de gestion des risques ? Et y faire correspondre des situations ou des catégories d'exploitations particulières ?
- Quelles recommandations peut-on faire pour améliorer la résilience des exploitations ? Comment améliorer la prise en compte des risques ?
- Le fait de subventionner l'assurance récolte peut-il être un frein au changement de pratiques ou un accélérateur à l'adaptation et l'atténuation au changement climatique ?
- A l'inverse, comment cette mesure peut-elle accompagner le changement ?
- Faut-il développer la formation et l'information ? Qui pourrait s'en charger et avec quels outils ?
- Quelles ambitions de diffusion à donner à l'assurance récolte / prairies ?

3.5.3 Etudes de cas FMSE

Compte tenu du nombre élevé de programmes d'indemnisation du FMSE et de la diversité des secteurs d'intervention, il a été nécessaire de sélectionner certains programmes d'indemnisation. Ces sélections ont permis d'approfondir les analyses des QE8 et QE9, notamment :

- les modalités de calcul des indemnités ;
- la dispersion des indemnisations individuelles par programme ;
- le taux d'indemnisation par rapport aux pertes réelles ;
- les avis des acteurs de la politique de prévention et de lutte.

La sélection des programmes a été faite à partir de critères pour garantir une certaine représentativité. Les critères retenus ont été :

- le nombre d'agriculteurs indemnisés et le montant total du programme d'indemnisation ;
- les secteurs : des programmes dans les secteurs végétaux et animaux ;
- les sections : des programmes de la section commune et de différentes sections spécialisées ;
- les sources de financement issues du FEADER et du FNGRA.

Vingt programmes ont été retenus, qui concernent cinq sections et sont listés ci-dessous :

- section spécialisée Fruits : programmes d'indemnisation concernant la Sharka ;
- section spécialisée Pépinières horticoles : programmes Sharka pépinières ;
- section spécialisées Légumes : programmes Nématodes / méloidogynes ;
- section commune : programmes Nématodes / méloidogynes et programmes Campagnol terrestre luttés ;
- section spécialisée Ruminants : programme Tuberculose et Campagnol terrestre pertes en fourrages.

Pour recueillir les avis des acteurs de terrain de la politique de lutte, il a été nécessaire de sélectionner deux territoires : la Bourgogne pour le cas de la Tuberculose et le Gard pour la Sharka. Les entretiens ont porté sur :

- les facteurs freinant / favorisant la participation au FMSE ;
- les facteurs favorisant / défavorisant la création des sections ;
- les types de risques pris en charge dans les programmes comparés à ceux qui pèsent sur les secteurs couverts (indicateur de contexte) ;
- le nombre et les types de déterminants qui conduisent les sections à présenter ou non des programmes ;
- les modalités de calcul des pertes et les types de pertes couverts (analyses des programmes) ;
- les dispositifs de gestion des risques sanitaires et environnementaux existant avant le FMSE et le nombre d'exploitants y participant ;
- la gestion des risques sanitaires et environnementaux avant l'existence du FMSE et ce qu'apporte aujourd'hui l'accès au FMSE ;
- l'avis des acteurs sur le rôle du FMSE et sur le déploiement efficace des mesures de prévention, en comparant notamment à la situation avant l'existence du FMSE ;
- l'avis des acteurs sur les modalités administratives des programmes : niveau de complexité des procédures ;
- l'avis des acteurs du contrôle sur ses modalités les délais et les non-conformités identifiées ;
- les améliorations proposées.

3.5.4 Position des acteurs institutionnels sur la mise en œuvre du PNGRAT

Les avis des représentants professionnels et des acteurs impliqués dans la gestion des risques et la mise en œuvre de l'assurance récolte ont été recueillis à l'occasion d'entretiens physiques ou par téléphone. Le but a été de recueillir leurs constats, leurs attentes et leurs propositions d'amélioration. La grille d'entretien est basée sur celle utilisée dans le Cher et le Gers.

Les acteurs rencontrés ont été :

- le MAA en tant qu'autorité de gestion ;
- l'ASP en tant qu'organisme payeur et en charge des contrôles ;
- les gestionnaires et le président du FMSE ainsi que les élus des cinq sections du FMSE sélectionnées ;
- des représentants des assureurs : une première rencontre pour leur présenter les résultats, une seconde à leur demande pour expliciter la validité des données du RICA et des méthodes de traitement utilisés. Ils ont fait le choix de répondre aux questions collectivement et par écrit par l'intermédiaire de la FFA ;
- les représentants nationaux des agriculteurs ;

- au niveau départemental (ou régional) pour l'étude de cas FMSE : FREDON, GDS, SRAL, DDPP et DDT ;
- au niveau des départements retenus pour les études de cas de l'assurance récolte et du FMSE : DDT, experts d'assurances, coopératives, etc.

La liste complète des acteurs avec lesquels des entretiens ont été conduits est présentée en annexe 8.3.

3.6 Méthode d'élaboration des recommandations

L'évaluation a, parmi ses objectifs, celui de consolider les acquis et proposer les ajustements qui apparaîtraient nécessaires. Elle est également l'occasion d'éclairer certains points peu étudiés jusqu'à présent et d'être force de propositions pour la PAC post 2020. En effet, dans sa position sur la prochaine programmation financière de l'Union Européenne, le gouvernement français réaffirme la place centrale à accorder à la gestion des risques : « *Des financements intégralement européens doivent continuer à être consacrés au premier filet de sécurité du revenu des agriculteurs, au développement d'outils de gestion des risques et des crises, aux outils transversaux à portée environnementale et à l'adaptation des filières.* »¹⁸.

Ces recommandations, hiérarchisées selon leur opportunité et leur faisabilité à court et moyen termes, sont structurées autour de trois axes :

- Comment renforcer l'efficacité du programme et améliorer sa mise en œuvre ?
- Quelles mesures complémentaires pourraient s'avérer nécessaires ?
- Quelles perspectives pour la PAC post-2020 ?

¹⁸ Note des autorités françaises, (2017) Perspectives et attentes françaises pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, déc. 2017

4. Réponses aux questions évaluatives

4.1 QE 1 Dans quelle mesure les concepts et paramètres retenus dans la définition du contrat socle de l'assurance récolte (définition du taux de perte, barèmes de prix, taux de franchise, etc.) répondent-ils aux attentes et aux besoins des agriculteurs ?

Compréhension de la question

L'assurance récolte a connu de nombreuses évolutions, dont l'introduction en 2016 d'une nouvelle architecture de contrat subventionné avec un niveau socle et un niveau complémentaire optionnel. L'évolution des surfaces assurées incite à tenter de comprendre dans quelle mesure les concepts et les paramètres du contrat socle répondent aux besoins des agriculteurs et les satisfont. Dans le même temps, il s'agit aussi de valider l'assurabilité des risques climatiques pour les différentes productions, afin d'identifier d'éventuels obstacles ou contraintes particulières à l'engagement des assureurs et des réassureurs. L'évaluation doit également permettre d'identifier les paramètres qui pourraient être modifiés, d'évaluer l'opportunité et la faisabilité de ces modifications en vue d'établir des recommandations (cf. partie 7).

Une analyse spécifique du lien entre la vulnérabilité des exploitations et leur recours à l'assurance récolte ou à d'autres outils de gestion des risques est présentée. Par ailleurs, sont proposés : une explication du désengagement observé en 2015 et 2016 ; l'identification d'éventuelles dynamiques d'anti-sélection et d'autres facteurs pouvant expliquer la non-souscription.

Méthode :

Pour répondre à cette question, il est proposé :

- D'identifier tous les concepts et paramètres clés du contrat socle d'assurance récolte introduit en 2016 et en retracer l'historique de la mise en œuvre et des ajustements ;
- De vérifier que les paramètres retenus, les règles et pratiques sont conformes aux critères d'assurabilité, en examinant :
 - le caractère futur et aléatoire du risque (par exemple, pour les plantes pérennes par l'étude de l'autocorrélation des rendements individuels (prise en compte des phénomènes d'alternances)) ;
 - l'indépendance par rapport à la volonté de l'assuré (absence d'aléa moral) ;
 - la présence de risques systémiques : le risque pouvant être non mutualisable, il s'agit d'étudier le niveau de la corrélation et la structure de la copule ;¹⁹
 - la vraisemblance économique : l'assurance concerne des pertes relativement importantes et relativement peu fréquentes.
- D'analyser le niveau de satisfaction des bénéficiaires vis-à-vis des contrats proposés et des modalités de gestion des sinistres (expertise et indemnités) mises en place par les assureurs ;
- analyser en quoi les contrats répondent ou non aux besoins d'assurance, en particuliers des agriculteurs non assurés (analyse de la bibliographie pour analyser les besoins d'assurance par filières complétée par des données issues d'entretiens) ;
- De positionner l'assurance récolte par rapport à l'assurance Grêle et au Fonds des Calamités.

¹⁹ Une copule est simplement une loi jointe : contrairement à la corrélation qui suppose un lien linéaire entre deux variables, la copule permet de caractériser la dépendance.

Un des enjeux a été d'identifier les facteurs d'incitation et de « désincitation » à l'assurance, ainsi que les biais de perception potentiels (tarifs, taux de subvention, primes nettes à payer, chiffrage par l'agriculteur du niveau de risque / de vulnérabilité, etc.).

Critères de jugement, indicateurs et sources

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthode et outils d'analyses
1.1 Les concepts et les paramètres ont-ils été progressivement adaptés aux besoins des bénéficiaires ?	Indicateurs qualitatifs additionnels	- Nb et type d'évolution des paramètres de 2014 à 2017 - Nb et types de paramètres satisfaisant /ne satisfaisant pas les bénéficiaires actuels et potentiels	Réglementation concernant l'assurance récolte Bibliographie existante, positions exprimées lors des groupes de travail spécifiques Enquêtes et entretiens nationaux et en département
1.2 Les concepts et les paramètres du contrat répondent-ils aux besoins des bénéficiaires ?	Indicateur qualitatif additionnel	- Adéquation entre le niveau de risque estimé et la couverture proposée et souscrite	Evaluation de la vulnérabilité Enquêtes et entretiens Analyse des offres concurrentes
1.3 Les exploitants ne s'assurant pas ont-ils la capacité financière à s'assurer ?	Indicateur quantitatif	- % des agriculteurs ayant la capacité financière de s'assurer selon le coût de l'assurance	Analyses à partir des données RICA et des souscriptions effectives
1.4 Les paramètres et la gestion des contrats par les assureurs sont-ils conformes (ou non) aux critères d'assurabilité ?	Indicateur qualitatif additionnel	- nb et types de pratiques non conformes	Analyse des contrats et comparaison aux critères d'assurabilité
		- respect des exigences et usages en matière d'assurance	Affectation des primes et Sinistre/prime
		- Corrélation entre les rendements et structure de la copule	Analyse actuarielle de la composante systémique
1.5 Les modalités de gestion des sinistres par les assureurs sont-elles justes et efficaces (ou non) ?	Indicateur qualitatif additionnel	- pourcentage d'enquêtés ayant connaissance et étant satisfaits des modalités	Enquêtes et entretiens nationaux et en département
		- Nb et type de modalités sources d'insatisfaction	

4.1.1 Les concepts et les paramètres ont-ils été progressivement adaptés aux besoins des bénéficiaires ?

L'assurance Récolte a été lancée en 2005 avec deux formes de contrats, à la culture et à l'exploitation, et des franchises respectivement de 25 % et 20 %. L'assureur historique Groupama a alors fait le choix d'équiper systématiquement ses clients déjà assurés pour la Grêle avec une extension de garantie Multirisque climatique pour grandes cultures, ce qui a permis d'atteindre dès la première année un niveau de souscription significatif (autour de 20 %). La diffusion du produit été plus lente par la suite, et ce malgré des aléas importants et répétés. L'expansion de la couverture s'est révélée finalement en deçà des objectifs initiaux (voir [Tableau 8](#)).

Afin d'élargir la souscription, une nouvelle architecture a été lancée en 2016 avec l'ambition de proposer une couverture « Coup dur » au plus grand nombre d'agriculteurs, et notamment un niveau Socle de garanties, une franchise à 30 % et un barème de prix assurés correspondant aux coûts de production. Afin d'éviter d'éventuels impacts sur les portefeuilles préexistants et d'assurer une continuité entre garanties, deux niveaux complémentaires ont été proposés, l'un subventionné à 45 % et l'autre non subventionnable. Si les pouvoirs publics encadrent les garanties du niveau socle « Coup dur » et celles du 2nd niveau, les assureurs ont toute liberté dans le choix des options non subventionnables proposées, ce qui permet de répondre aux demandes particulières des futurs assurés dans le respect et la limite des exigences de l'assurabilité.

4.1.1.1 Ajustements du contenu du cahier des charges

Le cahier des charges a été progressivement ajusté chaque année avec les ajouts ou modifications suivants ([Tableau 4](#)) :

Tableau 4: Ajustements apportés au cahier des charges de 2005 à 2018

Année de modification	Précisions ou modifications apportées au cahier des charges
2015	<ul style="list-style-type: none">• Contrats « à la culture » et « à l'exploitation » ;• Introduction du contrat Prairie.
2016	<ul style="list-style-type: none">• Modifications du cahier des charges en lien avec l'introduction d'une nouvelle architecture de contrat ;• Plafonds de prix assurés pour les contrats subventionnés ;• Respect de l'obligation de couverture en cas de contrats individuels et de groupe, selon le type de contrat souscrit ;• Listes des risques couverts ;• Définition des contrats de culture de vente par groupe de culture, à l'exploitation et pour les prairies ;• Mentions obligatoires dans les contrats (nouvelle architecture du contrat) ;• Informations à fournir par l'assuré sur les taux de couverture à respecter pour le bénéfice de l'aide ;• Informations dans le formulaire de déclaration de contrats (distinction du montant de la prime correspondant au niveau Socle de celle correspondant aux garanties complémentaires subventionnables) ;• Modalités de contrôle (respect du taux de couverture, etc.) ;

2017	<ul style="list-style-type: none"> • Définition de la perte de qualité ; • Précisions sur le prix assuré et le capital assuré maximal pour les prairies ; • Limite de l'indice de production fourragère à la base des contrats Prairies ; • Extensions de garanties non subventionnables (couverture des frais supplémentaires de récolte, des frais de sauvetage ou des frais de re-semis) ; • Mention obligatoire sur les contrats sur les taux de couverture à respecter ; • Informations dans le formulaire de déclaration de contrats sur le prix assuré subventionnable ; • Contenu des bilans statistiques et rapport annuel des assureurs (sinistralités notamment).
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Précision sur la définition du rendement : références de rendements manquantes sur l'exploitation ; • Précision sur la définition du prix assuré ; • Mention obligatoire sur les contrats sur la méthode de calcul du prix assuré ; • Informations complémentaires que les entreprises d'assurance s'engagent à fournir aux assurés.

L'analyse de ces cahiers des charges met en lumière une volonté d'apporter des précisions sur les différentes composantes du dispositif (dont les principales sont présentées dans le tableau 5). Le cahier des charges est complété de notes d'instructions techniques à destinations des DDT pour le contrôle administratif des demandes d'aides. Les remarques des assureurs et les entretiens avec les instances de contrôle ont fait ressortir que ces textes ne sont pas toujours bien appréhendés ou compris.

Tableau 5 : Synthèse des principales caractéristiques des différents contrats d'assurance récolte - Cahiers des charges 2018 - MAA

Tableau 1 : Synthèse des principales caractéristiques des différents contrats d'assurance récolte

	Garantie subventionnable		Extensions de garanties non subventionnables
Cultures de vente	Niveau « socle » <ul style="list-style-type: none"> - Obligations de couverture (cf. corps du texte) - Rendement assuré = rendement historique - Seuil de déclenchement $\geq 30\%$ - Franchise pour les contrats à l'exploitation $\geq 20\%$ 	Garantie complémentaire subventionnable <ul style="list-style-type: none"> - Franchise pour les contrats par groupe de cultures $\geq 25\%$ - Prix assuré \leq prix de vente réel - couvre les pertes de quantité et éventuellement les pertes de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> - Rendement assuré > rendement historique - Seuil de déclenchement < 30 % - Franchise pour les contrats à l'exploitation < 20 % - Franchise pour les contrats par groupe de cultures < 25 % - Prix assuré > prix de vente réel - Couverture des frais supplémentaires de récolte, des frais de sauvetage ou des frais de re-semis
Prairies	<ul style="list-style-type: none"> - Assurance indicelle utilisant un indice ayant reçu un avis favorable du groupe de validation des indices - Obligations de couverture (cf. corps du texte) - Seuil de déclenchement $\geq 30\%$ - Franchise (contrat par groupe de cultures) $\geq 25\%$ (et < 50%) - Capital assuré \leq valeur du barème 		<ul style="list-style-type: none"> - Seuil de déclenchement < 30 % - Franchise < 25 % - Capital assuré > valeur du barème

4.1.1.2 Quels sont les pistes d'évolution envisageables ?

Certains points restent à clarifier :

- La **dénomination des cultures assurées** n'est pas harmonisée. Certains intitulés observés au travers des états détaillés sont très difficiles à interpréter et à rapprocher des intitulés de référence PAC. La sollicitation à ce sujet adressée aux assureurs par le MAA ne s'est, à ce jour, pas traduite par l'adoption d'une nomenclature commune aux assureurs.
- Les **surfaces déclarées** pour les contrats et pour les déclarations PAC ne sont pas définies selon les mêmes règles. De plus, les assurés ne transmettent pas toujours à leur assureur les mises à jour de leur assolement en cas de tacite reconduction du contrat (ce qui a fait l'objet d'observations du ministère). Les régularisations se font traditionnellement lors des expertises en cas de sinistres, ce qui est possible si l'assolement est assez stable. Si au final ce sont les surfaces PAC qui s'imposent, une simplification serait de les prendre directement en compte en transmettant les assolements de la déclaration PAC aux assureurs. Cette solution aurait le mérite d'éviter la ressaisie des assolements définitifs par l'assureur, mais il faut accepter une perte d'informations, les classifications des cultures des assureurs étant parfois plus fines (pour différencier des rendements de références ou des qualités différentes entre deux variétés d'une même production). Une harmonisation a été mise en place pour la viticulture depuis 2018 avec l'utilisation des surfaces portées sur la Déclaration Obligatoire de Récolte.
- La **notion de prix assuré dans la limite du prix de vente réel** n'est pas cohérente avec l'idée de couvrir des coûts de production, qui peuvent être supérieurs aux prix de vente, auquel cas la subvention est limitée à des prix inférieurs au barème. Si le principe du barème apparaît comme une simplification souhaitable, l'idée de retenir des prix de vente individuels va à l'encontre de cette simplification. Celle-ci trouve sa justification pour prévenir tout « enrichissement sans cause », qui est un principe de base de l'assurance (l'assuré ne peut pas être indemnisé au-delà de sa perte). Par ailleurs, les coûts de production peuvent aller du simple au double pour une même culture, selon le type d'exploitation, son endettement, son mode de production, etc. Le MAA poursuit en 2019 des travaux pour mettre à jour et affiner ce barème²⁰, qui pourrait prendre la forme d'un barème actualisé des coûts de production pour le niveau Socle et d'un barème des prix de vente.

Des demandes persistantes d'aménagements

Malgré les ajustements successifs, les paramètres des contrats font l'objet de demandes récurrentes des diverses parties prenantes. Nous resituons ici les plus transverses et les plus importantes (voir pour les autres la QE7) :

- Le **rendement de référence**, calculé en moyenne olympique sur cinq ans ou en moyenne triennale, apparaît pénalisant, notamment pour les polysinistrés ou les agriculteurs en bio ou en conversion. Dans ces cas, les références deviennent faibles, ce qui réduit l'intérêt de la couverture. Cette référence n'est pas jugée réellement représentative par les représentants des agriculteurs suite à une succession d'années climatiques difficiles, voire exceptionnelles, comme 2016. Une amélioration serait d'élargir le nombre d'années pris en compte pour le calcul de la référence (ce qui pénaliserait les productions dont les rendements ont tendance à progresser) ou de se rapprocher d'un rendement potentiel. Ce potentiel est complexe à déterminer mais il pourrait être le maximum que l'agriculteur ait réalisé (toutes conditions de productions égales par ailleurs). Pour certaines cultures, le rendement historique a tendance à s'accroître : un élargissement de la période de référence pourrait s'avérer pénalisant. Les

20 Voir les résultats à venir de l'étude « Étude en vue de la mise à jour du barème des prix assurés des contrats d'assurance récolte multirisques climatiques subventionnables : Lot 1 : tous secteurs hors secteur viticole ; Lot 2 : secteur viticole : MARCHÉ DGPE-2018-072 »

impacts de tels ajustements n'ont pas été complètement partagés entre les parties prenantes, ce qui apparaît un préalable incontournable pour cerner l'impact réel d'un tel aménagement. Le MAA a fait début 2019 une demande à la Commission pour pouvoir ajuster ces références de rendements ;

- De l'avis général des agriculteurs et des assureurs, le **seuil de déclenchement** est trop élevé. Ce niveau justifie un **rachat de seuil au niveau de la franchise quasi-systématique** de 30 % à 25 % au minimum. Cette distinction entre seuil et franchise est par ailleurs source de complexité et n'est pas toujours bien comprise par les assurés ;
- **L'obligation du taux de couverture** peut poser problème dans certains cas particuliers. Les producteurs spécialisés regrettent une obligation de souscription totale, étendue aux jeunes vignes et aux jeunes vergers partiellement en production. Une distinction de ses surfaces a été introduite en 2018, mais les entretiens montrent qu'elle n'est pas connue de tous les responsables professionnels. Par ailleurs, certains producteurs continuent à assurer leur production de semences (assurance exigée par le semencier dans le cadre du contrat de production), mais ont préféré renoncer à l'aide à l'assurance MRC, ne voyant pas l'intérêt d'assurer leurs autres grandes cultures irriguées. Enfin, les assureurs font part de la difficulté de vérifier le taux de couverture afin de pouvoir conseiller leurs clients faute d'avoir une vision exhaustive de surfaces cultivées. Pour la campagne 2019, une transmission aux assureurs des surfaces déclarées à la PAC est mise en œuvre à titre expérimental par le MAA ;
- Les **barèmes de prix** font aussi l'objet de demande d'amélioration pour prendre en compte les spécificités et les efforts de qualité de certaines productions ou valorisations, notamment en viticulture et en fruits. Les représentants des professionnels reprochent aussi de mal intégrer les fluctuations de la conjoncture, fortes au niveau des prix de vente, mais aussi marquées en ce qui concerne les coûts de production, comme en 2016 ;
- En ce qui concerne la procédure, les **délais nécessaires pour recevoir la subvention** apparaissent comme un frein pour les agriculteurs, notamment du fait des difficultés de trésorerie rencontrées ces dernières années. Les représentants des assurés souhaiteraient revenir au système antérieur, lorsque l'assuré ne payait que la prime nette de subvention ;
- Les différents cahiers des charges ont été **publiés avec beaucoup de retard**, parfois même après la campagne pour les années 2015 et 2016, ce qui pose des problèmes pratiques de mise en œuvre, des difficultés de contrôle et des retards dans le suivi et donc dans l'ajustement pour les campagnes suivantes. La stabilisation des modalités générales pour la période 2017 – 2020 apparaît bienvenue, avec la publication du cahier des charges lors du lancement de la campagne.

Si certaines de ces demandes rentrent dans un jeu de négociations tripartites pouvoirs publics – assurés – assureurs, nombre de ces attentes se heurtent aux exigences du règlement communautaire, telle que la définition du rendement de référence et l'exclusion des coûts de valorisation des produits (post récolte). Les informations communiquées par les assureurs étant de plus en plus nombreuses et précises, le suivi pourrait être amélioré avec, au final, un pilotage de la mesure amélioré. Le MAA poursuit son travail d'amélioration et d'ajustement, par exemple, avec l'étude commandée en vue de mettre à jour les valeurs du barème.

4.1.1.3 Une architecture complexe

La complexité associée aux trois niveaux de garanties (socle et 2nd niveau subventionnables, garanties complémentaires non subventionnables) nuit à lisibilité des contrats et à la compréhension de l'architecture générale. De fait, les assureurs n'ont pas souhaité mettre en avant des offres de niveau Socle, jugeant les niveaux de franchise et autres paramètres peu attractifs et ne correspondaient pas

aux attentes de leurs clients. Ce niveau de base ne semble proposé que par défaut, et, selon les représentants des assurés, ce n'est pas une référence assez claire et suffisante pour expliquer le contrat.

Deux logiques à l'œuvre

Pour les évaluateurs, le cahier des charges semble être le fruit de la synthèse des logiques différentes des assureurs et de pouvoirs publics combinées à une volonté de maintenir le portefeuille préexistant. Les assureurs proposent des offres commerciales qui répondent aux besoins de couverture des clients, qui demandent la prise en compte de leurs spécificités au travers de garanties optionnelles. Cela se traduit par une montée en gamme des garanties, ce qui représente par ailleurs l'intérêt de limiter les frais de mise en place et de gestion importants de ce type de contrats, ces contrats sont souscrits sur des bases déclaratives avec un contrôle essentiellement a posteriori. De son côté, l'administration intègre les exigences d'une bonne gestion des aides avec des modalités précises et croissantes provenant majoritairement du droit de l'Union Européenne.

Ainsi, il nous semble que la logique de contrat Socle, définie initialement comme une couverture « Coup Dur » et accessible au plus grand nombre, n'a pas été poussée à bout. La vocation annoncée était de « *constituer un premier niveau de couverture du risque à vocation universelle, d'un coût accessible au plus grand nombre d'agriculteurs, avec le soutien financier de l'Etat* »²¹.

L'idée aurait été d'avoir une offre harmonisée qui pourrait faire l'objet d'une communication concertée entre les parties prenantes et orientée vers les non-assurés. La priorité semble avoir été donnée au maintien du portefeuille et à la continuité du niveau des garanties déjà souscrites. D'autre part, la multiplication des paramètres résultant d'une individualisation croissante des contrats complexifie les contrôles.

Pour l'avenir, les discussions sur de tels ajustements mériteraient d'être illustrées par une modélisation et quantification des impacts probables qui mettraient en évidence les limites de certaines revendications, comme celles liées au règlement Omnibus par exemple. Néanmoins il est indéniable que les concepts et les modalités ont été progressivement ajustés pour tenir compte des besoins des bénéficiaires et pour améliorer les contrôles.

4.1.2 Les concepts et les paramètres du contrat répondent-ils aux besoins des bénéficiaires ?

4.1.2.1 Evolution du taux d'aide publique

Pour rappel, le taux d'aide publique est de 65 % sur le niveau socle et de 45 % sur le second niveau. Les taux moyens de soutien se situent ces dernières années entre 55,8 % et 62 % de la prime subventionnable et autour de 40 % de la prime totale (voir Figure 2 : Evolution du taux d'aide publique entre 2001 et 2017). Il s'agit de niveaux d'aides pouvant être considérés comme significatifs.

En 2013, ce taux a fortement et temporairement chuté de 15 points sur la part subventionnable et de 10 sur la prime totale, pour s'établir à 42 % et 26 %, ce qui n'était pas attendu des bénéficiaires et a été annoncé en cours de campagne (en avril 2014 pour l'aide de la campagne 2013). Par ailleurs, une baisse plus mesurée du taux d'aide, respectivement de 6,2 et 3,1 points en 2015 et 2016. 2017 devrait marquer un retour à une situation proche de celle de 2015. Alors que les paramètres de soutien sont stables, ses variations s'expliquent par les évolutions du portefeuille qui sont détaillées en QE 2 et 3.

21 Communiqué de presse du 10/07/2014 - <https://agriculture.gouv.fr/stephane-le-foll-presente-une-nouvelle-approche-de-l-assurance-recolte-et-annonce-un-renforcement-des>

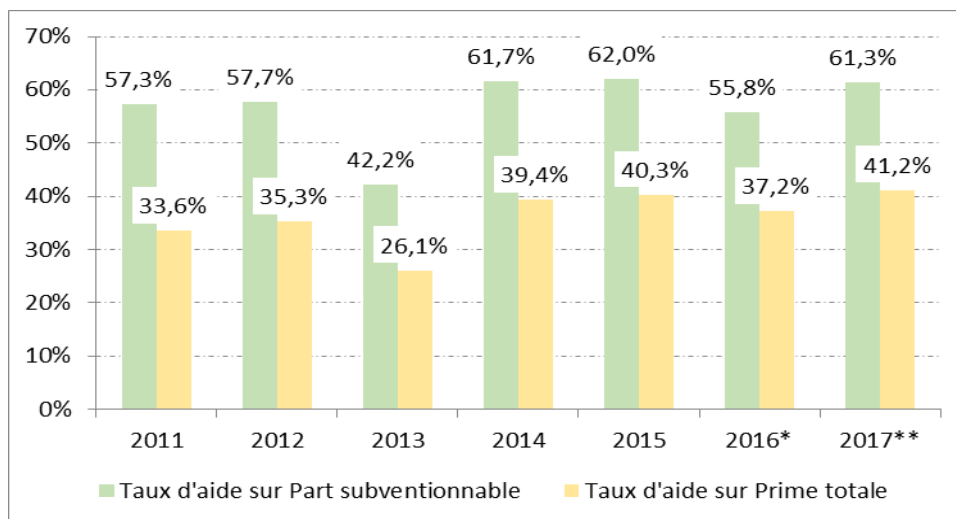


Figure 2 : Evolution du taux d'aide publique entre 2011 et 2017

4.1.2.2 Evolution des souscriptions 2015 - 17

55 099 exploitants ont bénéficié d'une aide à l'assurance récolte en 2017, nombre qui est en augmentation mais reste inférieur à celui de 2015 (Tableau 6). Une baisse du nombre de contrats, plus marquée sur les grandes cultures, a été observée en 2016, tandis que la part des surfaces assurées a chuté dans le sillage des baisses observées en 2014 et 2015. L'augmentation des souscriptions semble se poursuivre en 2018 après un inversement de tendance en 2017.

En effet, si les assurés sont moins nombreux qu'en 2015, leurs couvertures sont plus importantes : le nombre de cultures par assuré ou par contrat a augmenté de 25 % et les superficies assurées de 14 %. Les assurés couvrent donc 67,7 ha en moyenne, soit 7,7 ha de plus qu'en 2015. Le capital assuré par hectare est resté stable (1649 vs 1622 euros/ha).

La désaffection pour l'assurance Récolte serait donc temporaire et pour partie expliquée par une conjoncture difficile au moment de la souscription et les incertitudes sur le taux de subvention de l'aide pour 2013 et sa répercussion les années suivantes.

Tableau 6 : Demandes d'aides « bon à liquider » janvier 2019 - Traitements CCR

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%

Cette dynamique affecte les territoires de façon hétérogène : en 2016, 68 départements présentent un portefeuille en baisse quand il est en hausse pour 22 d'entre eux. En 2017, la situation est plus équilibrée avec 48 départements en hausse par rapport à 2016 et 43 en baisse. Ces variations sont parfois importantes, avec 10 départements qui enregistrent des variations de +/- 40 %. Il y a donc de véritables dynamiques locales.

Quand tous les départements du grand Sud-Ouest, de Bretagne, de Normandie et des Pays de la Loire enregistrent des baisses de demandes d'aides, les souscriptions du grand Bassin Parisien, du Centre et du Nord-Est sont en développement (cf. 8.4). Ces variations peuvent être expliquées par différents facteurs :

- Ces observations confortent l'idée que les événements climatiques de 2016 ont confirmé pour de nombreux acteurs l'intérêt de s'assurer ;
- Dans d'autres zones comme le Gers, et localement dans le Cher, les indemnités reçues ont été jugées décevantes. Les exigences sur le taux de couverture ont pu limiter l'intérêt pour l'assurance dans les zones irriguées, les irrigants ne voyant pas l'intérêt de la MRC, même subventionnée ;
- Une grande coopérative du Gers a proposé, ponctuellement, en 2016 une offre hors cahier des charges entraînant localement un reflux important des souscriptions MRC.

Un taux de diffusion limité

Le taux de diffusion en viticulture progresse régulièrement de 1 à 2 % par an et devrait rejoindre celui des grandes cultures, autour de 30 %, en 2018 (Tableau 7). La souscription se développe notamment dans les zones récemment sinistrées. En arboriculture, le taux de diffusion plafonne autour de 2,5 % et reste marginal pour les prairies, avec seulement 0,9 % des surfaces couvertes en 2018. Les chiffres pour les surfaces de légumes assurées ont crû simplement du fait d'une réaffectation statistique. Si la tendance est globalement à la hausse, ces taux de diffusion restent très en deçà des objectifs au moment du lancement de la mesure (Tableau 8).

Tableau 7: Taux de diffusion de l'assurance récolte par production (Présentation MAA au CSU 15 oct. 2018)

	Taux de diffusion (N/N)								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018**
Grandes cultures	27,6%	30,3%	30,8%	31,7%	30,9%	26,5%	26,4%	30,1%	30,2%
Viticulture	15,8%	17,1%	18,8%	19,2%	23,6%	23,3%	25,0%	26,2%	31,2%
Arboriculture	2,4%	2,7%	2,7%	2,4%	2,5%	2,2%	2,6%	2,7%	2,5%
Légumes	12,2%	13,9%	15,5%	15,6%	16,6%	15,0%	14,4%	24,6%	25,1%
TOTAL sans prairie	26,5%	29,0%	29,6%	30,4%	29,9%	26,3%	25,8%	29,4%	29,8%
TOTAL avec prairie							14,8%	16,8%	16,9%

Tableau 8: Ambitions initiales de développement de l'assurance Récolte

Ambitions en surface	Portefeuille assuré 2009	Bilan de Santé de la PAC (2008)	Loi de Modernisation Agricole de 2010	Portefeuille assuré 2017
Grandes cultures	30%	45%	57%	30%
Viticulture	11%	30%	37%	26%
Arboriculture	1%	20%	33%	2,7%
Prairies		50%	50%	1%

Recours marginal aux contrats à l'exploitation

Au nombre de 773 en 2015, les contrats à l'exploitation occupent une place marginale et atypique. Ils représentent en effet 1,3 % des contrats 2016, 0,9 % des cotisations subventionnables et 1,67 % des capitaux assurés. 99 % de d'entre eux sont des contrats viticoles, localisés à 91,8 % en Alsace. On dénombre trois natures de récoltes qui correspondent donc à des appellations différentes.

Seuls 0,33 % des contrats ont un seuil de déclenchement supérieur ou égal à 30 %. Le rachat de franchise est donc quasi-systématique et correspond à l'offre de base de la plupart des assureurs avec une franchise à la nature de récolte ramenée à 25 %.

98,5 % des contrats avec des extensions de garanties

La première des extensions correspond a priori au rachat de franchise à 25 % à la nature de récolte qui reste le niveau de référence. Faute de précision sur les garanties non subventionnées, il n'est pas possible d'avoir une analyse plus fine des extensions souscrites.

Les garanties non subventionnables répondent à une attente supplémentaire de couverture renforcée. Elles ne sont néanmoins pas neutres puisqu'elles représentent 30 % de la prime totale (légèrement plus en grandes cultures). Les entretiens réalisés et les enquêtes téléphoniques laissent penser que le rachat de franchise grêle à la parcelle, le rachat de prix en viticulture et le rachat de rendement complémentaire font partie des compléments évoqués.

4.1.2.3 Résultats des enquêtes téléphoniques

Les enquêtes téléphoniques confirment que les risques climatiques et prix constituent les 1^{ères} préoccupations des agriculteurs (Q2)²² :

- Risques climatiques : 87 % des enquêtés se disent « Très préoccupés » (52,9 %) ou « Assez préoccupé » (34,1 %) ;
- Risque prix : 82,4 % de « préoccupés » (dont 58,2 % de « Très préoccupés », notamment chez les producteurs de grandes cultures).

Les autres risques évoqués ressortent moins dans les préoccupations premières : aucun n'est évoqué à plus de 35 % comme étant « Très Préoccupant », tandis que très peu de risques non listés dans le questionnaire sont évoqués spontanément (Q3-Q3bis).

L'enquête apporte d'autres enseignements des enquêtes :

- le niveau de préoccupation exprimé est assez proche entre les filières ;
- Les moins de 50 ans se déclarent un peu plus sensibles que leurs aînés ;
- Les aléas évoqués spontanément sont les excès d'eau de 2017 en grandes cultures, la sécheresse en élevage en 2016 et le gel de 2017 en viticulture (à relativiser suivant la localisation des sondés et les aléas constatés ces dernières années) ;
- La baisse des prix de 2015 à 2017 ressort fortement, chez 81,4 % des producteurs de grandes cultures.

Vulnérabilité aux aléas climatiques et niveau de pertes

86,5 % des interviewés se déclarent affectés par un aléa climatique ces trois dernières années (Q4) quand 63,5 % se déclarent affectés par la baisse des prix (plus sensible chez les céréaliers).

Cette vulnérabilité des exploitants a été appréciée par rapport à deux seuils (Q8 et Q9):

- Le niveau de baisse de CA (Chiffre d'affaires) qui impacte le revenu ;
- celui qui oblige à négocier un emprunt avec son banquier.

Ces questions ont été posées par rapport au CA qui est une valeur plus globale et moins sujette à interprétation que la perte de rendement (qui est liée à une parcelle, une culture, etc.).

L'objet de cette question est de situer la place de l'assurance MRC compte tenu de sa franchise. L'assurance MRC n'évitera pas une baisse de revenu pour des pertes de moins de 25 % (non indemnisées), mais elle peut éviter des difficultés financières par un recours à l'emprunt pour des pertes plus significatives.

On peut noter que 2/3 des exploitants de Grandes cultures ou de viticulture raisonnent leurs pertes sur le rendement moyen, contre 1/3 sur le rendement potentiel (Q6). Les exploitations de moins de 100 K€ de CA auraient tendance à raisonner plus en terme de rendement moyen et celle de plus de 100 K€ par rapport au potentiel.

En réponse spontanée, une baisse de rendement se répercute en moyenne sur le revenu au-delà de 16 % et en besoin d'emprunt au-delà de 29 % de pertes. 16 % des exploitants interrogés n'ont pas cité le niveau de pertes ayant un impact sur leur revenu (Q8). Ces moyennes sont homogènes selon les sous-groupes (Activité principale, souscripteurs MRC ou non, âge, forme sociétaire).

22 (Q2) renvoie à la question 2 du questionnaire en annexe

8 % des sondés ont déclaré que leur revenu serait impacté à la 1^{ère} perte (Figure 3), et 64 % avec des pertes inférieures à 25 % de CA. Les non-assurés MRC se déclarent très légèrement moins affectés en cas de baisse de CA entre 15 et 24 %. Seulement 20 % des sondés peuvent faire face à des baisses de CA entre 0 et 25 %. A ces niveaux de pertes, un peu plus de 50 % ont les moyens de se passer d'emprunt. A l'inverse, 36 % des répondants disent qu'un recours à l'emprunt serait nécessaire avec moins de 25 % de chute de CA, et 25 % pour une baisse comprise entre 25 % et 39 %. Assurés et non assurés MRC répondent de la même manière.

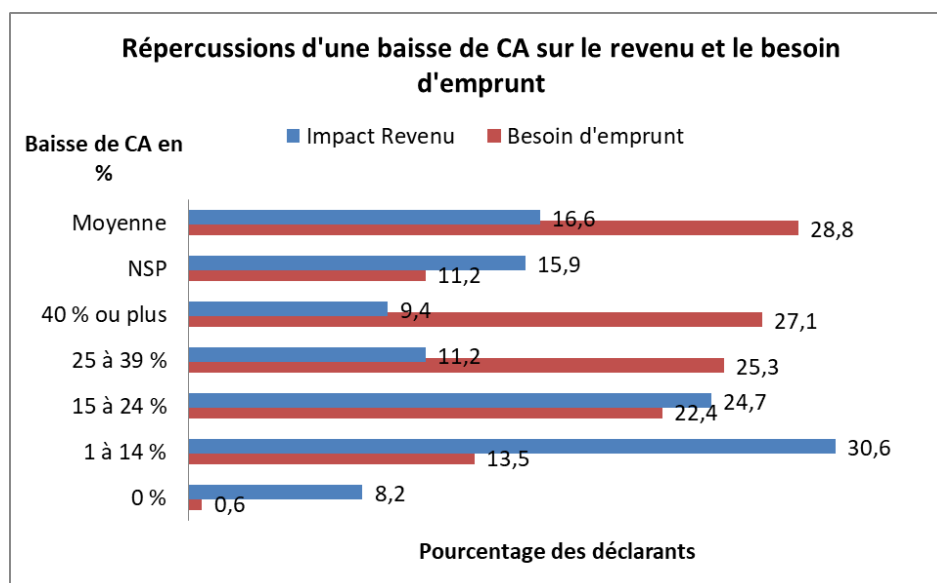


Figure 3 : Répercussions d'une baisse de CA sur le revenu et le besoins d'emprunt - Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019

Le revenu est le 1^{er} amortisseur en cas de difficultés, mais, pour 1/3 des sondés, cette variable d'ajustement n'est pas suffisante en cas de perte de CA, même inférieure à 25 %. Sur la base de ce sondage, dans 1 cas sur 2, l'assurance MRC va intervenir et permettre de limiter le recours à l'emprunt (à condition que le sinistre soit indemnisable par la MRC).

Au vu des niveaux de vulnérabilité énoncés spontanément, la MRC avec une franchise 25 % se positionne comme un outil de gestion d'aléas significatifs et importants. Les questions suivantes posées à propos des paramètres viennent le confirmer avec l'idée affirmée que cette franchise de 25 % est trop élevée.

4.1.2.4 Impacts relatifs des prix et des rendements sur les filières

Si on regarde les chocs conjoncturels que gèrent les agriculteurs, le 1^{er} constat est que ces chocs sont d'ampleur (en milliards d'euros) avec une mauvaise compensation prix / volumes²³ (dont une bonne part due aux rendements) et sans rééquilibrage rapide d'une année sur l'autre (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Jusqu'en 2012, les chocs liés au prix ont été beaucoup plus importants et ont largement compensé les baisses de rendements. En 2014 (répercussion des récoltes 2013), le solde est positif d'1 milliard € environ, ce qui permet de compenser les résultats de 2013 ; on retrouve par la suite l'impact des mauvaises conditions climatiques de 2016, sans rétablissement des prix.

²³ Les variations de volumes sont la résultante de variations des surfaces et de rendements.

Globalement, l'affaissement des prix agricoles depuis 2013 a constitué une préoccupation majeure et rendu les exploitations plus sensibles aux aléas de volumes.

Cette perspective globale occulte les compensations qui peuvent avoir lieu entre productions. Il convient donc de décomposer ce résultat global par filière animale et végétale, puis par production. Dans la Figure 5 : *Contribution des prix et des volumes à la variation de valeur d'une année sur l'autre hors subvention - Données Agreste*, on distingue alors des priorités différentes. Les productions animales (bovins viande et Lait de vache dans nos illustrations) sont soumises à des variations de prix beaucoup plus importantes que les variations de volume. Ces dernières ne sont qu'une répercussion indirecte des variations de production de fourrages.

Pour les productions végétales sur la période 2004-12, les variations de prix ont été beaucoup plus importantes que les variations de volumes : les mouvements de prix représentaient 2,3 fois les variations de volumes (Figure 4. Sur les 5 dernières années, on note une inversion de chocs avec des variations de volumes qui ont eu plus d'impacts que les variations de prix (qui sont restés bas). Les variations de prix ne représentent plus que 45 % de celles liées aux rendements. La viticulture fait exception avec pour les vins d'appellation, des chocs de volumes trois fois plus importants que ceux liés au prix. Ces observations à une échelle beaucoup plus macro peut expliquer des intérêts différents selon les filières pour l'assurance récolte qui ne couvre que le risque rendement.

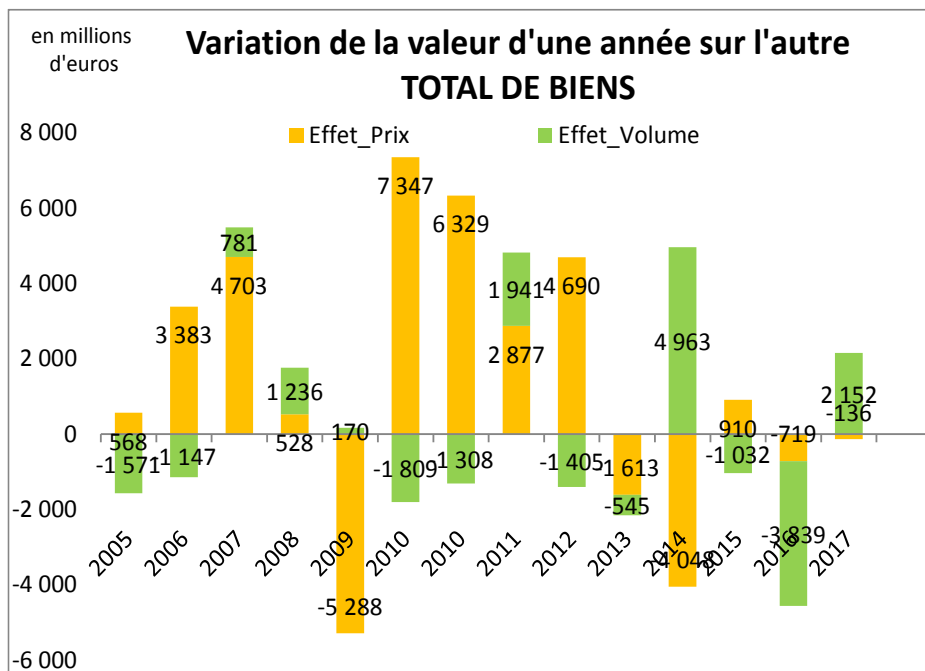
Quels sont les besoins ?

Ce constat conduit à interroger la nature des besoins des agriculteurs. Suite aux entretiens et aux recherches bibliographiques, ces besoins apparaissent mal définis et, surtout, mal quantifiés. Certaines OPA aimeraient voir se développer des réponses pour limiter ou faire face à la volatilité des prix ou encore pour maintenir leur flux commerciaux (pour les arboriculteurs et les viticulteurs en prise directe avec la commercialisation).

Un dispositif validé dans ses principes, critiqué et débattu sur les paramètres

Il faut signaler qu'aucune des personnes rencontrées n'a remis en cause le principe du contrat Socle, s'il est complété par des options. Les discussions ont plutôt porté sur les paramètres et le niveau de soutien financier.

Naturellement, les bénéficiaires cherchent les modalités de gestion des risques les plus avantageuses au moindre coût. Cependant, des garanties plus importantes impliquent logiquement des primes plus élevées. Il y a donc contradiction entre une revendication de baisse du coût et une augmentation des garanties qui ne semble pas toujours bien appréciée. Par exemple, le coût d'une baisse de franchise est mal mesuré par les bénéficiaires, que ce soit au niveau reste à payer par l'assuré ou du coût pour l'Etat. La complexité du cadre réglementaire et de l'offre expliquent pour partie ces revendications contradictoires. Toutefois, il y a également un manque de compréhension des mécanismes de base de l'assurance, qui semble parfois mis en scène par les représentants des agriculteurs, mais qui est réel au niveau des agriculteurs. Le fait qu'un rachat de franchise de 5 points (de 25 % à 20 %) se traduit par une augmentation du taux de près de +40 % (selon notre modèle actuariel) n'est pas connu par les agriculteurs : l'augmentation de la prime est sous-estimée ou censée être couverte par une subvention complémentaire.



Ce graphique permet de voir les chocs favorables (en positif) ou défavorables que doit assumer une filière ou un groupe de filière (ici toutes les filières). On analyse la contribution des prix (en jaune) et des volumes (en vert) à la valeur de la production d'une année sur l'autre.

Par exemple, en 2017, la valeur de la production a augmenté de 2 026 millions d'euros par rapport à 2016, qui s'explique par une augmentation des volumes pur 2152 M€ moins 136 M€ de baisse des prix.

Données Agreste - Comptes de l'agriculture – provisoire 2016 – 17 – Elaboration Auteurs

Figure 5 : Contribution des prix et des volumes à la variation de valeur d'une année sur l'autre hors subvention - Données Agreste



Figure 4 : Intensité des Chocs Prix - Volumes par période pour différentes filières

4.1.3 Les exploitants ne s'assurant pas, ont-ils la capacité financière à s'assurer ?

La difficulté financière des exploitations a été appréciée en notant les exploitations sur trois critères (Annuité / valeur de la production, Dette totale / Actif total et Dette d'exploitation / actif circulant).

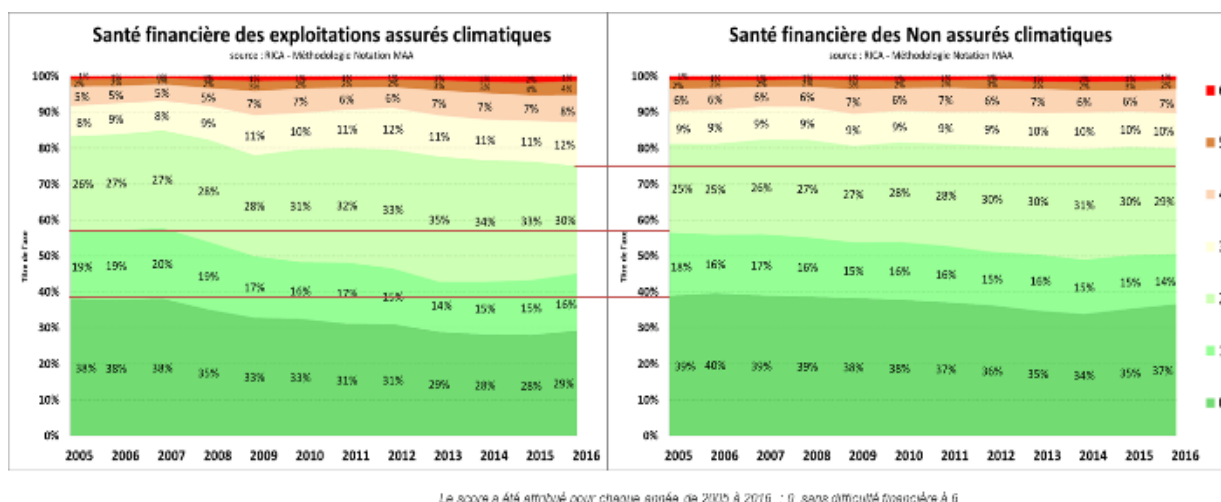


Figure 6 : Evolution de la santé financière des exploitations assurées climatiques ou non de 2005 à 2016

Données RICA - Elaboration Decid&Risk selon méthodologie Blogowski, Colson, Chatellier, 1995

La santé financière des exploitations s'est dégradée de façon continue depuis 2008, mais de façon légèrement plus prononcée pour les exploitations assurées (Figure 6). En effet, la part des exploitations assurées en difficulté (note de 4 et plus) augmente de 5 points (en passant de 8 à 13%), celle des exploitations sans difficultés financières passant de 38 % à 29 %. Dans le même temps, les exploitations non assurées climatiques se maintiennent à environ 10 %, celles sans difficultés perdent 2 points et s'établissent à 37 %. Bien entendu, cette comparaison ne vaut pas causalité : il n'est absolument pas établi les difficultés financières incitent à s'assurer.

L'analyse apporte d'autres enseignements :

- Cette dégradation de la santé financière touche toutes les filières, à l'exception de la viticulture;
- Les exploitations sans difficultés sont moins nombreuses à s'assurer, et ce dans toutes les filières ;
- Les assureurs ne font pas remonter de défauts de paiement significatifs ou les difficultés financières des exploitations comme un frein à l'assurance et un motif de résiliation ;
- une grande part des représentants professionnels interrogés font état de pressions des banques pour que les clients fragiles s'assurent. Ces derniers mettent en avant le paiement intégral de la prime et les délais pour percevoir l'aide comme un facteur de renoncement pour les exploitations aux trésoreries tendues.

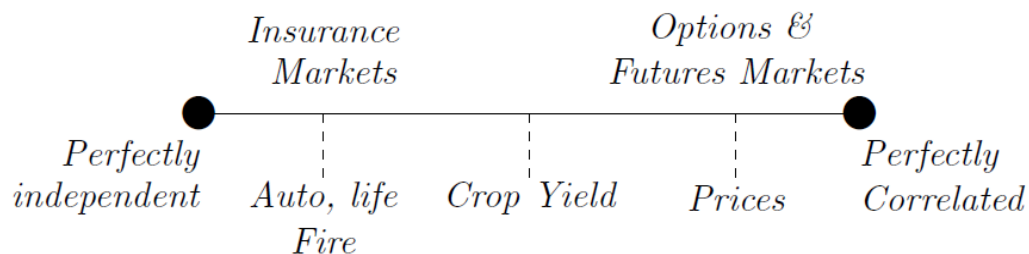
Pris globalement, la mauvaise santé financière ne semble pas être un frein à s'assurer.

4.1.4 Les règles pratiquées sont-elles conformes aux critères d'assurabilité ?

Pour qu'un risque soit assurable, il faut réunir plusieurs critères :

- **L'événement est aléatoire.** Comme les prévisions météorologiques sont à faible durée relativement à la période de production, on peut considérer que l'assurance climatique apporte une protection pour des événements réellement aléatoires ;
- **L'événement est futur : pas de rétroactivité du fait générateur.** Le rendement de l'année à venir peut être considéré comme indépendant des résultats antérieurs dans la plupart des cas. Le problème vient parfois du rendement espéré, établi dans le contrat par la moyenne olympique. En arboriculture, comme il y a l'alternance, le potentiel varie d'une année sur l'autre pour des raisons non climatiques. Aussi, si l'agriculteur change de pratique culturale, sa moyenne olympique ne reflète pas son potentiel ;
- **Licite :** non contraire à la loi ;
- **Involontaire.** S'il est clair que l'agriculteur n'a pas pouvoir sur la météo, il peut fortement influencer son effet sur le rendement final, par exemple en adaptant les traitements curatifs ou préventifs. Le contrat est clairement en risque sur l'aléa moral ;
- **Modélisable :** suffisamment courant pour pouvoir calculer l'espérance de l'indemnité. Sur la plupart des cultures et des régions agricoles, les données permettent de le faire de manière vraisemblable ;
- **Economiquement vraisemblable :** il faut que l'assurance concerne des pertes relativement importantes et relativement peu fréquentes. Si, pour certaines cultures, le seuil 30 % correspond à des situations jugées rarissime par les assurés, les assureurs proposent généralement des compléments de garanties.

Enfin, pour l'assurance agricole, la littérature (notamment Miranda et Glauber, 1997)²⁴ démontre que le premier frein au développement de l'assurance est le caractère systémique du risque. Les problèmes d'asymétrie d'informations et d'aléa moral, qui affectent également ce secteur, seraient relativement moindres.



Miranda et Glauber estiment que seuls les assurances et les marchés financiers associés, avec leurs performances respectives, peuvent fournir une solution au problème des risques agricoles dits « non assurables ». L'impact du risque systémique peut s'estimer par un modèle d'exposition. Il n'a pas été envisagé dans le cadre de cette évaluation.

4.1.5 Les modalités de gestion des sinistres par les assureurs sont-elles justes et efficaces ?

La gestion des sinistres est de la responsabilité des assureurs et ne donne pas lieu à des instructions ou à des contrôles des pouvoirs publics. Pour la campagne 2018, les assureurs transmettront les données de sinistralité par département, ce qui permettra d'affiner la compréhension des sinistres qui

24 Miranda, M. J. et Glauber, J. W. (1997). Systemic risk, reinsurance, and the failure of crop insurance markets. American Journal of Agricultural Economics, 79(1):206{215.

correspondent aux garanties subventionnées et à celles qui ne le sont pas. Sans ses données, de telles analyses étaient impossibles.

De façon générale, les personnes interviewées jugent positivement la gestion des sinistres par les assureurs, notamment les délais d'indemnisation. Les remarques portent sur l'appréciation des impacts sanitaires consécutifs à une mauvaise climatologie sans événements climatiques d'ampleur ou bien à des aléas divers. Parmi les conséquences les plus courantes, on peut citer la coulure ou le millerandage en viticulture et, a fortiori, les défauts qualitatifs et esthétiques en fruits. Les règles pour déterminer si ces pertes sont consécutives ou non d'évènements climatiques apparaissent aux assurés trop arbitraires.

Des débats similaires peuvent avoir lieu sur la prise en compte ou non des frais de sauvetage, particulièrement en fruits et en viticulture. Enfin, les représentants regrettent la mauvaise appréciation qui peut être faite des techniques de conservation des sols (travail simplifié du sol, sans labour, etc.), la couverture partielle de ces sols étant parfois assimilée à un défaut d'entretien. Ces difficultés tiennent soit à la liberté d'appréciation de l'expert, soit aux consignes données plus ou moins explicites des assureurs.

Malgré quelques points de désaccord précis, le règlement des sinistres n'est pas une source de litiges majeurs entre assureurs et assurés.

4.1.6 Jugement

Le MAA a modifié le cahier des charges pour faire apparaître un niveau « Socle » et apporter les ajustements nécessaires à la mise en œuvre et à la bonne gestion de la mesure. Ces précisions ne répondent que partiellement aux attentes des bénéficiaires qui veulent améliorer les garanties subventionnées quitte à remettre en cause les modalités du règlement communautaire.

L'assurance Récolte est souscrite par 55 000 assurés en moyenne mais avec des mouvements de portefeuille importants. Le taux de diffusion en viticulture progresse régulièrement de 1 à 2 % par an et devrait rejoindre celui des grandes cultures autour de 30%. En revanche, il stagne en arboriculture autour de 2,5% et reste marginal pour l'assurance Prairie avec 0,9% des surfaces en 2018.

La mise en place d'un niveau Socle n'a pas provoqué d'élans de souscription. Elle s'est faite dans une conjoncture déprimée et compliquée par l'application du stabilisateur budgétaire pour les grandes cultures sur les aides de 2013. Les efforts d'ajustement de l'offre avec l'identification d'un niveau Socle en 2016 n'ont pas trouvé leur cible. Ce type de couverture apparaît trop faible et les agriculteurs assurés recourent systématiquement à des garanties complémentaires pour améliorer leur couverture. Le renforcement des garanties subventionnables va dans ce sens. De plus, les taux de prime n'ont pas suffisamment baissé lors de son lancement pour en faire un argument de vente ou de promotion par les OPA. Il est en outre possible que cette garantie payante soit comparée aux indemnisations « gratuites » du FNGRA, même pour les grandes cultures ou la viticulture qui n'en bénéficient plus.

Par ailleurs, le risque Prix a été et reste très important pour toutes les filières à l'exception de la viticulture. Il est donc probable que les exploitants y consacrent une grande partie de leurs efforts de couverture. A contrario, dans un contexte de prix plutôt favorable, mais confronté à de nombreux aléas climatiques, la viticulture enregistre des progrès réguliers de la souscription.

Même si elle s'est dégradée de façon régulière depuis 2008, la situation financière des exploitants ne semble pas être un frein à la souscription d'une MRC.

Les modalités de gestion des sinistres par les assureurs sont jugées globalement justes et efficaces par les bénéficiaires.

Les concepts et paramètres de l'assurance Récolte répondent bien à l'attente d'une partie des agriculteurs. Les garanties du niveau Socle apparaissent insuffisantes pour susciter une souscription importante de nouveaux assurés.

4.2 QE2 Dans quelle mesure l'affectation de la prime par garantie est-elle efficace, en particulier l'affectation de la part de la prime sur les garanties bénéficiant de subventions ? Dans quelle mesure la procédure de contrôle de l'ASP sur les assureurs est-elle efficace ?

Compréhension de la question

D'une manière générale, la mise en place d'un niveau socle est de nature à encourager une convergence des offres, qui ne se différencient plus que par les options, et de façon moins perceptible par la réputation de l'assureur et les modalités de mise en œuvre. De fait, la segmentation des modèles actuariels dépend fortement du portefeuille de l'assureur. Les tarifs commerciaux peuvent être assez éloignés du tarif technique (ou prime pure), déterminé à partir des modèles actuariels. Outre les promotions, les tarifs donnent en effet lieu à des lissages pour simplifier l'offre, renforcer la cohérence de la grille commerciale ou encore faciliter la mutualisation. C'est le cas également pour l'assurance récolte. Cette situation complique l'identification des marges de manœuvre pour faire baisser les coûts et renforcer l'attractivité de cette assurance.

La structure de coûts technique et de chargement est propre à chaque assureur et est, légitimement, considérée comme relevant du secret industriel. Elle reflète l'organisation et la capacité de négociation de chaque entreprise. Il est possible que la mobilisation du soutien public ait influé sur certains paramètres d'évaluation du risque technique ou des chargements pour « gonfler » les parts des primes subventionnables. Néanmoins, les tarifs techniques sont par construction assez proches et pourraient constituer une base de dialogue entre parties prenantes. C'est le sens de la recommandation faite par la mission IGF-CGAAER dans son rapport d'avril 2017 et dont se fait écho la présente étude, en suggérant une estimation des fractions de primes et de l'équilibre général, ainsi que la construction d'un modèle actuariel. Le débat est cependant sensible entre assureurs concurrents (même s'ils partagent parfois leurs modèles et leurs risques sur d'autres sujets) et parmi les agriculteurs, qui méconnaissent des coûts de l'assurance. Avec plus de distance, cette problématique touche aussi les réassureurs au travers du débat sur la mise en place d'une réassurance publique.

Cette question sensible suppose :

- d'évaluer le niveau de prime proposé par les assureurs et servant de base aux calculs du soutien ;
- d'améliorer la procédure et la capacité de contrôle de l'ASP vis-à-vis des assureurs ;
- de renforcer la capacité de proposition et de négociation du MAA avec les assureurs et les représentants des bénéficiaires.

Méthode :

Si les données ASP permettent de confronter les pratiques de différents assureurs, elles ne permettent pas d'arbitrer sur la meilleure pratique. Aussi, nous proposons donc d'utiliser plusieurs approches :

- Analyse statistique de l'affectation des primes subventionnées ou non :
 - vérifier si il n'y a pas de distorsions marquées des tarifs subventionnés ou non ;
 - observer les écarts de pratiques entre assureurs ;

- Modélisation actuarielle : celle-ci nous paraît être un élément essentiel pour poser une base de référence commune. Les principes de modélisation utilisés sont présentés dans la partie 4.3 ;
- Comparaison des taux pratiqués et des résultats de la modélisation actuarielle.

Critères, indicateurs et sources

Critère de jugement	Types indicateurs	Indicateurs	Sources et outils d'analyses
2.1 Les informations demandées par l'ASP permettent-elles de connaître les tarifs pratiqués et de valider leur pertinence technique ?	- Indicateur quantitatif additionnel	Taux de prime par garantie Ecart entre assureurs et entre type de bénéficiaires	Données disponibles Affectation des primes à partir des états détaillés et des extractions ASP Bilan des contrôles
2.2 Les tarifs proposés sont-ils cohérents avec le niveau du risque ?	- Indicateur quantitatif additionnel	Ecart entre les tarifs calculés et les tarifs pratiqués selon les garanties	Comparaison de l'affectation des primes et des résultats du modèle
2.3 Les tarifs des assureurs se traduisent-ils par des pratiques commerciales abusives ? Sont-ils source d'anti-sélection ?	- Indicateur qualitatif	Homogénéité des tarifs entre agriculteurs assurés par zone et production Ecart de tarifs pratiqués entre productions similaires en termes d'exposition aux risques	Comparaison de l'affectation des primes

4.2.1 Les informations demandées par l'ASP permettent-elles de connaître les tarifs pratiqués et de valider leur pertinence technique ?

Les informations demandées aux assureurs par l'ASP sont définies dans le cahier des charges et ont été progressivement complétées. Elles sont regroupées dans un rapport annuel et dans des Etats détaillés pour chaque assureur.

Deux assureurs présentent un rapport fourni permettant d'avoir une vision assez complète de leurs activités, même si les structures de ces rapports ne sont pas comparables. Deux autres assureurs fournissent des données moins précises. Le reste d'entre eux se contente de courriers qui peuvent être assimilés à des bordereaux de transmissions.

Une partie des remarques portées dans ces rapports sont identiques d'une année sur l'autre (pour les trois exercices disponibles). D'après le Ministère de l'Agriculture, certaines remarques seraient obsolètes car ayant donné lieu à des réponses circonstanciées. La réponse écrite et collective des assureurs n'a pas permis de vérifier ce point.

Les contrôles de procédure effectués pour les campagnes 2015 et 2016 ont donné lieu à des remarques assez formelles :

- obligation de contrôle et de mise à disposition des justificatifs (pour un assureur) ;
- reconduction tacite même sans mise à jour de l'assolement ;
- absence de traçabilité des modifications aux contrats ;
- rappel : Le prix assuré subventionnable doit être inférieur au prix de vente réel ;
- liste des aléas incomplète dans les contrats.

De fait, les retards de publications des cahiers des charges et de transmissions des remarques conduisent les assureurs à définir des procédures de souscription et à solder leurs campagnes avant l'officialisation de ces documents. Les données fournies permettent d'identifier la part subventionnable et la part non subventionnable des primes. Si les garanties de la première part correspondent aux cahiers des charges, celles de la seconde ne sont pas décrites, et il n'est donc pas possible, dans ce cas, d'identifier les garanties souscrites.

La comparaison de l'affectation des primes a été faite sur la partie subventionnable. Les bilans de campagne 2015 à 2017 fournissent donc des tarifs par production, par assureur et par département. Si ces analyses permettent de comparer les tarifs mais, elles ne sont pas de nature à justifier de leur pertinence.

Pour ce faire, il faut recourir à des analyses statistiques plus poussées pour :

- comparer finement les tarifs des assureurs par zones et par cultures ;
- confronter ces tarifs aux résultats d'un modèle actuariel de référence, avec la limite méthodologique que tous les assureurs n'ont pas la même composition de portefeuille et donc la même exposition au risque.

Or, ni l'ASP ni le MAA ne semblent disposer des ressources disponibles pour conduire de telles analyses. Il conviendra donc d'envisager de confier ce travail à un prestataire.

Par ailleurs, le contrôle du rendement et du prix assuré soulève des difficultés. Si le contrôle des rendements pourrait s'envisager, il faut avoir conscience que le contrôle des prix réels sur plusieurs années est un exercice exigeant et délicat car loin d'être standardisé et automatisé pour toutes les exploitations. Selon les évaluateurs, pour l'efficacité des contrôles et leur pertinence, il conviendrait de préciser une procédure d'évaluation des prix, par exemple avec l'appui des travaux des Instituts techniques agricoles. Une telle démarche pourrait toutefois aller à l'encontre d'une simplification du dispositif.

4.2.2 Les tarifs proposés sont-ils cohérents avec le niveau du risque ?

Les assureurs mettent en avant un ratio Sinistres à Primes (S/P) dégradé de 105 % sur dix ans. La précédente question a démontré que le tarif pratiqué est cohérent avec le modèle actuariel et que l'écart peut s'expliquer de plusieurs manières.

Parmi les leviers possibles, il y a l'ajustement du tarif sur les zones à risques, une sélection des risques à la souscription ou une sélection des garanties, ou encore la grille d'expertise à moduler sur certains risques. Ces voies semblent être à envisager avec prudence car susceptibles de justifier une baisse des souscriptions.

Certaines garanties spécifiques peuvent être à l'origine d'indemnités très importantes. Il conviendrait de pouvoir les identifier pour envisager des solutions. Ce travail reste complexe, car les indemnités doivent être mis au regard des événements climatiques observés, en tenant compte de la densité des contrats souscrits. La « lecture » des événements et des sinistres est plus fine et plus fiable quand la proportion de surfaces assurées est importante. Le MAA devrait à court terme disposer des informations nécessaires afin d'initier une réflexion sur les trois niveaux de garanties (Socle, Options subventionnées et non subventionnées).

4.2.3 Les tarifs des assureurs se traduisent-ils par des pratiques commerciales abusives ? Sont-ils source d'anti-sélection ?

L'agriculture se caractérise par son hétérogénéité et le niveau de risque peut justifier des tarifs très élevés sur certaines combinaisons de cultures et localisation. Pour illustrer ces différences, sur les vingt

communes les plus grêlées de France, la zone entre le Puy-en-Velay et Vichy en concentre la moitié (départements 43, 42, 63 et 03).²⁵ Il y a donc des zones très exposées à certains aléas climatiques. De plus, chaque culture a des zones agricoles de production plus propices. Outre les facteurs climatiques, les deux cartes de la Figure 7 révèlent les disparités de profondeur des sols et les disparités de réserves d'eau utiles.²⁶ Des cultures comme la pomme de terre et la betterave se développent mieux dans des terres profondes avec de fortes réserves hydriques. En dehors de ces zones propices, les cultures atteignent des niveaux de rendement moindres. De plus, une plante qui dispose d'une forte réserve en eau utile supporte mieux les stress hydriques. Il y a donc hétérogénéité spatiale, non seulement du potentiel, mais aussi du niveau de risque pour chaque culture.

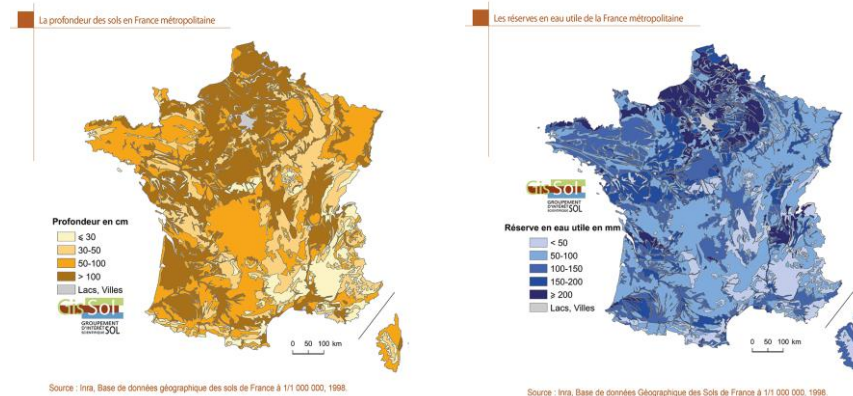


Figure 7 : *Hétérogénéité spatiale des profondeurs des sol et des réserves utilise en eau*

Pour vérifier qu'un tarif est non abusif, la référence la plus pertinente est donc le tarif actuariel, qui met en évidence les zones les plus risquées de chaque culture. Mais comme développé dans la partie 4.3.2 *Les tarifs proposés sont-ils cohérents avec le niveau du risque ?*, les tarifs pratiqués intègrent mieux les différences de niveau de risque entre les cultures qu'entre zones de production. Cette solidarité géographique est source d'anti-sélection en faveur de productions défavorisées en termes de niveau de risque.

4.2.4 Jugement

Les informations demandées par l'ASP permettent de connaître les tarifs pratiqués sur la partie subventionnable. Néanmoins, ces données devraient faire l'objet d'analyses statistiques et actuarielles pour juger de la pertinence technique des tarifs.

Au vu du ratio S/P à 105 %, les primes ne semblent pas être ajustées à la sinistralité. De plus, d'un point de vue actuariel, les tarifs sur la partie subventionnable sont sources d'anti-sélection en faveur de productions les plus exposées aux risques climatiques. Faute d'éléments précis sur la sinistralité, il n'est pas possible de faire des recommandations sur les leviers qui permettraient de contribuer à un meilleur équilibre sans susciter de souscription importante.

25 UbyRisk (2018), « Rapport annuel sur les chutes de grêle survenues en France et en Europe en 2018 et depuis 2000 »

26 <https://www.gissol.fr>

4.3 QE 3 L'équilibre technique et financier de l'assurance récolte est-il atteint ?

Compréhension de la question

La modélisation actuarielle vise en premier lieu à apprécier le niveau de prime proposé par les assureurs. Elle pourrait permettre en outre d'améliorer la procédure et la capacité de contrôle des assureurs par l'ASP ainsi que de renforcer la capacité de proposition et de négociation du MAA avec les parties prenantes. Cette modélisation poursuit deux objectifs :

- sur une longue période, s'assurer que les primes sont suffisantes pour offrir une marge positive à l'assureur. A chaque instant, l'assureur doit faire face à une probabilité de ruine faible ;
- s'assurer que les modalités de gestion et de soutien d'une part et les tarifs actuels d'autre part ne conduisent pas les assureurs à dégager, des marges excessives.

L'appréciation est cependant difficile, car elle doit tenir compte de la mutualisation géographique, dans le temps et entre les productions. Elle dépend en outre du portefeuille de chaque assureur. Par ailleurs, il conviendrait de vérifier que l'évaluation des pertes par les experts est juste et ne donne pas lieu à des indemnités non justifiées. Cet aspect a été évalué à l'occasion des entretiens avec les acteurs.

Méthode :

Le modèle actuariel vise à évaluer l'équilibre technique et financier de l'assurance récolte et s'appuie sur les travaux de recherche de Martial Phéllippé-Guinvarc'h, de l'Institut du Risque et de l'Assurance – Le Mans Université.

Une large bibliographie propose différents modèles pour la tarification de l'assurance récolte. Le modèle ici utilisé se base sur les articles de Ramirez (2003) d'une part, et de Johnson (1949) d'autre part²⁷. Notons également que les spécificités du risque climatique sur récoltes exigent :

- un historique de données long car le risque sur les récoltes intègre une composante systémique, ce qui restreint les sources exploitables²⁸ ;
- un besoin de réassurance qui n'est pas lié à la nature extrême du risque récolte (*heavy tailed distribution*) mais à sa composante systémique²⁸ Les corrélations sont sur deux dimensions : la proximité agronomique et la proximité spatiale. La bibliographie sur la mesure de ces liens statistiques est restreinte, d'où la nécessité de faire des hypothèses.

Comme proposé par Ramirez, on modélise²⁹ la distribution du rendement par la loi de Johnson S_U ou S_B . Comme ces lois utilisent quatre paramètres, elles permettent de s'adapter aux spécificités des rendements agricoles (cf. Figure 8, une forme de cloche, avec souvent une asymétrie à gauche et un aplatissement élevé). Les lois de Johnson sont des transformées de la loi normale, une transformation sinus hyperbolique pour la S_U et une transformée logit (log) pour la S_B . A cause de problèmes d'hétérogénéité temporelle et spatiale, on estime la densité du ratio $Rdt_N / MoyOlymp_{(N-1 : N-5)}$. De plus, ce ratio fonde le calcul du taux de perte et on en déduit le taux d'indemnisation. Il est donc cohérent avec les modalités du contrat d'assurance et nous affranchit du problème sur les tendances.

Plusieurs méthodes existent pour paramétrer les lois de Johnson. Comme seule la queue de distribution (à gauche) impacte le taux de prime, la méthode d'estimation des quantiles 2 % et 5 % permet d'ajuster la queue de distribution en accord avec l'objectif. Le modèle est paramétré par région

27 Ramirez, O. A., Misra, S., & Field, J. (2003). Crop-yield distributions revisited. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(1), 108-120.

Johnson, N. L. (1949). Systems of frequency curves generated by methods of translation. *Biometrika*, 36(1/2), 149-176.

28 Pour une analyse complète du caractère systémique de l'assurance récolte et de ses conséquences, voir « Systemic Risk, Reinsurance, and the Failure of Crop Insurance Markets. » Mario J. Miranda; Joseph W. Glauber *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 79, No. 1. (Feb., 1997), pp. 206-215.

29 Pour plus de détail, voir Martial Phéllippé-Guinvarc'h (2019) « French Farm Crop Yield Insurance, » sur demande.

agricole plutôt que par région administrative, ce qui permet de gagner en homogénéité de la donnée et donc en pertinence sur l'évaluation du risque lui-même. Le paramétrage s'est fait sur les données non secretisées du RICA 1989-2017 (via CASD), hors agriculture biologique, surfaces irriguées et cultures secondaires.

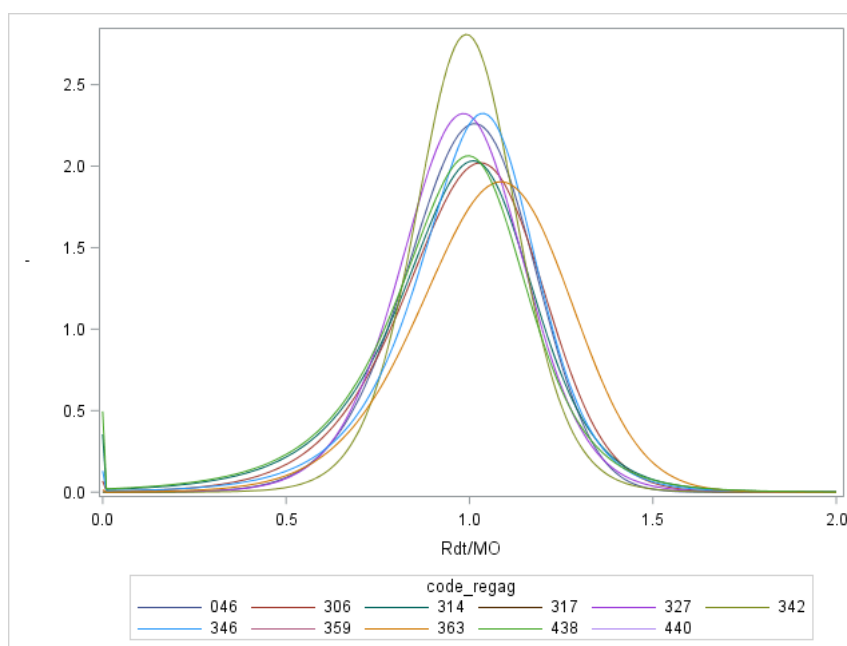


Figure 8 : Exemples de distribution SU de Johnson: les densités du ratio paramétrés pour le colza sur ses principales régions agricoles de production

L'intérêt des données RICA est multiple :

1. Paramétrage sur des données individuelles, contrairement aux données agrégées de la statistique annuelle agricole ;
2. L'historique 1989-2017 est de presque 30 ans. Cette profondeur est particulièrement utile pour l'assurance récolte qui intègre une composante systémique ;
3. Même si l'échantillon n'est que de 7 000 agriculteurs³⁰, il est bien réparti sur le territoire et sélectionné selon les règles de l'art de l'échantillonnage (triple stratification) ;
4. Les données sont vérifiées et peuvent être considérées comme indépendantes de l'assurance récolte.

Le tarif actuariel ne peut être paramétré sur toutes les combinaisons de cultures et régions agricoles. Comme le RICA est un échantillon d'exploitations agricoles, nous n'avons pas toujours le nombre de données suffisantes pour paramétrer le tarif actuariel sur les cultures peu présentes ou nouvelles dans une région donnée. Nous avons été en mesure d'estimer un paramètre sur 1 389 combinaisons Culture x Petite Région Agricole et 806 combinaisons Culture x Département.

Le modèle donne les paramètres de la densité du ratio $r = Rdt_N / MoyOlymp_{(N-1:N-5)}$. La fonction d'indemnité se définit comme $\min(0, 1-f-r)$ si r est inférieur à $1-s$, où f et s désignent respectivement la franchise et le seuil. Cette espérance ou intégrale est résolue numériquement.

30 En 2015, seuls deux assureurs ont un nombre de contrats supérieur avec respectivement 10 500 et 44 300 contrats avec un historique de 10 ans si les données par culture des contrats ont été agrégées et conservées.

Extrapolation des tarifs par Culture croisée avec la Petite Région Agricole grâce au PRG

Sur la base de ce modèle, l'étude utilise les états détaillés pour comparer le tarif pratiqué au modèle (Données bénéficiaires 2015 à 2017 et Données parcelles 2015) et le parcellaire cultivé pour projeter l'assurance sur la Ferme France (Parcellaire RPG, Parcellaire INAO et Barème Prix Cahier des Charges 2018).

On rapproche les taux actuariels aux états détaillés par culture et par petite région agricole,³¹ même s'il existe des difficultés liées aux nomenclatures de la nature de récolte. On a alors une comparaison entre les tarifs commercialisés et la prime pure actuarielle. Les comparaisons se font donc sur le périmètre où le tarif actuariel existe et sur les surfaces assurées. Certaines natures de récoltes peuvent avoir plusieurs destinations. C'est le cas de la vigne où la récolte d'une même parcelle peut être éligible à plusieurs AOC. Nous avons retenu l'information la plus probante pour les états détaillés et considéré une valeur moyenne des prix du barème des AOC éligibles de la commune pour les données du RPG. Nous avons également fait le choix de ne pas distinguer les destinations ensilage ou grain pour le maïs.

Toutefois, il n'a pas été possible de distinguer chaque aléa (grêle, gel, excès d'eau, etc.). Comme le niveau Socle impose également une franchise à la nature de récolte, la cohérence d'information garantit une estimation plus pertinente du tarif actuariel de l'assurance multirisque sur récolte.

Une autre réserve vient de la réglementation en viticulture, en particulier des limites de production (notamment les rendements butoirs). Ces limites s'appliquent par Appellation d'Origine Protégée et par couleur. Idéalement, les données sources devraient être issues des CVI (Casier Viticole Informatisé) pour établir la modélisation mais nous n'avons pas eu accès à ces données détaillées collectées par les Douanes. Nous avons néanmoins paramétré le modèle sur les données du RICA et présenté les résultats, même si nous exprimons une réserve liée à l'adéquation des données sources avec l'objectif.

Les espèces fruitières sont naturellement sujettes au phénomène d'alternance et à des rendements très hétérogènes selon les variétés et le mode de conduite. La sensibilité inhérente aux risques des espèces fruitières et le fort taux d'équipements de protection (irrigation, anti-gel et anti-grêle), notamment sur les pommes et poires, justifient de partir de données détaillées et bien qualifiées pour obtenir un résultat actuariel fiable selon les terroirs. En fruit, le rendement espéré ne peut s'évaluer par la seule moyenne olympique des cinq années précédentes : il doit prendre en compte la situation du verger dans son cycle de production (l'alternance). Sans cette information, un contrat ne remplirait pas les conditions d'assurabilité. A notre connaissance, il n'existe pas de base de données qui intègre cette information nécessaire à la construction du modèle actuariel. Même sans ces données, les critères d'assurabilité des fruits seront approfondis.

Enfin, les assurances sur les prairies sont des assurances indicielles qui fonctionnent selon des principes différents. Leur développement est beaucoup plus récent et leur diffusion demeure encore limitée.

Comparaison des résultats

Il s'agit de comparer les résultats entre les observations et la modélisation actuarielle, d'analyser des écarts et des causes potentielles, en lien avec la gestion du risque, des contrats et des sinistres par les assureurs et leurs prestataires.

Ce travail permet d'identifier des marges de progrès. Bien sûr, les comparaisons ne se font pas tarif par tarif ou ferme par ferme, mais de manière agrégée, et ce pour les raisons suivantes :

- les méthodes de chargements sont diverses ;
- les segmentations (géographique/culture) des assureurs leur sont propres ;
- les sources de données servant aux paramétrages sont diverses ;

³¹ S'il n'y a pas de paramètre sur la région agricole pour la culture, on utilise le paramétrage par département s'il existe.

- les assureurs/réassureurs ont le libre choix de leur modèle ;
- les chargements et marges peuvent être différents ;
- les modalités internes d'allocation des fonds propres (et leurs coûts) pour la branche aléas climatiques sont très différentes pour les assureurs spécialisés ou généralistes ;
- l'offre cible des assureurs diffère (au-delà du contrat socle).

Améliorations et corrections depuis le Comité de pilotage du 17 octobre 2018

Les paramètres des densités du ratio $r = Rdt_N / MoyOlymp_{(N-1:N-5)}$ ont été ré-estimés avec les changements suivants :

- L'exclusion des agriculteurs en Bio et des surfaces irriguées ;
- L'intégration de l'année 2017, disponible depuis février, et la mise à disposition par le Centre d'Accès Sécurisé aux Données (CASD) des tables (dites ABC) des années 1968 à 2004. Même si elles donnent une information partielle, ces tables permettent de localiser un plus grand nombre d'exploitations sur cette période ;
- La correction d'une erreur de codage : la méthode prévoit la suppression des valeurs influentes en excès (par exemple un rendement deux fois supérieur à sa moyenne olympique est jugé aberrant). Il est prudent, et relativement sans conséquence sur l'estimation de la prime, de les retirer de l'estimation. Par contre, ce n'est pas symétrique : un rendement nul est à prendre en compte même s'il est en dehors de l'intervalle du point de vue statistique. Par erreur ces lignes de très faible rendement étaient d'abord écartées, générant les primes sous-estimées ;
- Pour retirer les toutes petites surfaces cultivées, nous avons mis une borne minimale sur la valeur de production. Or cette limite pouvait aussi être atteinte par un faible rendement sur une exploitation de taille significative. Comme l'estimation est pondérée par les surfaces, ce point de méthode se révèle superflu et est supprimé.

L'intégration des nouvelles tables change peu les primes cumulées mais permet d'obtenir un paramétrage sur un plus grand nombre de combinaisons culture × région agricole. La correction de la première erreur de codage constitue le changement ayant le plus de conséquence sur les résultats : elle génère une augmentation des primes de 10 % en moyenne. Pour certaines cultures comme le blé dur, le triticale, la pomme de terre ou les vignes en AOC, on observe des augmentations plus fortes.

Le travail sur les nomenclatures a également été poursuivi.

Les états détaillés 2015 comprennent 1 760 intitulés de nature de récoltes. Leur rapprochement avec la nomenclature du RICA (tarif) est laborieux³². Des progrès ont été réalisés suite à la réunion du 17 octobre 2018, essentiellement pour les vignes. Cela concerne plus marginalement les maïs semences et les maïs doux, la répartition hiver/printemps pour l'orge et la répartition entre blé tendre et blé dur. Des modifications ont été faites en vigne sur le parcellaire RPG (les départements 33, 34, 11, 30, 84, 51, 10 et 02) pour s'ajuster aux surfaces fournies par la statistique annuelle agricole (SAA dans ces grands départements viticoles). Les surfaces viticoles des départements 17, 16 et 32 ont été arbitrairement supposées destinées à l'eau de vie (le cognac et l'armagnac).

Les prix sont issus du Cahier des charges 2018, et ont été rapprochés par nature de récolte. Des corrections ont été apportées sur certaines cultures tel que le lin et la pomme de terre, et ce pour prendre en compte la nature de récolte la plus représentative pour le groupe de culture RPG. Pour les vignes en AOC, les prix du cahier des charges ont d'abord été rapprochés par appellation au parcellaire INAO. Ensuite, un prix moyen de l'ensemble des AOC éligibles a été calculé par commune.

Le capital assurable de 31 Md€ nous semble cohérent à la valorisation 2017 de 40,3 Md€ parce que notre valorisation n'inclut pas les fourrages (estimé 8,3 Md€) ni une majorité de fruits et légumes (estimé à 5,7 Md€ = 7,7 Md€- les 2 Md€ environ pour les pommes de terre).

Tableau 9 : Valeur 2017 des productions agricoles hors subvention en Md€ (INSEE)

Production hors subvention en Md€	2017
Produits végétaux	40,3
Céréales	9,7
Oléagineux, protéagineux	2,8
Betteraves industrielles	0,8
Autres plantes industrielles	0,6
Fruits, légumes, pommes de terre	7,7
Vins	10,4
Fourrages, plantes, fleurs	8,3

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303584?sommaire=3353488>

Les changements les plus importants concernent les vignes et les pommes de terre. Sur les états détaillés, le périmètre de l'étude passe de 4,5 à 5,6 Md€ de capital assuré (total 6,3 Md€). Sur les résultats Ferme France, l'augmentation de la prime actuarielle est imputable à 60 % aux vignes et à 20 % aux pommes de terre. Notons que le taux de souscription réel est respectivement de l'ordre de 26 % et 12 %, ce qui relativise l'impact de ces modifications.

32 La nomenclature RICA compte 257 codes produits, dont 179 productions végétales. Si on soustrait les cultures en pot, les fourrages et les codes produits qui ne sont plus utilisés, le RICA compte 115 codes produits. La déclaration TéléPAC propose 313 codes cultures, mais cela inclus aussi les surfaces non en production ou boisées.

Critères, indicateurs et sources

Critère de jugement	Types indicateurs	Indicateurs	Sources et outils d'analyses
3.1 Le risque est-il assurable ?	Indicateur quantitatif additionnel	- Taux de prime par production et par région	Etats détaillés
		- Niveau de corrélation entre les risques	Modélisation actuarielle
		Répartition du portefeuille	
3.2 Les tarifs proposés sont-ils cohérents avec le niveau du risque ?	Indicateur quantitatif additionnel	- Ecart entre les tarifs calculés et les tarifs pratiqués	Comparaison de l'affectation des primes et des résultats du modèle
3.3 L'équilibre du marché est-il atteint ?	Indicateur quantitatif additionnel	- Ratio S/P	Bilans de campagne assurance récolte

4.3.1 Le risque est-il assurable ?

4.3.1.1 Les états détaillés 2015

Le tableau donne l'estimation de la prime actuarielle sur le portefeuille assuré, établie sur les états détaillés 2015. Le total est en première ligne et les lignes suivantes donnent le détail des principales cultures. Ce portefeuille de 3,9 Mha valorise un capital assuré de 6,23 Md€ pour une cotisation subventionnable de 156 M€. Nous avons pu rapprocher le tarif actuariel pour 3,7 Mha assurés, soit un capital assuré 5,6 Md€ et estimons la prime pure actuarielle sur ce périmètre à 83,6 M€. Sur le même périmètre, la prime pratiquée est de 131,6 M€, soit un ratio tarif actuariel/tarif pratiqué de 63,5 %.

L'état actuel de la nomenclature des états détaillés ne permet pas de définir le code culture RICA correspondant pour chaque ligne. De plus, l'échantillon RICA ne permet pas de paramétrer le modèle sur toutes les combinaisons culture x code région agricole. Ainsi le « Capital subventionnable avec Tarif Actuariel » correspond à la somme des capitaux subventionnables des états détaillés pour lesquels nous avons également un tarif actuariel. De même, le « Capital subventionnable avec Tarif Actuariel et Prix Barème du cahier des charges » correspond à la somme des capitaux ré-estimés sur la base des surfaces des états détaillées en utilisant les prix du barème et les rendements moyens estimés à partir du RICA. Comme cette méthode est ensuite utilisée sur la base des surfaces RPG pour estimer les capitaux de la ferme France, cette colonne permet au lecteur d'apprécier la pertinence de celle-ci.

Tableau 10 : Estimation de la prime actuarielle sur le portefeuille assuré 2015

Culture	Surfaces	Surfaces sans Tarif Actuariel	Surfaces avec Tarif Actuariel	ratio	Capital assuré subventionnable	Capital avec Tarif Actuariel	Capital subventionnable avec Tarif Actuariel et Prix Barème Cahier des Charges
Toutes cultures	3 915 990	241 594	3 674 396	94%	6 234 970 364,00 €	5 612 986 015,00 €	5 617 473 505,40 €
Blé tendre	1 395 728	6 529	1 389 198	100%	1 771 672 347,00 €	1 764 651 531,00 €	1 839 985 766,73 €
Maïs grain	715 845	11 758	704 087	98%	1 039 947 099,00 €	1 024 133 603,00 €	975 751 234,77 €
Colza	486 002	3 359	482 643	99%	549 797 014,00 €	545 791 322,00 €	648 114 604,05 €
Orge d'hiver et escourgeon	455 746	2 266	453 480	100%	499 462 900,00 €	497 356 660,00 €	537 020 584,08 €
Tournesol	119 237	7 922	111 316	93%	104 987 655,00 €	94 829 851,00 €	118 230 882,48 €
Betteraves sucrières	99 496	1 983	97 513	98%	211 450 110,00 €	206 763 297,00 €	233 867 677,24 €
Vignes à vin IGP/ de pays	86 984	8 615	78 369	90%	463 230 380,00 €	378 578 440,00 €	592 809 831,35 €
Vignes AOP/AOC	73 275	5 577	67 698	92%	673 422 980,00 €	622 415 432,00 €	215 669 383,71 €
Blé dur	58 744	2 888	55 856	95%	86 869 369,00 €	83 213 174,00 €	81 081 308,79 €
Orge de printemps	49 565	1 406	48 160	97%	50 374 656,00 €	49 130 221,00 €	47 302 023,95 €
Triticale	47 483	4 999	42 484	90%	41 936 392,00 €	37 392 736,00 €	29 559 455,26 €
Pois protéagineux	47 795	5 717	42 078	88%	44 157 922,00 €	39 352 051,00 €	38 360 588,46 €
Lin à fibres	35 098	1 649	33 449	95%	73 630 879,00 €	70 837 384,00 €	63 362 415,06 €
Pomme de terre de conservation	19 688	4 047	15 641	79%	127 549 275,00 €	96 949 330,00 €	79 697 794,99 €
Soja	24 260	10 690	13 569	56%	23 276 996,00 €	13 095 298,00 €	11 586 358,78 €
Avoine	13 620	1 309	12 312	90%	10 790 938,00 €	9 770 180,00 €	7 558 690,14 €
Fève et féverole	24 580	13 792	10 789	44%	24 515 083,00 €	10 559 140,00 €	7 767 548,94 €
Vigne eau de vie AOP/AOC	3 477	3	3 474	100%	27 936 107,00 €	27 925 746,00 €	57 764 910,47 €
Seigle	11 242	8 853	2 389	21%	10 086 765,00 €	2 070 334,00 €	1 298 652,57 €
Sorgho non fourrager	7 321	4 991	2 330	32%	7 074 167,00 €	2 232 733,00 €	1 653 771,07 €
Mélange céréales d'été	4 262	2 091	2 171	51%	3 865 106,00 €	1 832 228,00 €	1 444 885,27 €
Lentilles	4 059	2 566	1 493	37%	5 587 968,00 €	2 506 117,00 €	2 506 117,00 €

Tableau 11: Comparaison des taux de primes actuarielles et observées sur la part subventionnable du portefeuille en 2015

Culture	Cotisation subventionnable	Cotisation subventionnable avec Tarif Actuariel	Prime Actuarielle S30F25 (Seuil 30% Franchise 25%)	Taux Prime Actuarielle S30F25	Taux Cotisation Subventionnable Moyen
Toutes cultures	155 645 121,13 €	131 606 913,34 €	83 591 439,53 €	1,489%	2,345%
Blé tendre	22 519 703,71 €	22 381 933,46 €	14 475 198,42 €	0,820%	1,268%
Maïs grain	24 656 267,14 €	24 231 863,19 €	16 863 492,10 €	1,647%	2,366%
Colza	23 199 657,66 €	22 956 770,09 €	7 908 624,22 €	1,449%	4,206%
Orge d'hiver et escourgeon	8 929 755,26 €	8 861 072,24 €	5 051 336,31 €	1,016%	1,782%
Tournesol	4 149 335,93 €	3 671 652,89 €	1 904 465,10 €	2,008%	3,872%
Betteraves sucrières	2 286 166,01 €	2 188 043,66 €	478 645,96 €	0,232%	1,058%
Vignes à vin IGP/ de pays	13 467 488,99 €	9 956 866,53 €	11 386 400,96 €	3,008%	2,630%
Vignes AOP/AOC	22 029 578,35 €	19 782 710,66 €	12 209 373,79 €	1,962%	3,178%
Blé dur	1 873 611,66 €	1 805 335,26 €	1 651 397,29 €	1,985%	2,170%
Orge de printemps	1 149 526,82 €	1 114 970,77 €	759 662,10 €	1,546%	2,269%
Triticale	1 092 109,66 €	986 321,23 €	893 951,25 €	2,391%	2,638%
Pois protéagineux	1 714 547,80 €	1 467 122,92 €	1 387 040,55 €	3,525%	3,728%
Lin à fibres	3 688 982,04 €	3 579 057,39 €	1 946 770,79 €	2,748%	5,053%
Pomme de terre de conservation	1 884 926,80 €	1 337 802,31 €	1 496 755,31 €	1,544%	1,380%
Soja	1 174 463,26 €	675 715,61 €	494 475,15 €	3,776%	5,160%
Avoine	225 369,04 €	200 050,41 €	332 311,00 €	3,401%	2,048%
Fève et féverole	1 011 215,85 €	436 465,93 €	538 898,44 €	5,104%	4,134%
Vigne eau de vie AOP/AOC	1 410 995,23 €	1 410 620,49 €	542 602,81 €	1,943%	5,051%
Seigle	319 559,83 €	75 959,50 €	72 137,49 €	3,484%	3,669%
Sorgho non fourrager	269 456,00 €	103 727,23 €	78 283,26 €	3,506%	4,646%
Mélange céréales d'été	141 865,71 €	66 427,53 €	28 433,82 €	1,552%	3,626%
Lentilles	413 985,69 €	225 970,46 €	405 237,76 €	16,170%	9,017%

4.3.1.2 Les états détaillés : évolution entre 2015 et 2017

Les analyses ci-dessous montrent une baisse des surfaces relativement homogènes entre cultures, entre 2015 et 2016. Il y a eu une compensation sur les prix de référence qui conduit à une stabilité des capitaux et des cotisations.

Les surfaces assurées sont reparties à la hausse en 2017, ainsi que les capitaux et les cotisations sur la plupart des cultures. Cette augmentation représente respectivement +12,7% par rapport à 2015 et +16,4% par rapport à 2016 en surfaces, respectivement 16,6% et +17,5% en cotisations subventionnables et 12,6 % et +10,9% en capitaux subventionnables. On peut remarquer que les vignes en vin de pays et le maïs semence sont en recul pour ce qui est des cotisations subventionnables et des surfaces (Figure 9).

L'évolution par assureur montre des évolutions significatives.

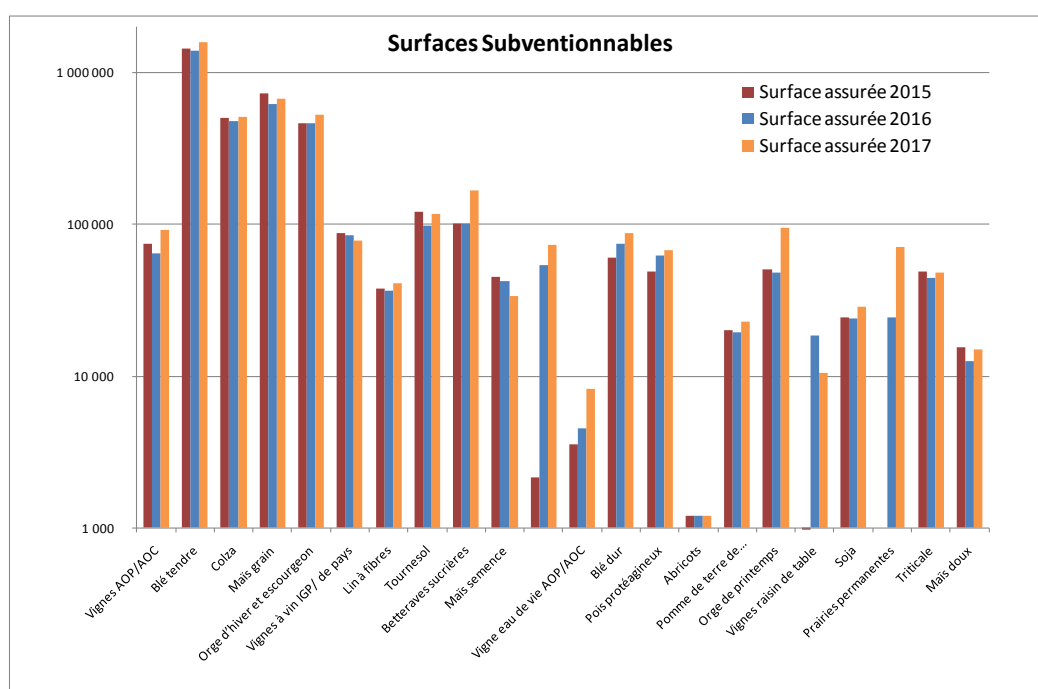


Figure 9 : Surfaces assurées par culture en 2015-2017

4.3.1.3 Caractéristiques des distributions extrêmes du portefeuille (en 2015)

Les 1 496 numéros packages présentant les cotisations subventionnables les plus importantes (soit 2,48 % des packages assurés) représentent 20 % de la cotisation subventionnable totale de 2015. La concentration géographique principale se situe dans le Sud-Ouest, les départements 16, 17, 33, 40, et 32 représentent 42 % de ces plus grosses cotisations subventionnables. Les vignes représentent 46 % de ces cotisations, les fruits 16 %. Le blé n'arrive qu'en 7^{ème} position. Ces contrats concernent de grosses exploitations spécialisées, souvent sur des cultures plus exposées aux aléas climatiques.

Deux assureurs ont des positionnements atypiques avec des capitaux assurés par ha de 15 et 130 k€ (contre 2 à 3 k€/ha). Ceux-ci semblent correspondre à des grands vignobles et à des pépinières. Hormis ces positionnements particuliers, la cotisation subventionnable moyenne est de 135 €/ha, pour 3 043 €/ha de capital, soit un taux de prime subventionnable de 4,4 % (Tableau 12). Les taux d'assurance apparaissent cohérents par rapport aux ordres de grandeur des tarifs généralement pratiqués. Pour les fruits, cette cohérence n'a pas pu être démontrée. La concentration des primes tient donc plus à la taille importante des exploitations avec des cultures spécialisées, les deux facteurs se cumulant : qu'à des caractéristiques particulières d'assurance.

Tableau 12 : Caractéristiques des 20% des contrats les plus importants et les plus petits en 2015

Assureur	Capital assuré subventionnable	Cotisation subventionnable	Surface assurée	Nb	Capital /contrat	Cot subv /contrat	Surf /contrat	Capital /ha	Cot/ha	Taux Prime
20% les plus petits										
Total	1 722 421 711	31 591 287	1 231 279	36 745						
Moyenne hors 2 positions atypiques					44 805	1 023	34	1 308	31	2,3%
20% les plus importants										
Total	735 574 656	31 585 995	228 520	1 496	0	0	0	0	0	0,0%
Moyenne hors 2 positions atypiques					430 831	18 898	161	3 043	135	4,4%
Rapport Petits/gros	0,43	1,00	0,19	4,07%	9,62	18,48	4,68	2,33	4,41	1,89

Les contrats les plus petits en termes de cotisation subventionnable

Les 36 745 numéros pacages (soit 60,9 %) qui ont les cotisations subventionnables les moins élevées représentent 20 % de la cotisation subventionnable totale de 2015. Les surfaces couvertes par ces petits contrats sont dispersées sur l'ensemble du territoire métropolitain : seuls 7 départements représentent plus de 3% des cotisations subventionnables (67, 85, 53, 64, 68, 72, 32), et tous les départements métropolitains sont représentés. Le blé, le maïs, le colza et l'orge cumulent 66% des surfaces.

Comparaison entre les 20 % des « petits » et « gros » contrats

Si on exclut les compagnies qui ont un positionnement spécifique, les contrats les plus importants représentent en moyenne deux fois plus de capitaux par hectare, dix fois plus de capitaux par contrat et cinq fois plus de surface par contrat, ainsi que des cultures plus spécialisées. Le fait que les taux de primes des contrats les plus importants en termes de cotisation subventionnable soient deux fois plus importants en moyenne s'explique aisément par la présence de cultures plus exposées aux risques climatiques. Cette analyse des plus gros bénéficiaires et des plus petits bénéficiaires ne présente pas d'incohérence avec notre connaissance du marché.

La ferme France

Le tableau ci-dessous donne une estimation de la prime actuarielle sur la ferme France. Les surfaces sont essentiellement estimées depuis le registre parcellaire géographique (RPG) et les prix des productions obtenus à partir du cahier des charges applicables aux entreprises d'assurance pour la prise en charge partielle de primes et cotisations d'assurance récolte 2018. Les rendements olympiques moyens ont été estimés par nature de récolte et par région agricole et à partir des données du RICA, sur les mêmes données que le tarif.

Le modèle donne une prime actuarielle de 467 M€ pour un capital assuré de 31 Md€. Le taux actuariel moyen obtenu est de 1,508 %. Si nous projetons le taux de 63,5 % obtenu précédemment comme S/P actuariel cible, une assurance qui couvrirait l'ensemble des surfaces de la ferme France atteindrait une prime supérieure à 735 M€ sur ce périmètre (= 467 M€/63,5 %).

Rappelons que les fourrages sont exclus de notre étude actuarielle. Par ailleurs, les fruits et légumes sont sous-représentés dans le paramétrage. Il y a un grand nombre de natures de récoltes distinctes produites par un petit nombre d'agriculteurs. Or, les fourrages ainsi que les fruits et légumes représentent près de 14 Md€ de capital et sont bien plus sensibles aux aléas climatiques que les grandes cultures. Il n'est pas rare que les taux actuariels (franchise 25, seuil 30) soient supérieurs à 10 % pour ces cultures. Nous ne sommes donc pas en mesure de proposer une évaluation de la prime actuarielle pour les fourrages et les fruits et légumes, qui représentent environ 35 % de la valorisation de la production agricole 2017.

Tableau 13 : Projection de la prime actuarielle sur le parcellaire RPG

Culture	Surface sans Tarif actuariel	Surface avec Tarif actuariel	Surfaces cultivées	ratio	Prime Actuarielle TS25F25 (Tarif Seuil 25% Franchise 25%)	Capital assurable avec Tarif actuariel, estimé sur Prix Barème 2018, et le rendement RICA	Taux Prime Actuariel moyen TS25F25
Toutes cultures	1 145 284	14 003 874	15 153 150	92%	466 879 900 €	30 956 389 956 €	1,508%
Blé tendre	43 600	5 046 765	5 090 365	99%	53 850 246 €	6 571 839 785 €	0,819%
Maïs grain	65 336	2 760 737	2 826 074	98%	63 372 015 €	3 757 496 722 €	1,687%
Colza	27 643	1 504 956	1 532 599	98%	29 143 334 €	2 036 009 811 €	1,431%
Orge d'hiver et escourgeon	19 986	1 474 197	1 494 183	99%	19 496 814 €	1 696 960 061 €	1,149%
Tournesol	34 733	495 860	530 592	94%	8 686 402 €	534 505 319 €	1,625%
Vignes AOP/AOC	18 243	403 678	421 921	96%	137 072 743 €	8 714 756 398 €	1,573%
Betteraves sucrières	12 452	397 985	410 438	97%	1 993 176 €	953 502 807 €	0,209%
Orge de printemps	19 283	382 979	402 262	95%	4 752 925 €	431 200 222 €	1,102%
Blé dur	23 780	374 578	398 358	94%	10 609 158 €	515 539 132 €	2,058%
Triticale	29 603	296 841	326 445	91%	4 566 915 €	201 070 871 €	2,271%
Pois protéagineux	44 428	180 966	225 394	80%	4 980 882 €	163 714 707 €	3,042%
Vignes à vin IGP/ de pays	14 228	140 665	154 894	91%	25 870 880 €	1 008 877 054 €	2,564%
Pomme de terre de conservation	32 073	120 529	152 602	79%	31 682 285 €	1 780 157 511 €	1,780%
Soja	63 116	70 043	133 158	53%	2 252 925 €	59 878 547 €	3,763%
Mélange céréales d'été	68 737	41 384	110 121	38%	446 873 €	27 215 515 €	1,642%
Vigne eau de vie AOP/AOC	16 194	76 592	92 785	83%	35 887 491 €	1 822 056 757 €	1,970%
Pommes de table	78 387	12 162	90 549	13%	9 604 616 €	215 890 229 €	4,449%
Lin à fibres	4 989	83 992	88 981	94%	4 334 331 €	159 008 326 €	2,726%
Avoine	13 995	69 206	83 200	83%	1 349 582 €	42 789 454 €	3,154%

4.3.2 Les tarifs proposés sont-ils cohérents avec le niveau du risque ?

Les taux de primes sont représentés par culture dans le graphique ci-dessous, où la taille des bulles représente le volume de capitaux, l'axe des ordonnées représente le tarif actuariel et l'axe des abscisses donne le taux pratiqué sur cette culture par les assureurs en 2015. Le périmètre représenté (noté CASaT) concerne les cultures qui sont assurées et pour lesquelles nous avons pu déterminer un tarif actuariel.

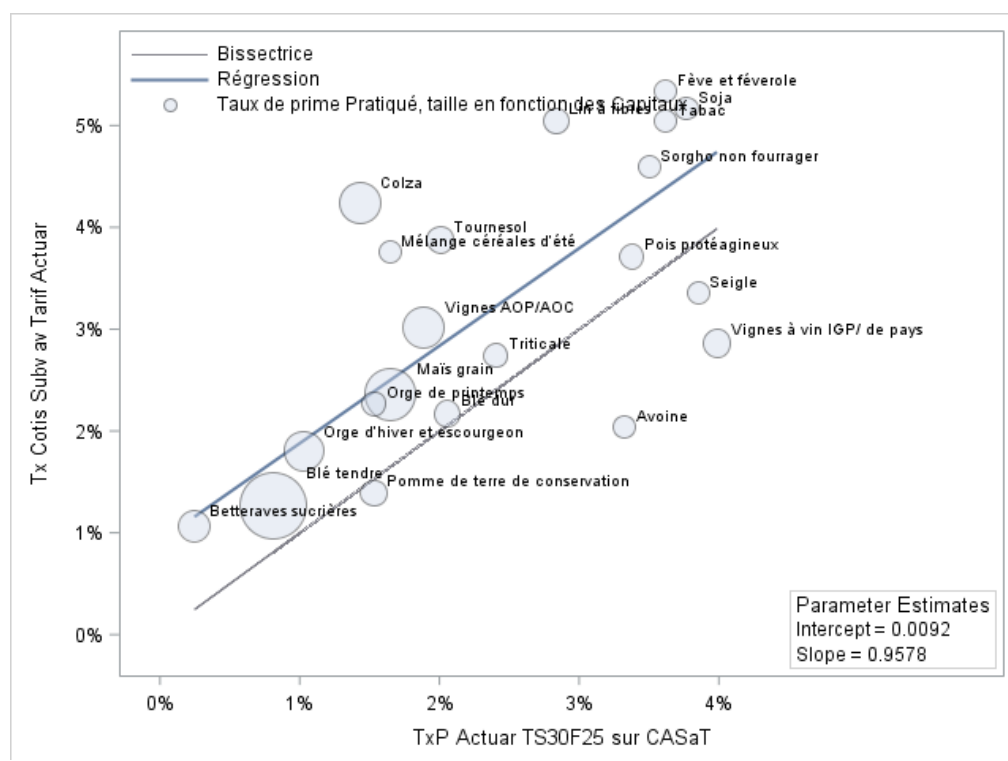


Figure 10 : Comparaison entre les taux de primes par culture pratiqués et ceux calculés par le modèle le modèle actuariel

Les cultures positionnées sur la bissectrice ou en dessous commercialisent l'assurance à un prix inférieur ou égal au tarif actuariel. Au sens du modèle, ces cultures ont un tarif insuffisant pour atteindre l'équilibre technique. La régression montre que globalement, la prime moyenne sur une culture est égale à 95,78 % de la prime actuarielle sur celle-ci, plus 0,92 point.

Le colza est fortement décalé par rapport au tarif actuariel. Nous constatons que le rendement a une forte variance mais, comparativement aux autres cultures, il a de faibles moments d'ordre 3 et 4. Cela s'explique peut-être par les capacités de récupération de la plante. Il se peut également que, pour le colza, l'impact des frais de re-semis explique en partie cet écart. En effet, dans le RICA, nous considérons uniquement les rendements récoltés.

La tarification « Vigne » mérite des approfondissements. Il y a un biais possible dû aux limites administratives de rendement et nous n'avons pas eu accès aux données des casiers viticoles.

De la même manière, le graphique suivant représente les taux pratiqués et les taux actuariels par région agricole.

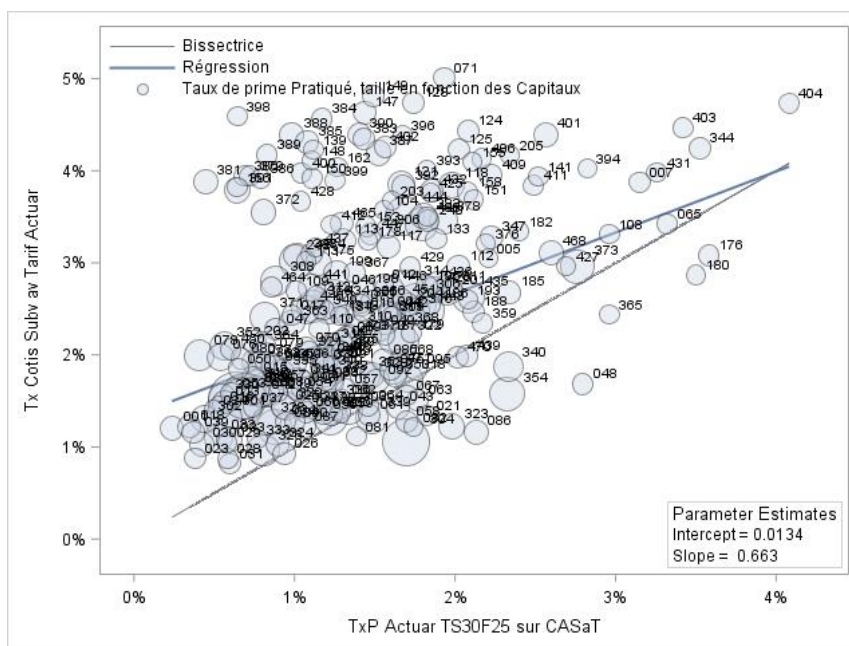


Figure 11 : Comparaison entre les taux de primes par région agricole pratiqués et ceux calculés par le modèle actuariel

Le lien entre tarif pratiqué/actuariel est moins visible sur ce graphique. La pente de la régression est à 0,66, très inférieure à 1. Une régression linéaire du tarif pratiqué (pondéré par les capitaux) confirme ce résultat. On explique le tarif pratiqué à partir du tarif actuariel et, de manière symétrique, à partir de la région et de la culture. Le premier résultat est que le R^2 est relativement faible (0,64 en céréales), ce qui indique une cohérence modérée entre le tarif pratiqué et le modèle, si l'analyse est à la maille culture et région agricole. Pour les céréales, le tarif explique 64 % de la variance. Nous voyons que la variable « région » explique bien plus l'écart que la culture en observant la F-Value.

Tableau 14 : Le taux pratiqué expliqué par le taux actuariel, le code région et la culture (céréales)

Source	DF Degré de liberté	Type I SS Somme des carrés	Mean Square Carré moyen	F Value Variance expliquée	Pr > F*
Tarif Seuil 30% Franchise 25% (TS30F25)	1	19 269	19269	17984	<.0001
TS30F25 X code région	11	102 474	9315	8694	<.0001
TS30F25 X culture	15	16 100	1073	1001	<.0001
Code région X culture	99	56 097	566	528	<.0001

* probabilité que le modèle considère la variable comme non prédictive

Nous observons le même résultat par exemple en vigne (R^2 à 59%) :

Tableau 15 : *Le taux pratiqué expliqué par le taux actuariel, le code région et la culture (vignes)*

Source	DF Degré de liberté	Type I SS Somme des carrés	Mean Square Carré moyen	F Value Variance expliquée	Pr > F*
Tarif Seuil 30% Franchise 25% (TS30F25)	1	3443	3443	1437	<.0001
TS30F25 X code région	8	32779	4097	1709	<.0001
TS30F25 X culture	2	1148	574	239	<.0001
Code région X culture	15	5422	361	150	<.0001

Il résulte une corrélation élevée au niveau de la culture entre le tarif pratiqué et celui calculé par le modèle actuariel. Une telle corrélation ne se retrouve pas au niveau des régions agricoles. Ainsi, les régions les moins exposées aux risques agricoles paient en moyenne des primes plus élevées tandis que les régions les plus exposées bénéficient en moyenne de tarifs plus favorables à celles auxquelles elles pourraient s'attendre.

4.3.3 L'équilibre du marché de l'assurance est-il atteint ?

Depuis le lancement de l'assurance MRC, en 2005, la sinistralité dégradée de ce risque est mis en avant par les assureurs. L'année 2016 a été marquée par des événements importants et des conjonctions d'aléas assez rares. Sur les 10 dernières années, le ratio Sinistres sur Primes de la MRC s'établit à 105 %. Ce ratio S/P compare les indemnités versées aux assurés aux primes perçues par les assureurs. Le ratio cible de référence est de 63 %, ce qui permet aux assureurs d'affecter 37 % des primes aux frais de distribution et de gestion des contrats et aux primes de réassurance (Tableau 16).

En reprenant les statistiques des assureurs, l'hypothèse usuelle d'un ratio S/P cible à 63 %³³ et celle d'une ventilation des primes et des sinistres à 50 %-50 % entre les assurés climatiques et les non assurés climatiques, nous arrivons à un écart de sinistralité sur les assurés climatiques de 17 %.

Cet écart est du même ordre de grandeur que celui observé à partir du RICA (18 %, mais avec des données comportant de légères imperfections (champ en partie inexploitable)). Le risque climatique n'est donc pas équilibré, d'autant plus que les frais de gestion sont importants sur ce contrat, car il faut saisir l'assolement et établir les déclarations nécessaires pour que les assurés bénéficient de l'aide.

33 Donnée FFA – à titre de comparaison, le S/P Dommages aux Biens professionnels se situe entre 53 et 67% sur la période 2008-17 in Données-Clés – FFA – p28

Tableau 16: Estimation de l'impact du risque agricole sur la sinistralité du portefeuille

Données Primes Enquête FFA 2012-2015	Prime (M€/an)		S/P FFA	Ventilation Primes - sinistres DAB – TMA*	Charges Sinistres (M€/an)	Prime (M€/an)	S/P
	MRC 252	Grêle 180					
Assurance Climatique	MRC 252	432	105 % *		454	1 089	80%
	Grêle 180						
Assurés climatiques	DAB- TMA, RC*	1 314	63%***	50%	414	657	63%
Non Assurés climatiques				50%	414		
Total	1 746		73%		1 281	1 746	
Ecart sur la sinistralité							17%

* Dommages aux Biens, Tracteurs et Matériel Agricole, Responsabilité Civile

** le taux de 105% est relatif à la MRC seule et étendu par précaution à la grêle faute de données plus détaillées

Pour autant, les assureurs n'ont pas renoncé et de nouveaux acteurs se positionnent.

Une explication possible apparaît quand on regarde les dépenses d'assurances des agriculteurs dans leur ensemble. D'après le RICA, elles ont progressé de 1,4 à environ 2 milliards d'euros entre 2005 et 2016, soit de 35 % hors climatique et de 42 % avec l'assurance climatique (Grêle + MRC). L'écart avec l'estimation FFA peut venir d'assurances relevant de catégories de réassurance des particuliers (voitures, bâtiments non agricoles, etc.).

Le marché de l'assurance agricole est donc un marché dynamique. Cette croissance est tirée par les assurés climatiques (en vert sur le graphique ci-dessous). A contrario, les dépenses des non assurés climatiques sont assez stables. La cible des assurés climatiques apparaît donc incontournable pour les assureurs qui veulent protéger ou développer leur portefeuille.

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

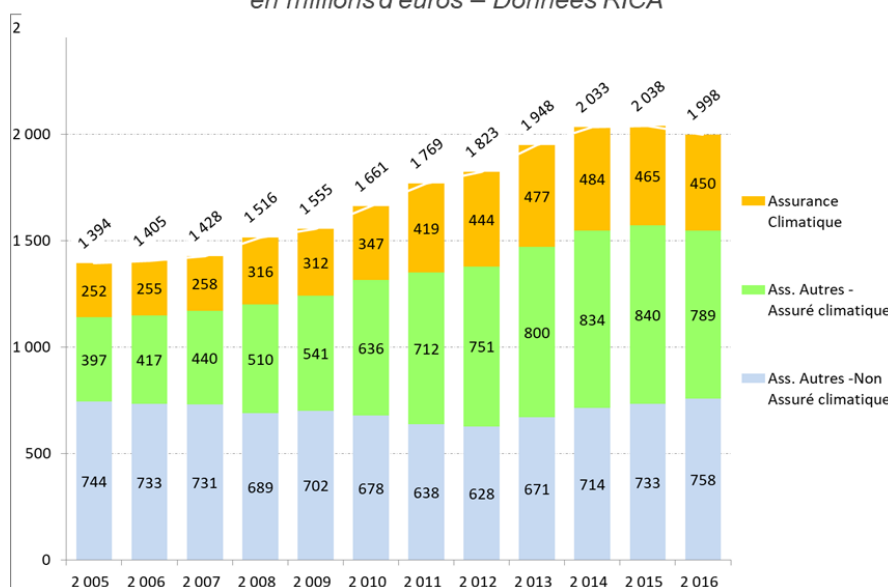


Figure 12 : Dépenses d'assurances des agriculteurs de 2005 à 2016

L'équilibre sur le risque climatique n'est pas atteint. Mais les assurés climatiques « tirent » la croissance du marché au-delà du risque climatique sur récolte.

Une analyse plus poussée intégrant toutes les assurances serait nécessaire pour établir ou non que les gains supposés sur les autres produits permettent de compenser les pertes en assurances climatiques. La présence sur le marché d'assureurs spécialisés sur le risque climatique montre qu'il est aussi possible d'équilibrer son portefeuille en sélectionnant ses risques et ses assurés.

4.3.4 Jugement

Le tarif cumulé sur le portefeuille assuré est cohérent. Pour 2015, nous avons un tarif actuariel (en prime pure) de 83,6M€ pour un total de prime pratiquée de 131,6 M€ sur le même périmètre. Le tarif actuariel correspond à l'espérance de sinistre modélisé. Il n'inclut pas la prime de risque, le coût de mobilisation des capitaux requis, les chargements de gestion ni la marge commerciale³⁴. Selon le rapport FFA « Assurances de biens et de responsabilité : données clés 2017 » les assureurs (affaires directes) ont un S/P moyen 2013-2017 en Dommages aux biens professionnels et agricoles est de 60,7%. Sur le marché Assurances de biens et responsabilité, le S/P moyen 2013-2017 se situe à 72,3%. Le marché de l'assurance récolte exige une gestion bien plus lourde en souscription, en renouvellement et en expertise sinistre que des contrats d'assurance de masse comme la multi risques habitation et l'automobile. De plus le caractère systémique du risque exige, comme en tempête, de la réassurance non proportionnelle pour allouer les fonds propres (SCR requirement) élevé et coûteux. Le Ratio sinistre espéré sur tarif pratiqué à 63,5% est donc cohérent avec les résultats de la branche.

Les assureurs font le choix d'une forte solidarité géographique. La mutualisation est la base de l'assurance. L'assureur met en commun des risques dans lequel chacun apporte une contribution correspondant à son niveau de risque. Si certains ne contribuent pas à hauteur de leur niveau de risque et que d'autres compensent, il y a solidarité. Si ce choix simplifie le tarif commercial et favorise le développement du portefeuille, les évaluateurs considèrent que cela encourage mécaniquement la production de cultures dans des zones plus risquées, ce qui aggrave l'anti-sélection.

La question de la cohérence entre le S/P de 105 % affiché par les assureurs (FFA) et les résultats de cette évaluation peut s'analyser selon deux axes :

- L'évaluation de la prime : comme notre modèle et les tarifs pratiqués s'accordent, si l'écart est dû au risque de modèle, évaluateur et assureurs réalisent une erreur du même ordre de grandeur sur nos modèles respectifs. Deux pistes d'analyse nous semblent pertinentes. La première concerne l'évolution du risque. Tant l'évolution des pratiques culturales que l'évolution climatique sont complexes à appréhender dans le modèle actuariel et constituent une possible justification de tout ou partie de l'écart. La deuxième piste concerne la segmentation du portefeuille. Nous faisons l'hypothèse que le niveau de risque est homogène pour chaque combinaison « nature de récolte et région agricole », sans que les caractéristiques de gestion des risques de l'exploitation modulent le tarif ;
- **L'expertise et la gestion des sinistres** : La gestion des sinistres est rendue complexe par la nature du risque. Souvent, un seul événement climatique exige de réaliser en peu de temps un grand nombre d'expertises. Après que l'expert ait vérifié la survenance d'un aléa garanti et la présence de dommage au champ, il subsiste la difficulté de mesurer le rendement. Si la mesure est faite au champ, elle manque de précision, si elle est faite sur la base de bons de livraison ou de données comptables, il subsiste des problèmes d'aléa moral. Nous avons évalué

³⁴ L'espérance inclut la prime pure de réassurance. Nous ne précisons simplement pas la ventilation entre assureur et réassureur de ces chargements.

qu'une erreur moyenne de 5 % à la hausse dans l'estimation des sinistres augmenterait le tarif actuariel de 39 %. Nous pensons raisonnablement que les difficultés d'expertise sinistre et la gestion sinistre explique une part de cet écart.

L'information sur la culture dans les états détaillés est de qualité insuffisante. En l'état, les livrables ne permettent qu'un contrôle global. En effet, nous avons été en mesure de juger la cohérence globale de la prime pratiquée, mais, au niveau d'une exploitation, seuls des contrôles sur dossiers peuvent être réalisés. La qualité de l'information sur la culture dans les états détaillés ne permet pas des contrôles automatisés de premier niveau. Chaque ligne devrait pouvoir se rapprocher automatiquement du parcellaire TéléPac³⁵ de l'agriculteur et du barème des prix de référence³⁶. Ces contrôles automatisables permettraient de réduire le nombre de contrôles sur dossier. Au global, une telle approche pourrait être à la fois plus efficace et moins coûteuse. La subvention reste donc vulnérable à l'aléa moral individuel, même si l'assuré n'est pas incité à gonfler les rendements et le prix assuré, dès lors que cela augmente le montant de la prime d'assurance.

De plus, les labels AOP/IGP sont également soutenus par le ministère de l'agriculture pour valoriser les produits régionaux et, depuis 2017, l'Observatoire économique national des signes officiels vise leur connaissance économique (création de valeur ajoutée, étude des externalités positives, etc.). Pour une mise en cohérence des politiques publiques, il semble pertinent que, pour l'assuré, le prix du barème dans le cahier des charges doive valoriser les labels dans le cadre de l'assurance récolte et que, pour l'observatoire, l'information puisse être tracée.

Nous recommandons au ministère de l'Agriculture et au ministère de l'Economie et des finances de fournir un code pour chaque ligne de son barème qui concatène :

1. les trois caractères du code culture TéléPac ;
2. un code prix à définir (nous suggérons ici un code sur quatre caractères) ;
3. le code IDA du label.³⁷

Le tableau ci-dessous présente quelques exemples. Si ce code était demandé dans les états détaillés, éventuellement en remplacement de la variable « Catégorie de culture », il permettrait à la fois de vérifier ligne à ligne la conformité des prix par rapport au barème, et la conformité des surfaces par rapport à la télédéclaration PAC. Nous recommandons que ces barèmes soient également publiés dans des formats exploitables sur data.gouv.fr (csv, xls, etc.).

35 https://www1.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2018/Dossier-PAC-2018_notice_cultures-precisions.pdf

36 https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/document_administratif-4bec1233-ce00-4446-be20-e762b14cdc83/telechargement

37 Les codes IDA sont disponibles pour une part sur <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/aires-et-produits-aoc-aop-et-igp/> et pour une autre sur <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/aire-geographique-des-igp/>

Tableau 17 : Proposition de nomenclature des prix de récolte

Catégorie de culture	(code) Culture / Appellation	Valeur du barème (€/t – sauf maïs semences exprimé en €/ha)	Code de la culture TéléPAC	Code Prix Barème
Céréales (CER1)	Avoine d'hiver	137	AVH	AVHDEFT
Semences et porte-graines (SEM2)	Avoines	173	AVH	AVHSEMS
Légumes marché frais (LMF1)	Ail en sec conventionnel	1637	AIL	AILSECC
Légumes marché frais (LMF1)	Ail en sec biologique	4334	AIL	AILSECB
Légumes marché frais (LMF1)	Ail en vert	pas de référence	AIL	AILVERT
Légumes marché frais (LMF1)	<i>Ail rose de Lautrec</i>	5128	AIL	AILLAUT1522
Légumes marché frais (LMF1)	<i>Ail de la Drôme</i>	5128	AIL	AILDROM1656
Légumes marché frais (LMF1)	<i>Ail blanc de Lomagne</i>	5128	AIL	AILLOMA1670
Légumes marché frais (LMF1)	<i>Ail fumé d'Arleux</i>	5128	AIL	AILARLX1775
Légumes marché frais (LMF1)	Ail rose conventionnel	5128	AIL	AILROSC
raisin de cuve (VCU1) - Jura	Arbois rouge et rosé	379	VRC	VRORORO236
raisin de cuve (VCU1) - Jura	Arbois blanc	347	VRC	VRCBLAN236
raisin de cuve (VCU1) - Jura	Arbois blanc vin de paille	1250	VRC	VRCBPA236
raisin de cuve (VCU1) - Jura	Côtes du Jura rouge et rosé	379	VRC	VRORORO518

4.4 QE 4 Dans quelle mesure la concentration du marché de l'assurance affecte-t-elle les pratiques tarifaires et commerciales et quel est l'effet du soutien à l'assurance récolte sur l'équilibre du marché ?

Compréhension de la question :

Cette question vise à identifier dans quelle mesure la position dominante d'une des sociétés d'assurance a pu influencer les pratiques tarifaires et commerciales. Rappelons qu'une caractéristique du marché de l'assurance récolte est le poids de l'assureur historique avec près de 66 % des contrats. Tous les assureurs n'ont pas nécessairement développé leur propre modèle actuariel, certains pouvant préférer se positionner par rapport à l'offre la plus fréquente, ou à leurs tarifs de l'assurance Grêle, ou encore au niveau des subventions.

Il faut rappeler que la mise en place du contrat socle conduit à une convergence des offres techniques et des tarifs. Ces derniers peuvent se différencier par les coûts de réassurance et de gestion affectée à l'assurance récolte. La concurrence s'opère certes par les tarifs, mais aussi par les options disponibles ou d'autres aspects marketing et commerciaux (proximité, ancienneté de la relation, exigence d'exclusivité (« assuré complet », remise de conquête ou de fidélité, réputation, gestion des sinistres, etc.)). L'assurance récolte est une assurance à la gestion complexe, car soumise à de très fortes variations d'activité et exigeante en fonds propres. Mais c'est aussi un des produits les plus « fidélisants ». Elle a pu intervenir comme une incitation au désengagement ou un accélérateur pour certains assureurs ou d'autres acteurs du marché agricole. Un acteur de premier plan a cédé son portefeuille climatique agricole et dans le même temps, de nouveaux assureurs se positionnent via des courtiers pour créer des modèles de distribution originaux avec les coopératives.

La concentration du marché interroge la pertinence des modalités de soutien public, avec notamment le risque que la subvention soit considérée par l'assuré comme indispensable, voire comme un outil de soutien (comme la critique parfois intentée aux USA et à sa politique agricole) et celui qu'elle se transforme en rente pour l'assureur.

Il s'agit ici de vérifier que la position dominante d'un des acteurs, un consensus implicite des assureurs, ou encore la capacité ou non à mobiliser les subventions, ne faussent pas la concurrence.

Méthode :

Nous proposons de répondre à cette question par :

- Une analyse de la structure du marché et du taux de pénétration des assureurs par OTEX et département à partir des extractions ASP ;
- Une comparaison des tarifs pratiqués et de leurs évolutions ;
- L'accès à l'assurance selon la taille ;
- Comparaison de l'évolution des subventions et de la diffusion (changements consécutifs aux modalités de soutien) ;
- Impacts des changements de politiques (taux, base, application du stabilisateur budgétaire, etc.) par une comparaison des décisions et des souscriptions en année N+1 (voir N+2).

Cette approche quantitative a été corroborée lors des entretiens avec les assureurs et les services instructeurs pour identifier la contribution des facteurs d'organisation intervenants dans la capacité à gérer un produit complexe tel que l'assurance récolte (informatique, recrutement et mobilisation des experts, etc.).

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
4.1 Le soutien à l'assurance est-il à l'origine (ou non) de comportements opportunistes ?	Indicateur quantitatif additionnel	- Ecart entre les tarifs calculés et les tarifs pratiqués selon les garanties	Comparaison de l'affectation des primes et des résultats du modèle
4.2 La mise en place du contrat socle conduit-elle à une harmonisation des tarifs	Information quantitative	- Ecart de tarifs entre assureurs	Comparaison de tarifs et de l'affectation des primes entre assureurs Etats détaillés ou extraction ASP
4.3 La mesure cristallise-t-elle les positions commerciales ?	Information qualitative	- Nb d'assureurs souscrivant au cahier des charges - Evolution des parts de marché des assureurs - Taux de renouvellement du portefeuille (changement d'assureurs) - Evolution du Taux de pénétration par production et zone	Etats détaillés ou extraction ASP Interviews avec les assureurs
4.4 L'assurance récolte encourage-t-elle l'innovation et l'émulation entre assureurs ?	Information qualitative	- Evolution des offres d'assurance - Demande d'aménagement des modalités - test de nouvelles assurances	Entretien ASP - MAA Interviews avec les assureurs

4.4.1 Le soutien à l'assurance est-il à l'origine de comportements opportunistes ?

4.4.1.1 Choix de positionnements commerciaux

Si l'on compte les neuf Caisses régionales de Groupama comme une entité, 12 assureurs sont présents sur le marché, dont deux sont spécialisés sur les plantes florales et le tabac. Huit d'entre-eux assurent quatre blocs de cultures sur cinq, quand 4 seulement proposent une offre pour l'arboriculture. L'arboriculture représente un poids marginal dans tous les portefeuilles. Le poids de la viticulture est quant à lui variable (30 % pour un assureur, entre 10 et 17 % pour quatre assureurs). La part des cultures spécialisées se répercute mécaniquement sur la prime moyenne.

En dehors de ces cultures, ces éléments reflètent des choix de positionnement marqués, en partie hérités de leur présence historique sur un segment de marché. L'analyse des 20 % des contrats les plus importants et les plus petits ci-dessous met en relief des positions géographiques affirmées de certains assureurs, de même que les partenariats commerciaux mis en place avec certaines coopératives.

Il y a donc une diversité de stratégies sur le marché.

4.4.1.2 Comparaison des résultats du modèle

Nous avons montré dans la partie 4.3.3 que, au global, la prime pratiquée s'accorde au modèle. De plus, le taux S/P supérieur à 100% tend à prouver que, sur la période concernée, l'assurance récolte a profité aux agriculteurs assurés qui ont perçu plus d'indemnités que payé de primes.

4.4.1.3 Contrats les plus importants et les plus petits en cotisation subventionnable en 2015

L'analyse des plus gros bénéficiaires et des plus petits bénéficiaires (QE3) ne présente pas d'incohérence avec notre connaissance du marché.

4.4.2 La mise en place du contrat socle conduit-elle à une harmonisation des tarifs ?

Nous avons expliqué dans la partie 4.3 que les tarifs ne peuvent être comparés sur chaque combinaison « code culture x code région ». Une analyse globale a pu être faite sur le périmètre des céréales par une régression qui analyse le tarif pratiqué (par culture, par code région administrative) selon le taux actuariel et l'assureur. Cette approche permet de comparer les tarifs entre assureurs et de voir si d'une année sur l'autre les ajustements sont importants. Par ailleurs, le coefficient par assureur évolue très peu entre 2015 et 2016, à l'exception de ceux de deux assureurs. Un assureur était en moyenne à 0,58 point de base de plus que le leader du marché en 2015, et à -0,16 point de base en 2016. On observe un résultat similaire pour un autre assureur.

Nous en déduisons que le contrat socle n'a pas eu d'effet majeur sur l'harmonisation des tarifs.

4.4.3 La mesure cristallise-t-elle les positions commerciales ?

Nombre d'assureurs souscrivant au cahier des charges

Le nombre d'assureurs impliqués dans la commercialisation de l'assurance Récolte est important avec 20 assureurs appartenant à 12 groupes. Il est stable de 2015 à 2017. Un assureur supplémentaire a investi ce marché en 2018 et un autre en 2019, a priori pour répondre à la demande de coopératives via des courtiers avec des ambitions importantes (1 millions d'hectares assurés). Ce panel se compose d'acteurs historiques de l'agriculture, d'assureurs spécialisés sur le risque climatique et d'assureurs généralistes. L'assureur mutualiste historique représente environ 66 % de ce marché, une position dominante qui ne semble pas empêcher l'entrée de nouveaux acteurs ou les ambitions de certains acteurs plus anciens.

Evolution des parts de marché des assureurs

L'analyse des positions est compliquée par le fort recul du nombre de contrats observés de 2015 à 2016 et par le poids de l'assureur historique. Néanmoins, si on cumule les pertes et les gains par assureur, on perçoit des mouvements significatifs de portefeuille. Le portefeuille s'est fortement contracté en 2016 avant de connaître un redéploiement important en 2017. En 2016, il y a une perte de 4,2 % des contrats avec un impact limité sur le montant des primes (0,2%, cf. [Tableau 18](#)). En 2017, 5,7% de contrats en plus sont signés, avec une augmentation de 14,3 % en primes (cette augmentation n'est pas liée qu'aux nouveaux contrats. Cette dynamique en nombre de contrats se double de mouvements au sein des portefeuilles des différents assureurs. Ces derniers peuvent s'apprécier par la somme des gains et des pertes. Ils sont significatifs en 2016, plus limités en 2017 (sans doute en partie masqués par la croissance du portefeuille). Cette dynamique se traduit par une évolution sensible des positions des différents assureurs (non présentée).

Tableau 18: Mouvements de portefeuille d'assurance récolte des années 2015 à 2017

Source : Synthèse MAA - Rapports des assureurs	Nombre de contrats				Primes totales (M€)			
	Evol 2016/15	Evol 2017/16	% 2016/15	% 2017/16	Evol 2016/15	Evol 2017/16	% 2016/15	% 2017/16
Total Gains *	2 252	4 828	3,3%	7,1%	6,90	36,03	2,7%	14,3%
Total Pertes **	-5 115	- 912	-7,5%	-1,3%	-6,39	-0,12	-2,5%	0,0%
Evolution du portefeuille	-2 863	3 916	-4,2%	5,7%	0,51	35,91	0,2%	14,3%
Estimation Mouvements hors Evolution	4 504	1 824	6,59%	2,79%	12,78	0,24	5,08%	0,10%

* Total des mouvements positifs (** négatifs) de contrats et de primes observés pour les différents assureurs

Données : Rapports des assureurs – Compilation MAA

Taux de renouvellement du portefeuille

Une autre approche consiste à analyser les caractéristiques des exploitations présentes dans un portefeuille de façon continue (rappelons qu'une exploitation peut avoir plusieurs contrats, d'où des nombres inférieurs). 37 414 exploitations assurées en 2017 l'étaient aussi en 2015, auxquelles s'ajoutent 2 950 exploitations assurées en 2015 et 2017, mais non assurées en 2016 (Tableau 19). Par ailleurs, 73 % des exploitations du portefeuille 2017 étaient assurées en 2015. De 2016 à 2017, 83 % des exploitations ont renouvelé leurs contrats. Enfin, on dénombre 1 691 exploitations assurées seulement en 2016, soit 3,3 % du portefeuille.

Une lecture « inverse » montre que 23 % des exploitations ont renoncé à l'assurance de 2015 à 2016, et 17 % de 2016 à 2017. Même s'il mérite d'être corrigé du nombre d'exploitations qui ont changé de numéros PACAGE, il s'agit de taux de renouvellement élevé pour des contrats d'assurance.

Tableau 19: Nombre des exploitations assurées en 2015-16-17

Numéro PACAGE assuré en	2015	2016	2016 et 2017	Assurés en 2015 et 2017 (non assurés en 2016)	2017
2015	57 444	44 411	37 414	2 950	73%
2016	-	52 221	43 533		83%
2017	-	-	55 099		100%

en %	2015	2016	2017
2015	100%	77%	65%
2016		100%	83%

d'après les Etats détaillées des assureurs – Traitement CCR

Dynamique du portefeuille d'après les enquêtes téléphoniques

Interrogés sur leur intention de s'assurer en MRC en 2019, 87 % des non-souscripteurs MRC déclarent ne pas avoir l'intention de s'assurer (Q32). En parallèle, 74,1 % des exploitants assurés en multirisque climatique envisagent de reconduire leur souscription tandis que 23,5% ne le souhaitent pas.

Ces données permettent aussi d'esquisser la dynamique du portefeuille :

- 1,8 % ont de nouveau souscrit en 2017-18 (21% de ceux qui ne souscrivent pas tous les ans) (Q28) ;
- 1,5 % des personnes interrogées n'ont pas d'ancienneté comme souscripteurs (Q27) ; ce taux monte au maximum à 6 % par an sur les trois dernières années.

Ces mouvements sont assez proches de ceux observés sur le portefeuille.

Evolution du taux de pénétration par production et zone

Une dernière information plus qualitative tient aux contrats de groupe. Dans les deux départements enquêtés, des coopératives importantes ont récemment fait évoluer leurs offres, avec trois orientations différentes :

- Proposer des contrats de type Couverture des coûts de production, hors cahier des charges ;
- Ajuster une offre d'assurance climatique pour qu'elle puisse bénéficier des subventions ;
- Changer d'assureur pour leur contrat de groupe.

Ces différentes approches montrent que le marché est dynamique, avec une concurrence entre assureurs qui s'est traduite par de la reconquête de clients en 2017, des changements d'assureurs et au final, une évolution des positions commerciales.

4.4.4 L'assurance récolte encourage-t-elle l'innovation et l'émulation entre assureurs ?

Les assureurs ont ajusté leurs offres suite à la mise en place du niveau Socle, et proposent une gamme diversifiée d'options. Ils interviennent aussi pour gérer les contrats auprès de banques qui ne disposent pas de filiales d'assurance et, surtout, pour des coopératives qui souhaitent élargir la gamme des

Tableau 20 : Présentation des différentes assurances disponibles - Union Girondine des Vins de Bordeaux - novembre 2017

	GRELE	SOCLE	INDICIEL par Appellation base données des Douanes	INDICIEL GEL / Station Météo
Evènements garantis	Grêle + (tempête obligatoire moyennant une franchise de 30%)	Grêle, Gel, Tempête, Excès ou manque d'eau....	TOUTES pertes de productions dont tous évènements climatiques	GEL
Base indemnitaires	Décompte des pertes sur terrain	Décompte des pertes sur terrain puis validation par Différence avec DR	Décompte FORFAITAIRE des pertes par comparaison des données Douanes	Décompte FORFAITAIRE des pertes d'après relevé météo < ou = o° entre le 15 avril et le 31 mai
Choix des rendements / ha	Libre	Rdts historiques de vos DR	Rdts historiques de l'APPELLATION et non pas de vos propres données	Choix d'un capital sans références à un rendement ou une valeur / hl
Choix de la valorisation/ hl	Libre	Plafonnée suivant appellation	Libre	Pas nécessaire
Référence à la DR	NON	OUI	NON	NON
Déclaration de sinistre	OUI	OUI	NON	NON
Expertise terrain	OUI	OUI (multiples)	NON	NON
Franchises	Généralement Parcelles Au choix : 10%, 20% ou 30% dégressive...	Généralement Parcelle de 10% en grêle et 30% par appellation pour les autres risques dont le Gel	Généralement 20% des capitaux par appellation	SANS FRANCHISE
Gestion	Simple déclaration d'assolement	Lourdeur et obligations administratives	Simplifiée, déclaration surface et choix de la valorisation / hl pour l'appellation	Extrêmement simplifiée, choix de la station météo la plus proche, du capital
Subvention	NON	OUI suivant arrêté à paraître pour 2018	NON	NON
Prime	2,20% à 3,80% - Franchise 10% 1,50% à 2,30% - Franchise dégressive 30%	2% à 12% avant subventions 2,0% à 7,0% net de subventions (suivant aménagements des options)	2,50% à 3,33% (4,44% Sauternes et Côtes de Castillon)	3,0% à 6,40%

services proposés à leurs adhérents. Par ailleurs, les assurances Prairies et Chiffres d’Affaires continuent à faire l’objet d’amélioration, tandis qu’elles sont commercialisées. Certains assureurs proposent aussi de nouvelles couvertures, avec des finalités proches, hors cahier des charges, via des coopératives ou sur des bases indicielles (cf. tableau ci-dessous).

La dynamique d’innovation et d’émulation paraît donc se poursuivre.

4.4.5 Jugement

Il est possible d’identifier les positionnements commerciaux présents avant la mise en place du niveau Socle : certaines spécificités sont identifiables sur les extrêmes des portefeuilles. Même si le taux de renouvellement des demandes est élevé, avec 83 %, la période 2015 à 2017 a vu des mouvements de portefeuille significatifs, avec une évolution des positions des acteurs. Enfin, on observe le développement de nouvelles offres concernant notamment les prairies et le chiffres d’affaires, ainsi que des offres plus originales qui se situent clairement en dehors du cahier des charges. La concentration du marché et les soutiens publics n’empêchent donc pas, à ce stade, une réelle concurrence, de même qu’ils ne semblent pas constituer un frein à l’innovation.

4.5 QE 5 Dans quelle mesure le dispositif d'assurance récolte contribue à la stratégie de gestion des risques des agriculteurs assurés?

Compréhension de la question :

Il s'agit de positionner l'assurance récolte par rapport aux autres solutions disponibles et d'évaluer sa place dans la stratégie des agriculteurs. La sensibilité de la souscription au taux et aux modalités de soutien selon le niveau de risque la vulnérabilité économique et la capacité à payer seront notamment analysés.

Le risque agricole affecte la variabilité du revenu de l'agriculteur. Il comprend des risques communs aux entreprises (accident, maladie, pannes de matériel, etc.) et des risques spécifiques (marché, climatiques, sanitaires et environnementaux). Le risque de marché correspond à la variabilité du prix des productions relativement à celui du prix des intrants (prix de l'énergie, des engrais, de l'aliment d'élevage par exemple).

Face aux risques, les agriculteurs combinent plusieurs stratégies, d'abord de nature technique. Alors que l'agrandissement, la spécialisation et l'intensification conduisent à une concentration des risques, les enjeux financiers liés aux aléas peuvent devenir trop importants pour être gérés efficacement, ce qui incite les chefs d'exploitation à mobiliser des outils portés par des institutions publiques ou privées extérieures à l'exploitation Parmi ceux-ci figure l'assurance.

L'assurance est donc en compétition avec d'autres solutions, parmi lesquelles nombreuses sont celles qui sont mieux connues des agriculteurs. Force est de constater que ces choix se font à la lumière des risques perçus par l'agriculteur, selon son attrait pour les différentes solutions et sa capacité à payer. L'existence de solutions ne suffit donc pas à garantir leur mise en œuvre et un choix raisonné. Ces choix sont sensibles à la conjoncture : prélèvements privés et dépenses obligatoires, attention prédominante au risque prix, trésorerie disponible, variation du prix net de subvention, etc.

Méthode :

Les études de cas et les enquêtes téléphoniques permettent d'apprécier la connaissance des agriculteurs des solutions disponibles, et en particulier de l'assurance, puis d'identifier les préférences et les contraintes perçues. A partir d'analyse des données du RICA, ces informations qualitatives issues d'entretiens ont été analysées selon divers critères : la vulnérabilité économique des exploitations ; les orientations productives ; divers critères de taille. Ces résultats permettent, sur des échantillons représentatifs, d'esquisser les stratégies mises en place avec ou sans assurance et d'expliquer certaines raisons de la non-souscription.

Critères, indicateurs et sources :

Critères de jugement	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
5.1 L'assurance récolte et ses modalités sont-elles connues et perçues positivement ?	Taux de réponses spontanées sur les principales caractéristiques de l'assurance récolte - % de jugement positif	Enquêtes auprès des agriculteurs
5.2 Les agriculteurs ont-ils des stratégies de gestion construites et raisonnées par rapport à leur niveau de risques et à leur vulnérabilité économique ?	- Evaluation du niveau de risques - Taux de souscription par niveau de risque par catégorie d'exploitation	Enquêtes auprès des agriculteurs Traitement du RICA – identification des groupes homogènes

5.3 La non-souscription résulte-t-elle d'une incapacité à payer ou de phénomènes d'anti-sélection marqués ?	- % des agriculteurs ayant la capacité financière de s'assurer selon le coût de l'assurance - Taux de souscription par niveau de risque et niveau de revenu	Traitement du RICA – identification des groupes homogènes
5.4 Les conditions d'accès des agriculteurs à un système assurantiel (risques climatiques) se sont-elles améliorées ?	- Offres d'assurance récolte disponibles - Comparaison des paramètres des contrats et du niveau de risques des productions ou des exploitations concernées	Bilan de campagne Analyse des concepts et des contrats Traitement du RICA
	Niveau et évolution des primes payées par les agriculteurs, par filière	Zoom sur des populations cibles (selon la taille, JA, Agridiff/ résultats économiques, Zones particulièrement sinistrées, etc.)
	Evolution des souscriptions dans les grandes zones sinistrées	Affectation des primes et modélisation actuarielle
	Perception du coût de l'assurance	Déformation de portefeuille Enquêtes téléphoniques si suffisamment nombreuses

4.5.1 L'assurance récolte et ses modalités sont-elles connues et perçues positivement ?

Une offre largement connue, des paramètres moins bien maîtrisés

83,5 % des sondés connaissent l'assurance MRC (Q16). 91,3 % d'entre eux disent en connaître les modalités de fonctionnement, dont 61,3 % « Très bien » ou « plutôt bien » (Q17). La réalité est moins évidente :

- 65 % ne savent pas ce qu'est le niveau Socle (Q18) ;
- 15 % ne connaissent pas le niveau de la franchise correspondante ; 24 % la situent à 30 % ; 31 % à 25 % (Q19) ; 26 % en deçà ;
- 50 % ne citent pas de taux de subvention (Q20) ;
- 54 % disent ne pas savoir qu'il est possible de souscrire des garanties complémentaires subventionnables ou non (Q22).

Logiquement, les non-souscripteurs ont une moindre connaissance des modalités, mais les lacunes sont importantes chez les souscripteurs également.

Un contrat jugé plutôt positivement

Cette méconnaissance des modalités n'empêche pas les sondés de juger plutôt positivement le contrat et ses paramètres (Q23).

Parmi ceux qui connaissent l'assurance, ils sont entre 33 et 75 % à se dire « Tout à fait d'accord » ou « d'accord » avec les affirmations suivantes :

- Le rendement de référence pris en compte correspond à mes performances habituelles (66,9 %) ;
- Le prix assuré par production permet de couvrir mes charges (65,4 %) ;

- L'expertise des sinistres est juste (70 %).

D'autres aspects sont plus discutés :

- Un niveau de franchise de 30 % permet d'être indemnisé en cas de coup dur (53,8 % de « pas d'accord ») ;
- La franchise par nature de récolte est une bonne solution (51,5 % « D'accord ») ;
- Le prix de l'assurance récolte après subvention permet à tous les agriculteurs de s'assurer (49,2 % d'accord).

Notons que moins de 7 % n'émettent pas d'avis.

Au final, **75,4 % des souscripteurs pensent que « l'assurance récolte est une solution adaptée pour faire face aux aléas climatiques »**. Cette opinion est partagée par les non-souscripteurs au même niveau, tandis qu'il y a peu de différences notables entre sous-groupes.

4.5.2 Les agriculteurs ont-ils des stratégies de gestion construites et raisonnées par rapport à leur niveau de risques et à leur vulnérabilité économique ?

4.5.2.1 Place de l'assurance climatique dans les stratégies de gestion des risques

Sur l'échantillon enquêté par téléphone, l'assurance contre les risques climatiques ressort comme la 1^{ère} solution mobilisée pour minimiser les risques de l'exploitation (pour 62,4 % des sondés), devant la diversification et des solutions plus spécifiques à chacune des productions (Figure 13). L'épargne de précaution n'est citée que par 38 % des personnes. Les agriculteurs mobilisent en moyenne 2,7 solutions, la moitié d'entre eux en évoquant plus de trois. Ce nombre apparaît élevé et peut s'interpréter comme le reflet de l'importance de cette préoccupation. Quelles qu'elles soient, plus de 85 % des sondés affirment avoir recours à ces solutions depuis plus de 3 ans (Tableau 21).

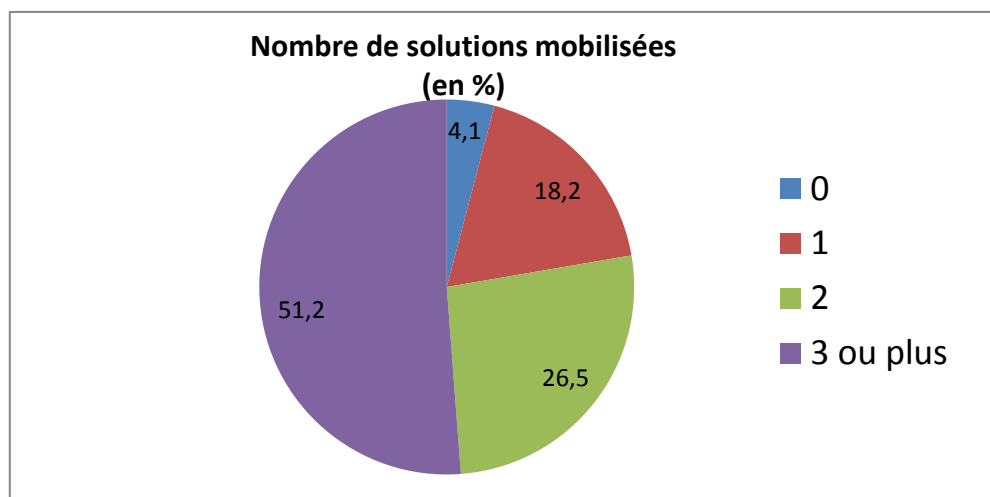


Figure 13 : Nombre de solutions mobilisées par les agriculteurs face aux risques
Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019

Tableau 21 : Solutions de gestion des risques mobilisées -Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019

Q10. Utilisez-vous actuellement les stratégies suivantes pour minimiser les risques sur votre exploitation ? (170 répondants)			En place depuis plus de 3 ans (% répondants) Q11
Souscription d'une assurance contre les risques climatiques	%v	62,4	85,0
Diversification des productions	%v	61,8	85,0
Diversification des débouchés	%v	40,0	84,1
Constitution d'une épargne de précaution	%v	38,2	82,1
Mise en place de dispositifs de protection (lutte anti-gel, irrigation, filets paragrêle, ...)	%v	21,8	85,0
Stockage de vos productions à la ferme	%v	21,2	94,1
Utilisation du Volume Complémentaire Individuel	%v	10,6	77,8
Achat de couvertures sur les marchés à termes	%v	7,6	84,6
(Aucune de ces stratégies)	%v	4,1	
Adapter les méthodes culturales	%v	1,8	87,7

4.5.2.2 Qui souscrit ? Qui ne souscrit pas ?

Parmi les personnes qui connaissent l'assurance MRC, 57 % ont déjà souscrits (Q24, Tableau 22), soit 48 % de l'échantillon. Les viticulteurs sont plutôt bien représentés, ainsi que les formes sociétaires et les exploitations les plus grandes. Il n'y a pas de différenciation sur le critère d'âge.

Tableau 22 : Souscripteurs ou non de l'assurance MRC Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019

Q15. A entendu parler de l'Assurance Multirisque Climatique Aucun redressement	Total	ACTIVITE PRINCIPALE			A SOUSCRIT UNE MRC		FORME JURIDIQUE		AGE		CHIFFRE D'AFFAIRES	
		GC	Eleveurs	Viti	Oui	Non	Exploitation individuel	Société	50 ans ou moins	Plus de 50 ans	100 K€ / an ou moins	Plus de 100 K€ / an
Base observée	142	46	48	48	81	61	62	80	66	76	54	84
Q24. Avez-vous déjà souscrit une assurance Multirisque Climatique sur récoltes ?												
Oui	%v	57,0	45,7	45,8	79,2	100,0	46,8	65,0	63,6	51,3	48,1	63,1
	Sign.		-	-	+++		-	++			-	+
Non	%v	43,0	54,3	54,2	20,8	100,0	53,2	35,0	36,4	48,7	51,9	36,9
	Sign.		+	+	---		++	--			+	-

38

Le portefeuille des non-souscripteurs a des caractéristiques complémentaires : moins de viticulteurs, plus d'exploitations individuelles, plus petites économiquement. Les motivations avancées spontanément sont de trois ordres (Q25) :

- Le prix de l'assurance (après subvention) est trop élevé, 55,7 % ;
- Les modalités ne sont pas adaptées à l'exploitation pour 36,1 % ;
- Pas de besoin (pas de sinistres) pour 32,8 %.

Les souscripteurs apparaissent très attachés à l'assurance MRC + Grêle :

- 82,7 % déclarent souscrire « Tous les ans » (Q26)
 - 79 % depuis plus de 4 ans et 52 % depuis plus de 8 ans ;
 - L'ancienneté moyenne est de 9,3 ans.

³⁸ Les + et les – exprime une différence significative de cette valeur par rapport au global :

- quand il y a 1 + ou 1, avec un seuil de 90%
 - quand il y a 2 + ou 2, avec un seuil de 95%
 - quand il y a 3 + ou 3, avec un seuil de 99%

- 90 % des assurés en 2017/18 (réguliers ou intermittents) ont souscrit une option de rachat de franchise pour la grêle (Q26-Q27-Q28) ;
- 72,8 % jugent l'assurance MRC « indispensable à sa stratégie de gestion des risques » (Q31).

L'assurance MRC se caractérise par un cœur de portefeuille très solide.

Parmi les non-souscripteurs MRC en 2016-17, 63 % ont souscrit une assurance grêle. Ils ont des caractéristiques proches des assurés MRC (en société ; plutôt de plus grande taille économique).

La synthèse des différentes questions permet d'esquisser la structure de l'échantillon (Figure 14) :

- 37 % des sondés constituent un cœur de portefeuille, solide, ancien et régulier et qui complète sa couverture par une option Grêle ;
- 7 % sont assurés MRC intermittents ;
- 36 % se contentent de la grêle seule ;
- 22 % gèrent leurs risques sans assurance
 - Parmi eux, les ¾ (16 %) n'ont pas identifié la MRC dans leur panoplie de solutions.

Cette observation reflète les choix de constitution de l'échantillon (quotas cibles de 50 % d'assurés MRC, 50 % non MRC), et met en évidence deux observations d'importance :

- **La connaissance de l'assurance MRC, bien identifiée et distinguée de l'assurance Grêle ;**
- **L'attachement à l'assurance « Grêle seule », avec des souscriptions à un niveau équivalent à celui de la MRC.**

Ces résultats sont cohérents avec le marché national, où l'on dénombre en 2017 60 000 contrats Récolte subventionnés et 85 000 contrats « Grêle seule » (données FFA 2012-17).

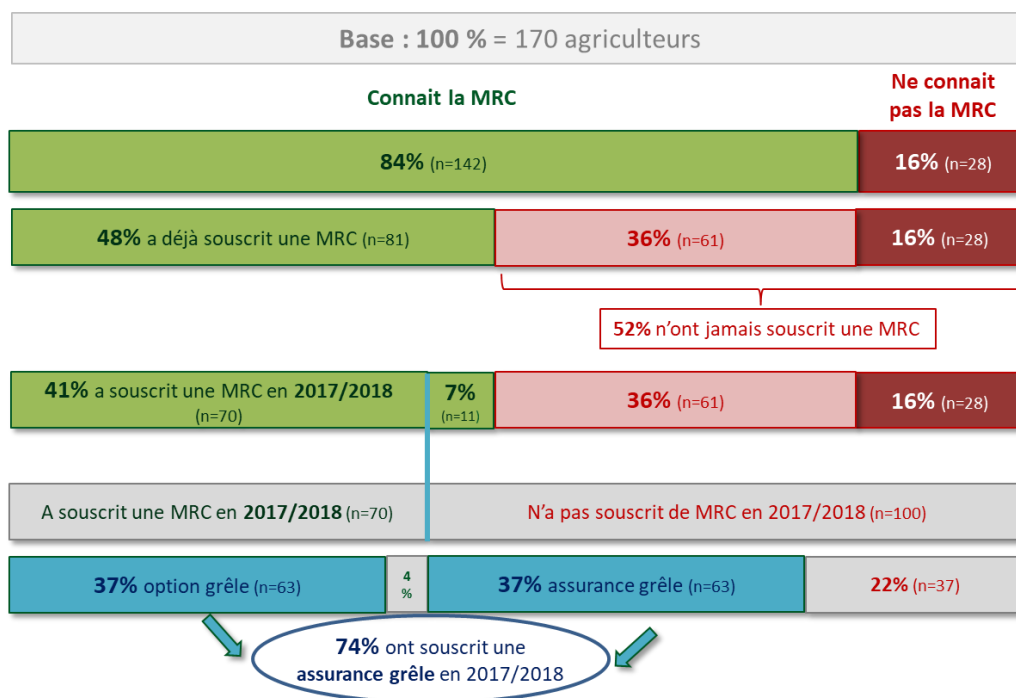


Figure 14 : Attitude vis-à-vis de l'assurance climatique - Enquêtes téléphoniques PNGRAT 2019

4.5.2.3 Arbitrage MRC – Grêle selon le prix de l'assurance

L'assurance Récolte a connu un désengagement en 2015 et 2016 suite à la baisse des aides 2013 et 2014 et l'application du stabilisateur budgétaire. Ce renoncement à l'assurance récolte a été partiellement compensé par une augmentation des surfaces assurées en grêle seule (Figure 15). Il semble en effet y avoir des mouvements de va-et-vient entre les portefeuilles Grêle et Assurance récolte, avec, par exemple, un report partiel des surfaces de la MRC vers la Grêle en 2015 avant une reprise en 2017. Le total des surfaces assurées est stable, légèrement en dessous de 10 millions d'hectares. La valeur des capitaux assurés par hectare pour la grêle et l'assurance récolte suit des évolutions parallèles, tout en étant légèrement supérieure pour l'assurance récolte.

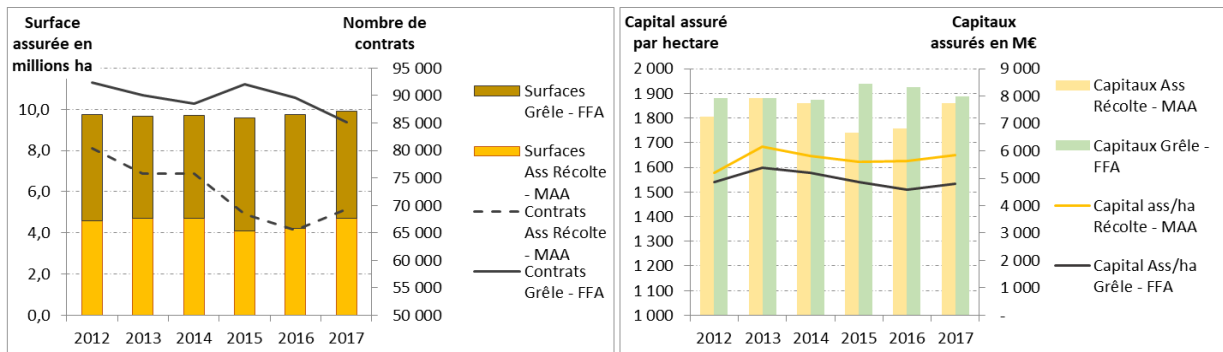


Figure 15 : Evolution des portefeuilles Grêle et Ass. Récolte de 2012 à 2017 (Données FFA - MAA avant contrôle)

Les assurés semblent donc arbitrer entre une couverture Grêle seule et une couverture Assurance récolte, cet arbitrage étant dépendant de la différence de prix entre l'extension de la garantie Multirisque par rapport à la Grêle. Les contraintes administratives, réelles ou supposées, nécessaires pour obtenir la subvention, peuvent également influencer ce choix (d'après les entretiens de terrain).

4.5.2.4 Spécialisation des exploitations et assurances climatiques (Grêle + MRC)

D'après le RICA, les exploitations à dominante grandes cultures représentent 60 % du marché, la viticulture 17 % et l'élevage 15 %. Cette structure est le reflet de l'offre existante en Grêle et en MRC (Figure 16).

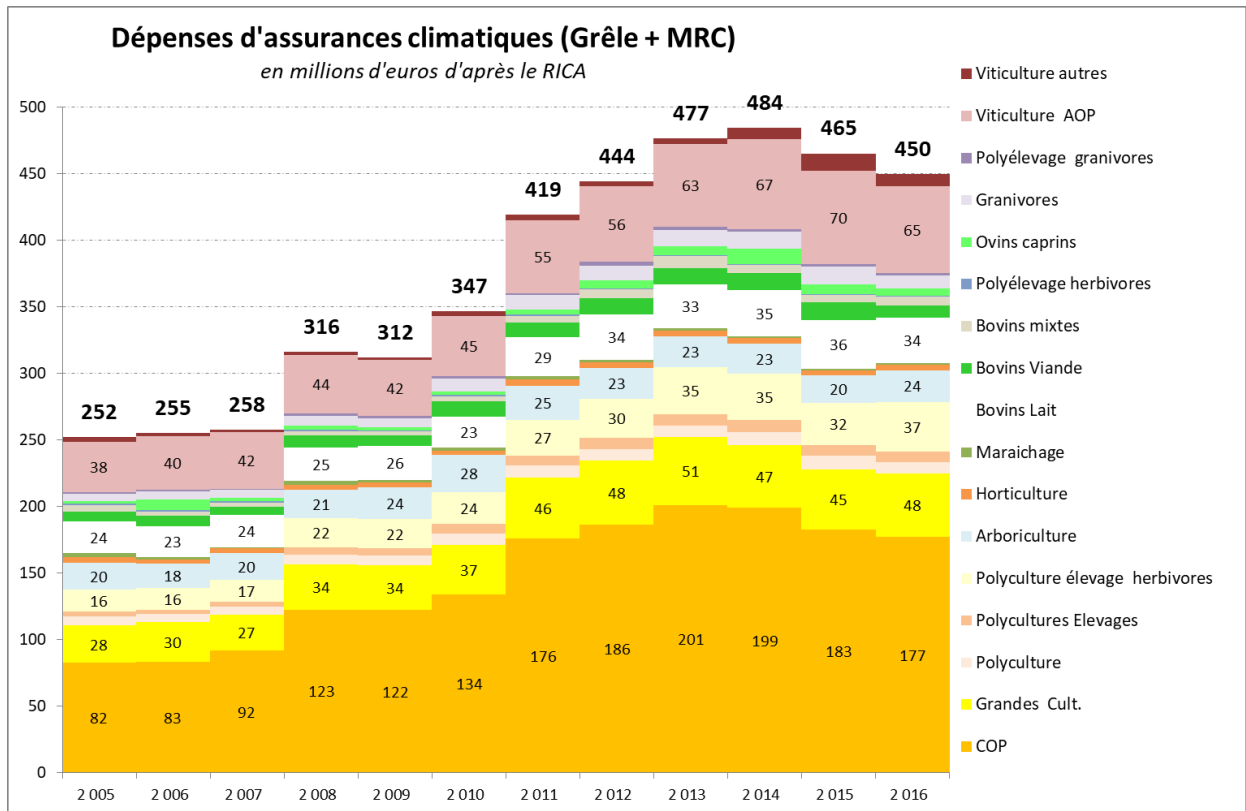


Figure 16 : Dépenses des assurés climatiques en 2005-16 - Données RICA

4.5.2.5 Des exploitations assurées plus grandes

L'échantillon RICA montre un écart de 30 000 euros environ de chiffre d'affaires entre les assurés climatiques ou et les non assurés climatiques (Figure 17). Cet écart, qui est de 20 % en 2016, s'élevait à 41 % en 2012, ce qui marque une sensibilité à la volatilité des prix plus importante des assurés climatiques. Les non-assurés climatiques gèrent des variations interannuelles plus faibles (7 500 euros entre le minimum et le maximum de la période 2011-16 contre 33 000 euros pour les assurés climatiques).

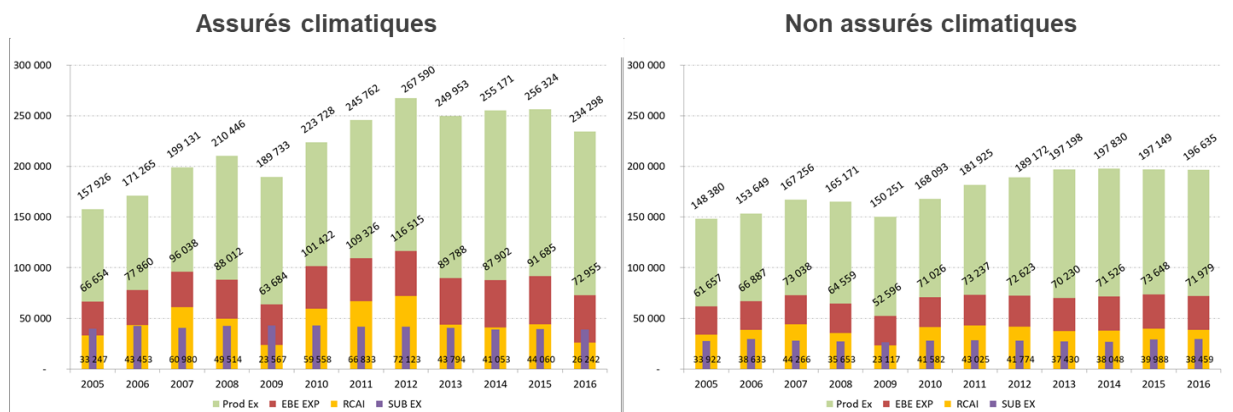


Figure 17 : Résultats économiques des assurés climatiques et non assurés de 2005-16 - Données RICA

Prod Ex = valeur de la production de l'exploitation (RICA),
 EBE EXP = Excédent Brut d'Exploitation,
 RCAI = Résultat Courant Avant Impôts, SUB EX = Subventions d'exploitation

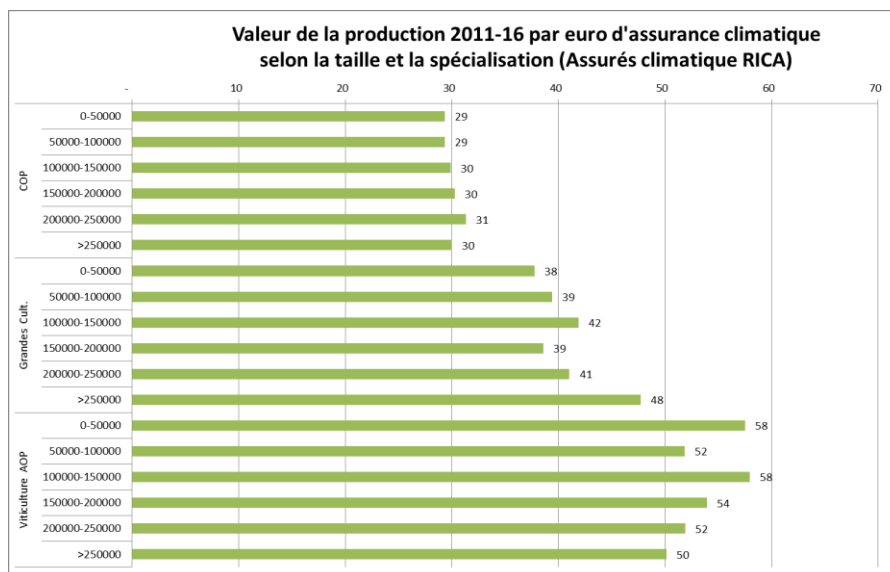


Figure 18 : Valeur de la production 2011-16 par euro d'assurance climatique selon la taille économique (PBS) et la spécialisation (OTEX) - Données RICA

On peut remarquer qu'il n'y a pas d'effet d'échelle en matière d'assurance climatique (Figure 18). Pour les spécialisés COP, 1 euro dépensé en assurance climatique correspond à 30 euros de valeur de production moyenne, quelle que soit la taille de l'exploitation. Pour les spécialisés Grandes cultures, il y a une augmentation de 26 % pour les exploitations de plus de 250 000 euros de valeur de production (mais qui pourrait aussi s'expliquer par des cultures différentes). En viticulture, on aurait plutôt tendance à une baisse de la valeur produite parmi les assurés (-14 %).

Le poids des assurances climatiques dans les dépenses totales d'assurance des exploitations assurées a tendance à augmenter avec la taille, notamment pour les plus grandes. Il semble par ailleurs y avoir un léger effet d'économie d'échelle sur les autres assurances (Tableau 23).

Tableau 23 : Poids en % des assurances climatiques dans les dépenses totales d'assurance selon la spécialisation et la taille économique (Moyenne 2011-16)

Produit Brut Standard en euros	Bovins Lait	Bovins Viande	COP	Grandes Cult.	Viticulture AOP	Toutes OTEX
0-50000	21,6	24,0	36,4	29,2	44,2	35,1
50000-100000	22,3	18,5	43,0	35,4	45,7	35,2
100000-150000	16,8	15,8	45,6	40,6	47,5	37,3
150000-200000	20,3	13,1	44,7	44,9	51,0	37,9
200000-250000	20,0	18,8	47,9	43,7	48,2	38,7
>250000	23,3	22,3	50,3	42,2	51,2	40,4
Moyenne	21,0	18,1	45,7	41,8	49,7	38,5

4.5.2.6 Exposition aux risques et variabilité des résultats économiques

Nous apprécions la vulnérabilité économique au travers de la variabilité des Soldes Intermédiaires de Gestion de l'échantillon RICA. Cette variabilité est une expression de l'exposition aux risques au niveau de la valeur de production et de la capacité à y faire face au travers de l'Excédent Brut d'Exploitation, puis du RCAI en y intégrant les stratégies de financement de l'exploitation.

Une exposition aux risques économiques similaires entre assurés et non assurés

Sur la période 2011 à 2016, la variabilité de la valeur de la production de l'exercice se situe entre 14 % et 23 % pour les cinq spécialisations (Figure 19). Elle est stable par rapport à la période 2005-10 (non présentée). Il n'y a pas de différences notables entre les exploitations assurées climatiques ou non, ce qui montre qu'elles sont soumises aux mêmes aléas.

L'écart-type, qui traduit l'importance des chocs (positifs ou négatifs), est beaucoup plus variable selon les spécialisations, de 15 866 pour les bovins Viande non assurés, à 55 541 pour les viticulteurs AOP assurés. Ces écarts reflètent les différences de taille économique combinées aux écarts d'exposition.

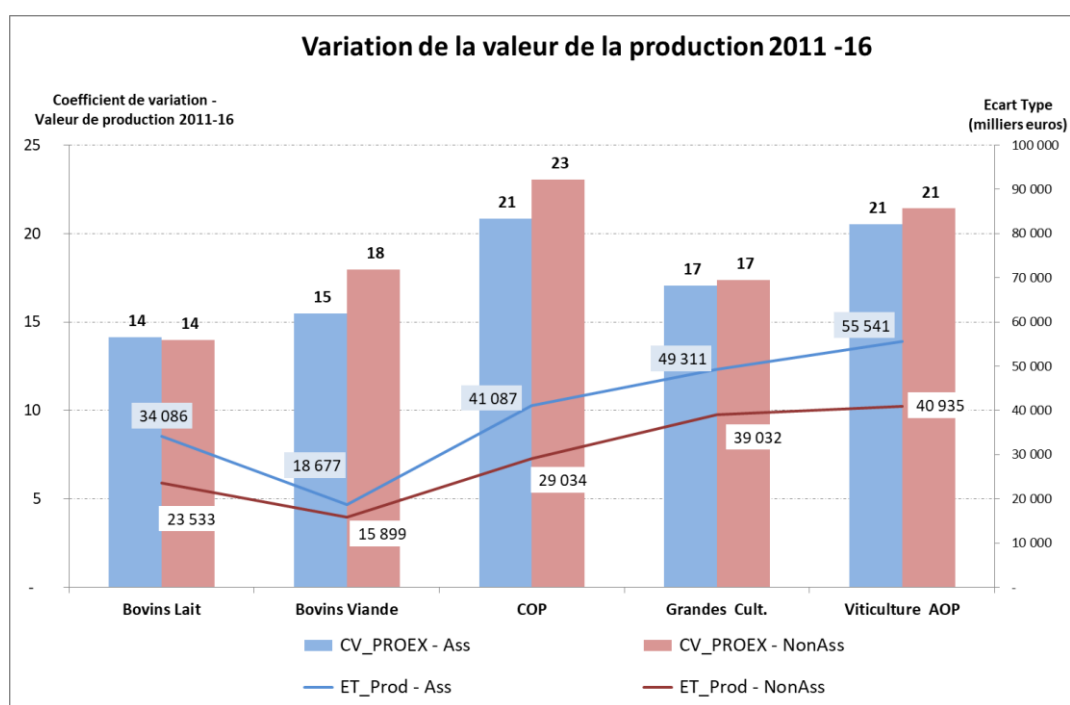


Figure 19 : Variation de la valeur de la production entre 2011 et 2016

Données RICA - individus présents sur la période

CV = Coefficient de variation sur la période

ET = Ecart-type

PROEX = Prod = valeur de la production (RICA)

Ass = assuré climatique

Non Ass = non assuré climatique

Assurance et variabilités de l'EBE et du résultat : des effets possibles contrastés

Les variations de rendement et de prix se répercutent au niveau de l'EBE, puis du résultat (RCAI). Les indemnités d'assurance sont intégrées à l'EBE et compensent partiellement la baisse observée au niveau de la production. Sur la période 2011 à 2016, la variabilité de l'EBE s'établit à 30 % pour les éleveurs et à 50 % pour les COP ou la viticulture (Figure 20). Les exploitations ont donc des difficultés à les amortir du fait des charges nécessaires à l'activité. Au niveau de l'EBE, il y a peu de différences entre assurés et non assurés climatiques pour les exploitations spécialisées en bovins lait et en

viticulture. Les EBE des non assurés climatiques Bovins viande sont plus variables (31 % contre 22 %) que celui des assurés. Les assurés climatiques COP stabilisent mieux leur EBE, avec une variabilité de 49 % contre 87 %.

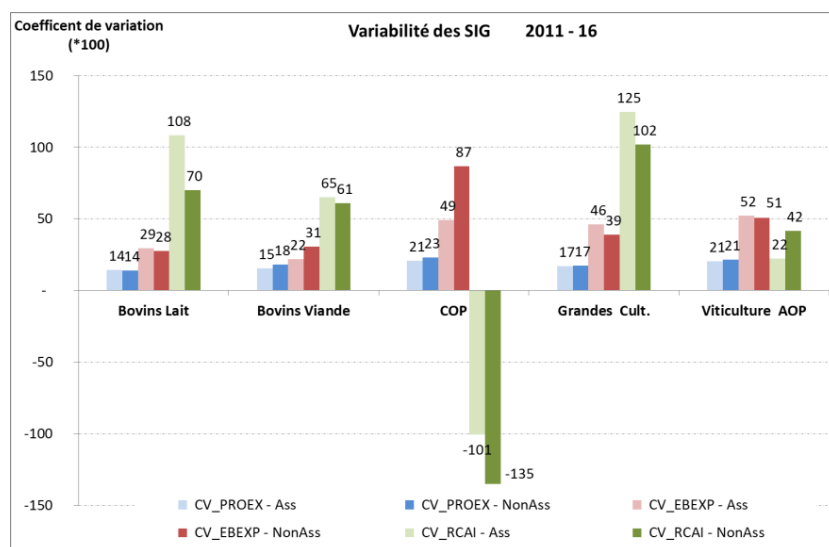


Figure 20 : Variabilité des Soldes intermédiaires de gestion sur la période 2011-2016 des agriculteurs assurés et non assurés

Le résultat s'obtient ajoutant et en soustrayant les amortissements, les charges et les produits financiers (et exceptionnels). Ces charges correspondent pour l'essentiel aux investissements passés de l'exploitation et sont peu sensibles à la conjoncture. Les chocs se répercutent au niveau du RCAI avec des variations très importantes (Coefficient de variation sur la période 2011 à 2016 de +/- 60 à 135) mais contrastées selon les spécialisations. L'assurance est sans effet stabilisateur en Bovins lait et viande et Grandes cultures, les non assurés climatiques ayant même eu des revenus moins variables en COP et en viticulture. On note la situation particulière des céréaliers, avec des RCAI négatifs en moyenne sur la période, du fait d'une conjoncture particulièrement défavorable.

La période 2011 à 2016 est marquée par des résultats extrêmement variables

Variabilité de l'EBE par OTEX

L'approche par quartile permet de comparer les situations par OTEX et d'estomper l'impact des valeurs extrêmes (résultats très dégradés et volatiles). Il est normal que les moyennes vues en Figure 27 soient plus élevées, car elles sont « tirées » par les valeurs extrêmes. Toutes OTEX confondues, la population des assurés climatiques enregistre une variabilité de ses EBE plus forte que celles des non assurés, avec un décalage de 8 points au niveau de la médiane (Figure 21).

- Les exploitations d'élevage Bovins ont des variabilités assez proches selon leur niveau médian et leur distribution, relativement resserrée autour du niveau moyen. Les exploitations assurées se distinguent peu des exploitations non assurées climatiques ;
- Assurées climatiques ou non, la population viticole AOP apparaît similaire en termes de variabilités avec des disparités internes assez marquées et un niveau médian élevé à 42%. Pour ces OTEX, s'assurer en climatique semble avoir eu globalement peu d'impacts. A l'échelle individuelle, le jugement pourrait être tout à fait différent ;
- Au sein de l'OTEX Grandes cultures, les assurances climatiques vont de pair avec une réduction de la variabilité ;
- Cet effet est beaucoup plus évident pour les producteurs COP. Les assurés climatiques ont un niveau médian de variabilité inférieur à 47 %, contre 56 % pour les non assurés ; surtout, ils

sont beaucoup moins nombreux à subir des variabilités très fortes (le 3^{ème} quartile a un CV de 64 % contre 87 %).

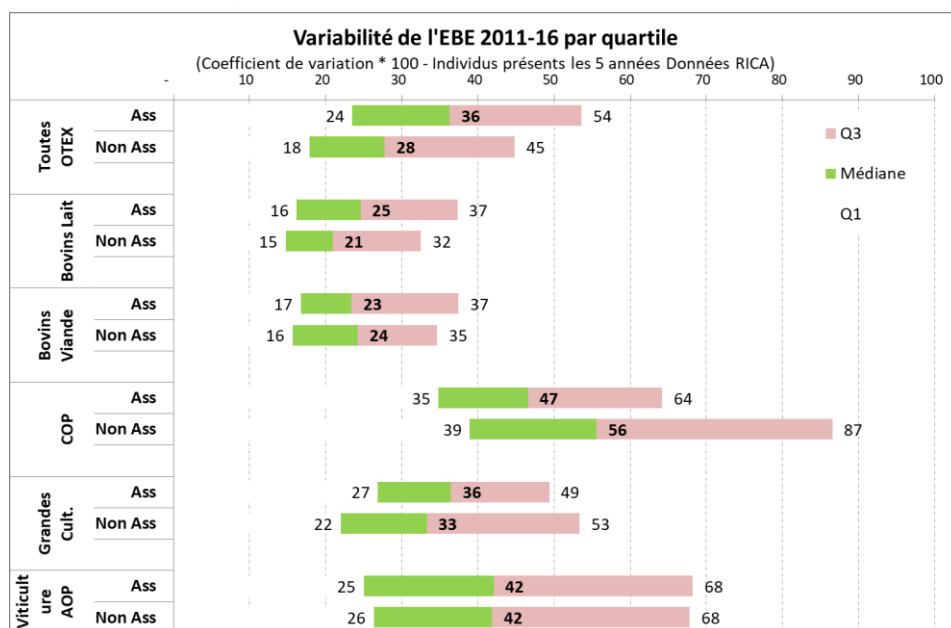


Figure 21 : Variabilité de l'EBE 2011-16 par quartile

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.

Ainsi, en grandes cultures, s'assurer en climatique permet de limiter son risque économique.

4.5.2.7 Variabilité de l'EBE selon la taille économique des assurés et des non assurés

Nous comparons ici (Figure 22) le niveau de l'EBE en fonction de sa variabilité (appréciée par le coefficient de variation). Les EBE 2011 à 2016 sont regroupés selon le niveau du coefficient de variation (en valeur absolue). Le parallélisme des courbes traduit le fait que l'exposition aux aléas (notamment climat et prix) est similaire. A valeur d'EBE équivalent, **les exploitations assurées ont des EBE plus**

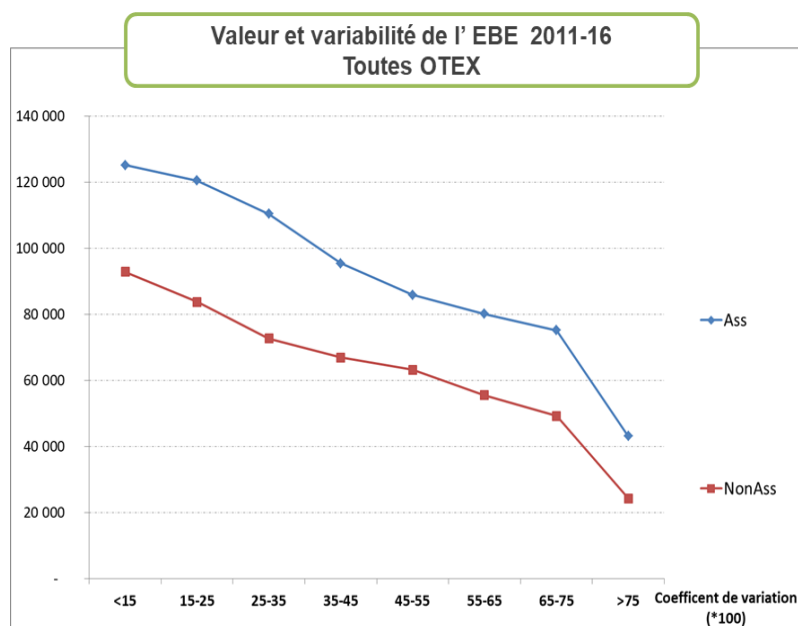


Figure 22 : Valeur de l'EBE moyen 2011 à 2016 selon sa variabilité - Toutes OTEX

variables, ce qui tend à montrer une concentration de risques plus importante et/ou une moindre capacité à y faire face chez ces dernières.

Assurées climatiques ou non, les exploitations économiquement plus petites ont plus de mal à stabiliser leurs résultats.

Au sein de chaque OTEX, les tendances décrites sont assez similaires, malgré des niveaux d'activité économique très différents : on retrouve ici les différences de tailles observées dans l'échantillon, les exploitations assurées étant plus grandes que les non assurées. Cet effet est constaté tant au niveau de la valeur de la production que de l'EBE. **Par ailleurs, plus les exploitations sont grandes, plus elles arrivent à stabiliser leurs résultats** (qu'ils soient mesurés au niveau de la production, de l'EBE ou des autres SIG (non présentés)).

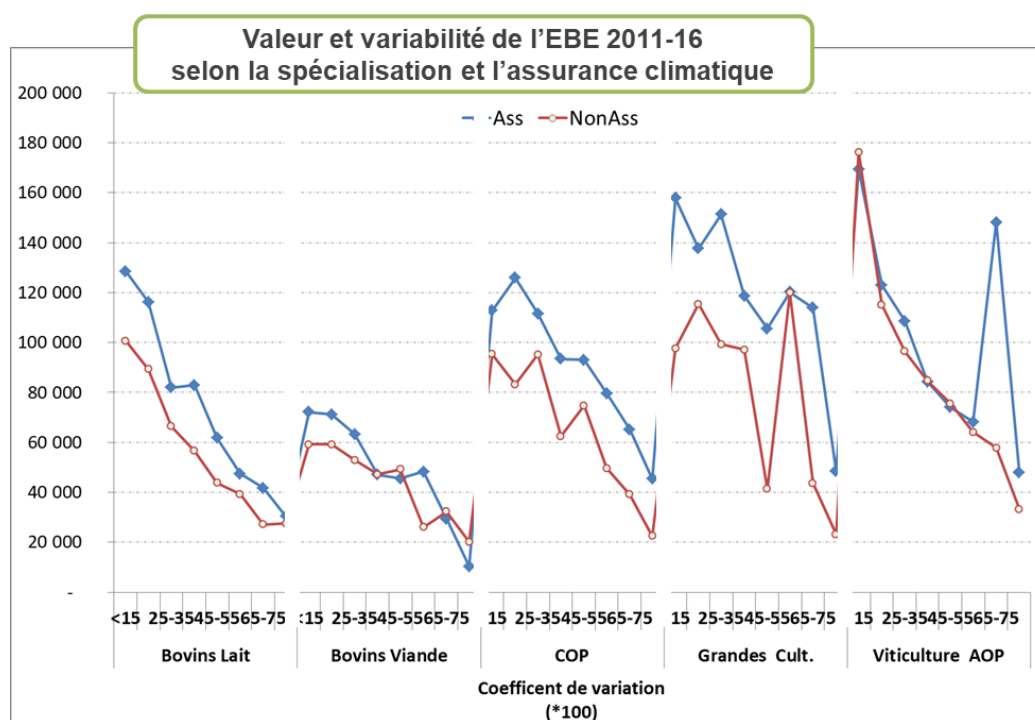


Figure 23 : Valeur et variabilité de l'EBE sur la période 2011-16 selon la spécialisation et la souscription d'assurances climatiques

Les exploitations sont classées selon la variabilité de la valeur de leur production sur la période 2011-16. Les fortes variations sont dues à certaines catégories comptant peu de représentants.

Au niveau des différentes spécialisations, à taille économique équivalente, les exploitations assurées climatiques de COP, grandes cultures ou Bovins Lait ont des variabilités de revenus plus importantes. Ce constat ne vaut pas pour les spécialisés Bovins viande ou Viticulture AOP (Figure 23).

4.5.2.8 Des constats corroborés par les résultats des entretiens

L'approche quantitative ci-dessus correspond à la lecture de la situation qu'en font différents acteurs, bien que défendant des points de vue variés. Premièrement, le poids des risques plaide pour une approche plus large que celle des seuls risques climatiques. Intégrer la volatilité des prix et/ou les risques de pertes de marchés est souvent cités comme incontournable. Ces préoccupations vont de pair avec la nécessité de disposer d'une palette d'outils préventifs et curatifs. Les représentants des

administrations départementales ont cité l'intérêt de combiner les mesures d'accompagnement des difficultés.

Les représentants agricoles identifient quatre catégories d'agriculteurs :

1. Des exploitations économiquement dynamiques, spécialisées, plutôt en bonne santé financière : l'assurance contribuerait à stabiliser leurs résultats et à faciliter la gestion de trésorerie après des accidents importants. Leur développement s'en trouverait sécurisé ;
2. Des exploitations ayant trouvé un équilibre entre différentes productions et/ou bénéficiant d'une exposition modérée aux risques climatiques et/ou de marché. Cette situation leur permettrait raisonnablement de ne pas s'assurer. Elles compteraient cependant sur la solidarité nationale en cas d'aléas majeurs ;
3. Des exploitations fortement soumises à la conjoncture climatique et / ou économique, en situation économique et financière fragile. Elles feraient principalement face aux accidents climatiques. Leur stabilisation appellerait cependant d'autres solutions plus structurelles (économies de charges, repositionnement des productions, etc.) ou tient à une amélioration durable de la conjoncture ;
4. Des exploitations qui ont des caractéristiques proches des précédentes, sans être assurées, par choix ou faute d'offre assurantielle répondant à leurs besoins (arboriculture, élevage).

Même avec des positions très différentes sur l'intérêt de l'assurance, les personnes interrogées font état d'intérêt plus marqué des grandes exploitations, *a fortiori* spécialisées, pour l'assurance.

4.5.3 La non-souscription résulte d'une incapacité à payer ou de phénomènes d'anti-sélection marqués

L'anti-sélection résulte potentiellement de plusieurs facteurs : l'incapacité à payer, l'offre des couvertures, les alternatives à la disposition de l'assuré ou encore sa perception des risques. Elle conduit à faire que seuls les individus les plus risqués s'assurent, d'où une déformation du portefeuille.

Incapacité à payer

Comme présenté plus haut, la part des assurés et celle des non assurés est relativement proche chez les agriculteurs en difficulté financière. Aussi, les entretiens ont mis en évidence le prix (toujours « trop cher »), mais plus sous l'angle de son adéquation par rapport au risque perçu que par rapport à la capacité à payer. Des difficultés de trésorerie ont parfois été évoquées.

Une offre largement disponible, sauf en arboriculture

Sur les cultures de vente, à l'exception de l'arboriculture, l'offre des assureurs est disponible. Tous les assureurs proposent *a minima* une offre de défense de portefeuille pour répondre à la demande de leurs clients traditionnels. Les assurés évoquent l'obligation d'apporter ces autres contrats pour bénéficier d'un contrat climatique, mais cette pratique d'assuré complet semble bien comprise. Elle ne semble pas incompatible avec des positionnements commerciaux visiblement différents entre assureurs, comme ceux spécialisés sur une culture (Tabac, par exemple). C'est le reflet de situations historiques ou, plus récemment, du choix de canaux de distribution particuliers (tels que les contrats groupe). Enfin, l'existence d'une assurance Récolte est, de l'avis des bénéficiaires, largement connue, même si son contenu et la compréhension de son intérêt se heurtent à la complexité des offres

commerciales. Sur un échantillon restreint, l'analyse des résultats des enquêtes téléphoniques vont dans le même sens : seuls 16 % des interviewés ne connaissent pas l'assurance MRC.

La concurrence d'autres solutions

L'offre aux éleveurs s'analyse selon d'autres critères : pour les systèmes herbagers, l'assurance des prairies apparaît encore largement expérimentale. Elle souffre d'une image et produit trop peu fiable. De plus, les professionnels du secteur paraissent très attachés au dispositif d'indemnisation du régime des Calamités agricoles. Par ailleurs, les augmentations des prix des aliments du bétail à la suite de ceux des céréales par le passé contribuent au développement d'une stratégie d'autonomie fourragère.

En ce qui concerne les fourrages, l'assurance est donc en concurrence avec d'autres stratégies.

Ces constats sur les fourrages rejoignent ceux, plus généraux, relatifs à l'épargne et à la gestion des stocks. Assimilée à de l'autoassurance, cette solution a la préférence quasi-systématique des agriculteurs. La simplification de la gestion de l'épargne de précaution au travers du dispositif de la DEP (Déduction pour Epargne de Précaution) en 2019 est ainsi très bien accueillie, avec des réserves liées aux plafonds jugés insuffisants, à l'application du calcul du plafond individuel *de minimis*, ou encore au flou sur la comptabilisation des stocks.

Le déploiement de dispositifs de protection tels que des tours antigel, l'irrigation ou les filets paragrêle ou antipluie est aussi mis en avant, particulièrement pour les cultures spécialisées, même si les moyens insuffisants sont cités comme étant des freins.

Une appréciation imparfaite du risque

Plus généralement, le prix de l'assurance est régulièrement évoqué comme ne reflétant pas le risque réel. De notre point de vue, cette appréciation marque une évaluation imparfaite des risques par les agriculteurs. Classiquement, ils ont tendance à surestimer le risque maximum (destruction totale de toutes les récoltes) et à sous-estimer le risque moyen. La perception, systématiquement négative, du calcul du rendement historique en est une illustration.

Au final, la non-souscription ne nous semble pas résulter d'une incapacité à payer ou d'un phénomène d'anti-sélection. Pour 20 à 25 % des exploitations professionnelles, c'est un choix rationnel au vu de la variabilité de leurs résultats et visiblement assumé. Pour un autre quart des exploitants, cette situation apparaît subie et pourrait résulter d'une mauvaise évaluation de leurs risques. Il n'est néanmoins pas certain que le fait de s'assurer suffise à stabiliser leurs résultats.

4.5.4 Les conditions d'accès des agriculteurs à un système assurantiel pour risques climatiques se sont améliorées

La diffusion de l'assurance récolte progresse doucement même si elle a souffert des doutes sur le taux de subvention de 2015 et 2016. Les importants sinistres en grandes cultures de 2016 et, plus récemment en viticulture, n'ont pas entraîné d'accroissement significatif des souscriptions en 2017, même si on note une progression importante dans le quart nord-est de la France, fortement sinistré. Les exploitants apparaissent plus sensibles aux incertitudes sur les modalités de la MRC, dont le taux de subvention, qu'à un sentiment de vulnérabilité climatique ou un manque de solutions face aux aléas. Pour illustrer ces constats, citons le Cher et le Gers, deux départements régulièrement affectés par des aléas climatiques d'intensité moyenne. Le 1^{er} a d'ailleurs été fortement impacté en 2016. Dans ces deux territoires, le taux de couverture baisse. Les acteurs qui y ont été rencontrés signalent la possibilité de mobiliser différents outils non spécifiques aux aléas climatiques en cas de difficultés (stocks, épargne, emprunt, AgriDiff, FAC, etc.).

Les enquêtes téléphoniques apportent un autre éclairage. 47 % de l'échantillon estime que « leur exploitation est suffisamment protégée » (dont 7 % de « Oui absolument ») (Q13), quand les assurés MRC partagent ce sentiment à 58 %. C'est le seul facteur qui présente une différence d'opinion validée statistiquement.

Par ailleurs, 37 % des personnes interrogées estiment que leur exploitation est aujourd'hui mieux protégée (Q14, [Tableau 24](#)). Les viticulteurs assurés sont plus nombreux à partager ce sentiment. Cette amélioration est exprimée pour 1/3 par des personnes qui ne pensait pas être suffisamment protégée (12 %) et pour 2/3 par celles qui estimaient l'être suffisamment (26 %). Une personne sur cinq estime que la situation n'a pas évolué, tout en restant satisfaisante. Toutefois, 41 % font état d'une situation insatisfaisante, puisqu'ils ne se sentent pas suffisamment protégés et que la situation ne s'est pas améliorée. Ce pourcentage atteint 47 % en grande cultures, 51 % en élevage et 26 % en viticulture. Paradoxalement, ils sont plus nombreux parmi les non souscripteurs MRC.

L'assurance MRC ressort comme un facteur de sérénité pour ses souscripteurs.

Tableau 24 : Appréciation de la vulnérabilité et de son évolution ces trois dernières années

Base de 170 répondants	Q13. Aujourd'hui, diriez-vous que votre exploitation est suffisamment protégée contre les aléas climatiques ?		
Q14. Et diriez-vous que votre exploitation est mieux protégée contre les aléas climatiques qu'elle ne l'était il y a trois ans ?	Oui	Non	Total Q14
Oui	26% Stabilité positive	12% Amélioration	37%
Non	20% Stabilité ou dégradation	41% Statut quo insatisfaisant	61%
NSP	1%	0%	1%
Total Q13	47%	53%	

Dépenses d'assurances en hausse

Les primes d'assurance climatique sont très différentes selon les filières (Figure 24) et se sont accrues de 37 % de 2010 à 2016 (de 61 % depuis 2005), soit une inflation légèrement plus rapide que celles des autres assurances. Cette dynamique serait le reflet de l'agrandissement et de la mécanisation continus des exploitations, avec une concentration des capitaux assurés et des risques : l'assurance climatique suit cette dynamique. Comme cité plus haut, il y a peu d'économies d'échelle détectables.

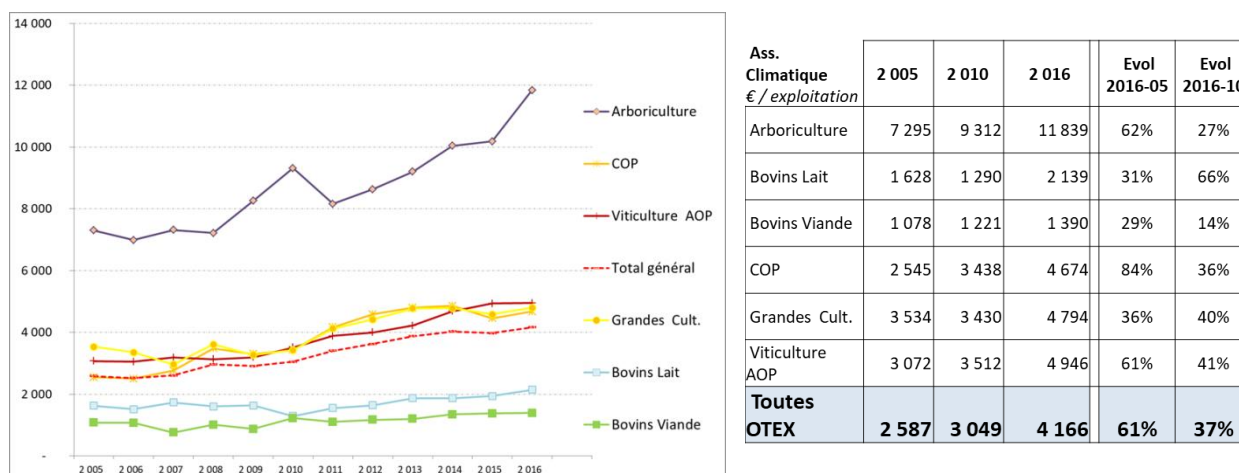


Figure 24 : Evolution des dépenses d'assurances climatiques (Grêle + MRC) de 2005 à 2016 – Données RICA

Le niveau Socle n'a pas simplifié la souscription

Ni les contrats ni la souscription n'apparaissent plus simples. Si l'aide à l'assurance atténue le poids de la dépense, elle n'occulte pas la perception du prix par les agriculteurs qui reçoivent l'aide bien plus tard. On peut par ailleurs remarquer que la mise en place du contrat socle n'a pas pesé sur les prix. Dans les départements enquêtés, nos interlocuteurs jugent, de façon unanime, une mise en place sans effets notables.

Des Jeunes Agriculteurs (JA) assurés

La part de JA identifiés dans le portefeuille progresse de 7,6 % à 8,9 % de 2015 à 2017. A titre de comparaison, 7% des exploitations touchent une aide JA et 10 % des assurés sont installés depuis moins de 10 ans. En proportion, les jeunes agriculteurs sont donc aussi nombreux à être assurés en assurance Récolte que la moyenne (Tableau 25).

Tableau 25 : Part des JA dans le portefeuille 2015 - 17 - Traitement CCR

Taux de jeunes agriculteurs assurés en Ass. Récolte	2015	2016	2017
Nombre agriculteurs JA	4 386	4 352	4 925
Nombre agriculteurs totaux	57 44	52 221	55 099
% JA	7,6%	8,3%	8,9%
Augmentation		9%	7%

Peu d'effet visible sur les populations spécifiques

Dans les bases de données disponibles, il s'avère difficile de relier les pratiques culturelles et la souscription d'assurance. De l'opinion majoritaire relevée au moment des entretiens, il n'y a pas d'obstacle pour un producteur bio à souscrire ou à se faire indemniser avec des références tenant compte de ses pratiques. Néanmoins, plusieurs de nos interlocuteurs ont signalé que les références de

rendement plus basses et la formule de calcul des prix rendent peu intéressante cette couverture. Ces éléments sont aussi parfois des freins à la souscription pour les agriculteurs en conversion, dont les rendements sont amenés à baisser, ce qui peut conduire certains assureurs à considérer le risque comme certain, à refuser d'assurer ou à proposer des références plus basses.

Si l'accès à l'assurance peut être considéré comme facile, la souscription est jugée encore compliquée, ce qui n'a pas beaucoup changé avec la mise en place du niveau socle.

4.5.5 Jugement

L'assurance récolte revêt une importance particulièrement différente selon les profils des exploitations. Les exploitations assurées sont significativement plus grandes et spécialisées, cette taille et spécialisation entraînant une concentration des risques et une vulnérabilité. En grandes cultures et en viticulture, l'assurance climatique apparaît comme une réponse intéressante qui permet de diminuer la variabilité des résultats. A taille équivalente, les exploitations assurées ressortent avec des résultats équivalents et plus variables. Par ailleurs, assurées climatiques ou non, les exploitations économiquement plus petites ont plus de mal à stabiliser leurs résultats. Le choix de s'assurer ne semble pas lié à une incapacité financière à le faire.

Pour l'arboriculture, l'offre apparaît peu attractive et très onéreuse, tandis que pour l'élevage herbagé, elle est encore trop expérimentale. Pour les autres spécialisations, la non-assurance semble résulter d'un choix avec une préférence affirmée pour l'autoassurance et la prévention.

Les JA sont en proportion aussi assurés que leurs aînés. Si les agriculteurs biologiques peuvent s'assurer, la difficulté identifiée concerne les agriculteurs en conversion vers de nouvelles pratiques qui s'exposent à perdre cette garantie.

Enfin, sur la période étudiée, s'assurer ne suffit pas à limiter la variabilité des résultats, qui reste très élevée, fragilité touche en priorité les plus petites exploitations.

4.6 QE 6 Dans quelle mesure l'assurance récolte contribue à la santé et la pérennité des exploitations ?

Compréhension de la question : en contribuant à améliorer la gestion des risques, l'assurance récolte doit contribuer à la santé financière des exploitants, notamment en limitant les variations des résultats économiques. Sur le long terme, l'effet doit être une plus importante pérennité des entreprises agricoles. La question 6 vise à mesurer ces effets.

Méthode :

Il s'agit de comparer les résultats économiques des agriculteurs assurés avec ceux des non assurés afin de discuter de l'impact éventuel de l'assurance. Idéalement, il faudrait être capable d'identifier les défaillances d'entreprises liées à un aléa assurable. Le nombre de défaillances reste cependant faible en agriculture, et il est impossible d'identifier les entreprises assurées ou celles ayant bénéficié d'une indemnisation suite aux défaillances. A notre connaissance, ce constat n'a jamais été étayé dans les différents rapports. En revanche, il peut être intéressant de comparer le niveau et la variabilité des revenus en 2016 et sur des périodes plus longues.

Cette analyse passe par une comparaison des résultats économiques des exploitations assurées climatiques ou non assurées, selon les OTEX. Pour tenir compte d'autres indicateurs de performances, l'analyse pourra porter sur le niveau des résultats au travers des principaux soldes intermédiaires de gestion et la variabilité de ces SIG, comme présenté dans la partie de ce rapport traitant de la QE 5. Cette analyse a été enrichie par le *scoring* financier des exploitations. Les entretiens avec les agriculteurs permettent également d'apporter des exemples concrets et d'avoir une idée de la perception des bénéficiaires.

Critères de jugement, indicateurs, sources :

Critère de jugement	Types indicateurs	Indicateurs	Sources et outils d'analyses
6.1 Les résultats économiques des exploitations assurées sont-ils significativement supérieurs à et /ou plus réguliers que ceux des exploitations non assurées ?	Indicateur quantitatif	Par groupe homogène OTEX-Région (Productions principales) - Taille - Produit Brut, EBE, RCAI par euro d'assurance en 2016 - Produit Brut, EBE, RCAI par euro d'assurance sur des périodes de 3 à 7 ans - Coefficients de variation du PB, EBE et RCAI	Traitements statistiques des données RICA
6.2 Les aléas climatiques sont-ils à l'origine de difficultés fortes et de défaillances d'exploitations ?	Indicateur qualitatif	- Nombre de défaillances observées suite à des aléas	Entretiens Bibliographie
6.3 Les exploitations assurées sont-elles plus solvables que les exploitations non assurées ?	Indicateur quantitatif	- Niveau de solvabilité	Traitements statistiques des données RICA

4.6.1 Les résultats économiques des exploitations assurées sont-ils significativement supérieurs à et /ou plus réguliers que ceux des exploitations non assurées ?

Dans l'échantillon du RICA, les exploitations assurées climatiques sont plus grandes économiquement que les non assurées climatiques. La comparaison se fait donc à taille équivalente en termes de valeur de production de l'exercice dans le tableau ci-dessous).

A taille économique équivalente, les RCAI des assurés climatiques sont inférieurs ou, au mieux, équivalents à ceux des non assurés climatiques. Si l'on intègre les aides (subventions d'exploitation et une partie de l'aide à l'assurance MRC), cette différence est plus importante. Ce constat est valable quelle que soit la spécialisation et pour toutes les tailles, à quelques exceptions près (spécialisés Grandes cultures, notamment). Les différences s'accroissent en 2016, année difficile cumulant une mauvaise conjoncture climatique et de prix. Les résultats détaillés sont présentés en annexes. Aussi, une valeur ajoutée plus faible apparaît comme une des origines possibles.

Tableau 26 : Ecarts des résultats économiques des exploitations assurées climatiques ou non selon leur taille économique et leur spécialisation sur la période 2011-16

Valeur de production	Ecart Assurés - Non Ass						Ecart / Non Assurés				
	Prod Ex	VA PBR	SUB EX	EBE EXP	RCAI	ASS RE	Prod Ex	VA PBR	SUB EX	EBE EXP	RCAI
2011-16											
COP											
0-50000	2 776	- 5 202	1 331	- 2 116	- 1 889	1 451	8%	-118%	9%	-21%	-220%
50000-100000	2 519	- 1 895	1 525	- 1 852	1 254	2 235	3%	-43%	7%	7%	15%
100000-150000	1 282	- 7 925	1 344	- 3 584	- 3 600	3 360	1%	-34%	4%	7%	-15%
150000-200000	677	- 8 560	- 2 846	- 7 958	- 2 109	4 322	0%	-21%	-5%	-10%	-5%
200000-250000											
250000-300000											
>300000											
Grandes Cult.											
0-50000	4 276	- 13 137	6 407	- 1 331	- 2 990	1 421	12%	-215%	75%	-10%	-44%
50000-100000	2 674	- 11 568	9 431	- 2 020	642	1 832	4%	-51%	85%	7%	5%
100000-150000	2 074	- 13 444	10 719	- 7 571	3 632	2 518	2%	-33%	62%	17%	16%
150000-200000	- 487	- 18 352	12 514	- 7 600	7 049	3 991	0%	-23%	53%	11%	20%
200000-250000											
250000-300000											
>300000	- 8 493	- 40 002	36 755	- 28 058	22 839	6 824	-2%	-19%	105%	16%	23%
Viticulture AOP											
0-50000	- 542	- 1 067	1 153	- 1 264	144	1 231	-2%	-10%	71%	14%	8%
50000-100000	37	- 2 293	976	- 949	- 938	2 000	0%	-7%	41%	3%	-5%
100000-150000	- 140	- 6 880	2 254	- 5 154	- 6 774	2 869	0%	-11%	92%	-11%	-20%
150000-200000	884	- 18 497	3 874	- 16 650	- 22 083	3 937	1%	-20%	169%	-23%	-41%
200000-250000	152	- 11 697	4 071	- 11 289	- 15 878	4 888	0%	-10%	148%	-13%	-27%
250000-300000	4 693	- 4 454	3 937	- 480	- 2 808	4 962	2%	-3%	111%	1%	-4%
>300000	57 556	- 13 564	4 308	- 10 286	- 6 543	7 506	11%	5%	82%	6%	-5%
Bovins Lait											
0-50000	3 865	- 6 395	453	- 5 499	- 4 630	742	10%	-364%	2%	-27%	-48%
50000-100000	3 731	- 8 278	260	- 7 350	- 4 668	836	5%	-53%	1%	-20%	-26%
100000-150000	1 309	- 10 568	1 401	- 8 830	- 6 306	1 082	1%	-33%	5%	-15%	-24%
150000-200000	2 276	- 8 941	466	- 7 443	- 7 110	1 154	1%	-19%	1%	-10%	-19%
200000-250000	791	- 14 199	1 468	- 10 913	- 10 221	1 631	0%	-22%	4%	-11%	-21%
250000-300000	957	- 14 278	1 425	- 12 500	- 14 468	2 156	0%	-18%	3%	-11%	-24%
>300000	11 909	- 11 140	1 513	- 8 601	- 9 119	2 941	3%	-9%	2%	-5%	-11%

N'apparaissent que les classes de revenus comprenant plus de 30 individus assurés climatiques ET 30 non assurés climatiques par année (respectivement 100 pour 2005-10 et 2011-16)

Il convient de rappeler que le rôle de l'assurance n'est pas d'améliorer le revenu, mais de stabiliser les résultats dans le temps. Les entretiens ont permis de mettre en évidence que ceci n'est que partiellement partagé par les agriculteurs, qui attendent souvent un « retour sur investissement » rapide de leurs assurances climatiques. Les indemnités versées en 2016 sont par ailleurs évaluées comme insuffisantes au regard des baisses de rendements et cumulés à la baisse des prix en grandes cultures.

Les analyses présentées au paragraphe 4.5.2.6 montrent que les assurés climatiques ont des variabilités de résultats équivalentes ou plus faibles que les non assurés climatiques. La souscription permet donc de stabiliser les résultats, même si ces variabilités sont très élevées.

L'appréciation des assurés est positive

Si l'analyse quantitative donne des résultats mitigés, le jugement des assurés est façon générale positif. Ils évoquent la rapidité des indemnités, l'aide en trésorerie et une sérénité plus grande suite à des aléas climatiques importants. Les entretiens téléphoniques confirment ce jugement positif, qui est également porté par les non-assurés.

4.6.2 Les aléas climatiques sont-ils à l'origine de difficultés fortes et de défaillances d'exploitations ?

Les données disponibles ne permettent pas de suivre spécifiquement les défaillances des exploitations agricoles. Le suivi opéré par la Banque de France montre une tendance à l'augmentation des défaillances dans la branche Agriculture, Sylviculture et Pêche, dont les exploitations agricoles constituent le gros des effectifs³⁹. D'avril 2013 à juillet 2017, on passe de 91 à 128 défaillances par mois, soit de 1200 à 1500 par an (. Si l'impact des aléas climatiques sur la santé des exploitations est indéniable, les entretiens n'ont pas fait ressortir de pics de défaillances directement attribuables aux événements climatiques. Celles-ci résultent de processus de dégradation plus long.

Statistiquement, il n'est pas possible de mettre en évidence que des difficultés fortes et des défaillances d'exploitations ont pour origine des aléas climatiques.

³⁹ Interrogation <http://webstat.banque-france.fr/fr/> le 12.01.2019

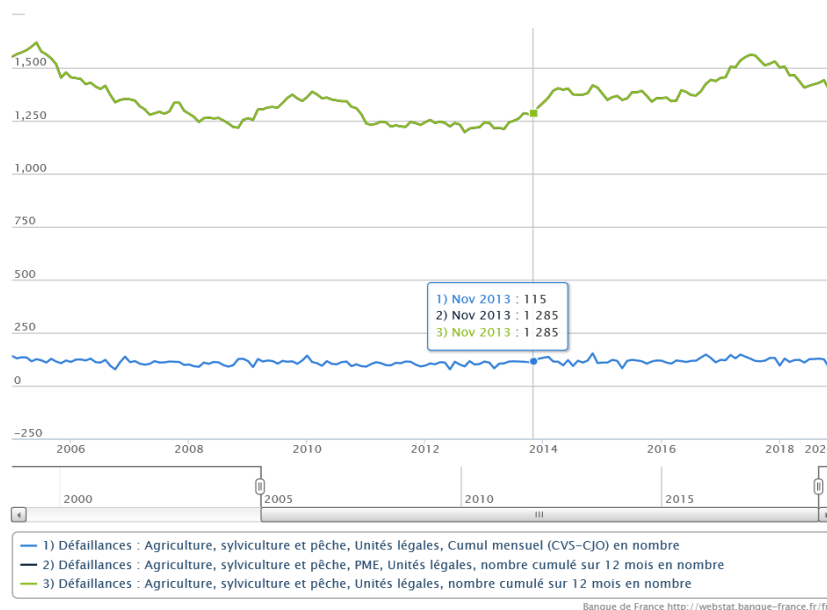


Figure 25 : Défaillances des entreprises des secteurs Agriculture, Sylviculture et Pêche - Banque de France

4.6.3 Les exploitations assurées sont-elles plus solvables que les exploitations non assurées ?

Le *scoring* mis en place donne une perspective de la situation financière plus large que la seule solvabilité. Il montre que les exploitations non assurées climatiques ont des situations financières plutôt meilleures que celles des assurées climatiques, et qu'elles se dégradent moins rapidement.

Néanmoins, la solvabilité d'une exploitation agricole s'évalue en intégrant la situation financière et patrimoniale des chefs d'exploitations, surtout celles ayant un statut d'entreprise individuelle.

4.6.4 Jugement

Les résultats économiques des exploitations assurées climatiques sont équivalents ou moins bons que ceux des exploitations non assurées. Pour les spécialisées COP et Grandes cultures, ces résultats connaissent une moins grande variabilité, l'assurance pouvant contribuer à atténuer celle-ci. La dégradation des prix sur la période récente a sans doute plus pesé sur des exploitations significativement plus grandes. Ces impacts se traduisent par une dégradation de la situation financière des exploitations un peu plus marquée chez les assurés climatiques. Enfin, il n'est pas possible d'identifier une augmentation des défaillances imputable aux aléas climatiques.

4.7 QE 7 Quels sont les freins au développement de l'assurance récolte dans certaines filières ?

Compréhension de la question :

Il s'agit d'identifier les freins au développement de l'assurance et les moyens de les lever dans certaines filières (arboriculture, maraîchage (hors plein champ), certaines viticultures, et éventuellement, élevages herbagers).

Méthode :

Un 1^{er} recensement a été réalisé au démarrage de l'étude à partir de la bibliographie existante et des compte-rendu des réunions de différentes instances. Par ailleurs, l'analyse des données RICA a permis d'objectiver ces situations, qui ont finalement été confrontées aux résultats des entretiens et des enquêtes auprès des agriculteurs. Ces informations nourrissent la réflexion, le cas échéant, sur les possibilités de lever ces freins en jouant sur les modalités des mesures ou en envisageant des alternatives.

Critères, indicateurs, sources

Critère de jugement	Types indicateurs	Indicateurs	Sources et outils d'analyses
7.1 La subvention à l'assurance récolte a-t-elle un effet incitatif ?	Information qualitative Impact	Evolution des souscriptions selon les modalités de soutien Effet perçu de la subvention	Bilans de campagne 2014-2017 Traitements statistiques des données RICA enquête / étude de cas / entretien
7.2 Des freins au développement sont-ils clairement identifiés ?	Information qualitative Impact	Liste des freins identifiés, proposition de solutions et critères d'évaluations renseignés pour les 5 filières (importance, appétence, opportunité, faisabilité technique et réglementaire, coût financier, nombre d'agriculteurs concernés, etc.)	Bibliographie Synthèse des résultats Entretiens

4.7.1 La subvention à l'assurance récolte a-t-elle un effet incitatif ?

D'après les enquêtes téléphoniques (Q20), le taux de subvention est mal connu des bénéficiaires. La question portant sur le taux et non sur l'existence de l'aide, il n'est pas possible de préciser combien d'agriculteurs, et à fortiori d'assurés MRC ne connaissent pas l'existence de cette aide.

Le taux de subvention se situe autour de 60 % de la prime subventionnable et de 40 % de la prime totale (cf. Figure 2 : Evolution du taux d'aide publique entre 2001 et 2017). Ce taux ne suffit pas à provoquer une souscription importante, même après les sinistres de 2016. D'un autre côté, les assureurs et les OPA expliquent la baisse des souscriptions des campagnes 2015 et 2016 par l'annonce de la baisse du taux de subvention des aides en grandes cultures pour la campagne 2013. Il est alors passé de 57,7 % à 42,2 % de la prime subventionnable et de 35,3 % à 26,1 % de la prime totale. Toutefois, cette baisse a été discutée, puis confirmée au printemps 2014 près d'un an après la

souscription et au moment où les bénéficiaires s'apprêtaient à la recevoir. La viticulture, dont les taux de subvention n'ont pas subi l'application du stabilisateur, n'a pas connu ce coup d'arrêt et poursuit un développement continu. L'impact du taux de subvention étant facilement compris, il peut présenter un effet psychologique important. Un abondement de ligne budgétaire de l'aide a en 2014 permis de faire remonter ce taux effectif.

Un élargissement de la part des cotisations subventionnables

La part subventionnable a continuellement augmenté de 58,6 % en 2011 à 67,2 % en 2017.

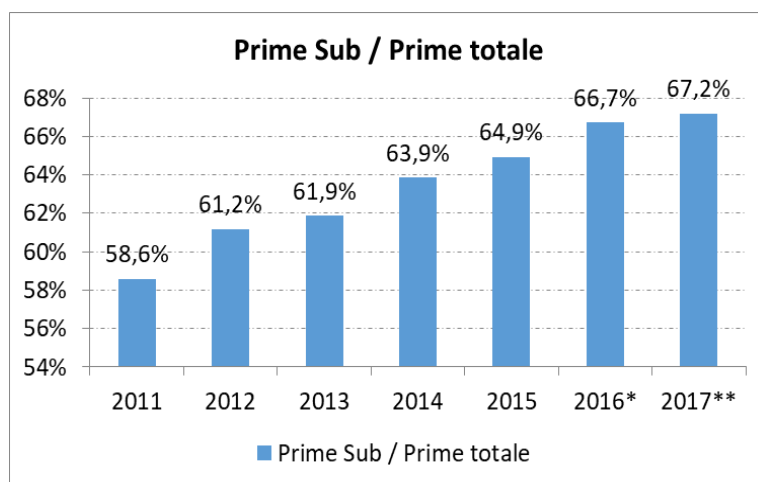


Figure 26 : Part de la prime subventionnable dans la prime totale - Données MAA

* données provisoires - ** prévisionnel

La souscription répond donc au niveau du taux de soutien. Le portefeuille est constitué d'un socle d'environ 2/3 à ¾ des assurés qui apparaît stable, et d'une fraction plus volatile de clients qui souscrivent en fonction du niveau des subventions et des indemnités perçues. Aux yeux des OPA et des agriculteurs, la subvention est une traduction simple de l'engagement des pouvoirs publics dans la promotion de l'assurance et un soutien plus important est présenté comme une condition nécessaire pour promouvoir l'assurance récolte. Les assureurs étant peu enclins à mettre d'eux-mêmes en avant ce produit du fait de ses mauvais résultats techniques et des contraintes de gestion, le niveau de subvention est considéré comme essentiel au développement du produit. Par suite, la diminution du taux de subvention entrainerait vraisemblablement un désengagement des agriculteurs et un accroissement de l'anti-sélection.

4.7.2 Des freins au développement sont-ils clairement identifiés ?

La connaissance de l'existence de l'assurance n'est pas un obstacle, comme l'ont montré les enquêtes téléphoniques, qui ont aussi permis de voir que le produit est jugé positivement, y compris parmi les non-souscripteurs. La question est de savoir quels sont les facteurs et les personnes pouvant pousser à la souscription d'un contrat d'assurance.

4.7.2.1 Un engagement mitigé des prescripteurs

La mise en évidence de l'existence du produit auprès des futurs clients potentiels est le fait des assureurs dans 48 % des cas et par le bouche à oreille entre agriculteurs pour 43 % des sondés (Q16, Tableau 27). Les techniciens des distributeurs viennent ensuite à 34,5 %, à égalité avec la presse. Le banquier est identifié comme source d'information dans 18% des cas, particulièrement auprès des

viticulteurs. Les grands absents sont les conseillers et les experts-comptables, qui sont évoqués dans moins de 10 %. Il n’y a pas d’écarts significatifs entre assurés et non assurés, ce qui laisse penser que le choix de s’assurer dépend moins du prescripteur qui le porte mais plus du message positif ou non qui est apporté.

La souscription est recommandée dans 35 à 40 % des cas sans différence notable selon les canaux d’information (Q21). Les agriculteurs sont les plus positifs, avec près de 47 % de recommandations positives. Dans la majorité des cas, les conseillers ou collègues agriculteurs ont émis des jugements plutôt neutres ou pas suffisamment clairs pour leurs auditeurs. Ce constat est vrai y compris de la part des assureurs et des banquiers (« Pas de recommandation particulière » pour 57 et 59% des répondants (Tableau 27)). Un point marquant est aussi qu’il y a peu de recommandations de ne pas souscrire. Le fait que le bouche à oreille et la parole du technicien soient en 2^{ème} et 3^{ème} positions montre que ce sont des non-spécialistes de l’assurance qui arrivent le plus à convaincre. Il serait intéressant de savoir si le discours s’appuie sur des arguments techniques ou sur la seule légitimité perçue de l’interlocuteur.

4.7.2.2 Des freins partagés par toutes les filières

Les entretiens permettent d’identifier des freins largement partagés entre secteurs ainsi que des aspects plus spécifiques à chacune des grandes filières.

Lisibilité des contrats

L’efficacité de la communication sur les contrats et du soutien des pouvoirs publics est entravée par la diversité de l’offre et son manque de cohérence globale. Formellement, il n’existe pas d’offre commerciale Socle avec des modalités correspondant au niveau Socle du cahier des charges. Toutefois, un tel contrat aurait pu être promu par la majorité des assureurs comme contrat d’entrée de gamme. Or, quasiment tous les contrats sont souscrits avec des options, ce que confirment les personnes interrogées par téléphone ou lors des entretiens. Les modalités du niveau Socle ne sont ni mises en avant, ni souscrites. La notion de couverture « Coup Dur » n’a pas donc trouvé de traduction commerciale, les assureurs ayant ajusté leurs offres existantes, qui restent difficilement comparables. Par suite, il n’y a pas eu de communication forte et cohérente pour accompagner le lancement du niveau Socle. Certaines OPA se plaignent de ne pas pouvoir faire la promotion et la pédagogie d’un dispositif qu’elles jugent intéressant faute d’être capable de le présenter simplement. L’alternative serait de relayer les offres commerciales des assureurs, ce qui leur semble difficilement acceptable.

Comme le montrent les enquêtes téléphoniques, les convictions sur l’assurance récolte sont fortement ancrées. Le sujet apparaît peu attractif. Les acteurs se renvoient la responsabilité pour savoir à qui

Tableau 27 : Sources d’information et recommandations de la MRC - Echantillon Enquêtes téléphoniques PNRAT 2019

		Q21. Vos conseillers vous ont-ils recommandé de souscrire ou de ne pas souscrire à ce type d’assurance ?			
Q15. A entendu parler de l’Assurance Multirisque Climatique Aucun redressement		Base observée	Souscrire	Ne pas souscrire	Pas de recommandation particulière
Q16. Comment avez-vous découvert cette assurance ?		%v	%v	%v	%v
Par votre assureur	68	47,9	38,7	4,2	57
Par des collègues agriculteurs	62	43,7	46,7	6,7	46,7
Par le technicien de votre distributeur	49	34,5	34,6	3,8	61,5
Dans la presse	49	34,5	35,7		64,3
Par votre banquier	26	18,3	36,8	4,4	58,8
Sur Internet	15	10,6	36,7	4,1	59,2
Par votre conseiller de gestion ou votre expert-comptable	14	9,9	46,9	4,1	49
Par le réseau syndical	6	4,2	75		25
Par la chambre d’Agriculture	4	2,8	32,3	3,2	64,5
(NSP)	2	1,4	50		50

incombe le rôle d'expliquer et promouvoir le dispositif, ce qui semble cohérent étant donné la complexité de la tâche, au-delà d'aspects très généraux ou très précis (tel que le taux de subvention du niveau socle).

Visibilité des modalités

Un autre frein tient au manque de visibilité sur les modalités du dispositif. Il émane tout d'abord des assureurs, qui doivent ajuster leurs systèmes de gestion et former leurs réseaux commerciaux et de gestionnaires. Pour les OPA, cette visibilité est une condition pour s'approprier le dispositif. Ces deux acteurs ont donc salué l'engagement de maintenir le taux de subvention sur plusieurs années. Ils auraient apprécié de pouvoir « aller plus loin » avec l'application en France du règlement Omnibus (rendant possibles un taux de subvention à 70 % et un seuil à 20 %). Dans le Cher et le Gers, les acteurs considèrent à l'unanimité que la mise en place du niveau socle n'a pas eu d'impacts.

Dans le même temps, tous les acteurs souhaitent aménager le dispositif : le Ministère pour préciser les modalités d'application, garantir la bonne gestion des fonds européens et préparer la PAC post-2020 ; les assureurs pour faciliter leur gestion et développer la couverture en assurance multirisque agricole ; les OPA pour améliorer la couverture du risque climatique et personnaliser la couverture aux risques perçus par le chef d'exploitation.

Disposer de plus de visibilité suppose de stabiliser le dispositif mais aussi d'en simplifier les modalités. Parallèlement, les exigences de contrôle et les aménagements demandés par les professionnels et les assureurs entraînent jusqu'à présent une complexification du dispositif : ces deux attentes semblent difficilement conciliables.

Manque de confiance entre acteurs

Dans les deux départements enquêtés, les discours sur l'intérêt de l'assurance récolte sont mesurés, allant d'un soutien de principe au scepticisme, en passant par la promotion de solutions alternatives (calamités et équipements de prévention). Au niveau national, certaines organisations estiment que l'assurance récolte n'est pas une mesure prioritaire et privilégient la régulation des prix, à l'échelle européenne ou au sein des filières, le financement de la solidarité en cas d'aléas ou d'autres solutions (provision pour risques, soutien à l'investissement de prévention, etc.). La promotion de l'assurance repose donc d'une part sur l'accompagnement financier du Ministère de l'Agriculture et d'autre part, par l'émulation entre les assureurs qui souhaitent préserver leurs positions commerciales. Au-delà des négociations sur les modalités, il existe un besoin de renforcer la confiance entre acteurs et de lever certaines incompréhensions, notamment sur la transparence de la tarification, l'engagement durable des pouvoirs publics dans la gestion des risques et l'efficacité de l'assurance.

Difficultés à apprécier le risque individuel

Les doutes sur l'intérêt de l'assurance peuvent être le résultat d'une difficulté à apprécier le risque à l'échelle de l'exploitation. En effet, les agriculteurs évaluent leur niveau de vulnérabilité global par rapport à une perte, mais manquent d'informations ou d'outils pour apprécier l'efficacité de l'assurance. Par défaut, ils sont nombreux à s'attendre à « un retour sur investissement », un bénéfice, une facilité de trésorerie ou encore un avantage fiscal⁴⁰, mais ne raisonnent souvent pas en termes de risques. En conséquence, la place à donner à l'assurance dans une stratégie de gestion des risques reste discutée.

VIVEA, le fonds de formation des chefs d'entreprises agricoles, a fait de la gestion des risques un de ses trois axes stratégiques 2015-17. Son évaluation, réalisée en 2018⁴¹, met en exergue la difficulté de

⁴⁰ Voir la présentation de la DEP dans « la France Agricole » du 6 février 2019 qui est essentiellement sous un angle fiscal
⁴¹Interface, 2018, Evaluation du Cahier des Charges "sécuriser son exploitation", VIVEA, 98 pp

s'approprier les outils et de mobiliser les agriculteurs sur un sujet pourtant reconnu comme essentiel par tous. Dans leur délibération du 14 mars 2018⁴², les Chambres d'Agriculture marquent d'ailleurs leur volonté de renforcer nos efforts sur l'information, la formation et le conseil en matière de gestion des risques auprès des agriculteurs.

Enjeux budgétaires et mécanismes financiers

En toile de fonds des débats autour de l'assurance récolte, les enjeux budgétaires sont importants et très discutés. L'augmentation du soutien fait d'autant plus débat que :

- Il provient du pilier II ;
- Il finance des mesures économiques ;
- Il n'est pas redistribué de façon homogène ;
- La viticulture en bénéficie sans mobiliser les fonds de l'OCM Viti-vinicole.

Par ailleurs, l'amélioration de la couverture (avec le passage à un seuil de 20%) se traduirait par une augmentation du prix net à payer pour les assurés (en première approximation, de l'ordre de 40 % pour un passage à une franchise 20% à la nature de récolte⁴³). A taux de subvention équivalent, le budget à allouer augmenterait mécaniquement, voire plus si l'attractivité du dispositif entraînait de nouvelles souscriptions. Ces mécanismes apparaissent mal appréhendés et les implications politiques d'une réallocation des budgets en faveur de l'assurance en partie occultées par les professionnels Il y a pourtant un paradoxe à évoquer un coût trop important de l'assurance et de demander à élargir la couverture et donc à augmenter le prix à payer pour les bénéficiaires. Nous n'avons pas réussi à faire expliciter ce point dans nos échanges avec les parties prenantes.

Modalités techniques

Comme évoqué, quasiment toutes les modalités techniques font l'objet de critiques récurrentes. L'aménagement des paramètres peut conduire à renforcer l'attractivité de l'assurance, mais il conviendrait de préciser les publics visés pour s'assurer de leur intérêt réel pour une assurance réaménagée.

- **Liste des aléas**
 - Dans le cahier des charges, 17 aléas sont cités. Les assureurs (qui ne l'ont pas repris spontanément) ou certaines OPA spécialisées qui raisonnent par rapport aux aléas principaux de leur production, cette liste est trop fournie. Elle nourrirait le sentiment de payer pour des risques qui ne concernent pas la culture et donc « pour rien » ;
 - Dans le même temps, cette liste ne répond pas aux précisions attendues sur la prise en compte des aléas consécutifs aux aléas climatiques (coulture et maladies pour l'essentiel, pour les représentants de la viticulture et des grandes cultures.
- **Aléas non garantis**

Outre le point précédent, la couverture de l'impact des usages phytosanitaires orphelins ou de l'interdiction de certaines molécules suscitent des inquiétudes. A *minima*, il existe un besoin de pédagogie auprès des assurés à ce sujet pour rappeler notamment le caractère aléatoire nécessaire aux événements assurés et l'impossibilité de couvrir les conséquences de décisions administratives.
- **Rendement de référence**
 - Un souhait est d'aller vers un rendement potentiel, qui est certes plus avantageux, mais qui pourrait fausser la perception du risque. Une avancée cohérente avec l'assurabilité serait soit d'allonger la période de référence, soit de prendre, pour les

⁴² APCA, 2018, Délibération n° 02-2018 relative à l'amélioration de la gestion des risques en agriculture du 14 mars 2018, 2pp

⁴³ Estimation à partir du modèle actuariel

années sinistrées, les volumes indemnisés (après application de la franchise), ce qui peut permettre d'adoucir la chute de la référence sans masquer des évolutions tendanciennes ;

- Il est cependant très important de faire une comparaison détaillée et fine des différents calculs pour éviter des changements sans impact notable et pour écarter le **risque d'évolutions contreproductives** (dans le sens où elles peuvent se traduire par une baisse des références, notamment pour les productions ou les exploitations bénéficiant de progrès techniques et d'une amélioration tendancielle de leurs rendements).
 - L'opportunité de telles évolutions est à valider vu les surcoûts de prime liés à l'augmentation de la référence
- **Barèmes de prix**
 - Les niveaux de prix retenus posent problème pour les producteurs dont les cultures sont sujettes à des variations de qualité fortes ou l'objet de valorisation après emballages ou transformation (ceci est particulièrement le cas pour les fruits et la viticulture).
 - **Franchise**
 - L'existence d'un seuil de déclenchement et d'une franchise à des niveaux différents est une subtilité qu'il pourrait être utile d'éliminer pour améliorer la compréhension du dispositif ;
 - **Avance de la subvention**
 - La plupart des représentants des assurés regrettent que les bénéficiaires aient à faire l'avance de la subvention et ne soient plus autorisés à ne payer que la prime nette de subventions.
 - **Contrôles**
 - Les assureurs et les instances de contrôle font part du nombre important de paramètres associés à la souscription, ce qui est facteur de complexité.

4.7.2.3 Grandes cultures et légumes d'industrie

La possibilité de différencier les cultures irriguées des cultures non irriguées pourrait permettre de mieux mobiliser les irrigants, car assurer les cultures irriguées contre la sécheresse donne le sentiment de « payer pour rien ». Ce sentiment incite à se contenter d'assurances Grêle ou à restreindre l'assurance Récolte aux productions contractualisées, quand les coopératives le demandent (semences, légumes d'industrie), quitte à se passer des subventions. Une solution intermédiaire serait de faire de ces cultures irriguées un groupe spécifique de culture, avec deux contraintes qui sont le respect du taux de couverture et l'impact des arrêtés préfectoraux d'interdictions d'irriguer.

4.7.2.4 Viticulture

Un souhait émis par les professionnels est de se rapprocher du rendement agronomique qui pourrait se substituer au rendement plafonné de la plupart des surfaces pour le calcul de la moyenne olympique. Par ailleurs, certains viticulteurs font des petits rendements volontairement dans un souci de qualité ou suite à des conditions défavorables de ces dernières années. D'autres sont polysinistrés ; les références historiques sont basses et donc peu attractives car très éloignées des potentiels et amenant des compensations faibles en cas de sinistres.

Un 2^{ème} axe d'amélioration vise à harmoniser les différentes réglementations auxquelles est soumis le secteur :

- Sur les surfaces : cohérence avec le cadastre viticole ;

- Sur les rendements :
 - Intégration des VCI (Volumes Complémentaires de Récolte) dans le calcul de la référence ;
 - Calcul, voire indemnisation, sur la base de la DOR (Déclaration Obligatoire de Récoltes), sans besoin d'expertise de terrain.
- Sur les prix :
 - Création d'une 4^{ième} tranche intermédiaire entre les seuils à 6000 et 11 000 euros, ou au-delà à 30 000 euros, dans le cadre des travaux engagés sur la révision du barème applicable à l'assurance récolte ;
 - Utilisation des références calculées par les Chambres d'Agriculture lorsqu'il n'y a pas de référence dans le barème.

Le sentiment des professionnels est que les efforts de prévention, essentiellement la lutte antigel, ne sont que peu pris en compte dans la tarification. Un autre besoin auquel ne peut répondre l'assurance est la préservation des positions commerciales, qui passe par la constitution de stocks sous forme de VCI ou de DEP. La fiscalité des vins est signalée comme étant un frein à l'accroissement de ces stocks.

4.7.2.5 Arboriculture

Avec 2,7 % des surfaces couvertes, sans développement notable depuis 10 ans, et un taux de prime moyen de 13 % avant subvention, l'assurance climatique en arboriculture semble être dans une impasse. Les multiples concertations, notamment le GT Fruits et légumes, n'ont pas permis de débloquer la situation. La couverture est jugée décevante, tant par les producteurs qui jugent les primes élevées que par les assureurs, qui mettent en avant une sinistralité chronique. La prise en compte des pertes de qualité est au centre des débats, l'aspect visuel restant une des clés d'une bonne valorisation. Par ailleurs, à l'image de la viticulture, la prévention avec des filets et des dispositifs antigel semble aussi mal prise en compte dans la tarification.

Les producteurs attendent une plus forte implication des pouvoirs publics qui inciterait les assureurs à s'engager pour améliorer et proposer des offres. La prise en charge partielle de la réassurance ou une mutualisation des risques avec d'autres filières apparaissent aux représentants des arboriculteurs comme des pistes de travail qui permettraient de réduire le risque pour les assureurs avec l'espoir de voir les tarifs baisser pour les producteurs. L'accord des autres filières semble toutefois peu probable.

On peut se poser la question de savoir si les attentes liées à une arboriculture moderne peuvent trouver une réponse avec l'offre actuelle : la production concentre des risques sur des petites zones géographiques, avec des phénomènes d'alternance ou de sensibilité des variétés, des facteurs de qualité complexes, etc. Apprécier ses différents aspects suppose des expertises coûteuses par des experts formés, ce qui se rapproche des évaluations sur-mesure des risques industriels. De plus, une partie des acteurs ont accumulé au fil des ans des rancœurs et des suspicions parfois ancrées. De toute évidence, une nouvelle solution semble nécessaire. Celle-ci passerait probablement par une remise à plat complète avec redéfinition des besoins techniques, économiques et financiers et assortie d'une analyse des différentes solutions possibles, assurantielles ou non.

4.7.2.6 Elevage – Prairies

L'offre Prairies est sujette à beaucoup de rumeurs sur le terrain, tandis que la fiabilité technique de l'indice n'apparaît pas acquise aux exploitants. Sont par exemple citées une identification insuffisante des zones inondées ou encore l'influence d'expositions différentes d'un versant à un autre. Par ailleurs, les offres proposées ne semblent pas prendre suffisamment en compte la qualité des parcelles et les pratiques de fauches.

Ces critiques ne sont pas précisément étayées, mais entachent la réputation de cette assurance. L'enjeu est également financier, et, d'une certaine manière, « culturel ». L'attachement au Fonds des

Calamités est fort, et sa mobilisation est une activité importante et visible des OPA. Même si elles sont jugées insuffisantes, les indemnités versées par le régime des Calamités sont perçues comme gratuites car financée par une taxe sur les contrats d'assurance des agriculteurs, invisible et donc indolore et par un abondement du budget de l'Etat. Le passage à une assurance payante à l'intérêt incertain n'est donc pas évident et suppose la mobilisation forte des différents prescripteurs. Par ailleurs, cette assurance Prairie ne pourra pas s'appuyer sur l'assurance Grêle, comme cela a été le cas pour les grandes cultures. Enfin, ce risque présente un caractère systémique particulièrement fort, d'où une réticence des assureurs, ce qui supposerait de se résoudre à une diffusion lente sur 10 à 15 ans ou une nouvelle articulation entre le régime des calamités et l'assurance prairie, moins défavorable à l'essor de cette dernière.

Tableau 28: Synthèse des 5 filières

	Vulnérabilités Risques climatiques	Pénétration et attrait pour Ass. Récoltes	Alternatives - Prévention	Réputation Faisabilité technique et réglementaire des aménagement
Grandes cultures	Moyenne sur les risques climatiques Volatilité des prix affirmée, conjoncture morose ces dernières années	30% Faible progression	Limitées aux choix des itinéraires techniques Irrigation DEP – ex DPA	Attention prioritaire sur les prix malgré les accidents climatiques récents Demande d'application du règlement Omnibus, sans certitude de pouvoir convaincre les non assurés
Légumes (plein champ, <> sous abris, maraichage)	Hétérogène selon les produits, leur sensibilité (qualité notamment) et la durée du cycle végétatif	24% Hétérogène selon les produits Très faible en maraichage	Limitées à l'irrigation pour le légume de plein champ Contractualisation assortie parfois d'une garantie de produit brut	Proche des grandes cultures par certains aspects Diversité du poids et de la nature des légumes dans les assolements
Viticulture	Moyenne à forte Maîtrise des prix très variable selon le positionnement qualitatif Enjeux forts sur le maintien des positions commerciales	26, en progression régulière (1-2% par an) Rendement de référence limité par une succession de mauvaises années (gel, coulure, ..) d'où des faibles rendements et par les prix de références en AOP qualitatives	Faibles mais en développement (tour antigel) Gestion des stocks – VCI Possibilité de constituer une partie de la DEP sous forme de stock	Spécificités de terroir et de positionnement qualité marqués Demande d'application du règlement Omnibus, sans certitude de pouvoir convaincre les non assurés Hétérogénéité difficile à apprécier Complémentarités Assurance – stock à mieux explorer
Fruits	Forte Compensation Rendement/Prix à l'échelle européenne	2,7% Offre assurantielle restreinte Appétence très limitée par le coût et la mise en place des équipements de prévention	Prévention anti-grêle, gel et irrigation largement répandues et encouragées depuis début 2000 Assurance gel/grêle, le cas échéant dans le cadre des programmes opérationnels	L'assurance Récolte est-elle encore une solution d'avenir vu l'absence de dynamique et les insatisfactions accumulées depuis 10 ans ?
Elevages herbagers	Forte pour la sécheresse Incertitude accrue et assez	0,9% Prévention via le maïs fourrage Peu d'habitude de l'assurance et fort	Stocks de précaution Conduite d'élevage	Ass. Prairies expérimentale, dont la fiabilité technique reste à démontrer pour convaincre

	nouvelle (lait) sur les prix	besoin d'éducation au risque	Régime des calamités	Pilotage collectif du risque depuis les années 60
--	------------------------------	------------------------------	----------------------	---

Ce diagnostic permet de définir des enjeux prioritaires par filière et de déterminer les activités qui structurent la méthode d'évaluation pour chaque filière.

Tableau 29: Priorités

	Enjeux prioritaires pour les bénéficiaires	Aménagements exprimés par les acteurs privés
Transverse	Ambitions à donner à l'assurance Moyens à y allouer Mesures connexes à la reconnaissance en Calamités	Tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de mobiliser une « boîte à outils » Débat sur - les régulations des prix, la gestion contracycliques des budgets PAC - la place de l'assurance Récolte et de la solidarité - l'origine des financements (pilier I ou II) - la possibilité de compléter ces financements en cas de développement
	Visibilité des modalités	Engagement sur 3 ans du niveau de soutien et des principales modalités (cf. cahiers des charges 2016-20)
	Lisibilité des offres	Mise en avant d'un contrat Socle avec des paramètres simplifiés Etudes d'impact des modalités en amont des décisions Promotion d'un contrat Socle
	Confiance et transparence	Transparence sur les tarifs et sur les résultats techniques (S/P)
Grandes cultures	Amélioration et amplification de la dynamique Tarifs et autres modalités de l'assurance Gestion du risque prix Synergies entre outils	Franchise à 20% Subvention à 70% Transparence sur les tarifs Mobilisation des disponibilités du budget FEADER
Légumes	Légumes d'industrie = Grandes cultures avec meilleure prise en compte de la qualité	
	Maraichage	Adaptation de l'offre tout en reconnaissant les difficultés techniques du fait de la multiplicité des productions
Viticulture	Connaissance de l'offre, capacité à payer et autres freins de souscription Prix et rendement de référence	Rendement de référence Barème de prix Lisibilité de l'offre pour pouvoir en faire la promotion Possibilité d'ajuster les paramètres

Fruits	Assurabilité du risque à démontrer Stratégies de gestion des risques construites en alternatives à l'assurance Possibilités de relance de l'assurance Récolte	Mutualisation du risque Fruits avec les autres filières ou avec une intervention publique complémentaire Réexamen du dispositif
Elevages herbagers	Fiabilité et pertinence d'une réponse assurantielle Evaluation du risque, capacité à faire face avec des solutions techniques et efficacité des solutions Promotion d'une gestion individualisée du risque	Transparence sur la fiabilité technique Ajustement des offres Promotion et éducation à la gestion des risques
Pour toutes	Capacité et moyens pour dynamiser le marché et la souscription	Dynamique du marché Interviews des acteurs Connaissance, appétence de l'assurance et des autres solutions Recommandations finales

4.7.3 Jugement

L'appropriation de l'assurance Récolte et du dispositif d'aide associé est, pour les représentants des parties prenantes, forte. Elle est plus intuitive pour les agriculteurs : ceux qui en bénéficient y sont attachés, tandis que ceux qui en sont plus loin conviennent que l'assurance est devenue une solution incontournable pour gérer les impacts d'un risque toujours plus présent.

L'architecture posée par le rapport Babusiaux est donc bien acquise. L'enjeu est donc de voir comment élargir le portefeuille actuel et, plus généralement, comment mieux sécuriser les exploitations agricoles. Pour au moins un quart d'entre-elles, l'assurance Récolte n'est pas nécessaire, car elles arrivent à gérer leur exposition aux aléas par d'autres moyens. Pour d'autres, elle est insuffisante pour stabiliser les résultats du fait de l'impact de certains risques, au premier titre duquel le prix.

Il convient de distinguer quatre catégories d'agriculteurs :

1. Des agriculteurs, économiquement dynamiques, plutôt en bonne santé et spécialisés et pour qui l'assurance Récolte est un outil important pour sécuriser leur développement et leurs engagements financiers
2. Des agriculteurs en bonne santé, qui limitent, gèrent et assument leurs risques, sans avoir besoin de s'assurer, sans doute grâce à la diversification des activités avec une exposition moyenne.
3. Des agriculteurs qui s'assurent parce qu'ils sont en situation fragile, mais sans en tirer un bénéfice suffisant
4. Des agriculteurs qui ne s'assurent pas malgré une situation financière fragile, cette décision relevant d'une impossibilité financière réelle ou supposée.

Renforcer l'attractivité de la mesure en réduisant son coût ne peut pas être le seul horizon de réflexion. Face à la complexité du produit, à la difficulté de mettre en avant son intérêt dans tous les cas de figure, un consensus se dégage pour demander de la visibilité, de la lisibilité et plus de confiance donc sans doute de transparence. Ces exigences sont plus fortes pour l'arboriculture et l'élevage.

Enfin, au regard de l'expérience de ces dernières années, il faut sans doute éviter de se précipiter et bien mesurer en amont les impacts des orientations retenues.

4.8 QE 8 Dans quelle mesure les interventions du PNGRAT ont-elles soutenu la prévention et la gestion des risques agricoles ?

Compréhension de la question

Le RDR donne à la mesure 17 l'objectif « d'aider les agriculteurs à faire face aux risques les plus courants qui les menacent ». La mobilisation de la mesure 17 dans le PNGRAT entend contribuer à la construction d'une stratégie de gestion des risques plus diversifiée. Les instruments proposés répondent uniquement aux risques affectant la production : les risques climatiques d'une part, et les risques sanitaires et environnementaux d'autre part.

L'objectif de la mesure 17.1 d'assurance culture, animaux et végétaux est de contribuer à la gestion des risques en abaissant le coût de l'assurance climatique pour les exploitants agricoles, ce qui devrait accroître le nombre d'exploitations et d'hectares assurés face aux risques climatiques.

La mesure 17.2 de soutien au FMSE a, elle, pour objectif de favoriser la création et le fonctionnement d'un fonds de mutualisation géré par la profession agricole, en couvrant une partie des coûts de création et des coûts d'indemnisation des producteurs soumis à des risques sanitaires et environnementaux définis dans la réglementation européenne et le Code rural.

La question évaluative invite donc à mesurer l'efficacité du PNGRAT vis-à-vis de son objectif premier qui est de soutenir la prévention et la gestion des risques. Il s'agit donc d'estimer :

- En quoi la mesure contribue à améliorer l'accès à des mécanismes de gestion des risques ?
- En quoi elle favorise une stratégie globale de gestion des risques ?
- En quoi elle améliore la prévention des risques ?

Méthode

Pour l'assurance récolte, la question évaluative est déjà traitée dans la QE5. Les résultats de cette question sont repris au niveau des jugements. Des analyses spécifiques sont ici conduites sur le FMSE. L'analyse est conduite en trois temps, en analysant (1) le déploiement du FMSE, (2) le rôle des sous-mesures dans une stratégie de gestion des risques et (3) la contribution à la prévention des risques. Le jugement regroupe l'ensemble des conclusions pour analyser les rôles conjoints des deux mesures.

Critères, indicateurs et sources :

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
8.1. La participation des exploitations à des systèmes de prévention et de gestion des risques s'est-elle accrue ? (Question 7.1 des TdR)	Indicateur commun de résultat	% d'exploitations participant à des mécanismes de gestion des risques	Bilan d'activités FMSE
	Indicateurs additionnels	Dynamique du nombre d'agriculteurs affiliés au FMSE (section commune) Comparaison aux dispositifs de gestion des risques sanitaires et environnementaux existants avant Nombre de sections spécialisées et type de secteurs couverts Nombre d'agriculteurs affiliés aux sections spécialisées (/ nombre total d'agriculteurs et / nombre total d'agriculteurs concernés par ces sections spécialisées)	Rapports FMSE / Recensement actualisé Agreste

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
8.2. le FMSE contribue-t-il à la gestion des risques sanitaires et environnementaux ?	Indicateurs additionnels	Nombre total de programmes d'indemnisation, dont nombre de programmes qui ont fait l'objet d'un cofinancement FEADER Montant total d'indemnisation obtenu par programme et Montant moyen par exploitant et programme	Rapports FMSE
	Information qualitative	Type de risques dans les programmes d'indemnisation pris en charge par rapport à ceux qui pèsent sur les secteurs couverts (indicateur contexte) Type de coûts pris en charge par rapport à ceux causés par les risques sanitaires	Rapport FMSE et entretiens avec 5 responsables de section
	Information qualitative	Nombre et type de déterminants adaptés qui conduisent les sections à présenter ou non des programmes, le FMSE à les accepter ou non Critères d'acceptation fixés en amont par le Ministère	Entretiens avec 5 responsables section et FMSE
8.3. Les mesures du PNGRAT (le FMSE et l'assurance récolte) contribuent-elles à la prévention des risques pesant sur les exploitations agricoles ?	Information qualitative	Avis des acteurs techniques sur le nombre de programmes d'indemnisation favorisant le déploiement et la bonne articulation des mesures de prévention	Étude programmes d'indemnisation et entretiens Existence de démarches de prévention relatives aux risques climatiques mises en œuvre au sein des exploitations agricoles ou en lien avec leurs organisations
		Avis des acteurs sur le rôle du FMSE sur le déploiement efficace des mesures de prévention : comparaison avant/après Contribution des mesures assurance récolte à la prévention des risques	Interviews des acteurs Enquêtes auprès des agriculteurs
8.4. Les mesures du PNGRAT contribuent-elles à la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion des risques au sein des exploitations agricoles ?	Information qualitative	Contribution des mesures à la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion des risques sur les exploitations agricoles Complémentarité des autres mesures de gestion des risques mobilisées par les bénéficiaires	Existence de plans formalisés de GRA mis en œuvre au sein des exploitations agricoles ou en lien avec leurs organisations Interviews des acteurs Enquêtes auprès des agriculteurs
	Indicateur additionnel	Identifier les secteurs /types d'exploitations agricoles (taille) étant couverts par les deux dispositifs (existence d'une section FMSE, et contrat d'assurance récolte)	Croisement de l'analyse assurance récolte et des interventions FMSE

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
	Information qualitative	Analyse de ce qu'apporte aujourd'hui l'accès au FMSE comparé aux dispositifs existant précédemment	Entretiens
8.5. les mesures du PNGRAT s'articulent-elles de manière cohérente avec les autres dispositifs de gestion des risques pour une bonne couverture des risques ?	Information qualitative + quantitative	Cohérence du PNGRAT avec les autres dispositifs de gestion des risques : - Identification des dispositifs - Analyse des effets de synergie - Analyse des effets contradictoires - Mise en œuvre des mesures de prévention : irrigation, filets paragrêles, etc. - Nombre d'agriculteurs et montant DPA	Valorisation des résultats QE 5 Entretiens nationaux et en départements Enquête structure

4.8.1 Critère 8.1 : la participation des exploitations à des systèmes de prévention et de gestion des risques s'est-elle accrue ?

4.8.1.1 L'ensemble des exploitants affiliés au FMSE

La création du FMSE et l'obligation réglementaire d'affiliation pour les exploitants métropolitains ont pour résultat un taux de participation des exploitants très élevé à un système de gestion des risques sanitaires et environnementaux. L'ensemble des exploitants agricoles est soumis à l'obligation d'affiliation à un fonds de mutualisation par décret en Conseil d'État (2011-2089 du 30 décembre 2011) à compter du 1^{er} janvier 2013. Chaque exploitant métropolitain cotisant à la MSA est affilié au FMSE et verse à ce titre une cotisation prélevée par la MSA et reversée au FMSE.

Le **taux de levée de cotisation est très élevé : il est d'environ 90 %** (voir tableau ci-dessous). Les 10 % manquants correspondent à des exploitations en difficulté financière ne pouvant pas payer les charges MSA. Ainsi, en 2017, sur les 508 704 cotisations appelées, **464 593 ont été versées, ce qui correspond au nombre d'affiliés effectif**. Le versement de la cotisation est une condition d'accès aux indemnités du FMSE. Dans certains cas, il a été accepté que les entreprises agricoles n'ayant pas payé au moment de l'appel à cotisation de la MSA puissent le faire ultérieurement.

Tableau 30 : Nombre d'affiliés à la section commune

Section		2013	2014	2015	2016	2017
Commune	Cotisations appelées	515 509	535 342	525 879	526 822	508 704
	Cotisations versées	482 366	489 654	471 244	461 996	464 593
	%	94 %	91 %	90 %	88 %	91 %

Source : Données MSA

4.8.1.2 Une très nette amélioration de l'accès à des systèmes de prévention et de gestion des risques sanitaires et environnementaux

Pour analyser en quoi la mesure améliore l'accès des exploitants à des systèmes de prévention et de gestion des risques, il convient de comparer la situation actuelle à celle de la période précédente.

Le FMSE est récent, son premier agrément datant de 2013. Cependant, avant sa création, **des caisses de solidarité financées par la profession agricole (dans le respect du code rural) contribuaient au financement de plans sanitaires et appliquaient des principes de mutualisation des risques :**

- Le secteur le plus organisé était celui des Ruminants : dans ce secteur, des caisses de secours départementales ont été créées et restent actives jusqu'à ce jour et indemnisent les éleveurs de ruminants pour des problématiques sanitaires locales sur décision des GDS. Au niveau national, la fédération des GDS a créé le FMGDS, qui avait pour vocation de mutualiser, sur une base nationale, des risques touchant plusieurs départements. La création du FMSE a rendu moins pertinente l'action du FMGDS. Ce fonds continue d'exister, sans toutefois lever de cotisations. Il n'a pas demandé à être agréé comme un fonds mutuel car, après des débats internes, il a été jugé plus pertinent par les éleveurs d'intégrer le FMSE et ce pour plusieurs raisons (comme la réduction des charges de gestion, la mutualisation entre secteurs, etc.). Le FMGDS sert de fonds d'intervention pour indemniser des maladies non indemnisées par le FMSE. Il fonctionne sur décisions de la Fédération des GDS.
- Dans le secteur Fruits, une caisse avait été créée par la FNPF pour financer les plans Sharka. Elles ont connu de fortes difficultés pour lever des cotisations et seuls les producteurs de fruits à noyau y cotisaient. Des caisses existaient également dans le secteur des plants de pommes de terre, des légumes, du maïs, etc. **Ces caisses faisaient face à plusieurs limites : elles mutualisaient les risques sur une base restreinte en restant propre à chaque secteur, voire sous-secteur, et elles ne levaient pas de fonds publics.**

Il existait par ailleurs des aides financées par l'État pour les dangers sanitaires de catégorie 1 et des aides de FranceAgriMer. Les aides des calamités agricoles ont pu intervenir de manière concomitante pour indemniser les conséquences d'un événement climatique dans des exploitations ayant également subi un risque sanitaire, sachant que les accidents climatiques peuvent favoriser certains risques sanitaires par exemple dans le cas du Cynips du châtaignier). Les programmes calamités agricoles n'intervenaient que sur la part des pertes causées par les accidents climatiques.

On peut conclure que **la mesure 17.2 soutenant la création et le fonctionnement du FMSE a grandement accru la participation des exploitations à un mécanisme de gestion des risques sanitaires et environnementaux en comparaison de la période précédente où seuls des exploitants de certains secteurs étaient impliqués dans des caisses de solidarité. Elle a permis une mutualisation des risques entre les secteurs. Elle a favorisé l'harmonisation, entre secteurs et entre départements, des règles d'élaboration des programmes d'indemnisation et d'intervention des fonds publics en cas de risque sanitaire ou environnemental.**

4.8.1.3 Une création régulière de sections spécialisées, élargissant les secteurs d'intervention du FMSE

Conformément au Code rural, **le FMSE est structuré en une section commune et des sections spécialisées.** La section commune couvre les indemnisations des risques environnementaux et des risques sanitaires éligibles, uniquement s'ils concernent plusieurs secteurs. Elle participe au financement des programmes d'indemnisation des sections spécialisées et peut leur concéder une avance de trésorerie. Les sections spécialisées couvrent les indemnisations des risques sanitaires spécifiques à un secteur.

L'adhésion au fonds étant obligatoire, c'est la création régulière de nouvelles sections qui est un indicateur de la pertinence du fonds pour les exploitants agricoles. Ainsi, **en 2018, 11 sections spécialisées ont été créées** (voir tableau ci-dessous). Une réflexion sur la création d'une section est en cours dans les secteurs oléicole, plantes aromatiques et médicinales (PAM), apicole et équin, ainsi que pour les filières des DOM.

Tableau 31 : Création des sections et mode de mobilisation des cotisations

	Année de création	Type de cotisation	Organisme collecteur	Programmes d'indemnisation montés de 2013 à 2018
Commune	2013	Obligatoire	MSA	Oui
Porcs	2013	Volontaire	Abattoirs	Oui
Plants de pommes de terre	2013	Obligatoire	Levée en cas de sinistre par les Organisations de producteurs	Non
Fruits	2014	Obligatoire	MSA	Oui
Légumes frais	2014	Obligatoire	MSA	Oui
Légumes transformés	2014	Volontaire		Non
Betteraves sucrières	2014	Dotation interprofessionnelle et volontaire en fonction des besoins	AIBS	Non
Ruminants	2015	Volontaire	GDS	Oui
Pépinières	2015	Obligatoire	MSA	Oui
Aviculture	2016	Obligatoire	MSA	Oui
Pommes de terre	2016	Volontaires	UNPT et CNIPT	Oui
Viticulture	2017	Obligatoire	MSA	Oui

En grisé les sections dites « inactives », c'est-à-dire qui n'ont pas présenté de programmes d'indemnisation à ce jour
Source : FMSE

Les secteurs, qui aujourd'hui sont contributeurs du fonds, mais encore peu actifs au sein du FMSE, sont le secteur Céréales et oléoprotéagineux, ainsi que de petits secteurs souvent en cours de réflexion sur l'utilité de créer une section (oléiculture, apiculture, PAM, équin, etc.).

Les **sections présentent des tailles variées et des bases de mutualisation différentes** : certaines portent sur des sous-secteurs de taille très réduite (la section Pommes de terre par exemple) alors que d'autres ont une base plus large, comme la section Ruminants qui regroupe l'ensemble des ruminants (bovins lait, viande, ovins, caprins). Les sections constituées sur des sous-secteurs ont des capacités d'action inférieures, du fait de leur base de mutualisation plus restreinte.

Chaque section se dote de ses propres règles d'adhésion et de levée des cotisations : **6 sections spécialisées ont opté pour une cotisation obligatoire** qui permet de garantir la mutualisation des risques sur l'ensemble des exploitations du secteur et de couvrir tous les secteurs. **Les 5 autres ont opté pour des cotisations volontaires**, mais avec **un niveau très satisfaisant de réponse à appel des cotisations**. C'est le cas des sections Porcs et Ruminants. Les représentants de cette dernière expliquent que l'approche d'une cotisation volontaire favorise l'acceptation par les éleveurs de la cotisation, mais également leur implication. À l'inverse, dans la section Fruits, les élus expliquent qu'opter pour une cotisation obligatoire a été une nécessité pour élargir la base de mutualisation sur un secteur qui connaît de fortes pressions sanitaires et qui reste de taille limitée.

4.8.1.4 Un nombre élevé d'agriculteurs affiliés aux sections spécialisées

Dans les sections où des cotisations obligatoires sont levées, toutes les exploitations productrices (à titre principal ou secondaire) sont couvertes et cotisent, en dehors des exploitations en fortes difficultés financières, qui ne sont plus en capacité de payer leurs charges MSA. Cependant, le dispositif de la section commune s'applique (sauf dans le cas de la section Ruminants qui exige depuis fin 2018 deux ans d'affiliation pour être indemnisable) : ces exploitations sont couvertes si elles s'acquittent de leur cotisation à la section spécialisée avant de bénéficier d'une indemnisation. Dans les autres

sections « actives » (c'est-à-dire qui présentent des programmes) ayant une cotisation volontaire, le taux de levée des cotisations est élevé jusqu'à ce jour, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 32 : Nombre d'affiliés aux sections spécialisées

Sections*		2013	2014	2015	2016	2017
Fruits	Cotisations appelées	48 253	48 253	45 201	45 115	42 944
	Cotisations versées	44 706	44 706	42 176	42 148	40 400
	%	93 %	93 %	93 %	93 %	94 %
Légumes frais	Cotisations appelées			33 690	35 057	34 500
	Cotisations versées			30 929	32 509	32 176
	%			92 %	93 %	93 %
Pépinières horticoles	Cotisations appelées			7 949	7 949	7 638
	Cotisations versées			7 057	7 057	7 134
	%			89 %	89 %	93 %
Volailles	Cotisations appelées			30 156	30 156	29 829
	Cotisations versées			26 956	26 956	28 274
	%			89 %	89 %	95 %
Viticulture	Cotisations appelées					108 023
	Cotisations versées					99 830
	%					92 %
Ruminants	Cotisants potentiels					205 100 (1)
	Cotisants volontaires			221 691	203 690	200 569 (2)
	%					98 %

*Concernant la section Porcs, le FMSE ne dispose pas de données par élevage, car la cotisation est prélevée au porc abattu. Idem pour les pommes de terre dont la cotisation est fonction du tonnage de pommes de terre vendues.

Source : Données MSA ; (2) FMSE ; (1) GDS, les données Agreste donnent un chiffre à 220 556 élevages en 2010 en considérant les Otex concernées, les chiffres paraissent cohérents.

4.8.1.5 Des montants des cotisations relativement faibles

Selon les entretiens avec les élus des sections, les montants des cotisations sont définis en tenant compte :

- du niveau des risques ;
- des estimations du coût budgétaire des indemnisations lorsque cela est possible (Fruits pour la Sharka, Ruminants, etc.) ;
- de l'acceptabilité du niveau de la cotisation par les exploitants.

Le tableau suivant recense les montants des cotisations par section en 2018. Afin de constituer un fonds initial et pendant une année, certaines sections comme la section Ruminants et la section Fruits ont collecté des cotisations exceptionnelles.

Tableau 33 : Montant des affiliations par section en 2018 (hors contributions exceptionnelles)

Section	Montant de l'affiliation
Commune	20 €/exploitant affilié MSA et par an
Porcs	0,01 €/porcin abattu
Plants de pommes de terre	45 €/ha si programme mis en place
Fruits	60 €/exploitant en production principale et par an 35 €/exploitant en production secondaire et par an 10 €/exploitant cotisant solidaire et par an
Légumes frais	25 €/exploitant en production principale et secondaire et par an 10 €/exploitant cotisant solidaire et par an
Légumes transformés	Inactive, levée selon les besoins
Betteraves sucrières	Inactive, levée selon les besoins
Ruminants	0,1 €/ruminant

	soit pour les Otex spécialisées Bovin Lait 13 € et viande 18 €/an (1) 0,02 €/ovine, caprine, camélidé soit pour l'Otex spécialisée 12 €/an
Pépinières	50 € par exploitation et par an
Aviculture	24 €/exploitant en production principale et par an 16 €/exploitant en production secondaire et par an 10 €/exploitant cotisant solidaire et par an
Pommes de terre	0,02 €/tonne et par an
Viticulture	5 €/exploitant et par an

Estimation à partir de la taille moyenne des troupeaux des Otex spécialisées des troupeaux, données RICA 2016

Source : Auteurs à partir de données FMSE

Les montants des affiliations de chaque section peuvent être jugés comme très modestes et ne constituant pas un frein à l'accès au FMSE (ce point est approfondi dans la QE9). La grande force du FMSE est de s'appuyer sur une réglementation qui impose l'affiliation au FMSE, ce qui permet une mutualisation large des risques et abaisse le coût par exploitation des cotisations.

4.8.1.6 Peu de facteurs freinant la participation au FMSE

L'affiliation des exploitations au FMSE, ou plus précisément à la section commune, étant obligatoire à compter de janvier 2013, les facteurs qui freinent l'affiliation sont : dans les DOM, l'inexistence d'un fonds de mutualisation actif et, en métropole, la santé financière des exploitations.

On peut approfondir cette réflexion et considérer que l'affiliation seule ne permet pas aux exploitants de bénéficier des indemnités du FMSE en cas de risques propres à leur secteur. Il est alors nécessaire qu'ils structurent une section. Se pose alors la question des facteurs qui favorisent/freinent l'émergence des sections. Les entretiens avec les élus et la direction du FMSE ont permis de dégager plusieurs facteurs favorables :

1/ L'existence d'une pression sanitaire entrant dans la liste d'intervention du FMSE ou des menaces identifiées sur l'avenir :

- dans les secteurs des fruits : il existait des foyers de sharka avant la création du FMSE et l'État avait annoncé qu'il ne pourrait plus financer les plans d'intervention ; la section commune a fait une avance de trésorerie pour que la section démarre rapidement (voir encadré 1) ;
- dans le secteur des ruminants : il existait un précédent de crises sanitaires, des foyers de tuberculose, et la menace de la FCO, etc. ;
- dans le secteur avicole : pendant plusieurs années, les conséquences des risques sanitaires étaient gérées en interne dans la filière ; la filière est très intégrée et les producteurs produisent sur commande de groupes agroindustriels qui ont supporté une partie des pertes des agriculteurs en cas d'aléas sanitaires. C'est l'émergence de l'influenza aviaire qui n'a pas pu être gérée sous cette forme, étant donné son importance. Cette pression très généralisée a poussé les aviculteurs à créer une section ;
- 3 sections spécialisées sur 12 se sont créées par anticipation de risques à venir et n'ont pas été actives jusqu'à présent : la betterave sucrière, les plants de pommes de terre et les légumes transformés.

2/ L'existence d'une volonté professionnelle avec un positionnement homogène sur le fait que la profession agricole doit se saisir de la problématique et ne pas attendre une intervention de l'État.

Le premier point explique pourquoi il n'existe pas de section Céréales et oléoprotéagineux, ce secteur n'étant pas à ce jour concerné par des maladies relevant des annexes 1 ou 2.

Les difficultés de montage des sections pour les filières où des risques existent sont *a contrario* :

- la petite taille de certains secteurs : la difficulté est alors de trouver une base de mutualisation suffisante, c'est par exemple le cas des secteurs Huile d'olive, Safran, Plantes à parfum et aromatiques ; pour le secteur Huile d'olive, les acteurs ont finalement opté pour la création

d'une section en anticipation du risque de propagation à la France de la bactérie *Xyllela Fastidiosa* et en cherchant à créer un fonds de base (la section est en cours de montage) ;

- la disparité des acteurs économiques des secteurs : c'est par exemple le cas des filières équine, qui ont un secteur élevage, un secteur plus sportif ou touristique, et un secteur loisir (qui ne sera pas soumis à cotisation alors qu'il peut propager le risque) ;
- la position des acteurs opposés sur la nécessité que les professionnels financent les programmes d'intervention : c'est par exemple le cas dans la filière apicole où une partie des acteurs argumentent que les pressions sanitaires subies par les apiculteurs sont la conséquence des pratiques d'autres secteurs et qu'ils n'ont pas à en supporter les coûts ;
- une certaine incompréhension sur le rôle de la section commune : certaines filières doivent encore comprendre que, pour les risques spécifiques à leur filière, une section doit être créée, la section commune ne prenant en charge que les risques transversaux.

4.8.2 Critère 8.2 : le FMSE contribue-t-il à la gestion des risques sanitaires et environnementaux ?

4.8.2.1 Une dynamique de déploiement des programmes d'indemnisation

Le **Tableau 34** montre que le **FMSE est un instrument mobilisé régulièrement et activement par la profession agricole** : depuis le démarrage du PNGRAT jusqu'à la fin 2018, **69 programmes d'indemnisation ont été présentés par le FMSE au Ministère, parmi lesquels seuls 4 % ont été jugés inéligibles et n'ont donc pas reçu de financement public.**

Sur les 69 programmes, les trois premiers ont été cofinancés par le FEAGA et l'État (dans le cadre du règlement (CE) 79/2009), les suivants l'ont été par le PNGRAT ou le FNGRA (aide d'Etat notifiée). **Le nombre de programmes et les budgets cofinancés par le FNGRA sont nettement plus élevés que ceux cofinancés par le FEADER : 71 % des 69 programmes du FMSE sont cofinancés par le FNGRA, car ils couvrent des risques causant moins de 30 % de pertes, et seuls 25 % sont cofinancés par le FEADER.** Une majorité de programmes a, en effet, pour objectif d'inciter et d'aider les exploitants à adopter des mesures de lutte précoce qui n'ont de sens que si elles sont appliquées dès les premières pertes, voire symptômes constatés (le FMSE indemnise les exploitants, à partir de 300 euros de dépenses indemnisables). Le FNGRA et le FEADER interviennent parfois sur un même risque lorsque certains producteurs ont subi plus de 30% de pertes alors que d'autres n'atteignent pas le seuil de 30%. Dans ce cas pour éviter tout risque de double financement, deux programmes distincts sont établis.

Sur financement du PNGRAT, fin décembre 2018, les programmes représentent un engagement public de 5,87 millions d'euros du FEADER et 18,09 millions d'euros du FNGRA. Ces engagements publics peuvent être supérieurs à la dépense publique réelle, qui est calculée une fois le programme clôturé, à partir des indemnités réelles versées par le FMSE aux exploitants. Rappelons également que la dépense publique effective ne représente que 65 % du coût du programme, 35 % étant apportés par les contributions professionnelles.

Tableau 34 : Nombre de programmes d'indemnisation par source de financement (fin décembre 2018) et montant de financement public validé

Financement	Nombre de programmes reçus	Nombre validé en CNGRA	Montant d'indemnisation publique validé FEADER	Montant d'indemnisation publique validé FNGRA
FEADER	17	15	5 870 008,86 €	
FNGRA	49	35		18 093 805,08 €
Inéligible	3			
Total	69	50	5 870 008,86 €	18 093 805,08 €

Source : MAA

Pour approfondir l'analyse, nous considérons la période sur laquelle les programmes ont été validés par le MAA et dont les paiements ont été clôturés par le FMSE (le FMSE a versé la totalité des indemnités aux exploitants agricoles). Ces programmes portent sur des sinistres qui ont eu lieu entre 2013 et 2016, et les programmes ont été clôturés au plus tard en 2017. Seuls ces programmes sont analysés ici puisque ce sont les seuls pour lesquels les données de nombre d'exploitants indemnisés et d'indemnisations moyennes sont valides. Le Tableau 35 montre :

- un déploiement progressif de l'activité du FMSE traduisant l'émergence des sections spécialisées : ainsi, 4 programmes ont porté sur des sinistres de 2013 et 20 programmes concernent l'année 2016 ;
- des montants de programmes d'indemnisation qui croissent d'année en année et atteignent 13,3 millions d'euros en 2016 ;
- un nombre d'exploitants indemnisés atteignant un total de 7 983 exploitants pour un montant total payé aux exploitants de 34,6 millions d'euros, dont 13 % sont financés par le FEADER.

Tableau 35 : Nombre de programmes d'indemnisation par an sur les années 2013 à 2016

Années du sinistre	2013	2014	2015	2016	Total
Nombre de programmes	4	10	20	20	54
Nombre de dossiers	444	518	4 415	2 606	7 983
Montant total €	4 179 209	6 030 814	11 092 307	13 337 095	34 639 426
Dont FEADER	28 484	406 047	1 058 008	2 955 334	4 447 873
Dont FEAGA/FNGRA	2 661 871				2 661 871
Dont FNGRA	-	3 502 435	6 126 153	3 806 480	13 435 068

Source : FMSE

Le graphique suivant illustre clairement que les sections, et donc les secteurs, mobilisent de manière très différente le FMSE. Les sections les plus actives en termes de budget consacré aux programmes d'indemnisation sont la section Fruits, suivie de la section Ruminants, et de la section commune. L'activité des sections est directement liée à l'importance des dangers sanitaires de catégorie 1 subis par les secteurs.

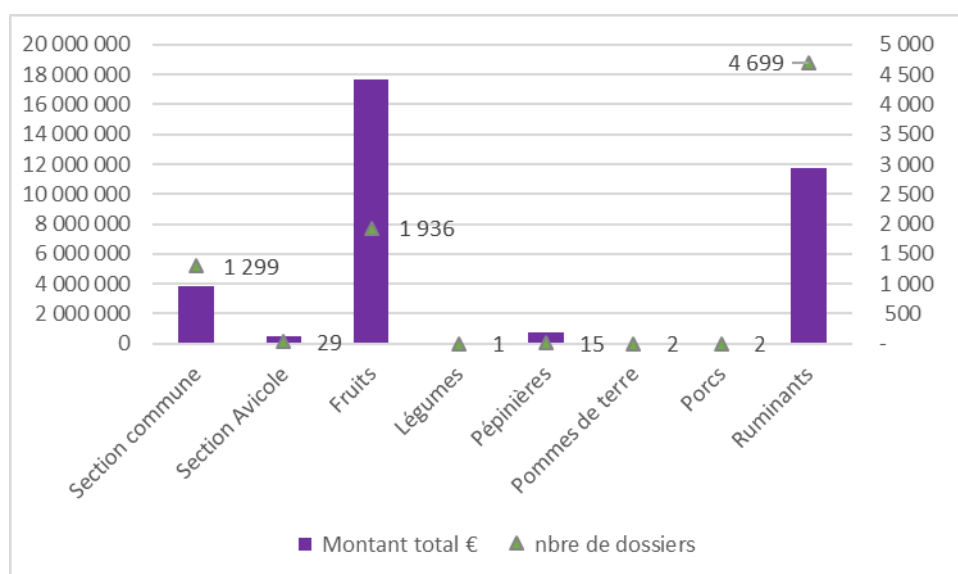


Figure 27 : Montant des programmes d'indemnisation et nombre d'indemnisés par section de 2013 à 2016

Source : Auteurs, données FMSE

4.8.2.2 Un rôle circonscrit dans la gestion des incidents environnementaux

Seuls deux programmes ont porté sur des indemnisations de risques environnementaux, soit 4 % des programmes acceptés sur la période 2013-2016. Le budget total des programmes « risques environnementaux » représente moins de 1 % des indemnités accordées sur cette période et concerne des pollutions au polychlorobiphényle (PCB). Compte tenu de la nature des risques indemnisés, ces programmes concernent chacun un unique exploitant et représentent par exploitation des budgets significatifs d'en moyenne 110 000 euros.

Ceci s'explique par la définition très circonscrite des risques environnementaux retenus dans le PNGRAT. Dans le RDR, les risques environnementaux sont définis comme « un épisode spécifique de pollution, contamination ou dégradation de la qualité de l'environnement qui est lié à un événement donné et qui est d'une portée géographique limitée, mais cette notion ne couvre pas les risques généraux pour l'environnement qui ne sont pas liés à un événement donné, tel que les changements climatiques ou la pollution atmosphérique » (art. 2, j)). Une définition plus restrictive a été retenue dans le Code rural. Les risques environnementaux couverts par le FMSE y sont définis comme les pollutions causées par des rejets accidentels industriels, des accidents routiers, des incendies. Par conséquent, l'occurrence de ces risques reste limitée, et les interventions du FMSE également.

Il est à noter que le FMSE indemnise les exploitants soumis à ces risques, mais prend également en charge les procédures juridiques à l'encontre des responsables de la pollution. Ceci décharge les agriculteurs de la lourdeur d'engager des procédures, et peut également créer une jurisprudence favorable à l'ensemble des agriculteurs.

Il existe d'autres types de risques environnementaux, notamment des pollutions des sols historiques (liées aux guerres, à des activités industrielles aujourd'hui disparues, etc.) qui n'entrent ainsi pas dans le cadre d'intervention du FMSE. Ces problématiques dépasseraient les capacités financières du FMSE, et on peut également considérer qu'elles relèvent d'une intervention publique.

Les indemnisations du FMSE sur les risques environnementaux restent très peu fréquentes compte tenu de la définition retenue dans le droit français de la notion « d'incident environnemental ». En revanche, pour les agriculteurs bénéficiaires, les indemnités sont de montant significatif et couvrent à hauteur de 100 % les coûts indemnisables.

4.8.2.3 Un rôle dans la gestion du risque sanitaire significatif mais dont l'importance varie selon les programmes d'indemnisation

Montage des programmes d'indemnisation : une bonne mobilisation du FMSE face aux risques sanitaires de catégorie 1, mais des marges d'amélioration sur les dangers de catégorie 2

Les entretiens et l'analyse du contenu des programmes d'indemnisation montrent qu'une fois levés les blocages éventuels à la constitution des sections, les programmes sont élaborés de manière quasi systématique lors de l'occurrence des dangers sanitaires de catégorie 1, mais de manière moins systématique pour les risques de catégorie 2. La mobilisation du FMSE dans ce cas est fonction de la détection des dangers sanitaires directement liés aux actions de surveillance en place mais aussi à la connaissance de l'existence du FMSE par les exploitants. Ainsi, les entretiens ont révélé des cas de non-mobilisation dans 2 sections, sur les 5 sections étudiées :

- Au sein de la section Pépinières : cette section regroupe des pépinières arboricoles et des horticulteurs. Les arboriculteurs sont directement suivis par les SRAL (DRAAF) et sont souvent en lien avec les organismes de surveillance sanitaire qui servent de relais au FMSE (les FREDON) ; la surveillance est donc efficace et les acteurs bien informés. En revanche, ce n'est pas le cas des horticulteurs : chaque horticulteur doit développer ses compétences pour

identifier les maladies et se rapprocher d'éventuels groupements de surveillance volontaire. Un travail d'information reste à faire à leur niveau pour faire connaître l'existence et le rôle du FMSE et les inciter à déclarer la survenue d'incidents sanitaires.

- Au sein de la section Fruits : malgré la surveillance financée par l'État sur les maladies de catégorie 1, certains producteurs peuvent se soustraire involontairement à la politique de surveillance et, en conséquence, aux actions de lutte. Ces agriculteurs, souvent déconnectés des organismes de représentation des agriculteurs, n'ont également pas connaissance du FMSE. Par exemple, la surveillance de la Sharka est déléguée au FREDON, mais ces derniers n'ont pas accès aux inventaires vergers ou aux déclarations PAC des exploitants, qui manquent par ailleurs de précision sur les vergers pour pouvoir identifier de manière exhaustive les vergers présents dans le territoire d'action. Les FREDON doivent donc faire de la prospection physique des territoires et ils considèrent qu'un petit nombre d'arboriculteurs ne sont pas détectés.

Notons, enfin, que la mobilisation du FMSE paraît meilleure sur les filières animales : compte tenu des risques pour la santé humaine, mais aussi de propagation, les secteurs Animaux font l'objet d'une surveillance et d'une intervention de l'État plus forte. Une base de données de suivi des ruminants a été mise en place et permet de connaître les mouvements quotidiens des animaux entre élevages et d'exercer une surveillance sur l'ensemble des élevages. De ce fait, le FMSE est un outil très connu dans les filières animales et activement mobilisé.

Ces cas montrent que l'efficacité du FMSE face à son objectif d'indemniser les risques de catégories 1 et 2 est donc très bonne mais que des limites existent lien avec :

- la surveillance : la surveillance est plus performante sur les dangers de catégorie 1, puisque sous la responsabilité de l'État, et moins bonne sur les dangers de catégorie 2 ;
- la bonne connaissance des exploitants de l'existence du FMSE : la connaissance de l'existence d'un mécanisme d'indemnisation devrait inciter les acteurs à se déclarer. Cette limite est connue des élus du FMSE. Le ministère et le FMSE conduisent des actions de communication pour faire connaître le fonds : il fait des présentations de ses actions dans les services déconcentrés de l'État, les GDS et les FREDON. Ces actions doivent être poursuivies et renforcées.
- **Les montants des indemnités et les coûts indemnisés : des niveaux d'indemnisation très variables selon les programmes d'indemnisation**
- Le tableau suivant présente, par type de programmes, les nombres de dossiers et les montants moyens d'indemnisation.

Tableau 36 : Analyse des programmes d'indemnisation par section et type de risques (pour les années de sinistre 2013 à 2016)

	Catégories*	Nombre de dossiers	Montant moyen / bénéficiaire en €	Montant total en €	Dont FNGRA en €	Dont FEADER en €	Dont FEAGA/FNGRA en €
Section avicole		29		465 852	302 804	-	
IAHP	1	29	16 064	465 852	302 804	-	
Section commune		1 299		3 844 608	1 698 426	143 675	656 074
Campagnol (lutte)	2	1 232	896	1 104 243	717 758	-	
Env. - PCB 91	X	2	110 520	221 039	-	143 675	
Méloidogyne	1	59	41 012	2 419 713	915 920	-	656 074
Xylella	1	6	16 602	99 613	64 748	-	
Section Fruits		1 936		17 647 267	7 346 478	2 081 590	2 005 797
Bactériose Kiwi	2	28	40 379	1 130 608	126 338	608 557	
Cynips du châtaigner	2	387	5 850	2 263 771	-	1 445 319	

<i>Enroulement CA</i>	2	325	4 588	1 491 015	870 055	-	98 012
<i>Feu bactérien</i>	2	6	25 502	153 010	71 742	27 714	
<i>Sharka</i>	1	1 190	10 596	12 608 864	6 278 342	-	1 907 785
Section Légumes		1		49 099	31 914	-	
<i>Méloidogyne</i>	2	1	49 099	49 099	31 914	-	
Section Pépinières		15		786 192	511 025	-	
<i>Feu bactérien</i>	2	2	15 796	31 592	20 535	-	
<i>Mal secco agrumes</i>	1	1	112 000	112 000	72 800	-	
<i>Phytoplasma mali</i>	2	3	1 120	3 361	2 184	-	
<i>Sharka pépinières</i>	1	8	79 309	634 475	412 408	-	
<i>Xanthomonas pépinières</i>	1	1	4 764	4 764	3 097	-	
Section Pommes de terre		2		98 409	4 882	56 492	
<i>Globodera PDT</i>	1	2	49 204	98 409	4 882	56 492	
Section Porcs		2		46 543	-	24 635	
<i>Brucellose</i>	1	2	23 272	46 543	-	24 635	
Section Ruminants		4 699		11 701 456	3 539 540	2 141 480	
<i>Campagnol (fourrage)</i>	2	448	13 543	6 067 118	-	2 038 921	
<i>FCO</i>	1	3 268	1 239	4 048 692	2 631 650	-	
<i>FCO Corse</i>	1	67	6 184	414 355	166 771	102 559	
<i>FCO ovins</i>	1	6	744	4 466	2 903	-	
<i>Fièvre charbonneuse</i>	1	8	8 765	70 119	45 577	-	
<i>Leucose bovine</i>	2	1	5 242	5 242	3 407	-	
<i>Tuberculose</i>	1	901	1 211	1 091 464	689 231	-	
Total général		7 983	4 339	34 639 426	13 435 068	4 447 873	2 661 871

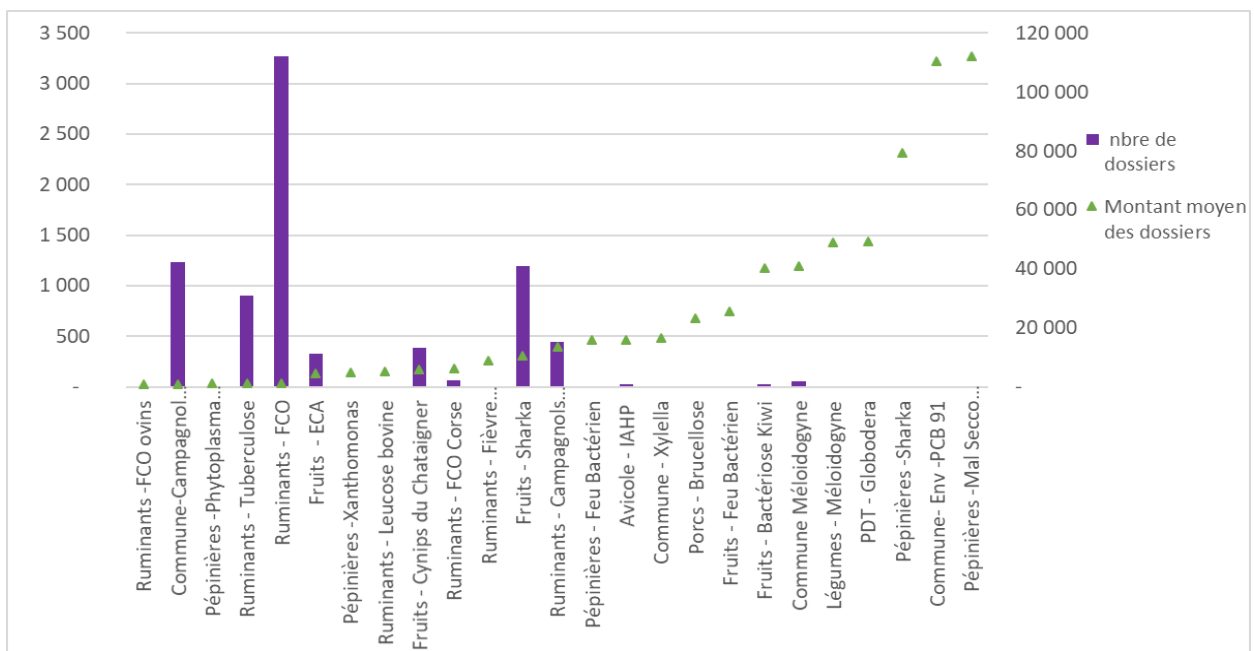
*catégories de dangers sanitaires selon l'arrêté du 15 décembre 2014 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégories pour les espèces végétales et l'arrêté du 29 juillet 2013 relatif à la définition des dangers sanitaires de première et deuxième catégories pour les espèces animales

Source : Auteurs à partir de données FMSE

Le graphique reprend ces données et illustre que **les programmes d'indemnisation sont de natures très différentes en termes de population indemnisée et de montant moyen des indemnisations par exploitant**. Certains programmes touchent plus de 1000 bénéficiaires pour des montants d'indemnisation moyens d'environ 1000 euros ou moins (comme le programme des mesures de lutte contre le campagnol terrestre ou la Tuberculose bovine). À l'inverse, certains programmes concernent un nombre très limité de bénéficiaires pour des montants significatifs par bénéficiaire (le programme Mal secco des pépinières, le programme Pépinière Sharka par exemple).

Figure 28 : Montant moyen des indemnisations (en €, axe de droite) et nombre de bénéficiaires par type de programmes d'indemnisation (axe de gauche) (années 2013 à 2016)

Source : Auteurs à partir de données FMSE



Ces écarts des montants moyens d'indemnisation sont liés aux caractéristiques des risques sanitaires traités (qui déterminent le nombre d'exploitations impactées et le montant des pertes), au type de programmes (financement des moyens de lutte, ou indemnisation de pertes) mais également à l'articulation de l'intervention du FMSE et de celle de l'État.

Le FMSE est, en effet, un nouvel instrument qui vient s'insérer dans une politique préexistante de gestion sanitaire étatique et professionnelle. Ainsi :

- pour les filières élevages :
 - pour les dangers sanitaires de catégorie 1, l'État est responsable et finance la politique de surveillance, mais également certaines mesures curatives selon des barèmes définis par arrêtés (article L 221-2 du Code rural). Le FMSE n'intervient alors qu'en complément des interventions de l'État avec une recherche de lignes de partage des interventions. Soulignons que le FMSE est une institution récente et que les risques sanitaires de catégorie 1 dans les secteurs Animaux nécessitent des budgets très élevés qui dépassaient les capacités du FMSE. Par exemple, dans le cas de la tuberculose, le FMSE s'est inséré dans un dispositif de lutte déjà établi. L'État finance, dans ce cas, la prophylaxie (paiement des vétérinaires et des moyens de suivi de la tuberculose), mais également les mesures curatives (comme l'indemnisation des éleveurs lors de l'abattage des troupeaux). Le FMSE intervient alors uniquement en complément de l'intervention de l'État, et indemnise les surcoûts d'alimentation liés au blocage des élevages pendant le temps des mesures de prophylaxie et des pertes de valeurs du lait cru qui doit être vendu sous forme pasteurisée ;
 - pour les maladies de catégorie 2, le FMSE prend en charge l'ensemble des indemnisations, l'État pourrait intervenir s'il le jugeait nécessaire mais le fait rarement ;
- pour les filières végétales, l'État ne finance que les mesures de surveillance des dangers sanitaires de catégorie 1. Le FMSE prend alors en charge les pertes liées aux mesures de lutte, y compris les mesures de lutte précoce ; par exemple, dans le cas de la Sharka, l'arrachage

total de parcelles ou d'arbres isolés ; dans le cas des nématodes Méloïdogyne, la mise en jachère noire (interdiction de culture) ; etc.

Le FMSE est donc mobilisé activement face aux risques de catégories 1 et 2 par les secteurs concernés, il agit en articulation avec les interventions de l'Etat. On peut considérer qu'il a un bon niveau d'efficacité face à l'objectif d'être un outil d'indemnisation des risques sanitaires, mais que son efficacité peut être limitée par la qualité des actions de surveillance mais également du niveau de connaissance par les acteurs de l'existence du FMSE, point qui reste à améliorer.

4.8.3 Critère 8.3 Les mesures du PNGRAT (le FMSE et l'assurance récolte) contribuent-elles à la prévention des risques pesant sur les exploitations agricoles ?

4.8.3.1 L'assurance récolte contribue à la gestion des risques, mais peu à la prévention.

Les représentants des productions spécialisées, vigne et fruits et cultures irriguées dans une moindre mesure, se plaignent que les efforts de prévention ne soient pas pris en compte à leur juste mesure (filets paragrêles, dispositif antigel, irrigation, etc.). Les assureurs affirment de leur côté les prendre en compte par des réductions tarifaires. Les entretiens avec les exploitants indiquent cependant que les coûts des mesures de prévention sont considérés comme entrant en concurrence avec le paiement d'une assurance. Le faible taux de diffusion de l'assurance dans le secteur Fruits en est une illustration : les producteurs de fruits à noyau ont fait le choix de s'équiper pour réduire les risques par des actions techniques et dans le même temps se détournent des solutions assurancielles qui leur paraissent dès lors moins attractives. Soulignons que certains des investissements peuvent faire l'objet de subventions, notamment dans le cadre des PDR. On peut donc conclure qu'il reste un travail à engager par les assurances pour rendre plus transparentes les politiques tarifaires en fonction des mesures de prévention.

4.8.3.2 Le FMSE contribue à la lutte précoce et ainsi à limiter des pertes potentielles, l'importance de son rôle dans la lutte précoce varie selon les programmes

Le FMSE n'est pas impliqué dans le financement des mesures de surveillance sanitaire. Pour les dangers sanitaires de catégorie 1, ces dernières sont financées par l'État et les professionnels. Dans les autres cas, elles doivent être totalement financées par les professionnels ; en conséquence, la surveillance n'est pas toujours réalisée de manière efficace. Le financement par le FMSE de la surveillance de certains dangers sanitaires de catégorie 2 pourrait devenir un point de réflexion à l'avenir, sur des maladies jugées par les professionnels comme le nécessitant, dans la mesure où financer (au moins partiellement) les coûts de la surveillance pourrait éviter de financer des programmes d'indemnisation.

En revanche, le FMSE est un instrument conçu par les professionnels comme devant intervenir et favoriser le déploiement des mesures de lutte précoce. Ces mesures sont destinées à limiter la propagation des dangers sanitaires sur et entre les exploitations. Un point garantissant l'efficacité de ces mesures est que les exploitants déclarent les risques dès qu'ils en observent les symptômes et s'engagent le plus tôt possible dans les mesures de lutte. Or, les conséquences financières des mesures de lutte peuvent être un frein à la déclaration précoce :

- si un taux de perte est imposé dans les programmes pour obtenir les indemnités, les exploitants peuvent avoir tendance à attendre d'atteindre ce taux de perte pour se déclarer, et ce même dans des cas de mesures de surveillance obligatoire ;
- si les indemnités sont considérées comme insuffisantes, il en va de même.

Les interventions du FMSE partent de ce constat, ce qui explique que :

- les programmes cofinancés par le FNGRA permettent des interventions dès le seuil de 300 euros de pertes causées et donc bien en deçà du seuil de 30 % de perte de déclenchement du cofinancement FEADER ;
- les programmes prennent en charge à hauteur de 100 % les pertes directes et les coûts de la lutte (non prises en charge par l'État), afin d'améliorer l'acceptabilité des mesures et leur adoption rapide ;
- le FMSE indemnise les exploitants sinistrés à partir de ses fonds propres et se tourne ensuite vers les pouvoirs publics pour obtenir le remboursement de la contribution publique, ce qui permet une indemnisation plus rapide;
- tous les programmes FMSE imposent l'adhésion et le respect des mesures de surveillance et de lutte.

La majorité des programmes participent à la lutte précoce. Ce type de programmes intervient à un niveau de pertes qui ne permet pas la mobilisation du FEADER et est donc cofinancé uniquement par le FNGRA.

Estimer le rôle effectif du FMSE dans la prévention des risques reste très délicat, dans la mesure où le FMSE est un élément d'un ensemble de dispositifs (publics et professionnels) constituant les politiques de prévention et de lutte. Les résultats de l'étude de plusieurs programmes d'indemnisation (Campagnols terrestres, Sharka, Tuberculose bovine, Nématodes) permettent d'apporter une réponse spécifique à chaque programme. Les programmes étudiés sont pour certains clairement des programmes indemnisant des pertes causées par des risques sanitaires (Campagnols pertes), pour d'autres des programmes de lutte précoce que l'on peut voir comme une participation à la politique de prévention au sens large puisque les interventions indemnisées ont pour objectif de limiter la propagation de la maladie (Tuberculose, Campagnols lutte) ; d'autres cumulent les deux objectifs (Sharka, Méloidogyne). Les résultats sont détaillés dans les encadrés pages suivantes.

Encadré 1 : Les programmes de lutte contre les campagnols terrestres et d'indemnisation des pertes de fourrage causées par les campagnols

Modalités d'intervention du FMSE

Les campagnols terrestres sont considérés comme nuisibles à plusieurs cultures et font partie des dangers sanitaires de catégorie 2. La lutte contre les campagnols est encadrée par l'arrêté du 14 mai 2014 qui définit les mesures de surveillance et les méthodes de lutte qui doivent être combinées. L'arrêté incite les producteurs à adhérer à des plans de lutte collective portés par les OVS (ici les FREDON), mais ne l'impose pas.

Le FMSE a financé les coûts des mesures de plans lutte contre le campagnol, mis en œuvre en 2015, dans deux départements (Doubs et Jura). Puis, à partir de 2016, des programmes similaires ont également concerné les départements d'Auvergne. Ce type de programmes ne sont ouverts que lorsqu'un arrêté préfectoral décrète comme obligatoire la lutte contre les campagnols. Le FMSE indemnise dans ces programmes les coûts des moyens de lutte :

- les coûts liés aux traitements phytosanitaires (coûts des produits et coûts d'application, petit matériel d'application) ;
- les coûts liés aux mesures de lutte contre les ravageurs (pièges, destruction mécanique des galeries, petit matériel favorisant la présence de rapaces) (extrait des programmes d'indemnisation).

Tableau : Liste des programmes d'indemnisation concernant les campagnols sur les pertes 2013 à 2016

année perte	exercice compta	programmes	section de rattachement	nbre de dossiers	montant total	source des fonds publics
2015	2017	campagnol (lutte)	commune	52	105 407 €	FNGRA
2016	2017	campagnol (fourrage)	ruminants	166	3 136 801 €	FEADER
2016	2017	campagnol (fourrage)	ruminants	282	2 930 316 €	FNGRA
2016	2017	Campagnol (lutte)	commune	1093	848 739 €	FNGRA
2016	2017	Campagnol (lutte)	commune	87	150 096 €	FNGRA

Source : Données FMSE

Rôle du FMSE

Pour l'année 2016, en Auvergne, malgré la mise en place des programmes de lutte obligatoire et de leur indemnisation par le FMSE, des dégâts significatifs ont été causés par les campagnols. Deux programmes d'indemnisation des pertes de fourrage dans les élevages bovins ont été alors portés par la section Ruminants (les programmes Campagnols fourrages) et cofinancés l'un par le FNGRA et l'autre par le FEADER. Ces programmes sont donc une forme de constat d'échec des mesures de lutte qui auraient dû limiter les pertes, ce qui remet en question l'efficacité des mesures de lutte financées par le FMSE.

Les acteurs d'Auvergne arguent que les pertes étaient liées à des conditions spécifiques, notamment du Cantal (climat, cycle des ravageurs, prairies contiguës sur des espaces larges, etc.). Ces conditions ont probablement pesé sur l'efficacité des mesures de lutte dans ce département. Cependant, le FMSE a également constaté un manque de rigueur dans la mise en œuvre du plan de lutte lié au fait que, dans cette zone, très peu d'éleveurs s'étaient engagés dans des contrats collectifs de lutte avec le FREDON (les éleveurs avaient la possibilité de signer des contrats individuels de lutte pour bénéficier des indemnités FMSE). Ceci a pu engendrer des retards dans l'application des mesures, voire une non mise en œuvre des mesures dans certains cas.

La décision d'ouvrir un programme d'indemnisation des pertes de fourrage a été difficile à prendre au sein du FMSE. Le Conseil du FMSE a décidé d'indemniser les éleveurs, mais de revoir les obligations dans les programmes de lutte et d'imposer la lutte collective avec signature de contrats de lutte avec les FREDON. Cependant, l'analyse des programmes montre que le programme de lutte Camp-2-2016-AUV mentionne le programme comme une transition vers un programme 2017 dans lequel seuls les détenteurs d'un contrat de lutte avec l'OVS seraient éligibles. Or, dans le programme suivant (Camp-3-2017-AUV), l'obligation n'est toujours pas imposée tandis que le programme mentionne à nouveau que « *le FMSE considère ce programme de prise en charge des coûts en 2016/2017 comme une transition vers un système de contrats uniques pluriannuels encadrés par les FREDON. De nouveaux contrats doivent être élaborés en accord avec les FREDON* ». C'est le programme Camp-lutte-4-2018-AUV, le dernier en vigueur, qui l'a imposé comme condition pour accéder aux indemnités. Cette obligation a été reprise dans le programme concernant le Doubs et le Jura. Le FMSE explique qu'un an a été nécessaire pour inciter tous les agriculteurs concernés à aller vers les contrats collectifs pluriannuels et pour s'accorder sur le contenu final de ces contrats. Au vu des budgets engagés sur l'indemnisation des pertes, on peut toutefois considérer que l'obligation aurait pu être introduite plus tôt.

Dans ce cas, le FMSE a donc pris la décision d'aller plus loin que les mesures demandées par les arrêtés préfectoraux pour garantir l'efficacité du dispositif. Par ailleurs, les éleveurs du Cantal (Auvergne) ont sollicité le financement d'une politique de surveillance auprès du Conseil Général. Des résultats seraient constatés avec une baisse des populations de campagnols (mais nous n'avons pas eu accès à des données pour le confirmer).

Ce cas illustre clairement l'importance de la bonne articulation entre le contenu des programmes d'indemnisation et les programmes de lutte. Aujourd'hui, le FMSE a conscience qu'il doit parfois aller au-delà des exigences des arrêtés pour garantir l'efficacité de ses programmes, mais aussi l'éligibilité et la contrôlabilité des mesures. Cela doit rester un point de vigilance pour le FMSE.

- Ce programme soulève également la question des effets d'aubaine. En effet, les mesures financées restent relativement peu coûteuses individuellement et l'on constate que la moyenne des indemnités dans les plans de lutte est de 896 €/dossier (voir **Les montants des indemnités et les coûts indemnisés : des niveaux d'indemnisation très variables selon les programmes d'indemnisation**)
- Le tableau suivant présente, par type de programmes, les nombres de dossiers et les montants moyens d'indemnisation.
- **Tableau 36** (Tableau 36), avec un très grand nombre de dossiers de faible montant. On peut donc poser la question de savoir si ces indemnités sont nécessaires pour que les agriculteurs s'engagent dans la lutte contre les campagnols, en particulier pour les deux premiers programmes d'indemnisation des moyens de lutte qui n'imposaient pas l'adhésion à un contrat de lutte pluriannuel avec les FREDON. Pour les suivants, on peut considérer ces indemnités comme améliorant l'acceptabilité des plans de lutte collective, qui représentent une contrainte pour l'éleveur et sont un gage de l'efficacité des mesures.

Encadré 2 : Intervention du FMSE concernant la lutte contre la sharka dans le secteur des fruits à noyaux

Modalités d'intervention du FMSE

Les programmes d'indemnisation du FMSE rappellent que la sharka est causée par « le Plum Pox Virus », qui affecte les espèces fruitières du genre Prunus (pêchers, nectariniers, pruniers, abricotiers). Les vecteurs de transmission sont des pucerons qui piquent les feuilles et véhiculent le virus d'arbre en arbre, la contamination pouvant se faire sur de longues distances (500 mètres). Plusieurs souches de virus ont été isolées, dont les plus courantes en France sont les souches Dideron et Marcus ; la souche Marcus est particulièrement virulente. La sharka altère la qualité des fruits des arbres contaminés.

La sharka fait partie des dangers sanitaires de catégorie 1. Les mesures de lutte obligatoire ont été définies par l'arrêté du 17 mars 2011 relatif à la lutte contre le Plum Pox Virus. Elles incluent :

- des mesures de prospection obligatoire ;
- des mesures de destruction des arbres contaminés lorsque leur nombre ne dépasse pas 10 % des arbres présents dans la parcelle ;
- des mesures de destruction de la parcelle entière lorsque son taux de contamination est supérieur à 10 % ;
- des mesures de destruction de la parcelle entière lorsque son taux de contamination est inférieur à 10 % et qu'un arrêté préfectoral a abaissé localement le seuil de contamination à partir duquel la totalité d'une parcelle doit être arrachée ;
- un encadrement des conditions de replantation en zone délimitée.

Les mesures de surveillance et la prospection obligatoire sont organisées par l'État et financées depuis 2006 à parts égales par l'État et les arboriculteurs. Les mesures sont mises en œuvre avec une délégation de mission de service public aux FREDON pour la surveillance des vergers ; les pépinières restent surveillées directement par l'État.

Le FMSE indemnise :

- le préjudice économique lié aux végétaux détruits (pertes de fonds et pertes de récoltes consécutives à la destruction des arbres fruitiers) ;
- le coût des mesures de destruction des végétaux pour les parcelles détruites en totalité.

Tableau : Programmes d'indemnisation Sharka

année perte	exercice compta	programmes	section de rattachement	nbre de dossiers	montant total	source des fonds publics
2013	2014	Sharka	fruits	359	2 935 054 €	FEAGA/ETAT
2014	2015	Sharka	fruits	273	4 129 359 €	FNGRA
2015	2016	Sharka	fruits	281	2 655 706 €	FNGRA
2016	2017	Sharka	fruits	277	2 888 744 €	FNGRA
2014	2015	Sharka pépinières	pépinières	3	267 014 €	FNGRA
2015	2016	Sharka pépinières	pépinières	3	190 506 €	FNGRA
2015	2017	Sharka pépinières	pépinières	1	139 214 €	FNGRA
2016	2017	Sharka pépinières	pépinières	1	37 740 €	FNGRA

Source : Données FMSE

Historique du développement de la maladie et des interventions

Des foyers de Sharka existent dans plusieurs départements des régions PACA, Occitanie (le Gard, les Pyrénées-Orientales et récemment des foyers ont été détectés dans le Tarn-et-Garonne) et Grand Est. La Sharka est historiquement présente en France depuis les années 70. Elle s'est redéployée dans les années 90 sur les vergers de pêchers et d'abricotiers. Les causes de l'apparition de ces foyers ne sont pas déterminées. Dans ce contexte, des arrachages étaient nécessaires : jusqu'en 2003, des indemnisations étaient accordées pour les arrachages par l'Oniflor (aujourd'hui FranceAgriMer). À partir de 2004, ce dispositif a été arrêté et seule la Drôme a bénéficié d'aides du Conseil départemental. Des aides équivalentes n'ont pas été mises en place dans les autres

départements concernés. Il s'en est suivi des abandons de vergers contaminés dans ces départements (créant une persistance des foyers) et une situation de tension sociale forte. En 2010, les arboriculteurs ont fait une demande d'harmonisation des soutiens entre départements. L'État a nommé deux médiateurs qui ont défini les mesures à mettre en place. Ces dernières comprenaient notamment le financement par l'État en 2010 et 2011 des arrachages des vergers, y compris des vergers abandonnés contaminés :

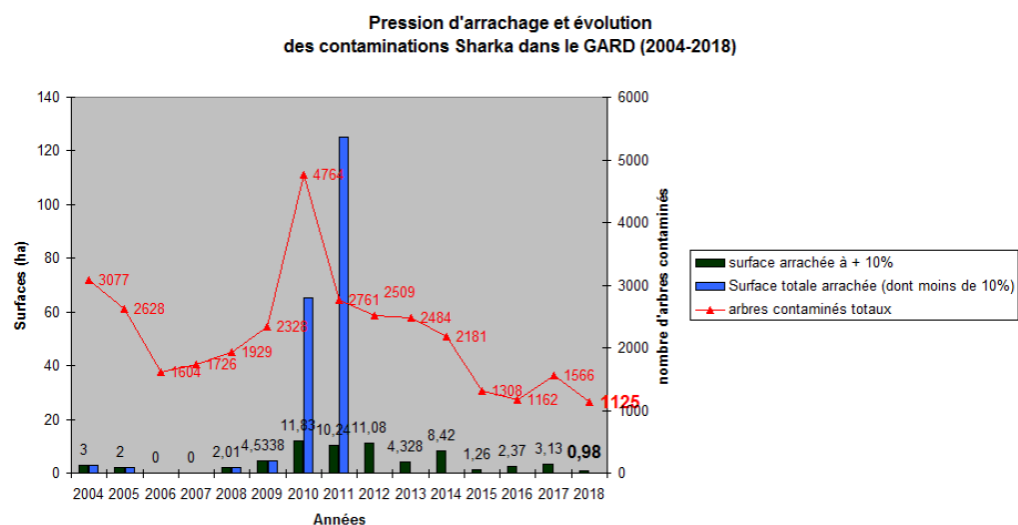
- dans le Gard par des arrachages massifs (environ 180 ha) qui ont largement assaini la contamination ;
- dans les Pyrénées-Orientales, des arrachages massifs ont également été faits (152 ha) mais n'ont pas conduit à un assainissement du verger ; la politique d'arrachage se poursuit activement à ce jour.

Pour prendre le relais de ces mesures, en 2011, la FNPF a créé une « caisse Fruits » pour indemniser les producteurs contraints aux arrachages. Cette caisse a fait face à des difficultés de fonctionnement car tous les arboriculteurs ne souhaitaient pas y participer et la cotisation était donc sur une base volontaire d'un montant de 80 €/ha. La caisse manquait donc de moyens pour indemniser tous les producteurs. La création d'une section dans le FMSE a donc été essentielle. Elle a permis une mutualisation sur une base plus large en créant une cotisation obligatoire. Le montant de la cotisation a pu être abaissé et en parallèle les moyens pour monter des programmes d'indemnisation se sont accrus.

Résultats de la politique de lutte depuis la création du FMSE

Nous avons plus particulièrement analysé la dynamique en Occitanie qui est aujourd'hui le principal foyer de Sharka et nous avons échangé avec des acteurs dans le département du Gard.

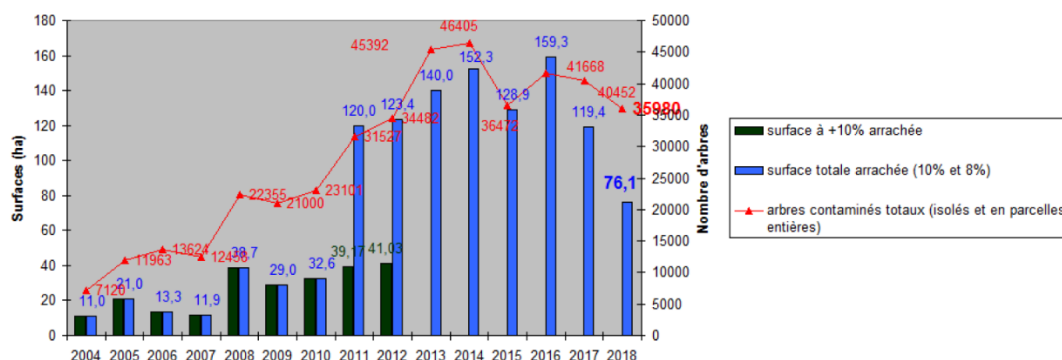
Dans le Gard, les arrachages de 2010 – 2011 financés par l'État ont largement assaini la situation et les arrachages tant de parcelles que d'arbres isolés sont en baisse, montrant une régression du foyer.



Source : SRAL Occitanie

Dans les Pyrénées-Orientales en revanche, les arrachages ont été très importants jusqu'en 2016. Depuis 2017, on constate enfin des résultats. La persistance des foyers dans les Pyrénées-Orientales s'explique, selon les FREDON et le SRAL, par la structure spécifique du verger dans ce département. Les exploitations sont diversifiées et ne possèdent que quelques hectares de pêchers ou d'abricotiers. La prospection y est donc plus difficile et moins efficace : la FREDON doit recruter et former un personnel nombreux chargé de la prospection, et le taux de détection des pieds infectés ne peut atteindre 100 %. Par ailleurs, les producteurs, n'étant pas spécialisés, sont également moins vigilants sur la présence de la maladie et plus réticents à se soumettre à la prospection et aux mesures d'arrachages, car, ayant peu et de petites parcelles, ils se trouvent souvent contraints d'arracher leur surface totale. Cet ensemble de facteurs retarde les arrachages et favorise les contaminations.

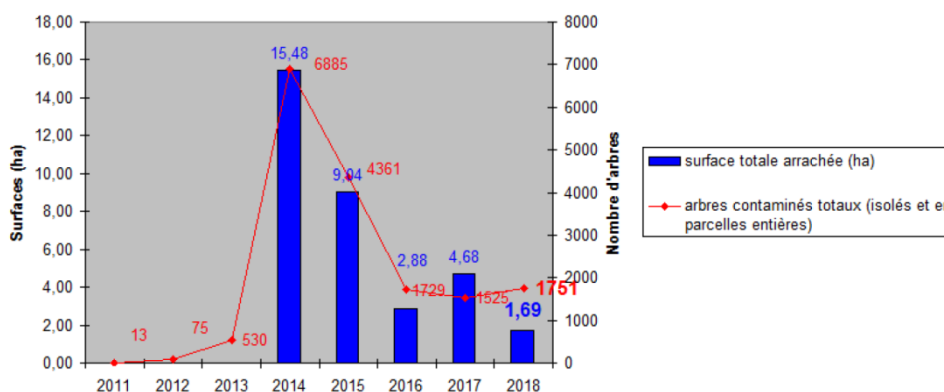
**Pression d'arrachage des parcelles entières et évolution des contaminations
dans les PYRENEES ORIENTALES (2004-2018)**



Source : SRAL Occitanie

L'historique du Tarn-et-Garonne est différent : les premières contaminations sont apparues à partir de 2011, donc récemment, sur des prunus de variétés importées d'Espagne. Les plants ne sont pas détectés comme porteurs lors de leur achat en Espagne, mais la maladie se déclare après la plantation. La problématique est que les syndromes sont plus difficiles à détecter sur les prunus et peuvent être latents sur les plants. L'importation régulière de plants d'Espagne de variétés spécifiques (sur la demande d'une organisation de producteurs) participerait donc à la persistance des foyers, selon le SRAL.

**Pression d'arrachage des parcelles entières et évolution des contaminations
en Tarn et Garonne (2011 - 2018)**



Source : SRAL Occitanie

Rôle du FMSE dans la prévention

Dans ce contexte historique, le FMSE a permis de stabiliser un dispositif d'indemnisation des pertes dans le temps, et d'harmoniser les niveaux d'indemnisation entre départements. Les entretiens confirment que les indemnités sont essentielles pour que les arboriculteurs s'engagent dans les plans d'arrachage. Cependant, le cas des programmes Sharka montre bien que l'efficacité du FMSE est fortement dépendante de l'efficacité de la mise en œuvre des plans de lutte et plus particulièrement de :

- l'efficacité de la surveillance ;
- l'adhésion des producteurs aux mesures : les retards d'arrachage favorisent les contaminations, étant donné que les pucerons peuvent contaminer les vergers sur de relativement grandes distances ;
- l'identification et la maîtrise des causes des foyers, comme l'illustre le cas du Tarn-et-Garonne.

Encadré 3 : Intervention du FMSE concernant la Tuberculose dans le secteur des ruminants

Modalités d'intervention du FMSE

Les méthodes de surveillance et de lutte contre la tuberculose bovine sont relativement complexes et il est nécessaire de les exposer pour pouvoir analyser le rôle du FMSE dans la politique sanitaire. Les programmes d'indemnisation du FMSE concernant la tuberculose bovine rappellent que : « La tuberculose bovine est une maladie chronique due à une bactérie, *Mycobacterium bovis*. [...] La tuberculose bovine est une maladie contagieuse qui se transmet par contact avec les animaux infectés domestiques ou sauvages ». La tuberculose bovine est un danger sanitaire de première catégorie selon l'arrêté du 29 juillet 2013.

Les mesures de surveillance et de lutte sont doubles : la surveillance systématique à l'abattoir de tous les bovins abattus pour la consommation humaine ; et la surveillance programmée en élevage qui consiste en un dépistage précoce au moyen d'un test cutané (le test à la tuberculine) sur tous les animaux du troupeau de plus de six semaines. Le rythme de dépistage est aménagé en fonction de la situation sanitaire départementale, et varie d'un test annuel par cheptel jusqu'à un arrêt du dépistage prophylactique⁴⁴.

Pour les éleveurs, la difficulté de cette prophylaxie est que plusieurs bactéries, qui ne sont pas nécessairement la tuberculose, peuvent donner une réaction positive au test. Un test non négatif nécessite des mesures complémentaires : historiquement, des prélèvements étaient faits avec une mise en culture qui donnait des résultats en 120 jours, progressivement, d'autres méthodes ont été introduites pour réduire la période dite de « blocage ». En effet, en cas de suspicion (test tuberculine non négatif), l'exploitation est mise sous arrêté préfectoral de mise sous surveillance (APMS) qui suppose l'immobilisation du troupeau sur l'exploitation. Si le cas est confirmé, un arrêté portant déclaration d'infection (ADPI) est pris. Le troupeau infecté est abattu totalement ou partiellement, et les locaux sont nettoyés et désinfectés. Lorsqu'une exploitation est mise sous APMS :

- le troupeau est suspendu de la qualification « officiellement indemne de tuberculose » ;
- le ou les animaux ayant réagi au test sont isolés du reste du troupeau ;
- le lait des animaux présentant des réactions positives au test de dépistage est détruit ;
- le reste du lait doit être traité thermiquement ; la fabrication de produits au lait cru est interdite ;
- il est interdit de sortir ou d'introduire des bovins pendant toute la durée de l'APMS, sauf à destination d'un abattoir sous couvert d'un laissez-passer sanitaire.

La tuberculose bovine évolue lentement, les animaux infectés peuvent porter la maladie pendant des mois avant de présenter des signes cliniques. C'est pourquoi la principale mesure de lutte reste le blocage des mouvements des animaux dans les exploitations touchées ou faisant l'objet de suspicion.

Le temps de blocage et l'obligation d'abattage total du troupeau ont des conséquences parfois lourdes pour les exploitants, qui peuvent peser sur le respect des protocoles de surveillance. Il a donc été recherché d'autres approches permettant de limiter le temps de blocage et les abattages totaux de troupeaux. Ainsi, il a été introduit, avec l'accord de la Commission européenne, la notion de niveau de suspicion :

- si le niveau de suspicion est fort (le test tuberculine est non négatif et la tuberculose est déjà présente dans le cheptel ou dans les cheptels limitrophes ou l'exploitant a reçu des bovins infectés), alors les animaux non négatifs font l'objet d'un abattage diagnostic et les animaux sont contrôlés à nouveau après abattage ;
- si la suspicion est faible, alors :
 - soit un blocage est fait pendant 2 mois et un nouveau contrôle est fait 2 mois après la prophylaxie (à partir de 2015, la Commission européenne a validé l'introduction de

⁴⁴ Lorsque cela est nécessaire, les départements peuvent être zonés pour définir des rythmes différents. Indépendamment du rythme départemental, le dépistage prophylactique peut être demandé annuellement pendant une période de trois à cinq ans dans les exploitations classées à risque en raison de l'existence de liens épidémiologiques avec une exploitation infectée.

nouveaux tests (test interféron gamma) sur les bovins réagissant au premier test ; ce test permet de limiter la durée du blocage de l'exploitation à 2 à 3 semaines dans la majorité des cas) ;

- soit l'animal concerné est abattu et une analyse de carcasse est faite.

Par ailleurs, à partir de juillet 2014, dans tous les départements (et à titre expérimental en Côte d'Or et Dordogne dès 2010), les abattages partiels de troupeaux ont été autorisés dans des cas particuliers. Dans ce protocole, les animaux sont testés plusieurs fois par Test tuberculine et Interféron gamma ; seuls les animaux réagissant positivement sont éliminés⁴⁵. Le cheptel peut alors rester bloqué pendant 10 à 15 mois. Les éleveurs reçoivent dans ce cas des indemnités d'État selon un barème, mais l'éleveur perd ses primes PAC pour les animaux abattus.

Le coût des abattages est indemnisé par l'État. Le FMSE prend en charge les pertes économiques dues à la mise sous séquestre du cheptel de l'exploitation entre la date de l'arrêté préfectoral de mise sous surveillance (APMS), lorsque l'élevage est déclaré suspect d'être infecté de tuberculose, et la date de l'arrêté préfectoral portant déclaration d'infection (APDI) ou de levée de l'APMS en l'absence d'APDI. Les pertes prises en charge par le FMSE sont :

- les pertes liées à l'immobilisation des animaux en raison d'interdiction de circulations et d'échanges : ces pertes tiennent compte du surcoût alimentaire, de soins et de main-d'œuvre pendant la période de blocage de l'exploitation, ainsi que de la dépréciation des animaux qui n'ont pas pu sortir de l'élevage ;
- les pertes liées à un changement de destination de la production : elles incluent la perte liée à une dévalorisation du prix du lait sortie exploitation, à hauteur du prix du lait conventionnel, pour des filières spécifiques nécessitant du lait cru.

Tableau : Programmes d'indemnisation Tuberculose

année perte	exercice compta	programmes	section de rattachement	nbre de dossiers	montant total	source des fonds publics
2015	2016	Tuberculose	ruminants	520	596 295 €	FNGRA
2016	2017	Tuberculose	ruminants	381	495 169 €	FNGRA

Source : Données FMSE

Historique du développement de la maladie et des interventions

Alors que, dans les années 50, environ la moitié des troupeaux bovins était touchée par la tuberculose, depuis 2001, la France a acquis un statut de pays indemne de tuberculose délivrée par la Commission européenne. Ce statut atteste que moins de 0,1 % des troupeaux est infecté. Les résultats se sont traduits par une réduction du nombre de départements soumis à contrôle annuel des troupeaux et un maintien d'une surveillance au niveau des abattoirs sur tout le territoire. À partir de 2005, les autorités sanitaires ont constaté qu'ils subsistaient quelques foyers en Nouvelle-Aquitaine et en Bourgogne-Franche-Comté (MAA, 2012)⁴⁶. Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- le contrôle à l'abattage ne permet pas de détecter à 100 % les cas d'infection, selon le référent national tuberculose ; en particulier, les premiers stades de développement de la maladie sont délicats à constater à l'abattoir ;
- les éleveurs des départements où des foyers restaient présents et donc soumis à contrôle en élevage pouvaient chercher à trouver une entente avec les vétérinaires en charge des contrôles pour ne pas déclarer les suspicions positives, compte tenu des conséquences financières lourdes pour les élevages ;

⁴⁵ Anses, 2014. Bulletin épidémiologique 71.

⁴⁶ Ministère de l'Agro-alimentaire, de l'Agriculture et de la Forêt, Direction générale de l'alimentation, 2012. Plan national d'action relatif contre la tuberculose bovine, version mise à jour le 18 juin 2012

- une faible connaissance du rôle de la faune sauvage comme facteur de propagation : des travaux ont montré, dans les années 2010, que la faune sauvage pouvait être réservoir et facteur de contamination.

Résultats de la politique de lutte depuis la création du FMSE

Au niveau national, le graphique suivant illustre bien la baisse du nombre de foyers jusqu'en 2009 et une reprise du nombre de foyers à partir de 2010.

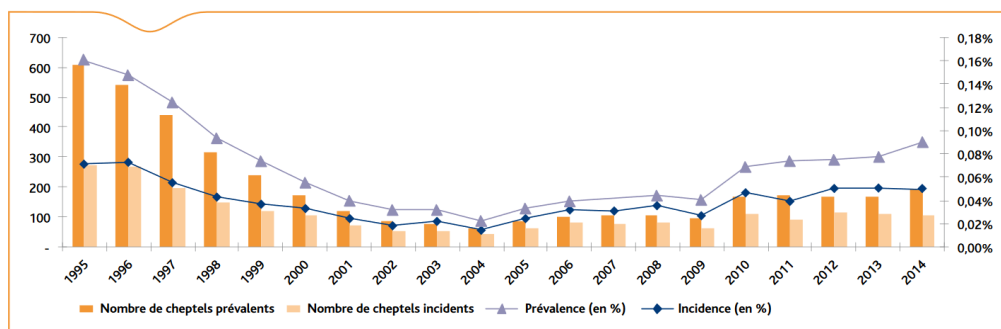


Figure 4. Évolution de la prévalence et de l'incidence de la tuberculose bovine de 1995 à 2014

Source : Anses, Bulletin épidémiologique, Santé animale et alimentation – Bilan 2014

Dans le département étudié de Côte-d'Or, les chiffres sont d'environ 45 foyers détectés en 2010 ; le chiffre est retombé à 3 foyers détectés en 2018 (réfèrent national Tuberculose et DDPP). Des résultats ont donc clairement été obtenus sur la maîtrise de l'émergence de nouveaux foyers.

Rôle du FMSE dans la prévention

Les entretiens avec les acteurs de Côte-d'Or ont fait ressortir une série de facteurs dans lesquels le FMSE ne joue qu'un rôle secondaire. Ils évoquent :

- un ensemble de mesures qui ont rendu les mesures de lutte plus acceptables pour les éleveurs et ont favorisé leur adhésion au respect de la prophylaxie :
 - l'évolution de la prophylaxie pour la rendre « plus rapide » et limiter les conséquences des blocages (voir au-dessus) ;
 - l'introduction des mesures d'abattage ciblé et l'augmentation des montants indemnisés lors des abattages.
- le financement de la prophylaxie par l'État : les tests sont financés par l'État en grande partie et le reste à charge pour l'éleveur est limité ;
- un travail pour rendre plus efficaces les mesures préventives : comme l'introduction de mesures concernant la chasse pour limiter les transferts par la faune sauvage, consistant à l'interdiction de lâcher de sangliers, des contrôles sur les élevages de gibiers, etc. ;
- un travail de manière collective entre acteurs (la DDPP, les GDS, les éleveurs, les vétérinaires) : facteur de réussite essentielle selon toutes les personnes rencontrées, cette approche par concertation a permis de faire adhérer les éleveurs et les vétérinaires aux mesures de lutte ;
- une très bonne connaissance par les vétérinaires des tests à appliquer ;
- un soutien actif des GDS qui ont à la fois soutenu la politique de l'État et soutenu les éleveurs : les GDS suivent les éleveurs qui ont des tests non négatifs et ceux qui sont mis en APDI, ils apportent un conseil technique (comme un conseil pour le repeuplement) mais également un soutien d'ordre psychologique.

Le FMSE finance les pertes engendrées par les surcoûts d'alimentation des blocages et, pour les élevages laitiers, la perte de valeur du lait. En Côte-d'Or, où les élevages laitiers sont peu nombreux, les pertes prises en charge sont donc modestes. Les éleveurs considèrent cependant que les indemnités ont joué un rôle dans l'acceptation des mesures de prophylaxie par les éleveurs. Il faut souligner enfin que les éleveurs dont le cheptel est détecté comme foyer subissent des pertes importantes qui ne sont pas prises en charge par l'État, comme les pertes des primes PAC, les pertes de certification des élevages bio. Sur ce point, le FMSE considère que l'État

doit prendre en charge l'ensemble des pertes des éleveurs dès lors que le foyer est déclaré, et n'a pas souhaité indemniser les agriculteurs qui peuvent aujourd'hui être en situation critique.

Les analyses des encadrés précédents sont synthétisées ci-dessous :

- Dans le cas du programme Campagnols terrestres (voir encadré 1 ci-dessus) : les premiers programmes de la section commune indemnisant les moyens de lutte ont montré des effets d'aubaine dans certains départements, ainsi qu'une mauvaise articulation entre les programmes indemnisant les moyens de lutte et ceux indemnisant les pertes (programme Campagnol fourrage de la section Ruminants). Les premiers programmes de lutte n'ont, en effet, pas prévu l'adhésion obligatoire à des plans de lutte collective avec les FREDON, ce qui a pu contribuer à des retards de mise en place des moyens de lutte, voire à une non mise en place. Ceci s'est traduit par un programme de compensation des pertes de fourrage causées par la prolifération des campagnols, révélant l'inefficacité des mesures de lutte financées par le FMSE. Le FMSE a progressivement conduit une réflexion avec les acteurs des départements concernés et a imposé une approche plus stricte que le décret en imposant des plans de lutte collectifs pluriannuels avec les FREDON qui garantissent l'efficacité des plans de lutte et donc limitent tout risque d'effets d'aubaine dans les programmes qui ont suivi.
- Dans le cas des programmes Sharka (voir encadré pages suivantes), le rôle du FMSE apparaît comme essentiel pour garantir l'adhésion des arboriculteurs à la politique de lutte précoce ; le FMSE a permis de stabiliser le dispositif d'indemnisation existant précédemment, d'harmoniser les interventions entre départements, en prenant en charge les coûts d'arrachage qui sont élevés en cas d'arrachage de parcelles entières. Les programmes montrent toutefois des résultats moins marqués dans un département, illustrant le fait qu'accorder une indemnisation n'est pas suffisant et que l'adhésion des exploitants agricoles à la politique de lutte est également une condition essentielle.
- Dans le cas des programmes d'indemnisation nématodes : les programmes sont essentiels et ont favorisé la déclaration précoce. Les mesures de lutte nécessitent pour les exploitations légumières des mises en jachère (sans cultures) pendant plusieurs années, suivis par des cultures spécifiques. Les mesures sont donc très coûteuses pour les exploitants. La mise en place des programmes a, selon les autorités publiques et les responsables des sections, incité les producteurs à déclarer les problématiques de nématodes et à se faire accompagner par les autorités sanitaires.
- Pour le cas de la tuberculose (voir l'encadré pages suivantes), la politique de lutte a eu de très bons résultats ; cependant, le FMSE a eu un rôle relativement marginal dans ses résultats. Les acteurs professionnels soulignent toutefois que le FMSE a participé à la meilleure acceptabilité des mesures de contrôle (la prophylaxie) par les éleveurs.

Ces résultats amènent à conclure que **le rôle du FMSE dans la politique de prévention varie d'un rôle crucial dans la mise en œuvre des plans de lutte précoce (par exemple Sharka, Méloïdogyne) à un rôle de simple élément favorisant l'acceptabilité des mesures de ces plans (par exemple Campagnol Lutte, Tuberculose).**

En extrapolant les résultats de ces cas particuliers, il est évident que l'action du FMSE a un rôle significatif dans les dispositifs de lutte précoce et qu'elle est fonction :

- de facteurs propres à la construction des programmes d'indemnisation par le FMSE :
 - En particulier la bonne articulation entre le contenu des programmes d'indemnisation et la réglementation sanitaire en vigueur : le FMSE doit s'assurer de l'efficacité des politiques de lutte précoce, ce qui peut nécessiter, comme le montre le cas des campagnols, d'être plus restrictif que les arrêtés ;
 - La cohérence entre les programmes d'indemnisation ;

- La contrôlabilité des mesures financées : le cas des campagnols montre également l'importance de pouvoir s'assurer du respect de la mise en place des moyens de lutte garants de l'efficacité.
- de facteurs externes et en premier lieu l'efficacité des politiques sanitaires. Ceci justifie pleinement que le FMSE siège dans les instances clés de la politique sanitaire française, et notamment la CNOPSAV⁴⁷, et qu'il soit un acteur des décisions. Soulignons également que sa participation au CNOPSAV lui permet aussi de communiquer aux autres acteurs sur ces contraintes d'action (notamment sur la nécessité de la contrôlabilité des mesures financées par le FMSE). Le FMSE s'insère dans une politique plus générale qui nécessite d'autres interventions sur lesquelles le FMSE n'intervient pas, au rang desquelles :
 - des travaux de recherche réguliers sur la compréhension des facteurs de propagation, des techniques de surveillance, des pratiques à adopter par les exploitants pour les risques actuels et proches, etc. ;
 - une surveillance active de ces risques au niveau territorial ;
 - la volonté des acteurs professionnels de s'engager dans les plans de surveillance et de lutte, et le respect des mesures de biosécurité dans les élevages ;
 - la bonne articulation des interventions pour les filières animales entre l'État, les vétérinaires, les GDS et les éleveurs, pour les filières végétales entre l'État, les FREDON et les agriculteurs.

Enfin, le FMSE n'intervient pas sur le financement de la politique de surveillance ; pourtant, sur les maladies de catégorie 2 pour lesquelles la surveillance n'est pas mise en œuvre de manière efficace, il pourrait être utile d'ouvrir une réflexion sur son financement par le FMSE, afin d'améliorer l'acceptabilité des mesures de prévention et leur respect, notamment en impliquant les OVS.

4.8.4 Critère 8.4 : les mesures du PNGRAT contribuent-elles à la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion des risques au sein des exploitations agricoles ?

Les stratégies globales de gestion des risques

Les agriculteurs sont aujourd'hui soumis à un ensemble de risques :

- des risques de marché affectant les prix des produits agricoles et les coûts des intrants ;
- des risques climatiques et des risques sanitaires affectant les rendements et la qualité des produits ;
- des risques institutionnels et réglementaires affectant notamment le niveau des subventions ;
- des risques financiers pesant sur le coût d'accès au capital ;
- des risques individuels humains (maladie, etc.) et professionnels (Cordier *et al.*, 2013)⁴⁸.

Comme le souligne le rapport de l'OCDE (2009)⁴⁹, ces risques se distinguent en fonction de leur fréquence, leur caractéristique systémique ou ponctuelle, et leur ampleur. Différents types d'instruments peuvent être mobilisés en fonction de ces caractéristiques :

- face aux risques fréquents et de faible ampleur, les agriculteurs peuvent mobiliser des mesures techniques, de gestion financière individuelle, etc. ;

⁴⁷ Placé auprès du ministère de l'agriculture et consulté sur les orientations de la politique sanitaire animale et végétale et peut être aussi consulté sur les projets de mesure réglementaire ou toute autre question relative à la santé et à la protection des animaux et des végétaux

⁴⁸ Cordier J., Erhel A., Pindard A., Courleux F., 2013. La gestion des risques en agriculture de la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique. <https://hal-agrocampus-ouest.archives-ouvertes.fr/hal-00729754>

⁴⁹ OCDE, 2009. Risk Management In Agriculture, A Holistic Approach, OECD Press https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/managing-risk-in-agriculture_9789264075313-en#page4

- face aux risques ayant des impacts plus forts ou affectant un nombre critique d'exploitants, les stratégies individuelles sont insuffisantes et doivent s'y substituer la mobilisation d'assurance, d'approche mutuelle ou collective.

Vu le poids croissant de ces risques, les agriculteurs devraient, dans l'idéal, élaborer un « plan de gestion des risques » dans lequel ils identifieraient les risques et les solutions correspondantes. Pour certains risques, il existe des outils :

- pour les risques liés au travail, cette démarche prend la forme du DU (*Document Unique*) d'évaluation des risques professionnels ;
- les normes et les certifications remplissent, dans une certaine mesure, un rôle équivalent pour l'identification des risques sanitaires et qualités dans certaines productions ; elles définissent également des mesures devant limiter ces risques ;
- Le pendant n'existe pas pour les risques climatiques et les risques de marché.

De manière générale, les entretiens avec les représentants agricoles montrent que les exploitants manquent d'outils pour évaluer de façon précise et objective les risques (par exemple le coût des accidents climatiques) et estimer l'efficacité des nombreuses solutions qui leur sont théoriquement offertes (choix techniques, assurances, stocks, épargnes professionnelles et privées, etc.) dont l'importance relative est illustrée dans le graphique ci-dessous.

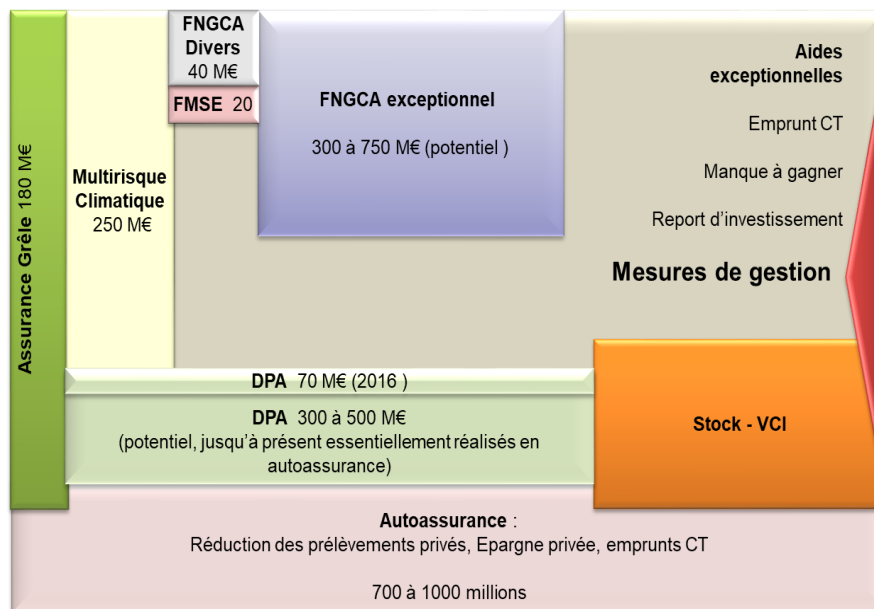


Figure 29 : Panorama des outils de couverture des risques

Source : Auteurs, d'après le rapport Perrin 2009, données actualisées

Par ailleurs, dans la pratique, toutes les solutions ne sont pas disponibles et pertinentes selon les filières. Les entretiens conduits montrent également que leur mise en œuvre par les exploitants agricoles se heurte à un manque d'informations et des préférences affirmées des exploitants agricoles pour certaines d'entre-elles. Il en résulte que les stratégies de gestion des risques des exploitants agricoles paraissent assez empiriques et construites à partir d'informations lacunaires. Un biais de perception classique des exploitants est de sous-évaluer le coût moyen du risque et donc de trouver les solutions trop chères.

Au vu de ces résultats, on peut donc questionner l'emploi du terme « stratégie » pour désigner la gestion des risques par les exploitants. Ces derniers s'appuient sur plusieurs solutions techniques,

assurantielles ou financières pour prévenir ou anticiper les risques jugés prioritaires ou les plus maîtrisables. Le PNGRAT lui-même n'intervient que sur certains des risques et ne prévoit pas d'actions visant à favoriser l'élaboration d'une stratégie par chaque exploitant. Il élargit en revanche la palette des instruments de gestion des risques, en l'occurrence essentiellement des instruments d'indemnisation face aux risques. Nous approfondissons cette première analyse dans la suite, en analysant le rôle de l'assurance MRC/Prairie et du FMSE dans la gestion globale des risques à partir des résultats des entretiens essentiellement.

Le rôle de l'assurance MRC et Prairie

L'assurance Récolte occupe une place significative dans la gestion des risques des agriculteurs mais très différente selon les filières. Il est difficile de dissocier l'assurance Récolte de l'assurance Grêle, qui est souvent souscrite comme option de la première. Ces deux assurances représentent en moyenne environ 15 % des outils mobilisés par les agriculteurs (sur une base de 3 milliards d'euros, d'après le rapport Perrin), mais en concentrant leurs effets les années de forts sinistres climatiques comme l'année 2016.

Elles occupent une place importante dans la gestion des risques des exploitants en grandes cultures, qui peuvent aussi s'appuyer sur de nombreux autres outils. Cette place est également significative pour les exploitants viticoles, qui mobilisent également la gestion des stocks pour faire face aux risques. Les éleveurs s'appuient encore beaucoup sur les calamités agricoles (FNGRA) et ont moins recours aux solutions financières et à l'assurance. Les stocks en fourrage ou sur pied sont également un outil de gestion des risques importants en élevage, bien que difficiles à apprécier. En reprenant le graphique précédent et l'adaptant à chaque filière, on peut illustrer les moyens mobilisés de la manière suivante :

Source: Auteurs, d'après le rapport Perrin 2009

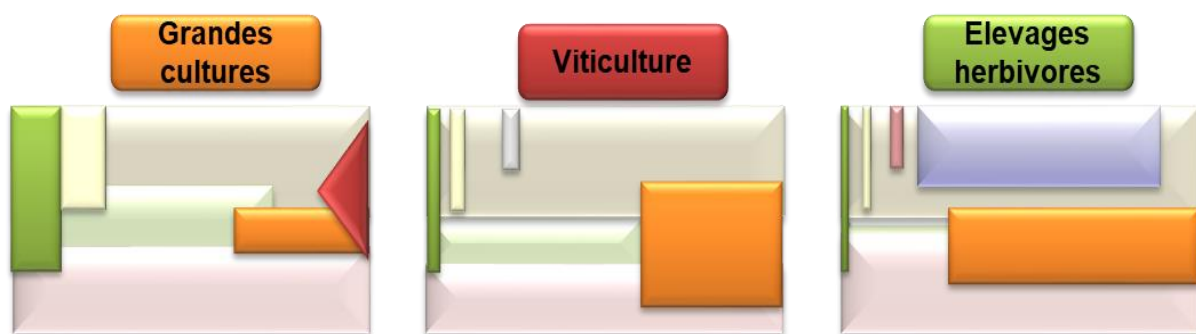


Figure 30 : Outils disponibles selon les filières

Le rôle du FMSE

La création du FMSE a élargi la palette des instruments mobilisables pour les exploitants et a répondu à un besoin en cas de risques sanitaires et, dans une moindre mesure, en cas de risque environnemental. Il existait des mécanismes d'indemnisation par l'État et par la profession agricole, mais la création du FMSE a constitué une réponse stable (à l'inverse d'une gestion au coup par coup lors des accidents sanitaires, qui prévalait sur les filières végétales), fiable pour les agriculteurs et harmonisée entre les territoires. Par ailleurs, le FMSE mutualise les risques sur une très large base, ce qui permet d'en réduire le coût pour chaque participant.

Les mesures du PNGRAT élargissent les outils de gestion des risques accessibles aux exploitants et offrent des solutions face aux risques climatiques, aux risques sanitaires et environnementaux. On ne peut cependant pas considérer que, ce faisant, elles contribuent à établir ce qui pourrait être vraiment

qualifié d'une stratégie de gestion des risques. Tout d'abord, seuls deux types de risques sont pris en compte, sans proposer d'articulation directe entre les deux interventions, et les exploitants ne reçoivent pas d'appui pour analyser leurs risques, estimer les intérêts/les désavantages des différentes solutions auxquelles ils pourraient avoir accès. Les entretiens indiquent plutôt que si les exploitants conduisent des réflexions sur la gestion des risques, leurs choix restent assez empiriques sur une base d'informations souvent incomplètes.

4.8.5 Critère 8.5 : les mesures du PNGRAT s'articulent-elles de manière cohérente avec les autres dispositifs de gestion des risques pour une bonne couverture des risques ?

Le MAA, en tant qu'autorité de gestion du PNGRAT, a établi une liste des mesures qui peuvent avoir des objectifs similaires à ceux de la mesure 17.1 et de la mesure 17.2 et avec lesquelles une articulation doit être pensée. Pour chaque mesure activée en France, des mécanismes ont été mis en place pour éviter les surcompensations.

Tableau 37 : Liste des mesures pouvant interférer avec les mesures 17.1 et 17.2 du PNGRAT et mécanismes pour éviter les surcompensations

Blanc : aucune articulation/interférence, le dispositif n'est pas activé en France; Orange : interférence possible

Mesure	Base réglementaire	Articulation avec le dispositif de l'assurance récolte	Articulation avec le dispositif des fonds de mutualisation	Mécanismes clairs pour éviter les surcompensations
Assurance récolte dans le cadre du régime spécifique à la viticulture	Règlement (UE) n° 1308/2013 (article 49)	Mesure non ouverte pour les risques climatiques		Sans objet
Assurance récolte dans le cadre du régime spécifique aux fruits et légumes	Règlement (UE) n° 1308/2013 (article 33) et Règlement (UE) n° 543/2011 (articles 88 et 89)	Dans le cadre de l'OCM Fruits et légumes, les contrats multirisques ne sont pas éligibles, seuls les contrats portant sur un seul risque sont éligibles		S'agissant des fonds de mutualisation, des contrôles du double financement sont prévus, sur la base d'un contrôle croisé entre les dépenses présentées par les organisations de producteurs au titre des Programmes opérationnels et celles présentées par les fonds de mutualisation au titre d'un programme d'indemnisation.
Fonds de mutualisation dans le cadre du régime spécifique à la viticulture	Règlement (UE) n° 1308/2013 (article 48)			Sans objet
Fonds de mutualisation dans le cadre du régime spécifique aux fruits et légumes	Règlement (UE) n° 1308/2013 (article 33.3.d)			Sans objet
Replantation de vergers	Règlement (UE) n° 1308/2013 (article 33)			Mise en place de contrôles du double financement, sur la base d'un contrôle croisé entre les dépenses présentées par les organisations de producteurs au titre des Programmes opérationnels et celles présentées par les fonds de mutualisation dans le cadre d'un programme d'indemnisation.

Mesure	Base réglementaire	Articulation avec le dispositif de l'assurance récolte	Articulation avec le dispositif des fonds de mutualisation	Mécanismes clairs pour éviter les surcompensations
Restructuration et reconversion des vignobles	Règlement (UE) n° 1308/2013 (article 46)			Mise en place de contrôles du double financement, sur la base d'un contrôle croisé entre les dépenses présentées au titre de l'aide à la restructuration et la reconversion des vignobles et celles présentées par les fonds de mutualisation dans le cadre d'un programme d'indemnisation.
Reconstitution du potentiel de production agricole	Règlement (UE) n°1305/2013 (article 18)			Une extraction des données renseignées dans Osiris permet d'identifier les agriculteurs bénéficiaires de ce dispositif. Des contrôles spécifiques complémentaires ciblés sont menés pour déterminer si les indemnisations couvrent des dommages identiques et pour garantir l'absence de surcompensation.
Régime des catastrophes naturelles	Règlements (UE) n°702/2014 et n°1408/2013 Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (articles L. 125-1 et suivants du Code des assurances)			
Calamités agricoles	Règlement (UE) n°702/2014 Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche Arrêté du 29 décembre 2010 fixant la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture			Les DDT, qui instruisent les demandes d'aide au titre du régime des calamités agricoles, procèdent à l'exclusion des agriculteurs ayant souscrit au titre d'un contrat d'assurance récolte. En cas de survenance d'un risque climatique et d'un danger sanitaire, les DDT doivent indemniser uniquement la part des pertes liées au risque climatique.
Déduction pour aléas (remplacée par la Déduction pour Épargne de précaution en 2019)	Lois de finances	Sans objet	Sans objet	La déduction pour aléas peut être mobilisée pour couvrir le montant des franchises des aléas indemnisés ou les pertes des aléas non indemnisés.

Mesure	Base réglementaire	Articulation avec le dispositif de l'assurance récolte	Articulation avec le dispositif des fonds de mutualisation	Mécanismes clairs pour éviter les surcompensations
Fonds d'allègement des charges	Aide d'État dans le cadre de De minimis Destinée aux éleveurs sur les années 2015-2016			

Source : Auteurs, à partir de données MAA

En ce qui concerne l'assurance : des règles claires existent pour limiter tout risque de double indemnisation. L'indemnisation par l'assurance est indépendante des interventions de pouvoirs publics en cas de difficultés. L'exclusion du bénéfice du régime des calamités des grandes cultures et de la viticulture d'une part, et des agriculteurs ayant souscrit une assurance récolte pour les autres productions (arboriculture, élevages, etc.) d'autre part, permet d'éviter une double indemnisation. Les mesures potentielles disponibles dans les OCM Viti et Fruits et Légumes ne sont pas utilisées pour les risques climatiques. Enfin, la mobilisation de la DPA correspond à la franchise des dommages assurés ou à des pertes non indemnisables et les mesures d'allègement des charges répondent à des situations financières très dégradées.

Par ailleurs, les analyses conduites sur les programmes sélectionnés et les entretiens n'ont pas révélé de contradictions entre les autres mesures de la PAC ou les aides financées en France dans le cadre des aides d'État ou des aides De minimis et le FMSE, en dehors du cas des calamités agricoles. On peut toutefois noter que les mesures Assurance MRC et FMSE sont complémentaires mais ne sont pas directement articulées, en ce sens que le programme n'accompagne pas les exploitants dans la construction d'une stratégie globale de gestion de leurs risques comme cela a été souligné plus haut. Malgré ses limites, l'existence du dispositif des calamités agricoles dans les filières d'élevage peut conduire une partie des éleveurs à considérer qu'ils seront indemnisés par l'État plutôt que d'envisager le recours à une assurance.

En ce qui concerne le FMSE : les analyses présentées dans les paragraphes 4.3 et 4.3 montrent une **bonne articulation avec les autres instruments de financement de la politique de prévention et de lutte des risques sanitaires**. Des lignes de partage entre les interventions de l'État et le FMSE sont trouvées sur les maladies classées dangers sanitaires de catégorie 1 (sur lesquelles l'État intervient également). On note toutefois que la question de ces lignes de partage reste un point de vigilance de la part des élus du FMSE : une crainte d'avoir à prendre en charge des coûts couverts par l'État sur la politique de prévention et de lutte concernant les dangers de catégorie 1 reste présente et explique certains positionnements du FMSE. Ainsi, dans le cas de la Tuberculose (voir encadré pages précédentes), on constate que le FMSE prend en charge des coûts de mise en œuvre de la prophylaxie, mais qu'il refuse de prendre en charge des pertes, qui peuvent être importantes pour les élevages détectés comme foyers de tuberculose, et qui ne sont pas couvertes par l'État.

Le PNGRAT est donc bien articulé avec les autres dispositifs. Seul le cas des calamités agricoles apparaît comme un facteur pouvant limiter le recours à l'assurance. Il permet donc aux exploitants d'accéder à deux types d'instruments répondant aux risques climatiques d'une part et aux risques sanitaires et environnementaux d'autre part. Parmi les risques listés dans le paragraphe, les exploitants doivent développer des stratégies personnelles sur les autres risques, en particulier les risques de marché affectant les prix des produits agricoles et les coûts des intrants, qui jouent sur la variabilité de leur revenu.

4.8.6 Jugement

Le PNGRAT permet à tous les exploitants d'accéder au dispositif de gestion des risques sanitaires et très ponctuellement aux risques environnementaux, du fait de la définition restrictive qui a été retenue. Il facilite l'accès aux systèmes assurantiels couvrant les risques climatiques pour les agriculteurs, qui sont cependant moins nombreux à le souhaiter.

55 000 agriculteurs professionnels mobilisent ces assurances en moyenne sur la période étudiée La mesure 17.1 concernant l'assurance MRC et Prairie contribue à améliorer l'accès des exploitants aux systèmes assurantiels couvrant les risques climatiques : 55 000 agriculteurs professionnels la mobilisent en moyenne sur la période étudiée (voir [Tableau 6](#)). Cependant, d'une part la mesure est plutôt mobilisée par des exploitations avec une taille économique et un niveau de spécialisation supérieure à la moyenne, et d'autre part elles concentrent des risques financiers plus importants. Par ailleurs, le recours à l'assurance MRC a connu une baisse du nombre de contrats sur deux années (2015 et 2016) mais semblerait à nouveau se développer (les tendances à la hausse restent à confirmer avec les données de 2019). Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés :

- la volatilité des prix de ces dernières années, et des baisses de prix depuis 2013 dans la plupart des secteurs causant une dégradation de la situation financière et de la trésorerie des exploitations ;
- des doutes persistants des exploitants agricoles sur l'intérêt de l'assurance Récolte, alors qu'au moins un quart des exploitations se retrouvent soumises à des variations de résultats économiques très fortes, qu'elles soient assurées ou non. Ces situations ne peuvent que relativiser l'intérêt de s'assurer ;
- un manque de visibilité sur le taux d'aide publique de la mesure 17.1 et sur le niveau final de l'aide ;
- une communication peu efficace des assureurs sur le contrat socle, et une complexité des offres qui les rend peu lisibles ;
- la concurrence d'autres outils individuels qui suffisent à certaines exploitations peu exposées pour faire face ou qui ont, à tort ou à raison, la préférence des agriculteurs.

Parallèlement, la mesure 17.2 finançant le FMSE en 2013 a accru la participation des exploitations à des systèmes de prévention et de gestion des risques : le résultat est directement lié à l'obligation faite dans le Code rural (art R 361-63 CRPM) à tout exploitant métropolitain d'être affilié au FMSE, mais également à un intérêt marqué des exploitants pour ce dispositif et à des niveaux de cotisation très modestes. Ainsi, en 2017, 464 593 exploitants ont payé leur cotisation sur les 508 704 cotisations appelées (91 %), les 9 % manquants étant des exploitants en grandes difficultés financières.

Le rôle du PNGRAT dans la gestion des risques

L'assurance Récolte a un rôle majeur pour les exploitations professionnelles spécialisées

L'assurance MRC, combinée à l'assurance Grêle, représente environ 15 % du risque moyen que doivent assumer les agriculteurs, avec 360 millions d'euros par an d'indemnités versées en moyenne. Elle a une contribution beaucoup plus forte les années fortement sinistrées. Les indemnités bénéficient en priorité à des exploitations spécialisées en grandes cultures pour les 2/3, la viticulture et certains élevages. En revanche, l'assurance Récolte occupe une place sensible mais mineure en arboriculture, avec 2,5 % des surfaces assurées. L'assurance des prairies pour laquelle l'offre est récente est mobilisée de manière marginale (0,9 % de la surface assurée en 2018) et il reste délicat d'estimer le développement à venir de ce type de contrats. La gestion des risques dans ces filières se fonde sur d'autres solutions et notamment la prévention, la gestion des stocks, etc.

L'assurance récolte peine donc à se généraliser. Les représentants agricoles entérinent cet état de fait sans s'en satisfaire. Tous mettent en avant la nécessité d'avoir à disposition une boîte à outils, rassemblant les différentes solutions assurantielles mais aussi techniques, et celle d'en renforcer la

portée. Toutefois, les acteurs divergent sur la place à accorder à chacun de ces outils et sur les financements individuels, professionnels et publics à y accorder.

Le FMSE contribue significativement à la gestion des risques sanitaires

Les exploitants agricoles mobilisent de plus en plus fréquemment le FMSE pour répondre aux dangers sanitaires de catégories 1 et 2 (seules éligibles aux indemnités FMSE) sur des programmes d'indemnisation des pertes en mobilisant le FEADER (si les pertes dépassent 30 %), mais plus fréquemment sur des programmes de lutte précoce (indemnisant des pertes inférieures à 30% et des moyens de lutte) sur financement d'une aide d'État notifiée.

Depuis le démarrage du PNGRAT jusqu'à la fin 2018, 66 programmes d'indemnisation ont été présentés par le FMSE et cofinancés par le PNGRAT à hauteur de 65 %. Les programmes clôturés (pertes des années 2013 à 2016) ont représenté des indemnités totales de 34,6 millions d'euros, accordées à 7 983 exploitants. L'activité du FMSE monte en puissance, se traduisant par une augmentation des montants annuels d'indemnités distribuées. Seuls 13 % des montants d'indemnités sont financés par le FEADER.

Par ailleurs, la création régulière de sections spécialisées, atteignant le nombre de 11 en avril 2019, montre la pertinence du FMSE pour les exploitants. Les secteurs absents, qui financent le FMSE mais ne le mobilisent pas, sont les secteurs céréalier et oléoprotéagineux, ainsi que de petits secteurs souvent en cours de réflexion sur l'utilité de créer une section (apiculture, PAM, équin, etc.). Pour les premiers, cela s'explique par la faible pression des dangers sanitaires de catégories 1 et 2. Pour les seconds, ce sont divers freins au montage des sections spécialisées du FMSE qui jouent. Les secteurs mobilisant le plus activement le FMSE sont les sections Fruits, Ruminants, et la section commune, du fait de l'importance des dangers sanitaires de catégories 1 et 2 qu'ils connaissent.

Enfin, le FMSE a introduit des principes qui ont constitué une rupture par rapport aux interventions existant jusqu'alors et une nette amélioration de la gestion des risques sanitaires, notamment :

- une base de mutualisation des risques très large : le FMSE couvre tous les secteurs, et ceci contribue à une bonne mutualisation entre secteurs (la section commune cofinçant chacun des programmes d'indemnisation des sections spécialisées) ; les cotisations par exploitants sont de niveau réduit ;
- la responsabilisation des professionnels : les professionnels sont les administrateurs des fonds de mutualisation, ils contribuent à hauteur de 35 % au financement des programmes d'indemnisation ;
- un dispositif stable dans le temps, ayant des règles d'indemnisation transparentes et équitables entre territoires et secteurs. Ceci est un résultat essentiel dans les filières végétales où la gestion était plutôt faite au coup par coup en fonction de chaque accident sanitaire et pour tous les secteurs pour les dangers sanitaires de catégorie 2.

Le FMSE a un rôle très ciblé sur la gestion des risques environnementaux

La France a retenu une définition très précise de la notion d'incidents environnementaux afin de circonscrire l'action du FMSE face à l'importance des coûts financiers de certains risques environnementaux. En conséquence, les indemnités du FMSE sur les risques environnementaux restent très peu fréquentes. En revanche, pour les agriculteurs bénéficiaires, les indemnités sont de montants significatifs et couvrent à hauteur de 100 % les coûts indemnifiables.

Rôle du PNGRAT dans la prévention des risques : un rôle essentiel pour le FMSE, inexistant pour l'assurance MRC

L'assurance Récolte ne contribue pas à la prévention des risques climatiques et pourrait même venir en concurrence avec les efforts de prévention. La capacité financière des exploitations mobilisable pour la gestion des risques est limitée et les agriculteurs qui investissent dans des systèmes de

prévention estiment leurs efforts mal pris en compte par les assureurs. A minima, l'impact sur les tarifs des assurances mériterait d'être mieux expliqué. L'assurance à l'exploitation étant très peu développée, il n'est pas possible de mesurer l'effet d'une diversification des cultures.

Le FMSE a un rôle important dans la prévention des risques sanitaires, soutenu par le cofinancement national (aide d'État notifiée)

Le FMSE ne finance pas les mesures de surveillance, ce qui, à notre sens, pour certains dangers de catégorie 2, pourrait constituer un point de réflexion à venir pour le FMSE. En revanche, le FMSE est un instrument conçu par les professionnels comme devant favoriser le déploiement des mesures de lutte précoce. Le FMSE vise à abaisser les coûts de mesures de lutte (indemnisation des moyens de lutte et des pertes liées) afin que les exploitants déclarent le plus tôt possible la présence de foyers contaminants sur leur exploitation. Dans ce type de programmes, le FMSE indemnise les exploitants dès les premiers 300 euros de perte constatée, bien en deçà du seuil des 30 % de pertes imposé pour obtenir les cofinancements FEADER, et il mobilise des cofinancements d'État. 71 % des programmes d'indemnisation, autrement dit la majorité des programmes, entrent aujourd'hui dans ce cadre.

L'analyse d'un échantillon de ces programmes montre que le rôle du FMSE varie de crucial dans la mise en œuvre des plans lutte (cas des programmes Sharka, Nématode) à un élément favorisant l'acceptabilité des mesures et leur mise en œuvre efficace (lutte contre les campagnols, tuberculose). Seul un cas de manque d'efficacité du FMSE sur une politique de prévention a été noté et a fait l'objet de mesures correctives dans les programmes suivants (le programme de lutte contre les campagnols). Cette analyse montre également que l'efficacité du FMSE en matière de prévention des risques sanitaires est étroitement liée à celle de la politique sanitaire. Ceci justifie que le FMSE siège dans les instances clés de la politique sanitaire française et notamment au CNOPSAV.

Le PNGRAT contribue à la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion des risques au sein des exploitations agricoles en améliorant l'accès à des instruments de gestion des risques climatiques, sanitaires et environnementaux

Les mesures 17.1 et 17.2 offrent aux exploitants l'accès à des instruments de gestion des risques climatiques d'une part, et sanitaires et environnementaux d'autre part. Les deux mesures sont déployées en complémentarité, et élargissent la palette des instruments mobilisables par les exploitants. Cependant, le PNGRAT n'appuie pas les exploitants dans la construction d'une stratégie globale de gestion des risques, et la littérature et les entretiens confirment que la réflexion sur ce sujet demeure balbutiante. Il existe des instances CSO et CNGRA (voir QE13) qui conduisent une réflexion sur la gestion des risques en agriculture. Cependant, ce travail doit se poursuivre pour proposer des solutions articulées et opérationnelles aux exploitants agricoles et leur permettre de construire une stratégie globale.

Les mesures du PNGRAT s'articulent de manière cohérente avec les autres dispositifs de gestion des risques

Pour la mesure 17.1, des incohérences dans l'intervention sont notées concernant le Fonds des Calamités agricoles, même si elles demeurent circonscrites. La possibilité d'avoir recours au Fonds des Calamités peut réduire l'incitation à souscrire une assurance récolte payante, quand bien même cette dernière offre a priori une meilleure couverture. Pour la mesure 17.2 concernant le FMSE, l'analyse conclut à une bonne complémentarité des interventions entre l'État et le FMSE. On note toutefois une réticence des professionnels d'avoir à prendre en charge financièrement des interventions autrefois indemnisées par l'État. Ceci peut freiner l'émergence de section, ou bloquer des prises en charge de certaines pertes subies par les exploitants dans des programmes actifs.

4.9 QE9 : Dans quelle mesure les interventions du PNGRAT ont-elles contribué à la santé financière et à la pérennité des exploitations ?

Compréhension de la question : il s'agit ici de poursuivre l'analyse conduite pour la QE6 (cf. 4.6) sur l'effet spécifique de l'assurance récolte et de l'élargir au FMSE, seconde mesure du PNGRAT qui peut impacter la santé financière et la pérennité des exploitations.

Méthode

Les résultats des analyses conduites sur l'assurance récolte dans la QE6 sont repris ici et complétés par des analyses portant sur le FMSE. Dans un premier temps, des analyses sont conduites sur le niveau des indemnités versées par le FMSE par rapport aux résultats économiques des exploitations décrits dans le RICA. Des analyses plus fines ne peuvent pas être conduites, car la population bénéficiaire du FMSE est très réduite et ne peut pas être identifiée dans le RICA. Dans un second temps, la pérennité financière du FMSE est analysée à partir de ses états financiers. Le rôle du FMSE dans la pérennité des exploitations dépend, en effet, également de sa propre pérennité.

Critères, indicateurs et sources :

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
9.1 L'assurance récolte contribue-t-elle à la pérennité et à la solidité financière des exploitations ?	Indicateurs additionnels	Par groupe homogène OTEX-Région (productions principales) – Taille	Cf. jugement QE 6 Bibliographie
		- Produit Brut, EBE, RCAI par euro d'assurance en 2016	
		- Produit Brut, EBE, RCAI par euro d'assurance sur des périodes de 3 à 7 ans	
9.2 le FMSE contribue-t-il à la pérennité et à la santé financière des exploitations ?	Indicateurs additionnels	- Coefficients de variation du PB, EBE et RCAI	
		Nombre d'exploitants indemnisés par secteur (OTEX) / nombre d'exploitants des sections	Rapports du FMSE
		Montant de l'indemnité par rapport au Produit Brut ou à la Marge Brute (ou affiné à sous-secteur)	Programmes d'indemnisation, RICA
		Montant d'indemnisation par rapport aux pertes subies (moyenne par programme d'indemnisation)	Entretiens
		Montant d'indemnisation / aux cotisations payées (moyenne par programme)	Programmes d'indemnisation
Avis des parties prenantes situation avant/après création du FMSE	Entretiens		
9.3 Le FMSE est-il un mécanisme pérenne ?	Indicateurs additionnels	Analyse d'indicateurs d'équilibre financier	Bilan financier du FMSE Entretiens
		Montant de la cotisation par rapport aux pertes potentielles à indemniser compte tenu de risques pesant sur les secteurs	

		Avis des parties prenantes sur la capacité du FMSE à faire face, à l'avenir, aux risques sanitaires et environnementaux connus actuellement et anticipés	
--	--	--	--

4.9.1 Critère 9.1 : l'assurance récolte contribue-t-elle à la pérennité et à la solidité financière des exploitations ?

Ce critère a été traité au travers de la QE6 et des critères 1.3 et 5.3. S'il n'est pas possible de mettre en évidence un effet net sur le revenu, l'assurance climatique contribue à limiter la variabilité extrême des revenus en grandes cultures. Il ressort aussi que les assurés climatiques ont des situations financières légèrement moins bonnes que les non assurés climatiques. En revanche, les personnes enquêtées mettent en avant la « sérénité » et la facilité de gestion qu'apporte l'assurance Récolte.

4.9.2 Critère 9.2 : le FMSE contribue-t-il à la pérennité et à la santé financière des exploitations ?

Moins de 1 % des exploitants agricoles sont indemnisés par le FMSE, ce qui traduit le ciblage des interventions du FMSE, le partage des interventions avec l'État, et la maîtrise des risques sanitaires.

Le tableau suivant estime le pourcentage d'exploitants bénéficiant des indemnités du FMSE par rapport au nombre d'exploitants du secteur. Il apparaît que moins de 1 % des exploitants agricoles bénéficient des indemnités du FMSE. Cependant, ce chiffre est en augmentation régulière. L'augmentation est marquée en 2017, année durant laquelle le FMSE est intervenu sur la FCO en complément de l'État. Un budget pour environ 10 000 éleveurs a été accepté (le nombre d'éleveurs réellement indemnisés n'est pas encore connu).

Le faible pourcentage d'exploitants indemnisés par le FMSE est la conséquence de plusieurs éléments :

- Le fait que les interventions du FMSE soient centrées sur des dangers sanitaires définis, dont les conséquences financières sont relativement limitées ;
- Les lignes de partage avec l'État : les maladies relevant de la catégorie 1 avec un risque potentiel sur la santé humaine, engageant un très grand nombre d'éleveurs, sont indemnisées par l'État, à l'image de l'épisode récent de grippe aviaire. Progressivement, le FMSE est impliqué sur le financement de ce type d'épisode. Un exemple en est la gestion de la FCO : en 2014, l'État et FranceAgriMer étaient impliqués dans l'indemnisation des éleveurs et le FMSE n'est intervenu qu'en Corse ; à partir de 2015, le FMSE et l'État se sont partagé la responsabilité d'indemnisation en respectant un zonage géographique.

Au vu de ces pourcentages, on peut conclure que, jusqu'à fin 2016, le rôle du FMSE dans la pérennité de l'ensemble des exploitations françaises est resté limité.

La QE8 (paragraphe 4.8.1.5) souligne que les programmes cofinancés par le FEADER sont moins nombreux que ceux cofinancés par le FNGRA. Ceci se traduit également par un nombre limité d'exploitants indemnisés par un programme cofinancé par le FEADER : sur les 7983 dossiers, seuls 590, soit 7 %, sont cofinancés par le FEADER ([Tableau 38](#)).

Tableau 38 : Pourcentage d'exploitants indemnisés par secteur (pour les programmes couvrant les années de perte 2013 à 2016)

Section		2013	2014	2015	2016
Total	Nombre d'exploitants indemnisés	444	518	4 415	2 606
	Nombre d'exploitations (1)	515 509	535 342	525 879	526 822
	%	0,09%	0,10%	0,84%	0,49%
co-Financement FEADER	Nombre d'exploitants indemnisés - sur fonds FEADER	48	105	153	284
	Nombre d'exploitations affiliées à la MSA	515 509	535 342	525 879	526 822
	%	0,01%	0,02%	0,03%	0,05%
Commune	Nombre d'exploitants indemnisés	11	17	74	1 197
	Nombre d'exploitations (1)	515 509	535 342	525 879	526 822
	%	0,00%	0,00%	0,01%	0,23%
Fruits	Nombre d'indemnités	433	430	511	562
	Nombre d'exploitants producteurs de fruits	48 253	48 253	45 201	45 115
	%	0,90 %	0,89 %	1,13 %	1,25 %
Légumes frais	Nombre d'exploitants indemnisés				1
	Nombre d'exploitations (1)			30 929	32 509
	%			0,00%	0,00%
Pépinières	Nombre d'exploitants indemnisés		3	5	7
	Nombre d'exploitations (1)		7 949	7 949	7 949
	%		0,04 %	0,06 %	0,09 %
Pommes de terre	Nombre d'exploitants indemnisés				2
	Nombre d'exploitations				nd
	%				
Porcs	Nombre d'exploitants indemnisés		1	1	
	Nombre d'exploitations (2)		20 375	20 375	
	%		0,00 %	0,00 %	
Ruminants	Nombre d'exploitants indemnisés		67	3 795	837
	Nombre d'exploitations (2)		205 100	205 100	205 100
	%		0,03 %	1,85 %	0,41 %
Volailles	Nombre d'exploitants indemnisés			29	
	Nombre d'exploitations (1)			26 956	26 956
	%			0,11 %	0,00 %

Sources : Auteurs à partir des données FMSE (nombre d'exploitants indemnisés), (1) MSA (2) section spécialisée (les chiffres sont cohérents avec les données RGA 2010 qui indiquent 22 147 élevages détenant des porcins en 2010)

Un montant de l'indemnité par rapport au Produit Brut et au RCAI en moyenne significatif mais plus important pour certains secteurs

Pour mesurer l'importance économique des indemnités pour les exploitants, les indemnités moyennes par section et programme sont rapportées à trois indicateurs économiques :

- (1) au produit d'exploitation : ce rapport renseigne alors sur la part des indemnités par rapport à la somme des produits de l'exploitant ;
- (2) à l'Excédent brut d'exploitation (EBE), ce qui renseigne sur l'importance des indemnités pour la santé financière de l'exploitation ;
- (3) au revenu courant avant impôt (RCAI), ce qui renseigne sur l'importance des indemnités par rapport aux revenus agricoles.

Les indicateurs comptables (produits d'exploitation, EBE, RCAI) proviennent des données anonymisées du RICA. Afin de nous rapprocher de la réalité de la situation économique des exploitants indemnisés, nous avons sélectionné, pour chaque programme, l'OTEX spécialisée correspondant à la section du FMSE concernée. Il faut souligner qu'il s'agit d'un choix méthodologique, les exploitations indemnisées ne sont pas nécessairement spécialisées. En général, le niveau géographique de la France métropolitaine a été retenu sauf dans le cas où le niveau régional était plus pertinent pour s'approcher de la réalité des résultats économiques de secteurs spécialisés. Les résultats détaillés sont présentés dans l'annexe 8.5.

Les ratios ne traduisent pas la situation en termes de trésorerie : les indemnités sont rapportées aux années de pertes, or les indemnités peuvent être payées aux exploitants par le FMSE jusqu'à un an après la perte.

De 2013 à 2016, tous programmes confondus, les indemnités représentent entre 1 à 6 % du produit d'exploitation, une contribution qu'on peut considérer comme modeste. Cependant, compte tenu du niveau des charges d'exploitation, elles peuvent avoir un rôle significatif dans la santé financière des exploitations et le revenu des exploitants. Ainsi elles représentent entre 7 et 32 % du RCAI.

Ces résultats moyens sont à nuancer par programme (voir Tableau 39, pages suivantes et données détaillées en annexes 8.5 et 8.6). Deux facteurs jouent sur les résultats de chaque programme :

- le montant des indemnités, qui sont d'un niveau très différent d'un programme à l'autre, en fonction des types de coûts ou des pertes prises en charge (voir QE8, 4.8.2.3) ;
- la santé financière du secteur : le poids des indemnités est plus élevé dans les secteurs où les revenus sont faibles (cas de la Brucellose du porc par exemple).

Les programmes dont le rôle dans la santé financière des exploitations indemnisées est le plus fort sont : les programmes environnementaux, les programmes Méloïdogyne, certains programmes de la section Fruits (feu bactérien, suivi de la Sharka), des programmes des sections animales (IAHP avicole, Brucellose du porc, Campagnol terrestre pour les pertes de fourrage).

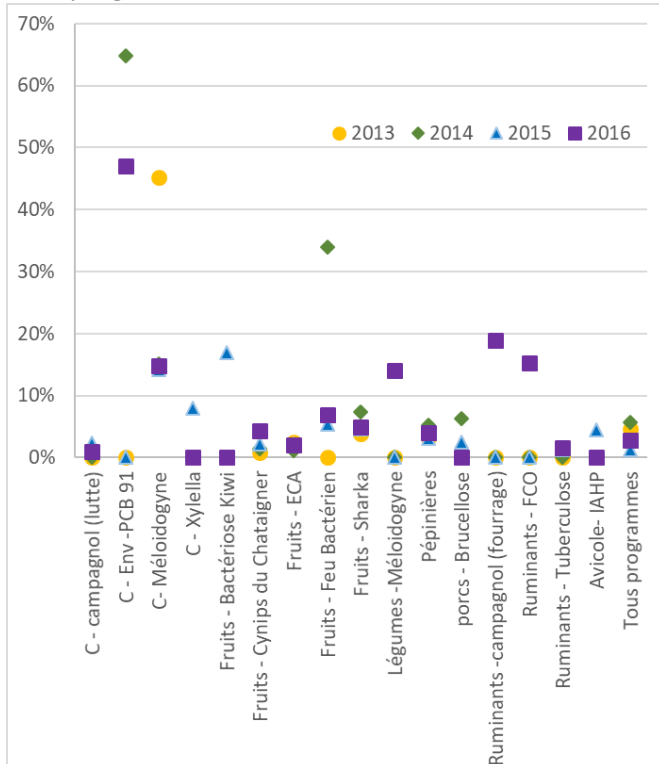
Les programmes dont le rôle est, en revanche, modeste dans la santé financière des exploitants indemnisés sont les programmes de lutte contre le campagnol terrestre, le cynips du châtaignier, l'ECA, la tuberculose. Ce sont des programmes qui concernent un grand nombre de bénéficiaires pour des montants d'indemnités plus faibles. Certains, comme nous l'avons montré dans la QE8 (paragraphe 4.8.1.5), sont articulés avec d'autres aides (compensation des abattages pour les exploitations foyers de tuberculose, aide à la replantation de FranceAgriMer, calamités agricoles dans certains cas où un accident climatique est concomitant à l'accident sanitaire, comme pour le cynips du châtaignier). Les autres correspondent à des programmes indemnisant des moyens de lutte ou les pertes liées (par exemple, lutte contre le campagnol terrestre, mais aussi tuberculose bovine). Le FMSE a conscience du faible rôle financier pour les exploitants de ce type de programmes. Ces programmes ont avant tout comme objectif d'accroître l'efficacité des plans de lutte en améliorant l'acceptation des mesures. La QE8 (paragraphe 2.1.5.2) montre en effet que le FMSE atteint cet objectif en jouant dans certains cas un rôle important. Ce faisant, il contribue donc à éviter des pertes et a donc un effet indirect sur les revenus agricoles. Cet effet n'a pas pu être mesuré ici car il nécessiterait une modélisation des développements des foyers sans programme d'indemnisation.

Une analyse similaire a été conduite en ne considérant que les programmes FEADER. Les résultats sont présentés dans le [Tableau 39](#) et les données détaillées renvoyées en annexes 8.5 et 8.6. Les deux dernières années étudiées, les résultats montrent un rôle plus marqué des programmes avec cofinancement FEADER sur la santé financière des exploitants : les poids dans le Produit d'exploitation (5 % en 2015 et 9 % en 2016), l'EBE (14 % en 2015 et 26 % en 2016) et le RCAI (28 % en 2015 et 59 % en 2016) sont plus élevés que pour l'ensemble des programmes. Ceci est une conséquence logique de la règle de cofinancement : le FEADER n'est mobilisé que lorsque les pertes des exploitants sont supérieures à 30 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur au cours des trois années

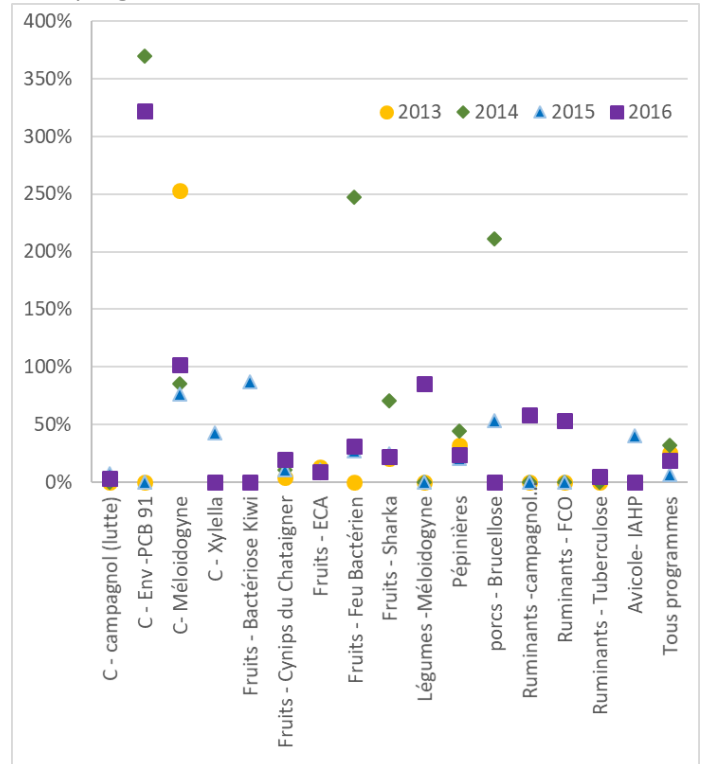
précédentes. En conséquence, les indemnités moyennes des programmes FEADER sont, à compter de 2015, supérieures à celles des programmes cofinancés par le FNGRA. Les programmes cofinancés par le FNGRA concernent les autres programmes et notamment la lutte précoce. Ces programmes ont moins d'effets directs sur la santé financière ; en revanche, il est expliqué plus haut leur rôle indirect dans la santé financière des exploitations en évitant des pertes potentielles.

Tableau 39 : Indemnité moyenne/PE Otex spécialisée correspondant (%) à gauche et Indemnités moyennes/RCAI Otex spécialisée (%) correspondant à droite

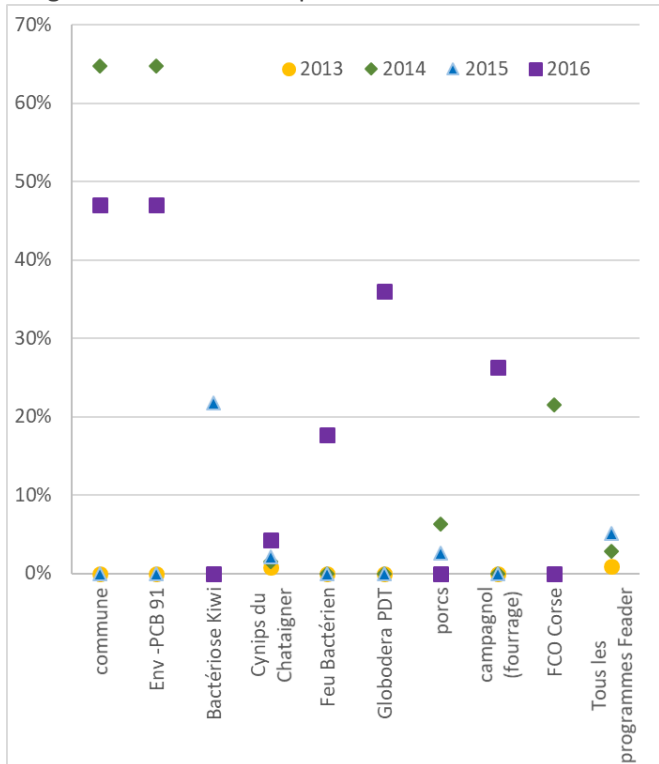
Tous programmes



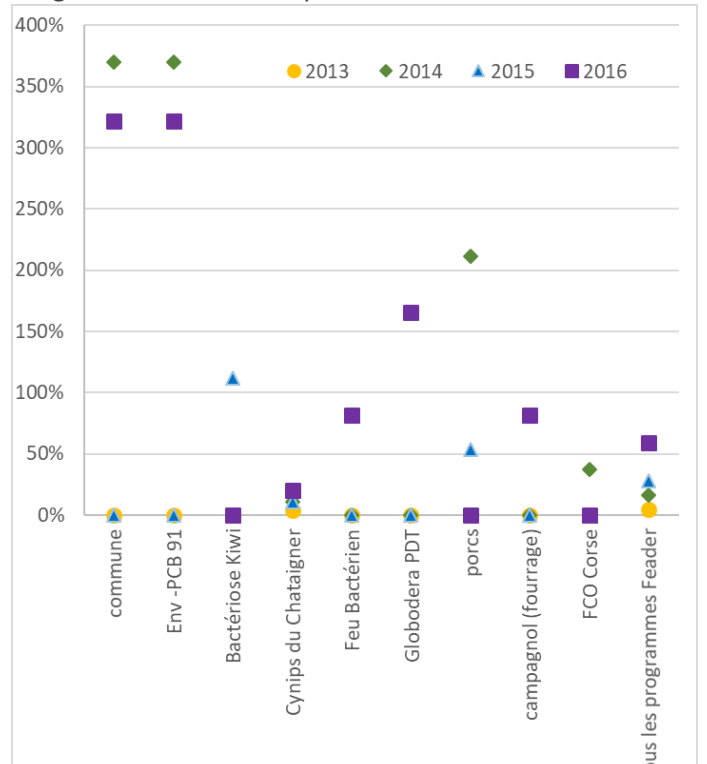
Tous programmes



Programmes cofinancés par le Feader



Programmes cofinancés par le Feader



Source : Auteurs à partir des données RICA et FMSE

Selon les entretiens, des montants d'indemnisation pour une majorité de programmes bien estimés par rapport aux pertes ou coûts ciblés dans les programmes

Le FMSE indemnise des pertes ou des coûts définis dans les programmes sur la base de factures, de formules de calcul et de barèmes. Il prend en charge entre 80 % et 100 % des pertes/coûts indemnisables (source FMSE et étude d'une sélection de programmes). L'approche retenue dans chaque programme (notamment les formules de calcul des barèmes) est validée par le ministère de l'Agriculture, qui sollicite pour ce faire des services internes experts. Les approches du FMSE reprennent celles déjà existantes dans le dispositif des calamités agricoles ou, lorsqu'elles n'existent pas, des études *ad hoc* qu'il commande le plus souvent aux Instituts techniques professionnels.

Le FMSE suit les pertes individuelles des exploitants qu'ils indemnisent, mais n'a pas d'information sur l'ensemble des pertes financières (y. c. celles qui ne sont pas indemnisées par le FMSE)⁵⁰. Dans le cadre des entretiens conduits, il apparaît que les niveaux des indemnités versées sont considérés comme satisfaisants par rapport aux pertes subies et ciblées par les programmes. Pour deux programmes, il a été noté des indemnités qui ne sont pas proportionnées aux pertes par certains acteurs :

- concernant la Sharka, en dehors des pertes indemnisables qui sont prises en charge à 100 % (facture pour les travaux d'arrachage, formule d'estimation des pertes de récolte), il peut rester des pertes à la charge du producteur lors de l'arrachage de parcelle complète (réseaux d'irrigation, piquet, filet par exemple) ;
- concernant la tuberculose bovine, les pertes sont en fait très variables selon l'état de l'exploitation au moment du blocage de l'exploitation (mise en APMS). Par ailleurs, comme souligné dans la QE8 (paragraphe 2.1.5.2), certaines pertes subies par les éleveurs dont l'exploitation est classée comme foyer (mise en APDI) ne sont indemnisées ni par l'État ni par le FMSE. C'est notamment le cas des pertes de valeur des produits des élevages en vente directe, des éleveurs en bio qui peuvent perdre leur certification en cas d'abattage total s'ils ne trouvent pas un cheptel « bio » pour leur renouvellement, etc.

Des montants d'indemnisation très élevés par rapport aux cotisations payées

Le [Tableau 40](#) présente les cotisations payées par an et exploitation rapportées aux indemnités moyennes. Dans le calcul, les cotisations par exploitation sont la somme des cotisations payées à la section commune et à une section spécialisée. Dans les faits, des exploitations diversifiées peuvent payer des cotisations à plusieurs sections. Les résultats des sections « Porcs » et « Pommes de terre » ne sont pas présentés, car les cotisations sont fonction des ventes et n'ont pas pu être estimées. Dans le cas de la section « Ruminants », le montant de la cotisation étant calculé par tête, il a été utilisé la taille moyenne des élevages des Otex spécialisées pour l'estimer.

Les données du tableau confirment que les cotisations sont très faibles, comme l'analyse de leur montant brut dans la QE8 le soulignait déjà : pour un exploitant indemnisé, elles représentent entre 0,02 % et 3 % de ses indemnités. Ce faible taux est le résultat du choix de mutualiser les risques sur la base de l'ensemble des exploitants métropolitains affiliés à la MSA.

⁵⁰. On ne peut pas par ailleurs répertorier dans les bases de données RICA les bénéficiaires du FMSE et le nombre de bénéficiaires est trop limité pour pouvoir conduire une analyse sur un sous-échantillon « bénéficiaires du FMSE » et suivre les fluctuations de revenu liées aux dangers sanitaires.

Tableau 40 : Cotisation par exploitation rapportée aux indemnités par exploitation par section (%)

Section	Otex	2013	2014	2015	2016
Section commune		0,02 %	0,05 %	0,22 %	1,57 %
Section Fruits		1,09 %	0,73 %	0,84 %	0,91 %
Section Légumes					0,09 %
Section Pépinières Horticulture			0,08 %	0,08 %	0,63 %
Section Ruminants	OTEFDD 45 : Bovins lait		0,54 %	2,75 %	0,42 %
	OTEFDD 46 : Bovins viande		0,61 %	3,08 %	0,48 %
Section avicole				0,27 %	

Source : Auteurs à partir des données FMSE

Les acteurs ont souligné que le FMSE a introduit un dispositif d'indemnisation transparent et stable : les programmes d'indemnisation ne sont plus mis en place « au coup par coup » en cas de crise, mais gérés par un mécanisme stable, dont les règles sont connues des exploitants.

4.9.3 Critère 9.3 : le FMSE est-il un mécanisme pérenne ?

Analyse d'indicateurs d'équilibre financier

Le rôle du FMSE sur la santé financière des exploitations agricoles dépend de sa capacité à devenir une institution pérenne d'un point de vue organisationnel mais également financier. Des indicateurs d'équilibre financier ont donc été analysés et sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 41 : Ratio d'autosuffisance

		26/09/2013 au 31/12/2014	2015	2016	2017
Autosuffisance opérationnelle	[Indemnités versées & provisionnées / cotisations & financements publics à recevoir]	4,1	1,8	1,7	1,6
Autosuffisance d'activité	[Indemnités versées & provisionnées / cotisations & financements publics à recevoir & charges de fonctionnement]	3,6	1,7	1,6	1,5

Source : Auteurs sur rapports financiers du FMSE

Le premier ratio indique en quoi les financements directs du FMSE couvrent les indemnités à verser sur l'exercice. Ils sont donc un indicateur de la capacité du FMSE à autofinancer son activité opérationnelle. Le FMSE collecte environ 1,6 fois plus de fonds qu'il ne verse d'indemnités en 2017. Le ratio est donc nettement supérieur à un, ce qui est très favorable.

Le second ratio tient compte des coûts engagés par le FMSE pour gérer cette activité. Les coûts incluent les frais à verser aux organismes collecteurs (tels que la MSA), des prestations externes (payées au FREDON et GDS pour la collecte et la diffusion des dossiers d'indemnisation), des charges de fonctionnement interne et les dotations aux amortissements. Ce ratio indique la capacité du FMSE à autofinancer son activité opérationnelle et couvrir ses charges opérationnelles. Les résultats de ce ratio sont très proches de ceux du ratio d'autosuffisance opérationnelle, ce qui démontre une très bonne efficacité du FMSE. Le FMSE a une équipe réduite basée à Paris. Il s'appuie, sur le terrain, sur les FREDON et les GDS pour déployer son activité. Ce choix organisationnel s'avère pertinent pour maîtriser les coûts, tout en ayant une présence dans chaque territoire.

Il faut souligner que les ratios du [Tableau 41](#) sont des indicateurs financiers et non de trésorerie. En effet, les indemnités sont versées avec environ un an de décalage et le FMSE fait l'avance des fonds publics sur les programmes d'indemnisation. Les fonds publics ont été versés avec un décalage de 2 à

3 ans pour les premiers programmes du PNGRAT en raison de difficultés liées à l'instrumentation (voir détail dans la QE14). Ces délais se sont progressivement réduits pour les derniers programmes, mais restent supérieurs à un an. En tout état de cause, le FMSE doit donc avoir une trésorerie solide pour faire les avances aux producteurs. Le FMSE pourrait toutefois avoir recours à l'emprunt pour gérer sa trésorerie, s'il en avait besoin.

Le FMSE accumule donc progressivement des réserves et construit sa capacité à faire face à des risques de plus grande ampleur. Comme le montre le Tableau 42 suivant, son bilan comptable s'est accru de 2,7 fois entre fin 2014 et 2017. Il atteint à cette date 58,71 millions d'euros, dont 36,54 millions d'euros de réserve dédiée aux programmes, ce qui dépasse les montants cumulés des programmes d'indemnisation à ce jour.

Tableau 42 : Poste du bilan comptable (euros)

	26/09/2013 au 31/12/2014	2015	2016	2017
Passif	21 419 619	30 540 741	44 354 119	58 709 846
<i>Dont réserve dédiée aux programmes d'indemnisation</i>	16 766 950	16 766 950	25 418 194	36 534 348
<i>Excédent de l'exercice</i>		8 651 121	11 015 622	10 881 348
<i>Risques et charges (indemnisations engagées)</i>	2 174 200	4 971 370	6 621 390	4 313 272

Source : Auteurs sur rapports financiers du FMSE

Capacité du FMSE à faire face aux risques sanitaires et environnementaux à l'avenir

Les risques sanitaires sont en évolution constante, notamment sous l'effet :

- d'une circulation de plus en plus importante des denrées agricoles, des matières végétales et des animaux ;
- des évolutions réglementaires, notamment de la catégorisation des dangers sanitaires et des autorisations de mise en marché de produits phytosanitaires qui peuvent engendrer l'émergence de dangers, sans que des pratiques agricoles permettant de les limiter soient connues ;
- du changement climatique.

Les crises comme celles de l'ESB ou de la grippe aviaire ont montré le coût que peuvent avoir les dangers sanitaires. Le FMSE constitue progressivement des réserves qui lui permettent de devenir un acteur stable et pérenne, mais il est évident que ses capacités financières actuelles sont très largement insuffisantes pour faire face à ce type de crise. Aujourd'hui, sa bonne santé financière est aussi le résultat de lignes de partage des interventions entre l'État et le FMSE en cas de crises majeures. Il est donc important que d'une part la constitution des réserves financières du FMSE se poursuivent et cela pourrait nécessiter une augmentation des cotisations à la section commune, maintenant que le FMSE a fait preuve devant ses cotisants de sa gestion rigoureuse et de l'efficacité de son action ; et d'autre part de maintenir l'engagement des pouvoirs publics sur les crises majeures.

Les élus du FMSE restent très attentifs à ces lignes de partage et posent la question des responsabilités respectives des professionnels et de l'État. Selon eux, l'État doit garder un niveau d'engagement important sur les dangers sanitaires de catégorie 1 qui peuvent menacer la santé humaine. Par ailleurs, ils considèrent que les conséquences des pertes de dérogations de mise en marché des produits phytosanitaires doivent être assumées par l'État. Cela a été notamment la position défendue par les élus dernièrement sur le cas des indemnisations des producteurs de cerises qui ont connu des pertes causées par la drosophile *Suzukii* dont l'insecticide (le diméthoate) a été interdit. On peut toutefois souligner que le principe de pollueur – payeur pourrait amener à une autre conclusion, c'est-à-dire à considérer les exploitants comme également responsables des pollutions et des pressions sur la santé

humaine que leurs activités génèrent et à ce titre considérer comme légitime d'un point de vue sociétal une implication du FMSE. Une implication de l'État resterait légitime pour financer, en amont des arrêts de dérogation, le test de nouvelles pratiques agricoles permettant aux exploitations de gérer les pressions sanitaires sans le recours à la molécule chimique interdite, et aider les exploitants, pendant une période de transition limitée dans le temps, à adopter ces méthodes.

Ce cas souligne que la question de la ligne de partage des interventions entre le FMSE et l'État est complexe et relève à la fois d'une prise en compte de la capacité financière actuelle du FMSE et d'une prise de décision politique.

4.9.4 Jugement

Les résultats des exploitations et la situation financière des assurés climatiques apparaissent légèrement moins bons que ceux des non-assurés climatiques. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas d'être plus précis pour les seuls assurés Récolte. Les enquêtes téléphoniques et les interviews font ressortir une « sérénité » plus grande des exploitants agricoles en cas d'aléas climatiques.

Le nombre d'exploitants indemnisés par le FMSE est en progression constante, mais il représente moins de 1 % des exploitants agricoles métropolitains. Le FMSE a donc un rôle limité concernant la pérennité de l'ensemble des exploitations agricoles françaises.

Son rôle sur la pérennité financière des exploitations indemnisées est significatif en moyenne. Ainsi, sur la période 2013 à 2016 (années de pertes) et tous programmes confondus, les indemnités représentent entre 1 et 6 % du produit d'exploitation et entre 7 et 30 % du revenu agricole (RCAI) des exploitants. Toutefois, tous les programmes ne concourent pas à ces résultats de la même manière. Seuls certains programmes ont un rôle majeur direct : les programmes environnementaux, les programmes Méloïdogyne, certains programmes de la section Fruits (feu bactérien, Sharka) et des sections animales (avicole, porcs, campagnol terrestre et pertes de fourrage). Les programmes agissant en complément d'autres dispositifs (comme le programme Tuberculose) et les programmes finançant des moyens de lutte ont des effets directs faibles. Cependant, ce type de programmes ont des effets indirects importants en améliorant l'efficacité des politiques de lutte et en évitant des pertes financières potentielles des exploitants.

Le FMSE prélève des cotisations modestes rapportées aux indemnités versées, mais suffisantes pour lui assurer une situation financière saine et solide à laquelle concourent plusieurs facteurs :

- des ressources élevées et stables acquises par l'affiliation de toutes les exploitations, des cofinancements publics ;
- une maîtrise des dépenses par des coûts de gestion relativement faibles vu le volume d'activités ;
- un ciblage des risques couverts (le FMSE n'intervient que sur les risques sanitaires de catégories 1 et 2, l'État restant très engagé sur les maladies de catégorie 1).

Le FMSE est donc aujourd'hui un dispositif stable et pérenne pour les exploitants. Le FMSE accumule des réserves pour faire face aux risques à venir. Cependant, à moyen terme, le rythme actuel de constitution des réserves financières paraît insuffisant au regard de l'augmentation des risques sanitaires estimée dans le contexte du changement climatique et devrait amener à une réflexion sur le niveau des cotisations.

4.10 QE10 : Dans quelle mesure l'assistance technique a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs fixés à l'article 59 du règlement (UE) no 1303/2013 et à l'article 51, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 ?

Compréhension de la question

L'article 59 du règlement (UE) no 1303/2013 prévoit que les fonds structurels et d'investissement européen, dont fait partie le FEADER, peuvent financer des actions d'assistance technique visant :

- à la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et à la communication, au réseautage, au règlement des plaintes ainsi qu'au contrôle et à l'audit ;
- à réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, y compris au moyen de systèmes d'échange électronique de données ;
- à renforcer la capacité des autorités des États membres et des bénéficiaires à administrer et à utiliser lesdits fonds ;
- à renforcer la capacité des partenaires intéressés conformément à l'article 5, paragraphe 3, point e), et à soutenir l'échange de bonnes pratiques entre ces partenaires.

L'article 51, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013⁵¹ établit que les mesures prévues à l'article 59 susmentionné ainsi que la délimitation des zones soumises à contraintes naturelles ou à d'autres contraintes peuvent être financées par un budget allant jusqu'à 4 % du montant total de chaque PDR. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure les actions engagées au titre de l'assistance technique dans le PNRAT répondent aux objectifs définis par l'article 59, listés ci-dessus.

Méthode

Les tableaux de suivi du budget ont été analysés et des entretiens ont été conduits avec la DGPE (en tant qu'autorité de gestion), l'ASP et avec des bénéficiaires.

Critères, indicateurs et sources

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
10.1 Les dépenses engagées ont répondu aux objectifs (gestion, évaluation, suivi, audit, information, communication) (ou non)	Indicateurs additionnels	Nombre d'actions financées répondant aux objectifs	Rapports de suivi AT
		% des dépenses engagées en fonction du type de dépenses	
10.2 L'adaptation d'OSIRIS a répondu aux objectifs de l'assistance technique et notamment à renforcer la capacité des autorités des États membres et des bénéficiaires à administrer et à utiliser lesdits fonds (ou non)	Indicateurs additionnels	Types d'adaptations apportées à OSIRIS et nb contribuant à une meilleure administration du système - Nb et types de modifications apportées	Entretiens avec l'ASP, représentants des DDT dans les régions d'études de cas
		Identification des points forts et des points de dysfonctionnements de l'outil	
		Nb et types de difficultés soulignées par les utilisateurs (bénéficiaires des paiements)	

⁵¹ Règlement (CE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n o 1698/2005 du Conseil

4.10.1 Critère 10.1 Dans quelle mesure les dépenses engagées ont-elles répondu aux objectifs (gestion, évaluation, suivi, audit, information, communication) ?

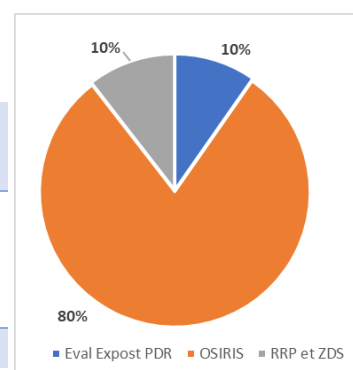
L'assistance technique du PNGRAT prévoit des activités d'évaluation propres à la mise en œuvre de la mesure 17, mais également des activités plus transversales liées à la mise en œuvre des programmes de développement rural (PDR) telles que la mise en place de systèmes informatiques de gestion de projets ou la délimitation des zones soumises à des contraintes naturelles. Le RAMO de l'assistance technique de 2017 rappelle qu'initialement, ces dernières activités avaient été incluses dans le programme de développement rural national finançant le Réseau rural (PSRRN). Toutefois, la Commission européenne, dans un courrier interprétatif du 18 février 2014, a précisé que ces activités de « pure mise en œuvre » n'entraient pas dans les objectifs du Réseau rural. Elles ont donc été incluses dans l'autre programme national existant, c'est-à-dire le PNGRAT, afin de limiter le nombre de programmes nationaux et leurs coûts de gestion.

En avril 2018, 14 dossiers avaient été financés sur les fonds d'assistance technique du PNGRAT. Ils concernent :

- des travaux d'évaluations ex post du PDRH et de l'ICHN ainsi que le financement des rencontres, comités et séminaires FEADER ;
- des appuis méthodologiques et techniques aux partenaires régionaux pour définir les zones défavorisées simples, qui ont été réalisés par l'INRA (RRP et ZDS dans le tableau 43 ci-dessous) ;
- la poursuite de l'adaptation à la nouvelle programmation 2014-2020 de l'outil de gestion OSIRIS (outil de gestion des aides non surfaciques du Second pilier, d'aides nationales et du FEAMP) : cet outil date de 2007 et a connu régulièrement des évolutions, la dernière en date ayant été partiellement financée par le PNGRAT et mise en œuvre par l'ASP.

Tableau 43 : Activités financées à partir du fonds PNGRAT d'assistance technique (au 30 avril 2018)

	Nombre de dossiers	Montant prévisionnel demande d'aide (€)	FEADER Montant (€)
Évaluation PDR	6	1 190 517	629 857
OSIRIS	1	9 791 766	5 189 636
Études sur les zonages : RRP et ZDS	8	1 287 679	536 124
Total général	15	12 269 962	6 355 617



Source : auteurs, à partir de données du MAA

Les activités financées jusqu'en avril 2018 portent sur des dispositifs transversaux aux PDR, qui ne concernent qu'indirectement le volet « gestion des risques ». En termes de montant, 80 % des financements ont concerné l'adaptation de l'outil OSIRIS. Les activités financées sont conformes aux objectifs de l'assistance technique : pour chaque type d'activités, les objectifs concernés sont soulignés dans le tableau 44 ci-dessous.

Tableau 44 : Cohérence vis-à-vis des objectifs (fin décembre 2018)

Activités	Objectifs
Évaluation PDR	a) la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et à la communication, au réseautage, au règlement des plaintes ainsi qu'au contrôle et à l'audit
OSIRIS	a) la préparation, à la gestion, au suivi, à l'évaluation, à l'information et à la communication, au réseautage, au règlement des plaintes ainsi qu'au contrôle et à l'audit b) à renforcer la capacité des autorités des États membres et des bénéficiaires à administrer et à utiliser lesdits fonds
Études sur les zonages RRP et ZDS	Délimitation des zones soumises à contraintes naturelles

Source : Auteurs

4.10.2 Critère 10.2 L'adaptation d'OSIRIS a-t-elle répondu aux objectifs de l'assistance technique et notamment a-t-elle renforcé la capacité des autorités des États membres et des bénéficiaires à administrer et à utiliser lesdits fonds ?

Compte tenu du poids budgétaire de l'adaptation de l'outil OSIRIS, une analyse des résultats de cette activité a été conduite au regard des objectifs des fonds d'assistance technique. Cette approche appelle plusieurs précautions méthodologiques :

- les enseignements tirés de cette analyse ne sont pas transposables aux autres dossiers financés par l'assistance technique du PNGRAT en raison de la spécificité du dossier OSIRIS ;
- l'assistance technique du PNGRAT n'a financé qu'une partie du développement de l'outil OSIRIS ;
- le cadre de l'évaluation du PNGRAT ne permet pas une analyse approfondie du développement d'OSIRIS.

Les analyses qui suivent proviennent des résultats des entretiens avec l'équipe en charge de l'adaptation d'OSIRIS à l'ASP et avec des utilisateurs, ainsi qu'à partir de l'analyse de données transmises par l'ASP. À la fin de la programmation précédente, le choix a été fait de réutiliser l'outil OSIRIS pour cette programmation. Ceci supposait d'adapter OSIRIS :

- aux exigences liées à régionalisation des PDR, qui se traduisaient par une multiplication des autorités de gestion, mais surtout une multiplication des façons de financer et de mettre en œuvre les mesures des PDR (montants, conditions d'éligibilité, taux de cofinancement, etc.) ; pour rappel, l'ancienne programmation incluait 500 « outils » (types de mises en œuvre des mesures), quand la nouvelle en comptait plus de 1500 ;
- aux objectifs assignés à OSIRIS, qui étaient d'intégrer à un ensemble de fonctionnalités préexistantes des fonctions permettant de prendre en charge la complexification liée à la régionalisation et à la multiplication des outils.

Ce projet d'envergure a été confié à l'ASP, qui sous-traite une partie des opérations. Sa mise en œuvre a été très complexe, et a pris un retard conséquent dès 2015 se traduisant par un faible nombre d'outils déployés sur OSIRIS et de fortes tensions entre les autorités de gestion des PDR et l'ASP. Plusieurs facteurs en sont la cause : l'ampleur des conséquences de la régionalisation sur le nombre d'outils à intégrer et la nécessité de recevoir de chaque AG leurs règles d'intervention ; la difficulté technique de conserver OSIRIS comme un outil complet (couvrant l'instruction, le paiement, le suivi) ; des difficultés organisationnelles internes à l'ASP.

En réaction, le PDG de l'ASP a commandité un audit en 2016. Nous n'avons pas pu consulter le rapport d'audit, qui aurait permis de mieux comprendre les difficultés organisationnelles qui ont contribué au retard de l'adaptation d'OSIRIS. L'audit s'est traduit par :

- un changement des équipes et une refonte de leur organisation ;
- une révision des objectifs : des outils simplifiés ont été progressivement déployés pour permettre l'instruction des dossiers suite aux retards dans la validation des PDR, afin

d'accélérer une partie des paiements. L'ambition d'avoir, pour chaque outil, un module de calcul des montants d'aide donnant lieu à paiement au sein d'OSIRIS a été abandonnée, au profit d'un calcul sur un tableur. En parallèle, des outils plus complets ont été développés pour permettre le paiement.

En avril 2019, 1 385 outils simplifiés et 1 180 outils complets ont été déployés. Près de 80 outils sont en phase de développement, tandis qu'il reste à développer 187 outils, dont 55 % concernent les outils Leader. Deux régions sur 27 ont l'ensemble de leurs outils développés (Languedoc-Roussillon et Centre) et 12 plus de 80 % (données communiquées par ASP). Selon les résultats d'entretiens menés à l'ASP, le déploiement des outils simplifiés priorisant les mesures les plus importantes budgétairement a permis de respecter en partie les engagements budgétaires des PDR et d'éviter des dégagements d'office de budget (liés également aux retards de paiement des aides surfaciques sous ISIS). Depuis mai 2018, l'équipe de l'ASP en charge de l'adaptation d'OSIRIS estime avoir terminé le cœur de la phase de déploiement de ces outils et être entrée dans la phase de maintenance opérationnelle et de correction des anomalies qui sont détectées via le suivi des incidents utilisateurs (service téléphonique à la disposition des AG). Cependant, il reste encore un nombre significatif d'outils à développer plus de trois ans après le démarrage des PDR.

En termes de budget, le montant prévisionnel d'aide au titre du PNGRAT s'élève à 9,79 millions d'euros du PNGRAT, dont 5,2 millions d'euros provenant du FEADER. Ces montants ne constituent qu'une part des coûts de cette opération, qui se chiffrent fin 2018 à près de 37 millions d'euros (données ASP, 2019). Par ailleurs, il est à noter que ce budget de 37 M€ ne couvre que les dépenses directes (par exemple, l'augmentation de la charge de gestion liée au déploiement de l'outil n'est pas prise en compte).

La grande majorité des utilisateurs sont les DDTM par délégation des autorités de gestion. Les retours utilisateurs lors des entretiens montrent que ces difficultés de déploiement de l'outil OSIRIS ont généré des problèmes de gestion majeurs au niveau régional et notamment :

- une augmentation de la charge de gestion, notamment lors de la mise en place du moteur d'instruction :
 - les opérations ont dû être saisies à plusieurs reprises (une première fois dans les outils simplifiés pour l'instruction, puis à nouveau dans les outils finaux pour aller jusqu'à la mise en paiement, et enfin pour pouvoir faire le calcul du montant d'aide) ;
 - des difficultés liées aux multiples saisies avec un risque accru d'erreur et des contrôles « manuels » chronophages dans certaines DDTM ;
 - les outils ne permettent pas le suivi, notamment celui des budgets, par conséquent certaines DDTM ont construit d'autres outils, comme des tableaux de bord internes (qui nécessitent une saisie spécifique supplémentaire) ;
 - l'inadaptation des formations utilisateurs par rapport aux questions des utilisateurs, même si un groupe de travail visant à la formation a été mis en place.
- la mise en place tardive d'outils pour les programmes Leader, qui pénalise lourdement les opérateurs porteurs des Leaders voire les mettent en péril lorsque ce sont de petites structures ;
- un retard important sur les paiements des bénéficiaires : les outils simplifiés ont permis l'instruction, cependant il a fallu attendre les outils complets pour pouvoir payer le solde aux bénéficiaires, ce qui a pu provoquer des retards pénalisants d'un an ou plus.

Ce bilan souligne donc que l'outil a complexifié et intensifié la charge de gestion pour les services instructeurs, mais également pénalisé de façon souvent conséquente les bénéficiaires des aides. Ceci était de nature à nuire également à l'image des PDR, des institutions publiques qui les portent et de celles qui les financent.

Un bilan de la mise en œuvre de cette activité avant le choix du prochain outil de gestion est préconisé afin de tirer toutes les leçons des difficultés de cette programmation.

4.10.3 Jugement

Les activités d'assistance technique ont financé des activités cohérentes avec les objectifs du règlement européen du développement rural : évaluation et information interne (les évaluations du PDRH et de l'ICHN notamment) ; appui aux autorités de gestion sur le zonage des zones défavorisées simples ; adaptation de l'outil OSIRIS de gestion des aides du PDR.

Cette dernière activité a mobilisé 80 % des budgets d'assistance technique du PNGRAT et n'a couvert qu'une part des coûts d'adaptation de l'outil estimé à 37 millions d'euros par l'ASP. Elle n'a pas abouti aux résultats attendus : l'activité a connu des retards importants dans la délivrance des outils de gestion, qui se sont traduits par une augmentation significative de la charge de travail pour les autorités de gestion, et par des répercussions importantes pour les bénéficiaires comme des retards de paiement de plus d'un an, une difficulté accrue d'instruire des dossiers Leader de nature à mettre en péril les structures porteuses. Il n'a pas été possible de conduire un audit complet analysant les causes, cependant les entretiens avec l'ASP ont montré que l'activité a été très complexe à gérer pour l'ASP du fait du choix de réutiliser un outil existant dans un contexte de régionalisation des PDR et du choix d'en faire un outil unique d'instruction, de paiement et de suivi.

5. Questions évaluatives transversales sur les impacts du programme

Les QEC24⁵² (atténuation et adaptation du changement climatique) et 28⁵³ (environnement) étaient identifiées dans le CCTP. L'évaluateur a participé à une réunion du *HelpDesk* européen sur l'évaluation *in itinere* dont il en est ressorti que :

- les indicateurs d'impact proposés par le *HelpDesk* pour traiter ces questions ne sont pas adaptés au PNGRAT ;
- la QE2C8 n'est pas identifiée comme devant être traitée pour les mesures de gestion des risques ;
- en revanche la QEC27⁵⁴ (compétitivité) est listée ;
- pour toutes ces questions transversales le Help Desk privilégie l'utilisation d'analyses contrefactuelles (trouver des bénéficiaires « jumeaux » subventionnés / non subventionnés et les comparer pour en tirer des conclusions), et estime que d'autres méthodes sont possibles, mais doivent être justifiées.

Il est finalement proposé :

- de traiter dans l'évaluation PNGRAT les questions QEC27 et 24 (angle adaptation uniquement, selon une méthode à définir, car cet angle n'était pas développé par le HelpDesk) ;
- de soumettre l'approche retenue pour le traitement de ces questions au COPIL d'une part et à la Commission européenne d'autre part.

Au moment de la rédaction des réponses, nous sommes sans réponse de la Commission. Par rapport au questionnaire évaluatif validé en juillet 2018, les QE ont été renumérotées de la façon suivante :

Juillet 2018	Mars 2019	
QE11	<i>Non traité</i>	Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'objectif de la PAC qui consiste à assurer une gestion durable des ressources naturelles et l'action pour le climat ?
QE12	<i>QEC24</i>	Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements et à la réalisation de l'objectif phare de la stratégie 2020 de l'Union européenne visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990, ou de 30 % si les conditions le permettent, à porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 %, et à augmenter de 20 % l'efficacité énergétique ?
QE12bis	<i>QEC27</i>	Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'objectif de la PAC consistant à stimuler la compétitivité de l'agriculture ?
QE13	<i>QE13</i>	Quelles sont les mesures transverses mises en place pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination, du développement durable et du rôle des partenaires ?

S'agissant de la QEC24, il est proposé d'y traiter également la question du lien entre mesures PNGRAT et adaptation et atténuation sous l'angle suivant :

52 QEC24 : Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements et à la réalisation de l'objectif phare de la stratégie 2020 de l'Union européenne visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990, ou de 30 % si les conditions le permettent, à porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 %, et à augmenter de 20 % l'efficacité énergétique ?

53 QEC28 : Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'objectif de la PAC qui consiste à assurer une gestion durable des ressources naturelles et l'action pour le climat ?

54 QEC27: Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'objectif de la PAC consistant à stimuler la compétitivité de l'agriculture ?

- Les mesures subventionnées constituent-elles un frein au changement de pratiques agricoles pouvant contribuer à l'atténuation du changement et/ou d'autre part à l'adaptation du secteur agricole ?
- À l'inverse, comment accompagnent-elles le changement ?

5.1 QE12 (QEC24) Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements et à la réalisation de l'objectif phare de la stratégie 2020 de l'Union européenne visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport au niveau de 1990, ou de 30 % si les conditions le permettent, à porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20 %, et à augmenter de 20 % l'efficacité énergétique ?

5.1.1 Compréhension de la question

Apport de la bibliographie

De nombreux travaux traitent des liens entre adaptation au changement climatique, assurance ou gestion des risques. Cependant, il s'agit souvent soit de faisabilité de projets de construction de dispositifs d'assurance dans un contexte de changement climatique (projet Adaptation au changement climatique de l'agriculture au Maghreb (ACCAGRIMAG) soutenu par l'AFD, par exemple), soit d'études d'assureurs ou de réassureurs qui exposent leurs capacités à apporter les services financiers nécessaires (voir par exemple Herbold J, 2011⁵⁵).

Dans des études de référence, l'OCDE⁵⁶ (2009) et la Banque mondiale⁵⁷ (Mahul et Stutley, 2010) ont rappelé les principes et les points d'attention du développement des assurances, en accordant une place importante aux questions de la distorsion de concurrence que peuvent générer les modalités des filets de sécurité d'une part et de leurs effets sur le secteur agricole des pays en développement d'autre part. Cependant, la compréhension des effets du changement climatique étant relativement nouvelle et les assurances assez peu développées dans les zones les plus immédiatement exposées à ces effets (OCDE, 2009), ces ouvrages de référence n'abordent pas la question soulevée ici. Par ailleurs, dans sa synthèse sur les outils de gestion de risque de 2017, la Commission européenne⁵⁸ n'aborde pas les aspects relatifs à cette QE.

Avec une approche plus universitaire, Antón, J. (2012)⁵⁹ a réalisé une comparaison de simulations microéconomiques des effets d'assurances et de paiements ex-post en Australie, au Canada et en Espagne dans un contexte de changement climatique. La principale conclusion est que les résultats s'avèrent très sensibles aux hypothèses retenues concernant l'impact du changement climatique sur

55 Herbold J Dr (2011), Climate change and agriculture insurance: Industry vulnerability and implications for scaling up innovations : The (re)insurer's perspective (MUNICH RE), FARMD annual conference, June 9-10, 2011, Zürich

56 OCDE, 2009. Risk Management In Agriculture, A Holistic Approach, OECD Press https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/managing-risk-in-agriculture_9789264075313-en#page4

57 Mahul O., Stutley C.J, (2010) Government Support to Agricultural Insurance, Challenges and Options for developing Countries, World Bank, 2010

58 European Commission, DG Agriculture and Rural Development, (2017) Risk management schemes in EU agriculture, Dealing with risk and volatility, EU Agricultural Markets Briefs No 12 | September 2017

59 Antón, J., et al. (2012), « A Comparative Study of Risk Management in Agriculture under Climate Change », OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, n° 58, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k94d6fx5bd8-en>.

les rendements agricoles, leurs variabilités, les caractéristiques des exploitations et les modalités d'indemnisations.

D'autres travaux s'intéressent aux impacts potentiels des filets de sécurité sur les pratiques agricoles, mais sans prendre en compte l'impact du changement climatique. Ainsi, Capitanio et Adinolfi (2009)⁶⁰ montrent que le soutien à l'assurance a des effets sur l'intensification des pratiques agricoles et sur l'utilisation des sols, qui sont source d'effets négatifs sur l'environnement. Cette étude fait une large part à des travaux de modélisation construits à partir d'une revue de littérature. Une autre étude (Möhring et al., 2016)⁶¹ aborde le lien entre usages des pesticides et souscription d'une assurance récolte ; elle conclut qu'en Suisse et en France, la souscription d'assurance est corrélée positivement avec l'utilisation de pesticides et elle explique ce lien comme une réponse à l'aversion aux risques des agriculteurs. Bougherara (2014)⁶² arrivait à des conclusions similaires.

Des constats plus opérationnels sont faits aux États-Unis. O'Donoghue (2009)⁶³ constate que le soutien à l'assurance a eu un effet limité sur la spécialisation des exploitations sur la période 1992-1997. Claassen⁶⁴ (Claassen et al, 2017) observe que, de 1997 à 2002, le programme d'assurance aux États-Unis a eu tendance à encourager la mise en culture des prairies ou d'autres terres marginales, avec un impact parfois localement fort, mais limité à l'échelle nationale. Dans le même article, il présente une actualisation de ses travaux en 2017 par des modélisations et fait ressortir que l'effet des prix agricoles sur ce phénomène semble bien supérieur à celui de la subvention à l'assurance. Néanmoins, ne pas lier les modalités de soutien aux conditionnalités environnementales aurait eu tendance à amplifier cette conversion des terres. Comme l'illustre cette étude, les chercheurs semblent plus s'intéresser aujourd'hui aux articulations entre les différentes formes de soutien qu'aux effets sur les pratiques agricoles.

Cette revue de la littérature conduit à considérer que l'hypothèse selon laquelle la mise en place d'un système de gestion du risque peut induire des effets environnementaux, dans le sens où elle conduit à modifier le comportement technique des bénéficiaires, est valide dans certains contextes. Elle nécessite cependant une analyse dans le contexte français, car ces travaux restent peu nombreux, souvent théoriques et les travaux empiriques sont essentiellement conduits dans le contexte des États-Unis.

Compréhension de la question

La revue de la littérature indique que ces dispositifs pourraient favoriser des pratiques agricoles, voire des systèmes de production, ayant à la fois une plus grande sensibilité technique au changement climatique et étant plus émettrices de GES (augmentation de la consommation en intrants, retournement des prairies, etc.). Au-delà, on peut également émettre l'hypothèse selon laquelle l'effet des mesures sur la stabilisation des revenus, dont l'importance est montrée dans la QE9, peut aussi modifier l'appréciation du risque par l'assuré qui n'en subit plus directement les conséquences. Combiné au fait que les primes d'assurance sont subventionnées, le coût réel du risque peut paraître

60 Capitanio Fabian, Adinolfi, Felice, 2009, The Relationship Between Agricultural Insurance and Environmental Externalities From Agricultural Input Use: A Literature Review and Methodological Approach, *NewMedit*, N3/2009

61 Robert Finger*, Niklas Möhring*, Tobias Dalhaus*, Geoffroy Enjolras, The Effects of Crop Insurance on Pesticide Use, *AACP – ethzurich*, oct 2016

62 Bougherara Douadia (2014), Rôle de l'aversion au risque des agriculteurs dans l'utilisation de pesticides et implications pour la régulation, *Rapport Scientifique du Projet AVERSIONRISK*, Juillet 2014

63 O'Donoghue, E.J., M.J. Roberts and N. Key (2009): —Did the Federal Crop Insurance Reform Act Alter Farm Enterprise Diversification? *Journal of Agricultural Economics*, N°60(1), 2009, 80-104, <https://naldc.nal.usda.gov/download/27180/PDF>

64 Claassen, R., C. Langpap, and J. Wu, "Impacts of Federal Crop Insurance on Land Use and Environmental Quality," *American Journal of Agricultural Economics*, 99 (3): 592-613, 2017 <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2006/september/agricultural-policy-affects-land-use-and-the-environment/>

plus faible aux bénéficiaires, ce qui peut théoriquement retarder les efforts de prévention ou d'adaptation. Le soutien à l'assurance serait donc susceptible d'encourager à la fois à court et à moyen/long termes des pratiques peu favorables à l'environnement.

En miroir, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle les assureurs ne sont pas incités à adapter leurs conditions de couverture pour les pratiques alternatives favorables à l'environnement : ces dernières étant encore peu répandues, elles portent un risque accru et non aléatoire lié à l'apprentissage par les agriculteurs et se heurtent à une impossibilité d'être mutualisées, voire même bien évaluées, faute d'une diffusion suffisante.

La question vise donc d'une part à analyser dans quelle mesure le soutien à l'assurance joue sur les pratiques des agriculteurs, pratiques qui en retour ont des effets sur le changement climatique et l'adaptation ; et d'autre part à étudier dans quelle mesure les dispositifs de gestion des risques sont accessibles aux agriculteurs adoptant des pratiques favorables à l'environnement et moins émettrices de GES.

5.1.2 Méthode

L'indicateur commun proposé pour cette question est le niveau d'émission de GES (Gaz à Effet de Serre - GHG emissions from agriculture (I.07)). Toutefois, faute d'études appropriées qui analyseraient les liens entre l'évolution des émissions GES sur la période, l'évolution de la souscription de l'assurance et les effets de cette dernière sur l'adoption de pratiques contribuant aux émissions de GES, la relation de causalité ne pourrait être ni qualifiée ni quantifiée. Ainsi l'indicateur commun peut être renseigné, mais cela ne permet pas de répondre à la question d'évaluation.

L'approche retenue a été de valoriser la revue de la littérature présentée en introduction, de recueillir les points de vue des acteurs, et de conduire une approche quantitative. Une difficulté de l'analyse quantitative est d'identifier les agriculteurs adoptant des pratiques limitant les émissions de GES pour étudier leurs accès aux mesures : en effet, afin de limiter les risques, les agriculteurs ont tendance à changer progressivement de pratiques en copiant, adaptant ou s'inspirant d'essais ou de recommandations de leurs conseillers techniques. Ils mettent alors en place certaines pratiques et parfois de manière partielle. De plus, ces pratiques ne sont pas systématiquement suivies et/ou repérables dans le RICA, seule base de données permettant de lier pratique et souscription à l'assurance. Il a donc été choisi de s'intéresser, pour l'analyse quantitative, à une catégorie bien identifiée qui est celle des producteurs pratiquant l'agriculture biologique.

Il aurait été possible d'élargir l'approche en s'intéressant aux producteurs engagés dans des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques, en supposant que ces dernières contribuent à l'adaptation et/ou l'atténuation. Malheureusement, elle n'est pas envisageable pour cette évaluation à mi-parcours compte tenu des difficultés pour obtenir des données sur les agriculteurs engagés dans des MAEC qui devraient être croisées avec les données sur les bénéficiaires assurance récolte. Une méthode pourra être développée pour l'évaluation ex-post. Le RICA ne peut pas non plus être mobilisé au vu de la présence trop faible d'agriculteurs engagés dans des MAEC dans l'échantillon du RICA (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 45: Proportion des bénéficiaires d'aides MAEC et bio dans le RICA

Échantillon 2016 – 7 271 individus	Non Assuré climatique	Assuré climatique	
Subvention MAEC – SBVMAEN	0-100	>100	Total général
Non bénéficiaires (moins de 100 euros en 2016)	47%	47%	93%
Bénéficiaires (plus de 100 euros en 2016)	3,7%	3,1%	7%
Total général	50%	50%	100%

Échantillon 2016 – 7 271 individus	Non Assuré climatique	Assuré climatique	
Aide BIO – SBVBIO	0-100	>100	Total général
Non bénéficiaires (moins de 100 euros en 2016)	47%	48%	95%
Bénéficiaires (plus de 100 euros en 2016)	3,1%	2,1%	5%
Total général	50%	50%	100%

De manière plus détaillée, une démarche en quatre temps est proposée :

1. Les agriculteurs Bio ont accès (ou non) à l'assurance récolte et au FMSE : une première analyse a été conduite sur les taux de souscription à l'assurance MRC des exploitations certifiées Bio en comparaison à la dynamique de souscription des exploitations conventionnelles. Les taux de souscription des assurés identifiés comme producteurs Bio et de ceux qui ne le sont pas ont été comparés à leur proportion respective dans la population agricole (les données mobilisées sont des données issues du suivi de l'aide à l'assurance récolte produites par la CCR - en effet, des données sur les surfaces exploitées en Bio (source TéléPAC) sont mises à disposition de la CCR). Les modalités des contrats d'assurance récolte pourront éventuellement être comparées, mais avec précaution, car on peut craindre de nombreux biais :

- statistiques : faible nombre d'exploitations Bio (il faudrait aussi valider que l'identification est bien faite dans les bases de données Télépac et des assureurs (la nomenclature ne permet pas d'identifier la totalité des surfaces en Bio de manière fiable)) ;
- économiques : petite taille des exploitations bio et plus grande diversification ;
- comportementaux : la recherche de la résilience fait souvent partie intégrante de la démarche des agriculteurs Bio, et ils peuvent également rechercher une autonomie notamment vis-à-vis des acteurs financiers, de manière plus marquée.

2. Le PNGRAT encourage (ou non) le développement de pratiques innovantes agroécologiques, de l'agriculture biologique ou d'autres pratiques contribuant à l'adaptation ou à l'atténuation au changement climatique : sur ces points, il a été analysé si les assureurs avaient des offres adaptées pour les producteurs engagés dans ces pratiques (référentiels d'expertise spécifiques pour l'assurance récolte) et si les modalités des programmes d'indemnisation du FMSE étaient compatibles pour les producteurs engagés dans ces pratiques.

3. L'aide à l'assurance récolte encourage (ou non) l'intensification et plus précisément l'augmentation de la consommation d'intrants par hectare : une approche statistique a été conduite à partir des données du RICA pour analyser l'existence d'un lien entre la souscription d'une assurance climatique et les charges d'intrants.

4. Les mesures du PNGRAT accroissent (ou non) la résilience des exploitations, notamment face aux risques climatiques : cette appréciation est produite en faisant la synthèse des questions d'évaluation spécifiques au FMSE et à l'assurance récolte. Elle se nourrit des résultats sur la santé financière des

exploitations à partir de l'échantillon du RICA ou des dossiers d'indemnisation du FMSE et des entretiens avec les parties prenantes et des enquêtes pour des points de vue plus qualitatifs.

Critères, indicateurs et sources :

Critères de jugement	Types d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
12.1 Les exploitations certifiées AB ont-elles accès à l'assurance récolte et au FMSE ?	Indicateur quantitatif	Taux de diffusion de l'assurance récolte par type de production (Bio, et autre)	Bilan de campagne 2017 CCR
12.2 Le PNGRAT encourage-t-il le développement de pratiques agroécologiques, de l'agriculture biologique ou d'autres pratiques contribuant à l'adaptation ou à l'atténuation au changement climatique ?	Information qualitative	Existence de modalités (rendement, prix), de référentiels d'expertise ou de démarche d'évaluation permettant de prendre en compte les spécificités de ces modes de production	Analyse des concepts Bilan d'activités FMSE Bibliographie existante, positions exprimées lors des groupes de travail spécifiques Interviews avec les acteurs
12.3 Le PNGRAT encourage-t-il l'intensification et plus précisément l'augmentation de la consommation d'intrants par hectare ?	Indicateur quantitatif	Lien entre la souscription à l'assurance et la consommation d'intrants	Analyse du RICA
12.4 Le PNGRAT accroît-il la résilience des exploitations, notamment face aux effets du changement climatique ? Le PNGRAT accroît (ou non) la résilience des exploitations, notamment face aux risques climatiques	Indicateurs additionnels	Synthèse des résultats des questions spécifiques à l'assurance récolte et au FMSE	Analyse du RICA Dossiers d'indemnisation du FMSE Interviews avec les acteurs

5.1.3 Critère 12.1 : Les exploitations certifiées AB ont-elles accès à l'assurance récolte et au FMSE ?

Assurance : il n'existe pas de données exploitables pour traiter cette question quantitativement. Les entretiens en régions et au niveau national ont confirmé que les exploitations certifiées Bio ont accès à l'assurance, mais deux freins ont été cités : le niveau des rendements de référence d'une part et, dans une moindre mesure, le prix de référence. Les rendements agricoles en bio étant plus faibles, la référence de rendement des contrats est basse et les seuils de rendement d'intervention plus faibles. De plus, d'après les professionnels, le calcul du prix de référence prendrait mal en compte les spécificités de la commercialisation du produit bio. Les avis sont plus partagés sur les autres modes de production favorables à l'environnement (travail du sol simplifié, cultures sous couverts, etc.). Certains considèrent que les produits d'assurance peuvent couvrir ces modes de production, d'autres évoquent à l'inverse que les producteurs peuvent se voir imputer des pénalités pour mauvais entretien des parcelles (par exemple en cas de semis direct) ou faire face à des aléas non garantis.

FMSE : le FMSE ne dispose pas de données permettant de distinguer les affiliés en production bio des autres. Une approche quantitative n'est donc pas possible. Cependant, d'après les entretiens dans les deux départements, les agriculteurs ont accès aux programmes d'indemnisation FMSE quel que soit leur mode de production (conventionnel, Bio, conservation, etc.). Dans les programmes d'indemnisation étudiés de manière détaillée, les méthodes de lutte à mettre en place sont compatibles avec les différents modes de production. Les programmes d'indemnisation sont établis en tenant compte des contraintes, notamment des producteurs Bio.

En conclusion, les producteurs Bio et les producteurs dans des modes de production favorables à l'environnement ont donc accès aux deux mesures du PNGRAT, mais auraient accès à des garanties d'assurance moins attractives.

5.1.4 Critère 12.2 : Le PNGRAT encourage-t-il le développement de pratiques agroécologiques, de l'agriculture biologique ou d'autres pratiques contribuant à l'adaptation ou à l'atténuation au changement climatique ?

Au travers de cette question, il s'agit d'analyser si les mesures du PNGRAT sont accessibles pendant la transition vers ces modes de production et si, ce faisant, elles incitent les agriculteurs à les adopter.

Les entretiens révèlent une moindre mobilisation de l'assurance pendant la phase de conversion en Bio ou vers d'autres itinéraires non conventionnels. De fait, le risque peut être considéré comme certain puisque les rendements attendus sont moindres et que l'apprentissage se traduit généralement par des baisses ponctuelles de rendements. Les premières années de conversion/adoption des pratiques peuvent se traduire par des résultats économiques très faibles, car les baisses de rendement ne sont pas compensées par les prix. Cette période de fragilité économique est parfois aggravée par un manque d'accompagnement technique. Durant cette phase, les exploitants auraient tendance à s'auto-exclure, c'est-à-dire à renoncer à tenter de souscrire une assurance. Et cela d'autant plus que les références (prix, rendements) des contrats d'assurance sont peu intéressantes et qu'ils ne couvrent pas le risque lié à la transition. Ces résultats d'entretien indiqueraient donc que l'assurance ne joue pas un rôle favorisant la transition vers des pratiques contribuant à l'adaptation ou à l'atténuation au changement climatique. Pour anticiper le développement de ces pratiques et l'accompagner, les représentants professionnels des grandes cultures souhaitent que soit mis en place un Fonds d'Accompagnement des Transitions agroécologiques qui pourrait couvrir les risques pendant la phase de transition de manière complémentaire et articulée avec les MAEC qui compensent les surcoûts ou les manques à gagner de l'adoption de certaines de ces pratiques.

Concernant le FMSE, les exploitants sont couverts s'ils s'engagent vers des pratiques contribuant à l'adaptation ou à l'atténuation au changement climatique. En améliorant la capacité des agriculteurs à faire face aux risques sanitaires, le FMSE pourrait en théorie également avoir pour effet indirect de les inciter à tester des systèmes de production mobilisant moins d'agents chimiques de contrôle et étant par conséquent plus sensibles à certains risques sanitaires. Cependant, le FMSE ayant aujourd'hui une action ciblée sur quelques maladies, secteurs et étant peu connu (voir QE12), on ne peut pas considérer que ce soit le cas et il ne paraît pas être un élément jouant sur la décision des agriculteurs d'adopter des changements techniques favorables à l'adaptation ou à l'atténuation au changement climatique. Son action sur l'adoption de ces pratiques est donc aujourd'hui neutre.

5.1.5 Critère 12.3 : Le PNGRAT encourage-t-il l'intensification et plus précisément l'augmentation de la consommation d'intrants par hectare ?

Seule la mesure 17.1 peut être analysée quantitativement sur ce point. Une régression logistique⁶⁵ a été réalisée pour identifier les variables du RICA influant la souscription d'assurances climatiques. Le modèle détermine donc les variables qui influencent le taux (ou probabilité) de souscription. Il n'est pas possible d'établir un lien de causalité ; cependant, les résultats de la bibliographie, citée plus haut, incitent à conclure au fait que la mobilisation d'assurance serait liée à des modes de production plus intensifs. Il apparaît par exemple que la souscription est corrélée positivement avec les dépenses en charges d'engrais. Peu de travaux de recherche en France portent sur ces aspects qu'il serait pourtant utile de mieux documenter.

Sur la base de données du RICA 2005-16, nous avons identifié les variables corrélées avec la souscription d'une assurance climatique. Les variables statistiquement corrélées sont :

- **l'année ;**
- **les variables liées à la spécialisation, la localisation et la taille :** le code région, la SAU totale, l'orientation technico-économique, la production, l'effectif de main d'œuvre permanente salariée ;
- **les variables liées au chef d'exploitation et à l'exploitation :** la formation (agricole et non agricole), la tranche d'âge du chef d'exploitation, la forme juridique de l'exploitation ;
- **les variables liées à l'investissement :** l'investissement net, la subvention d'investissement et les capitaux propres ;
- **les variables liées à l'intensification :** la charge réelle d'engrais.

Cette analyse met en évidence le lien entre mobilisation de l'assurance et la charge réelle d'engrais. Il n'a pas été possible de mieux caractériser cette relation.

Concernant le FMSE, les données disponibles ne permettent pas d'analyse équivalente. Les entretiens montrent plutôt que l'outil est mobilisé pour un programme donné par des exploitants dans tous types de systèmes de production et un effet similaire à celui de l'assurance ne serait donc pas observable.

5.1.6 Critère 12.4 : Le PNGRAT accroît-il la résilience des exploitations, notamment face aux effets du changement climatique ?

Les QE5 et QE9 montrent que les exploitations des assurés climatiques sont de taille plus importante et ont, à taille équivalente, des résultats légèrement inférieurs. En revanche, les assurés spécialisés COP ou Grandes Cultures ont des EBE moins variables. Si elles sont un peu plus fragiles, ces exploitations arrivent mieux à éviter les variabilités extrêmes. La QE9 montre que le FMSE indemnise un nombre limité d'exploitants, mais qu'il est en capacité d'apporter des compensations très significatives financièrement en cas de difficultés graves.

Dans les deux cas, les représentants des organisations rencontrées, comme les personnes enquêtées par téléphone, associent ces dispositifs de sécurisation à un gain de sérénité des exploitants après un sinistre. Ce bénéfice serait plus évident que l'effet financier direct.

On peut conclure que les deux dispositifs contribuent à la résilience dans le secteur COP et grandes cultures pour l'assurance et dans des cas de risques sanitaires ou environnementaux circonscrits aux risques sur lesquels le FMSE peut intervenir.

⁶⁵ Une régression logistique est un modèle de régression binomial, i.e. la variable à expliquer est de la forme vrai/faux.

5.1.7 Jugement

Les mesures du PNGRAT ne semblent pas être un obstacle à la mise en œuvre de pratiques favorables à l'environnement, en particulier celles plus faiblement émettrices en GES. En revanche, elles ne les favorisent pas et ne contribuent pas à la décision des exploitants de s'orienter vers ces pratiques. Par ailleurs, des résultats de recherche scientifique et une analyse conduite sur les données RICA tendent à montrer un lien entre une plus forte utilisation d'intrants et la mobilisation de l'assurance, lien qui nécessiterait des études complémentaires pour pouvoir mieux le caractériser.

Ceci amène à une réflexion plus large sur les objectifs des mesures du PNGRAT. Le PNGRAT se focalise sur des mesures ayant pour objectif de limiter les impacts financiers ex-post des risques climatiques, sanitaires et environnementaux. Les effets engendrés par le changement climatique nécessitent des adaptations techniques des exploitations. Ces transitions techniques sont à la fois porteuses de risques spécifiques, non aléatoires, supportés par les agriculteurs et une manière de freiner l'aggravation des risques liés au changement climatique, autrement dit de limiter les coûts du soutien public à l'assurance et au FMSE. Au regard des bénéfices sociétaux que ces nouvelles pratiques peuvent générer, une approche plus large de la gestion des risques, tenant compte de la nécessité des adaptations techniques des exploitations, serait pertinente au sein du PNGRAT. Il serait notamment pertinent de conduire une réflexion sur les risques supportés par les exploitants lors de la transition vers ces pratiques et les manières de les accompagner.

5.2 Q12bis (=QEC27) : Dans quelle mesure le PNGRAT a-t-il contribué à l'objectif de la PAC consistant à stimuler la compétitivité de l'agriculture ?

Compréhension et méthode

Les indicateurs communs indiqués dans la documentation du *HelpDesk* sont l'augmentation du revenu d'entreprise, du revenu familial et de la productivité. Le RICA permet de renseigner le revenu d'entreprise en considérant l'EBE ou le RCAI (ce dernier étant moins approprié car intégrant les choix de gestion financière de l'exploitant). L'EBE peut être divisé par le nombre d'actifs non-salariés (UTANS) ou d'actifs totaux de l'exploitation. Ainsi définis, ces trois indicateurs sont corrélés (si on fait l'hypothèse que le nombre d'actifs par exploitations est relativement stable pour la période 2015 à 2017). Toutefois, ces indicateurs ne semblent pas adaptés, car :

- La finalité des outils de gestion des risques n'est pas d'augmenter le revenu ou la productivité, mais de lisser les impacts des aléas économiques, climatiques ou sanitaires ;
- le revenu familial dépend des prélèvements privés opérés : il s'agit d'une des premières réponses mobilisées par les agriculteurs suite à des aléas (cf. rapports Babusiaux⁶⁶, Perrin⁶⁷)
- La productivité est mécaniquement affectée par des sinistres qui amputent le rendement.

Par ailleurs, une analyse comparative sur la base des données RICA semble peu adaptée, car :

- Les aléas peuvent se manifester de façon locale et avec des intensités très variables selon les productions et les années
- Au regard du taux de diffusion et du caractère volontaire de la souscription, l'assurance récolte est par nature sujette à l'antisélection, ce qui rend difficile la constitution d'échantillons jumeaux strictement comparables ;

⁶⁶ Cf. note 6

⁶⁷ Cf. note 13

- Si constituer de tels échantillons est possible sur la base des caractéristiques structurelles issues de diverses bases de données du MAA à partir du numéro PACAGE (information sur les contrats des bénéficiaires de subventions), il s'agit d'un travail conséquent qui aurait nécessité une étude spécifique pour des résultats incertains ;
- Le dispositif statistique du RICA ne permet pas d'isoler les exploitants ayant souscrit une assurance MRC au sein des assurés climatiques de ceux ayant souscrit un contrat Grêle. et ne distingue pas les indemnités liées aux mesures du PNGRAT des autres indemnités d'assurances.

Toutefois, l'assurance ou les indemnités du FMSE peuvent partiellement compenser des pertes et avoir un impact sur la pérennité des exploitations et leur viabilité. Par ailleurs, la prime d'assurance, même nette de subvention, reste une charge : sur le moyen terme, selon les principes de l'assurance et de la non-surcompensation des pertes, ces mesures ne sont pas de nature à augmenter les revenus des exploitations, mais elles facilitent le lissage des revenus et évitent une déstabilisation financière trop marquée suite à un aléa. Ce faisant, elles sont de nature à sécuriser une stratégie de développement.

Nous proposons donc de compléter les indicateurs obligatoires par les approches suivantes :

- A l'échelle des exploitations, comparer les EBE et leurs variabilités ;
- A l'échelle des filières, comparer les fluctuations de chiffres d'affaires liées aux variations de prix et aux variations de volumes.

Critères, indicateurs et sources des données

Critères de jugement	Type d'indicateurs	Indicateurs	Sources, méthodologie et outils d'analyses
12bis.1. Le PNGRAT a-t-il permis de limiter la variabilité des revenus ?	Information quantitative	Niveau et variabilité des EBE des assurés climatiques et non assurés	QE 5.2 - Analyse du RICA
		Contribution des variations de prix et de volumes aux fluctuations de chiffre d'affaires des grandes filières	QE 1.2 Traitements des données INSEE / Comptes de l'agriculture
		Impact des indemnités du FMSE	QE 9
12bis.2. Le PNGRAT favorise-t-il le développement des exploitations ?	Information qualitative	Taille des exploitations assurées climatiques ou non	QE 5.2 - Analyse du RICA

5.2.1 Le PNGRAT a-t-il permis de limiter la variabilité des revenus ?

Comme présenté dans la partie traitant de la QE 5.2, les assurances climatiques permettent de limiter la variabilité des résultats des exploitations spécialisées en COP et Grandes cultures. Cette variabilité reste cependant très élevée ces dernières années du fait de la dynamique des prix (QE 1.1).

En ce qui concerne le FMSE, les données actuellement collectées par le fonds, le MAA et les services statistiques agricoles ne permettent pas de mesurer sa contribution au revenu des exploitations. Le fonds intervient surtout dans certains secteurs tels que fruits, légumes et élevages, et peu dans les

filières COP et grandes cultures. Pour ces premières filières, et dans le cas de certains programmes indemnisant les pertes directes causées par des risques sanitaires ou environnementaux, les montants sont significatifs par rapport au niveau de revenu moyen, et sont donc de nature à contribuer à sa stabilité. A contrario, du fait de leur montant d'indemnisation limité, les programmes FMSE indemnisant des moyens de lutte ou complétant des indemnités d'Etat n'ont pas d'effet substantiel sur le revenu. Ils contribuent, en revanche, à l'efficacité de la lutte précoce et donc, indirectement, à limiter les risques et leurs effets sur le revenu. Ces coûts évités n'ont toutefois pas pu être mesurés dans le cadre de cette évaluation. On peut donc conclure que le FMSE est de nature à participer à la limitation de la variabilité des revenus, avec un rôle cependant variable selon les programmes.

5.2.2 Le PNGRAT favorise-t-il le développement des exploitations ?

Les assurés climatiques dirigent des exploitations aux tailles économiques significativement supérieures (en moyenne de 15 % à 20 %) à celles des non assurés, quelle que soit l'OTEX considérée. Les exploitations de petites tailles ont en moyenne plus de difficultés à stabiliser leur résultat qu'elles soient assurées ou non. Il semble donc que la souscription d'assurance climatique réponde mieux aux besoins des exploitations de plus grande taille économique. Sans que l'on puisse conclure à un effet direct sur l'agrandissement, de nombreux professionnels assimilent spontanément ces différences aux exploitations les plus « dynamiques ».

Les données RICA ne permettent pas d'analyse similaire au sujet du FMSE. Toutefois, d'après les entretiens des élus des sections du fonds, la taille économique des exploitations n'influence pas le niveau de sensibilité aux risques indemnisés. La structure des entreprises semble en revanche jouer un rôle : pour la Sharka, un parcellaire de divers exploitants associés favorise la persistance des foyers tandis que les exploitations d'un seul tenant ont plus de facilité à les éradiquer. De même, pour les campagnols terrestres, l'alternance de parcelles fourragères exploitées par divers éleveurs favorise la prolifération des campagnols.

Ces constats sont de nature à indiquer que le FMSE serait un outil pertinent pour les exploitations de toutes tailles. Son rôle sur la dynamique de développement des exploitations ne peut toutefois être estimée.

5.2.3 Jugement

Les mesures 17.1 et 17.2 du PNGRAT contribuent à limiter la variabilité des revenus, principalement dans certains secteurs, en donnant aux exploitations une capacité de réponse face aux risques climatiques, sanitaires et environnementaux. Le soutien à l'assurance climatique a un effet stabilisateur sur les revenus, surtout dans le secteur des COP et grandes cultures. Enfin, le soutien au FMSE a un effet direct dans certaines filières des secteurs fruits, légumes et élevage, au travers de l'indemnisation des pertes, ainsi qu'un effet indirect par sa contribution à l'efficacité des politiques de lutte précoce.

5.3 QE13 Quelles sont les mesures transverses mises en place pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination, du développement durable et du rôle des partenaires ?

Compréhension de la question

L'objet de cette question est comment la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination, du développement durable et du rôle des partenaires a été prise en compte et réalisée lors de la mise en œuvre du PNGRAT.

Méthode

La méthode a consisté à analyser cette question lors des entretiens avec les acteurs (autorité de gestion, FMSE, assureurs, etc.). Les résultats de ces échanges ont été complétés par : l'analyse des dispositifs de concertation mis en œuvre pour suivre et gérer le PNGRAT, l'analyse des statuts et de la gouvernance du FMSE et les résultats des questions précédentes.

Critères, indicateurs et sources : des données

Critères de jugement	Types d'indicateurs	Indicateurs	Sources et outils d'analyses
13.1 Les principes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination ont-ils été pris en compte ?	Information qualitative	Nombre de mesures (accès à l'assurance, accès au FMSE) pour lesquelles l'accès respecte ces principes % de femmes dans la gouvernance du FMSE et règles de non-discrimination des statuts % de femmes dans les instances de suivi du PNGRAT Avis des acteurs	Étude du PNGRAT Synthèses des autres questions Interviews et études de cas
13.2 Les principes du développement durable sont-ils respectés ?	Information qualitative	Les mesures sont accessibles pour les producteurs ayant des pratiques favorables à l'environnement, notamment le Bio	Interviews et études de cas Synthèses des autres questions
13.3 Les partenaires ont-ils été associés de façon opportune ?	Information qualitative	Existence d'instances de concertation avec les partenaires et type de partenaires représentés dans les instances Avis des acteurs	Interviews et études de cas Synthèses des autres questions

5.3.1 Les principes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination ont-ils été pris en compte ?

Le PNGRAT comporte deux mesures qui ne mentionnent **pas d'actions spécifiques visant à encourager la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination**. L'évaluation ex-ante avait, en effet, conclu que les deux premiers thèmes ne représentaient pas un enjeu majeur pour un programme aussi spécifique que le PNGRAT et le contexte ne faisait pas apparaître de difficultés particulières concernant ces deux sujets.

En termes de suivi, le comité de suivi du PNGRAT intègre, parmi les représentants de l'administration, le Ministère en charge de la promotion de l'égalité des chances et le Ministère de l'Environnement, qui doivent veiller au respect des principes d'égalité, de non-discrimination et du développement durable. Les 2 comptes rendus de CSU, que nous avons pu consulter, ne font pas état de points soulevés concernant le respect et la promotion de ces principes. On note toutefois l'absence des deux représentants des ministères concernés aux deux comités.

Par ailleurs, les conditions d'accès des bénéficiaires aux mesures 17.1 et 17.2 ne sont pas de nature à aggraver les discriminations déjà présentes dans le secteur agricole :

- Mesure 17.1 de soutien à l'assurance récolte : la promotion de l'égalité homme et femme et la non-discrimination relève essentiellement, pour cette mesure, de la responsabilité des compagnies d'assurance. Les règles de souscription et d'indemnisation apparaissent indépendantes du genre. Si, dans certaines productions, les agriculteurs ont des difficultés à s'assurer, cela s'explique par la nature du risque propre à cette production et ne s'assimile pas à de la discrimination.
- Mesure 17.2 de soutien au FMSE : les règles d'affiliation au FMSE et d'indemnisation ne sont pas de nature à créer des discriminations. Toute personne physique affiliée à la MSA est affiliée au FMSE si elle est à jour de sa cotisation, et peut bénéficier des indemnisations lorsque son exploitation est soumise à un risque qui est indemnisé par un programme.

Le FMSE ayant bénéficié d'une aide publique à sa constitution, nous avons analysé si l'institution respecte les règles de non-discrimination dans sa gouvernance. Les statuts du FMSE n'incluent pas de mesures encourageant la promotion de l'égalité homme et femme et la non-discrimination. Ils établissent que le conseil d'administration est composé de 18 membres désignés par les organisations syndicales représentatives de la production agricole, auxquels s'ajoutent un représentant de chaque section spécialisée, des représentants de GDS France, de FREDON France, de COOP de France et de l'APCA. Compte tenu de la faible représentation des femmes dans ces différentes instances, aucune femme ne siège dans le conseil d'administration du FMSE actuellement. Le FMSE ayant bénéficié d'un soutien public, l'autorité de gestion aurait pu demander à ce que le FMSE engage des actions pour favoriser en son sein le respect des principes d'égalité hommes – femmes et de non-discrimination.

5.3.2 Les principes du développement durable ont-ils été pris en compte ?

Les questions précédentes ont montré que les deux mesures du PNGRAT contribuent à la résilience des exploitations agricoles face aux risques climatiques, sanitaires et environnementaux, mais montrent des limites dont les principales sont : d'une part un taux de diffusion encore limité pour les mesures assurances ; d'autre part des moyens d'action encore limités pour le FMSE qui cantonnent son activité à certains risques sanitaires et environnementaux.

Comme nous l'avons souligné dans la QE12 (ou QEC24), les mesures du PNGRAT ne sont pas un obstacle à la mise en œuvre de pratiques favorables à l'environnement, mais elles ne les favorisent pas et ne contribuent pas à la décision des exploitants de s'orienter vers ces pratiques. Par ailleurs, des résultats de recherche scientifique et l'analyse des données RICA tendent à montrer un lien entre plus forte utilisation d'intrants et mobilisation de l'assurance. Ces résultats indiqueraient donc un lien entre intensité des pratiques et le recours à l'assurance, lien qu'il serait utile d'approfondir par des travaux de recherche. Enfin, la QE12 conclut qu'il serait utile que le PNGRAT adopte une approche plus large de la question de la gestion des risques en agriculture, en prenant en compte notamment les besoins de sécuriser les exploitations adoptant des pratiques nécessaires pour l'adaptation ou contribuant à l'atténuation du changement climatique. Ceci devrait être fait a minima par une recherche de cohérence et d'articulation avec la recherche ou les expérimentations qui peuvent être faites par ailleurs (au niveau des MAEC, ou dans des PDRR) sur ces sujets. Ceci constitue une piste importante de réflexion pour les prochaines années d'intervention, étant donné que, si les aléas ou leurs impacts

augmentent trop, les outils soutenus par le programme sont susceptibles de devenir inopérants, si des changements de pratiques et techniques ne sont pas réalisés par les exploitants agricoles.

5.3.3 Les partenaires ont-ils été associés de façon opportune ?

Le suivi du PNGRAT est réalisé par un Comité de Suivi Commun au PNGRAT et au PSRRN, le CSU. Le CSU est présidé par le MAA en tant qu'autorité de gestion et associe : des représentants de l'administration, de l'ARF, de la Commission européenne, des autorités de gestion régionales, de l'ASP, des partenaires de la politique de développement rural, des exploitants agricoles, des entreprises d'assurance et des professionnels de la réassurance. Le CSU se réunit en séance plénière annuellement ; 4 sessions se sont ainsi tenues entre 2015 (année de validation par la Commission européenne du PNGRAT) et 2018.

Par ailleurs, plusieurs instances et groupes de travail se réunissent pour travailler sur la gestion des risques en agriculture :

- le Comité National de Gestion des Risques Agricoles, qui est l'instance principale et qui a notamment participé aux discussions sur le contrat socle, donné un avis sur tous les textes réglementaires relatifs à l'assurance récolte et aux fonds de mutualisation ;
- le Groupe de travail à haut niveau du Conseil Supérieur d'Orientation (CSO) sur la gestion des risques : il réunit des représentants des syndicats agricoles, des chambres d'agriculture, des coopératives agricoles, des entreprises d'assurance et de réassurance, des Régions et des services de l'État. Le groupe a été constitué pour conduire un état des lieux des dispositifs de gestion des risques en agriculture en France et produire des recommandations. Il a été maintenu pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations qu'il a élaborées.

En ce qui concerne l'assurance, ces groupes de travail ont permis aux assurés de plaider pour un renforcement de l'attractivité de la mesure et aux assureurs de souligner la nécessité de se rapprocher des équilibres techniques (ratio de Sinistre/Prime à 63 %, voir 4.2.3). Indéniablement, les échanges au sein de ces groupes de travail ont contribué à expliquer de manière pédagogique les principes de fonctionnement de l'assurance, mais les résultats de l'évaluation montrent qu'ils n'ont cependant pas permis de faire émerger des solutions pour diffuser plus largement l'assurance ou dessiner de nouvelles solutions pour l'arboriculture. Les comptes rendus de ces échanges font aussi ressortir la faiblesse des études de faisabilité ou d'opportunité. On peut notamment citer le manque d'études accompagnant la demande des assurés d'abaisser la franchise de l'assurance récolte à 20% et analysant la répercussion en termes de tarifs et de budget. De même, la réflexion sur le Contrat Socle répondait à la volonté de toucher des agriculteurs éloignés de l'assurance (voir 4.1.1.3). Cependant, elle n'a pas été construite à partir d'études sur les attentes et n'a pas été assortie d'une réflexion sur les besoins de pédagogie et de communication nécessaires pour favoriser son déploiement.

Les programmes proposés par le FMSE sont soumis au CNGRA. Un groupe de travail spécifique est également en place sur la problématique des interventions du FMSE sur les risques environnementaux, mais peine visiblement à aboutir à des résultats. Le FMSE siège également depuis 2015 au CNOPSAV. Il est donc consulté dans les prises de décisions concernant les politiques de lutte. Comme souligné dans la QE8, ce point est essentiel, l'efficacité du FMSE sur la prévention étant directement liée à l'efficacité générale de la politique de lutte dans laquelle il s'insère.

On peut conclure que les partenaires pertinents sont associés activement aux réflexions sur les évolutions du PNGRAT et plus généralement sur les interventions publiques sur la gestion des risques en agriculture. On note toutefois que les sujets sont souvent extrêmement techniques et ne sont parfois pas suffisamment assortis d'études approfondies pour fonder la prise de décision, comme le montre l'impact du niveau socle.

5.3.4 Jugement

Les principes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, de non-discrimination ne sont pris en compte qu'indirectement par une veille qui doit être assurée par les membres du comité de suivi. Cette approche paraît 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 du FMSE.

Le PNGRAT respecte les principes de développement par la nature de ses mesures, puisqu'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.

Enfin, les parties prenantes ont été largement associées à la réflexion sur les orientations du PNGRAT, et des instances adéquates pour favoriser le dialogue sont en place. Cependant, les orientations nécessitant une expertise poussée, il serait nécessaire que ce dialogue avec les parties prenantes soit nourri par des études techniques objectives.

5.4 QE14 - Quelle est l'efficacité des modalités de mise en œuvre du PNGRAT ?

Compréhension de la question :

Il s'agit d'analyser l'efficacité du PNGRAT en étudiant en quoi les modalités de mise en œuvre contribuent à l'atteinte des résultats attendus. Il s'agit de voir si les mesures sont connues et sont faciles d'accès, si elles sont correctement contrôlées et si les coûts de gestion sont les plus réduits possibles.

Méthode

Le principe de l'approche est de faire un bilan du circuit de gestion et d'analyser chacune de ses étapes : information/communication, instruction, contrôles, paiements, suivi. Ces étapes sont analysées à partir de l'étude des procédures existantes, d'entretiens avec les gestionnaires pour comprendre la manière dont elles sont appliquées et les éventuelles difficultés rencontrées, et enfin de l'avis des bénéficiaires sur la clarté de l'information et la simplicité du dispositif. Pour évaluer les résultats des actions d'information/communication, Les exploitants ont été questionnés sur le niveau de connaissance des mesures du PNGRAT. L'ensemble des parties-prenantes a enfin été interrogé sur les améliorations attendues concernant le processus de gestion.

Ce bilan a pour objectif de faire ressortir les processus de gestion fonctionnels et ceux qui doivent être améliorés pour gagner en efficacité et en simplification.

Les résultats des analyses conduites au 5.2 sont également utilisés pour construire le jugement évaluatif.

Critères, indicateurs et sources

Critères de jugement	Types d'indicateurs	Indicateurs	Sources et outils d'analyses
14.1 Les mesures sont-elles connues par les bénéficiaires et accessibles ?	Indicateur spécifique	Part des exploitations agricoles connaissant les mesures et leur fonctionnement	Enquêtes téléphonique
	Indicateurs spécifiques	Analyse des facteurs d'ordre administratifs freinant l'accès à la mesure	Résultats du 5.2 et de la QE8
14.2 L'instruction, le paiement et le contrôle sont-ils optimisés ?	Information qualitative et indicateurs spécifiques	Optimisation du circuit de gestion Délais d'instruction et de paiement	Bilan de campagne Évaluation du dispositif de gestion et de contrôle, des résultats et des problèmes rencontrés Entretiens avec les assureurs, l'ASP, le MAA et les bénéficiaires (enquêtes téléphoniques)
14.3 Le système de collecte des données permet-il un bon suivi du PNGRAT ?	Information qualitative	Système de collecte des données	Données disponibles pour la réalisation des bilans de campagne Qualités des états détaillés Évaluation du dispositif de gestion et de contrôle, des résultats et des problèmes rencontrés

5.4.1 Les mesures sont-elles connues par les bénéficiaires et accessibles ?

Le PNGRAT prévoit des actions de communication sur les mesures à destination des bénéficiaires potentiels, des partenaires et du grand public. Les moyens mobilisés sont :

- le site Internet du MAA :

Il consacre une page à la gestion des risques avec des liens vers les sites des partenaires, des résultats d'études, etc.

- les pages Internet des assureurs et du FME :

Les sites des partenaires (entreprises d'assurance et FMSE) doivent également faire état des mesures existantes. C'est le cas du site du FMSE, qui présente les statuts, les résultats financiers, les ressources en mentionnant les sources des aides publiques, les programmes en cours, etc.

Sur celles consacrées aux produits assurance MRC ou prairie des assureurs principaux du marché, il n'a pas été repéré de liens vers le site du MAA sur la gestion des risques agricoles. Il n'est fait mention que de manière indirecte de la possibilité de bénéficier d'aides publiques. Enfin, pour au moins un des sites des assureurs généralistes, on note que ce sont surtout les solutions d'assurance civile, des dommages corporels, des bâtiments qui sont mises en avant. Il faut plusieurs clics successifs pour accéder à la page consacrée aux offres d'assurance soutenues par le PNGRAT. L'information sur les assurances MRC est plus facile à trouver sur les sites des assureurs spécialisés :

- des notices d'information du MAA (téléchargeables sur le site du MAA), des communications à l'issue de réunions du CSU ou d'autres réunions spécifiques ;
- des articles dans la presse agricole pour faire valoir les indemnisations versées et l'intérêt de l'assurance climatique ;
- des participations à des événements pouvant toucher les bénéficiaires potentiels. Groupama a organisé une grande manifestation sur le sujet le 10 octobre 2017 à Paris.

Les résultats de l'enquête téléphonique permettent de juger le niveau connaissance par les exploitants des dispositifs et donc les résultats de ces actions de communication.

Plus de 80 % de l'échantillon interrogé connaît l'assurance Récolte. La solution apparaît bien identifiée, même si les connaissances des modalités ou d'une subvention publique sont moins précises (cf. 4.5.1). Les responsables professionnels confirment cet état de fait.

Concernant le FMSE, l'enquête montre que **l'existence et l'action du FMSE restent peu connues des agriculteurs** (Q37 et Q38) : sur les 170 agriculteurs enquêtés, 25 % connaissent l'existence du FMSE et, parmi eux, seuls 5% affirment connaître ses modalités de fonctionnement. La connaissance du FMSE est particulièrement faible dans les secteurs qui n'ont pas établi de section et n'ont, de ce fait, pas construit de programmes d'indemnisation, comme pour les grandes cultures. Les agriculteurs enquêtés qui ont souscrit une assurance multirisque climatique ont une meilleure connaissance de l'existence du FMSE. Cependant cela s'explique très probablement par la constitution de l'échantillon et le poids des viticulteurs : ces derniers ont plus fréquemment souscrit une assurance MRC et ont récemment établi une section au sein du FMSE, ce qui a dû favoriser une progression de la connaissance de ce dispositif dans le secteur.

La faible connaissance des agriculteurs sur le FMSE s'explique par la création récente de l'institution, le fait qu'elle ne soit pas représentée en régions, et le fait que son action soit ciblée sur les maladies de catégories 1 et 2 qui ne concernent que certains secteurs. En outre, les cotisations sont prélevées par la MSA et de faible niveau. Les agriculteurs cotisants sont donc peu incités à se questionner sur la nature de ce nouveau prélèvement.

Les entretiens ont montré que dans le Cher, le Gers, la Côte d'Or et le Gard, les DDTM connaissent l'existence du FMSE, mais sont peu informées sur son fonctionnement et sur les résultats et le déploiement des programmes d'indemnisation. Il serait utile de mieux faire circuler ces informations (au SRAL, DDPP, DDTM), puisque le FMSE fait partie des acteurs de la politique de lutte.

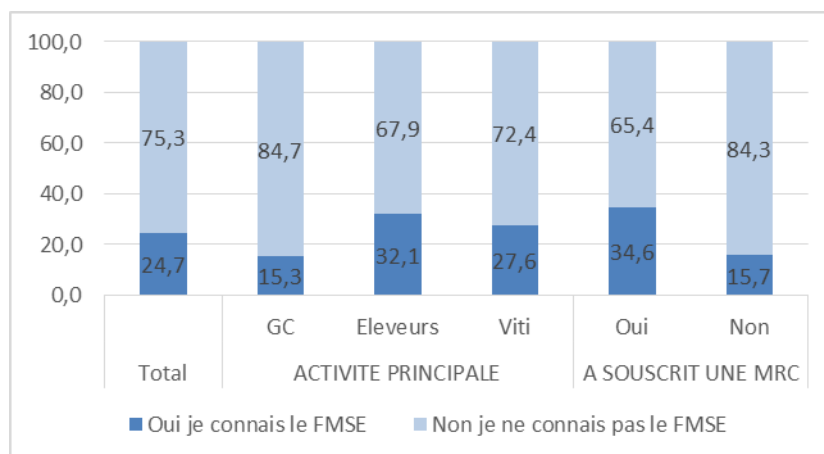


Figure 31 : Niveau de connaissance du FMSE par les exploitants agricoles (% des exploitants enquêtés)

Source : Enquête téléphonique

Ces résultats montrent que les actions de communication concernant le FMSE sont encore insuffisantes. La DGPE en tant qu'autorité de gestion et le FMSE en tant qu'acteur central doivent poursuivre leurs efforts de communication. Compte tenu des modalités d'action du FMSE, qui n'est pas présent directement sur le terrain, il est important d'axer les campagnes d'informations sur les bénéficiaires potentiels et sur les institutions de terrain qui peuvent en faire le relais auprès de ces bénéficiaires potentiels (les DDTM, les SRAL, les OVS, les préfectures, etc.). Il est important que ces institutions aient une information claire et précise du dispositif à la fois pour que les agriculteurs éligibles puissent s'en saisir et qu'il n'y a pas d'informations erronées diffusées. Pour les filières non concernées par les risques de catégorie 1, il pourrait être nécessaire de mobiliser les moyens de communication classiques comme la presse agricole.

5.4.2 Le processus d'instruction, paiement et contrôle est-il optimisé ?

Assurance Récolte

Dans le cas de la mesure 17.1, les agriculteurs sont les bénéficiaires des aides publiques. L'aide prend la forme d'une prise en charge partielle de la prime éligible, indépendamment de la survenance d'un sinistre. Les demandes d'aides se font en cochant une case sur TéléPAC. Les numéros PACAGE permettent ensuite de rapprocher les individus de ceux présents dans des états détaillés des assureurs. Le circuit de gestion est présenté dans le graphique ci-dessous.

La DGPE du MAA, autorité de gestion du PNGRAT, est responsable de l'instruction des demandes d'aide, celle-ci étant conduite par les DDTM. L'ASP est responsable de l'instruction des demandes de paiement et des contrôles.

Dans le Cher et le Gers, les DDTM n'ont pas signalé de problèmes pour suivre la procédure de contrôle défini par l'ASP et le MAA. Ils signalent toutefois des difficultés sur le calcul du taux de couverture par ISIS et sur l'identification des dossiers non-conformes.

Engagement des assureurs à respecter le cahier des charges

- Les assureurs adressent un courrier où ils s'engagent à respecter les clauses du cahier des charges

Souscription des contrats

- L'agriculteur souscrit son contrat ou fait jouer la tacite reconduction, généralement avant le 28 février
- il adresse son assolement provisoire

Demande d'aide dans la déclaration Télépac

- L'agriculteur fait sa demande d'aide en cochant la case correspondant dans sa déclaration Télépac (15 mai)

L'assureur transmet le formulaire de déclaration de contrat

- Le formulaire de déclaration de contrat est établi papier sur la base des surfaces de l'assolement définitif, éventuellement ajusté sur la base des données de la déclaration PAC puis transmis aux exploitants sous format papier. Les exploitants (qui le vérifient et le signent avant envoi aux DDT pour le 30/11 au plus tard.
- Les données du formulaire et celles correspondant aux garanties non subventionnables sont transmises à l'administration par voie électronique (l'ensemble des déclarations constitue les "états détaillés").

Contrôle administratif de l'éligibilité de la demande d'aide par les DDT(M)

- la DDTM vérifie :
 - Éligibilité du demandeur,
 - Éligibilité de la demande (dépôt dossier PAC, transmission formulaire complet avant la date butoir),
 - Éligibilité du contrat (seuil de déclenchement subventionnable, taux de franchise subventionnable ; obligation de couverture ; acquittement de la prime).
- si aucune anomalie n'est relevée, la demande de paiement est mise en paiement.

Contrôle par l'ASP

- L'ASP réalise un contrôle documentaire d'un échantillon représentant 5% du montant du programme;
- et un contrôle de procédure chez les assureurs comportant également un échantillon de contrats (juin N+1).

Paiement de l'aide

- Après instruction des demandes, les demandes d'aide sont mises en paiement par l'ASP

Les assureurs font remonter la lourdeur de la procédure, liée aux multiples paramètres du contrat et au triple ajustement des surfaces (assolement provisoire, puis définitif et enfin contrôle des surfaces PAC). L'accès aux données TéléPAC en septembre est jugé tardif pour réaliser les contrôles internes avant d'émettre les avis de quittance, percevoir les primes et éditer les attestations de paiements par les agriculteurs qui doivent être présentées avant le 30 novembre.

Les difficultés sur la mise à disposition des outils informatiques ont entraîné des retards de paiements importants. Ces derniers semblent résolus. Les paiements sont prévus à partir de février. Sur les comptes bancaires des bénéficiaires, ces versements ne sont toutefois pas identifiés comme liés à l'assurance Récolte. Une annonce de ce versement pourrait être un moyen de mettre en avant la contribution publique.

La mesure a pâti de la publication tardive des décrets et des cahiers des charges en 2015 et 2016, respectivement le décret n°2016-1612 du 25 novembre 2016 et le décret n° 2016-2009 du 30 décembre 2016 pour les années 2016 à 2020.

Les contrôles des assureurs par l'ASP pour ces exercices ont eu lieu en mai-juin 2017 et avril-mai 2018. Les observations ont été transmises aux assureurs par le MAA sous la forme d'une lettre d'observations à partir de décembre 2018. Du fait de ces délais, les assureurs n'ont pas pu intégrer de nouvelles consignes ou éléments à leurs contrats, ce qui a justifié les remarques de la DGPE consignées aux assureurs.

Le MAA n'a pas de bilans précis des motifs de rejets des demandes d'aides.

L'instruction technique établie par la DGPE apparaît assez complète et précise les éléments à contrôler sur la partie subventionnable du contrat. Certains points peuvent être relevés.

Les désignations des cultures sont propres à chaque assureur, d'où des problèmes potentiels de rapprochements avec les dénominations de TéléPAC qui sont moins nombreuses (ce que nous avons pu constater lors de l'exploitation des états détaillés).

Les rendements pris en compte pour déterminer le capital assuré et la prime sont les rendements déclarés par l'assuré. Ils sont enregistrés par l'assureur. Ces rendements sont vérifiés par les experts en cas de sinistres. Ils ne font pas l'objet de contrôle documentaire et de cohérence lors de l'instruction.

Le contrôle de l'ASP doit porter sur les prix assurés qui doivent être inférieurs ou égaux au prix de vente réel C'est un contrôle sur les informations portées au contrat. Les assureurs procèdent à des contrôles pour les dossiers indemnisés.

Les contrôles de la réalité des éléments constitutifs du contrat chez l'agriculteur sont donc essentiellement réalisés par les experts lors de l'évaluation des sinistres.

Il apparaît nécessaire que l'ASP réalise aussi des contrôles sur les mêmes éléments constitutifs du contrat (surface, rendement, prix), ce qui suppose d'avoir accès aux données technico-économiques de l'exploitation et reste potentiellement sujet à discussion si les méthodes de calcul ne sont pas très précisément définies (notamment pour les prix).

Comme prévu dans le cahier des charges, nous faisons des recommandations pour faciliter ces contrôles et pour affiner les contrôles sur la pertinence des tarifs dans la partie 4.4.

FMSE

Dans le cas de la mesure 17.2, le FMSE est le bénéficiaire des aides publiques et non les agriculteurs indemnisés. Les demandes d'aides instruites sont les programmes d'indemnisation présentés par le FMSE. Le circuit de gestion est présenté dans le graphique ci-dessous.

FMSE - Programme d'indemnisation

- Le FMSE rédige un programme d'indemnisation.

DGPE : instruction du programme et de la demande

- La DGPE instruit les programmes:
 - Vérifie que le programme est conforme aux règles d'indemnisation du Feader et aux textes réglementaires;
 - Consulte pour avis technique les bureaux produits concernés de la DGAL : avis technique sur les risques de doublons, la pertinence des actions de lutte prévus et la méthode de calcul des indemnités;
 - Soumet le programme au CNGRA pour avis consultatif;
 - Emet en fin de processus un mail d'instruction au FMSE.
- Le MAA publie un arrêté actant l'acceptation du programme.

FMSE - versement des indemnités aux bénéficiaires

- si le Mail d'instruction est favorable, le FMSE instruit les demandes d'indemnités des bénéficiaires et verse les indemnités.

FMSE - demande d'aide publique à la DGPE

- Une fois l'ensemble des indemnités versées et dans un délai de 3 mois, le programme est clos et le FMSE adresse une demande d'aide à la DGPE.

ASP - instruction de la demande de paiement et versement du paiement à l'ASP

- l'instruction de la demande de paiement est faite par: (1) un contrôle administratif (réalisé par la Direction Régionale centre de l'ASP) (2) un contrôle sur place (réalisé par la Direction régionale Ile de France) portant sur tous les programmes d'indemnisation mais sur un pourcentage de bénéficiaires indemnisés représentant au moins 5% du montant du programme : ce contrôle est fait dans les locaux du FMSE à partir des dossiers de demande d'indemnisation soumis par les bénéficiaires et acceptés par le FMSE.
- si aucune anomalie n'est notée la demande de paiement est mise en paiement
- si des anomalies sont notées, une phase contradictoire est engagée durant la quelle les pièces justificatives complémentaires doivent être fournies par le FMSE à la DGPE.

La DGPE du MAA, autorité de gestion du PNGRAT, est responsable de l’instruction des demandes d’aide. L’ASP est responsable de l’instruction des demandes de paiement et des contrôles. Le circuit gestion pour les programmes cofinancés par le Feader a été fonctionnel rapidement, mais seul un outil simplifié OSIRIS permettant le paiement a été rendu disponible en 2016. Pour les programmes cofinancés par le FNGRA, la phase d’instruction a été bloquée de 2015 à début 2017, date de publication des arrêtés ministériels permettant de mobiliser ce fonds. Le processus d’instruction et de remboursement est long. Les délais de remboursement sont liés à un retard généralisé de remboursement sur les mesures des PDR et des éléments propres à cette sous-mesure. Le tableau suivant montre ainsi que pour 5 programmes déposés en 2015 sur 13, le financement public n’était pas versé au FMSE fin 2018. Sur ces 5 programmes, pour 3 d’entre eux, le contrôle de la demande de paiement a mis en évidence des anomalies et le FMSE a été contacté pour transmission de pièces complémentaires, 1 dossier a dû faire l’objet d’un contrôle supplémentaire de la part de l’ASP, la demande de paiement du dernier dossier n’est arrivée au MAA que le 24 juillet 2018.

Tableau 46 : État d’instruction et de paiement des programmes par année et par fonds (fin 2018)

Année de dépôt	Feader			Fngra		
	Nb de programmes déposés par le FMSE	Nb de programmes pour lesquels l’arrêté publié	Aides publiques versées	Nb de programme déposé par le FMSE	Nb de programme pour lequel l’arrêté publié	Aides publiques versées
2014	1	1	1			
2015	5	5	4	8	8	4
2016	3	3	1	15	15	6
2017	6	5	2	14	11	0
2018	3	1	0	14	1	0
Total général	18	15	8	51	35	10

Source : Élaboration propre sur données MAA

Pour les programmes dont le remboursement a été effectué, le tableau suivant précise les délais entre les phases de gestion : la durée de l’instruction indique le nombre moyen de jours entre le dépôt du programme d’indemnisation par le FMSE et la publication de l’arrêté stipulant que le programme est accepté ; la seconde colonne indique la durée moyenne de jours entre la publication de l’arrêté et le dépôt par le FMSE d’une demande de paiement ; et enfin la troisième colonne indique la durée entre le dépôt de cette demande à la DGPE et le paiement par l’ASP.

Tableau 47: Durée moyenne en jours des phases de gestion pour les programmes dont la part publique est versée (jours)

Année de dépôt	Feader			Fngra		
	Durée de l’instruction	Durée formulation de la demande de paiement	Durée de paiement public	Durée de l’instruction	Durée formulation de la demande de paiement	Durée de paiement public
2014	455	60	892			
2015	189	164	727	796	15	382
2016	448	15	437	413	66	330
2017	184	85	320			
Total général	253,5	113	610	566	45	353

Le tableau montre :

- une durée d'instruction variant de 6 mois à un an et demi qui s'explique par l'aspect le niveau de technicité des programmes qui nécessite des consultations internes pour émettre un avis sur la recevabilité du programme et des allers-retours avec le FMSE. Le temps pris par le FMSE pour réviser ses programmes jouent donc aussi sur la durée de cette phase. Même s'il serait souhaitable que cette phase soit accélérée, la procédure paraît adaptée compte tenu de la spécificité des dossiers FMSE. Les experts interrogés, qui sont sollicités par le MAA pour donner un avis sur les programmes, notent toutefois que pour les programmes présentés d'une année sur l'autre, une procédure simplifiée pourrait être établie avec un avis demandé aux experts, uniquement sur les modifications apportées par rapport aux programmes antérieurs ; la DGPE indique avoir mis en place une telle procédure depuis la tenue de ces entretiens à l'automne 2018.
- un temps de formulation de la demande de paiement variant en moyenne de 15 jours à plus de 6 mois ; il reflète le temps de traitement des demandes d'indemnisation par le FMSE et de versement à chaque agriculteur, il paraît raisonnable ;

Le temps de la phase de remboursement de l'aide publique au FMSE est long, il a été pour les premiers programmes de 2ans et demi, puis réduit à 10 mois pour les derniers programmes. Il traduit un retard de mise en place du dispositif de contrôle. Les contrôles de l'ASP ont démarré alors que de nombreux programmes avaient déjà été instruits. Pour les derniers programmes, il traduit le temps de l'analyse des programmes et de la procédure contradictoire. Par ailleurs, le contrôle des dossiers FMSE est plus complexe que celui d'autres aides et exige un personnel formé qui est donc en nombre limité au sein de l'ASP (source entretien ASP).

Les contrôles administratifs des demandes de paiements se heurtent à une difficulté de vérification des doubles financements. L'ASP sollicite notamment les assureurs pour vérifier qu'ils n'ont pas versé d'indemnités pour les mêmes risques, mais aucune réponse n'est reçue. Sur ce point, nous considérons qu'il pourrait être demandé une attestation des assureurs qu'ils ne sont pas engagés sur les risques sanitaires annuellement, voire sur un pas temps plus long si les assureurs l'acceptent.

Les contrôles sur place montrent des irrégularités pour 17 programmes sur 26 contrôles (source ASP) :

- Pour une majorité, elles restent mineures et correspondent à des justificatifs manquants ou non conformes. Cela soulève la nécessité de former plus activement les OVS avec lesquels le FMSE travaille sur le terrain au remplissage des justificatifs et à la constitution des dossiers d'indemnisation.
- Pour une minorité de programmes, les contrôles ont révélé des problèmes de contrôlabilité des mesures indemnisées : certains actes indemnisés ou que les agriculteurs s'engagent à réaliser lorsqu'ils ont des indemnisations sont difficiles à vérifier sur le terrain.

Le retard de mise en place des contrôles sur les premiers programmes d'indemnisation est problématique puisque les irrégularités dans l'instruction des demandes d'indemnisation n'ont pas pu être corrigées d'un programme à l'autre. Par ailleurs, il est complexe pour le FMSE de revenir vers les bénéficiaires pour obtenir des pièces justificatives plusieurs années après l'occurrence du danger sanitaire. Les résultats des contrôles réalisés à partir de 2016/17 devraient permettre au FMSE d'améliorer les dossiers de demande d'indemnisation et de tenir compte pour chaque programme du dispositif envisageable pour garantir la contrôlabilité des actions.

Enfin l'ASP soulève le fait qu'elle n'est pas au courant des résultats de la procédure contradictoire (processus engagé en cas d'anomalie établie par les contrôles, durant lequel le FMSE doit fournir des pièces complémentaires), qui resteraient au niveau de la DGPE. Il serait souhaitable d'informer, voire de dialoguer avec les contrôleurs de l'ASP sur les suites données pour établir la validité des pièces et pour que ces derniers puissent en tenir compte dans les contrôles futurs.

5.4.3 Le système de collecte des données permet-il le suivi du PNGRAT ?

Mesure 17.1

Le suivi de la mesure se fait en deux temps : premièrement au travers des données transmises par les assureurs, qui sont les 1ères disponibles en masse, puis à l'issue du traitement des demandes d'aides, sur la base des dossiers traités. Ce processus permet d'avoir une estimation des demandes d'aides.

Le système permet donc un suivi de la mesure.

A partir de la campagne 2015, le MAA a passé une convention avec la CCR pour exploiter ces données au travers de la réalisation de Bilans de campagne. Le Bilan 2015 a été approuvé en décembre 2018. Ceux pour les campagnes 2016 et 2017 sont annoncés pour avril et juin 2019.

De plus en plus de paramètres étant connus et stabilisés, et compte tenu des habitudes de comportements, il doit être possible de faire une prévision précoce sur la base des demandes d'aides lors de la déclaration TéléPAC si cette information est intéressante pour gérer la demande de subvention et d'éventuelles ajustements avant le démarrage de la campagne de souscription pour la campagne suivante.

Mesure 17.2

Compte tenu des limites de développement d'OSIRIS, actuellement le suivi des programmes FMSE est tenu par la DGPE au moyen d'un fichier de tableur. Le fichier suit la liste des programmes, leur état d'instruction et les montants de demande d'aide publique. Les données sur le nombre d'exploitants indemnisés et les montants par exploitants sont uniquement suivis par le FMSE. Il est donc nécessaire de rapprocher des données du FMSE et du MAA pour répondre au questionnement évaluatif du programme. Des écarts ont été notés entre les données des deux institutions, qui ont toutefois pu être expliqués par le FMSE. Il s'agissait en général d'écart sur le montant d'aides publics demandés suite aux résultats de l'instruction qui n'avaient pas été intégrés dans les données suivies par le FMSE. Ces écarts montrent toutefois que le FMSE doit améliorer la rigueur d'organisation et de suivi de ces données. Enfin il existe peu d'information au niveau du FMSE et de la DGPE sur l'importance des pertes pour chaque exploitant et du rôle financier des indemnisations, qui est pourtant un point du questionnement évaluatif du programme. L'introduction systématique des codes PACAGE dans les listings de bénéficiaires permettrait des appariements entre les bases de données et d'enrichir les analyses conduites au moment des évaluations ou d'autres types d'études. Enfin, une réflexion pour améliorer le suivi de l'impact du FMSE sur la pérennité des exploitations serait également à conduire pour pouvoir mieux documenter cet aspect dans l'évaluation finale du programme mais également améliorer les interventions du FMSE.

Mesure Assistance technique :

OSIRIS ne permet pas non plus sur cette mesure un suivi, et le suivi est réalisé dans un tableur tenu par l'ASP. Il suit notamment dossier par dossier, le bénéficiaire, le type de dossier demandé (évaluation, définition des zonages, amélioration d'OSIRIS), et les financements Feeder sollicités. Il donne un reflet complet de la mobilisation de l'enveloppe.

5.4.4 Jugement

Si l'assurance Récolte est largement connue des agriculteurs, ses modalités et la subvention le sont moins. L'information est cependant facilement disponible sur Internet. Cette assurance a fait depuis 10 ans l'objet d'une communication importante mais elle souffre de sa complexité.

Les efforts d'information des bénéficiaires potentiels doivent être poursuivis par le MAA et le FMSE. Le dispositif est encore peu connu des bénéficiaires potentiels, mais également des acteurs de terrain (services déconcentrés de l'État et OVS).

Le circuit de gestion de l'aide à l'assurance Récolte s'est amélioré, avec l'introduction de paramètres plus précis et une résorption des retards accumulés au début de son financement par le FEADER. Sur les premières années, le cahier des charges était officialisé longtemps après le début de la campagne de souscription. La publication d'un cahier des charges pour les années 2016-20 a résolu ce problème. Dès lors, il apparaît utile de formaliser les retours des contrôles auprès des bénéficiaires et des assureurs pour mieux faire valoir les progrès accomplis. L'enjeu est aussi d'apprécier la pertinence des modalités.

Pour l'avenir, à défaut de simplifier les paramètres des garanties subventionnables, le MAA doit prêter attention à la capacité opérationnelle de contrôler sur le terrain les informations constitutives du contrat. Il convient aussi de prévoir l'outillage statistique et actuariel nécessaire pour évaluer les pratiques des assureurs et des agriculteurs.

Le circuit de gestion pour le FMSE est fonctionnel, mais montre des lenteurs aux stades de l'instruction et du paiement. Au stade de l'instruction, pour les nouveaux dossiers, il semble délicat de simplifier la procédure compte tenu du niveau de technicité des dossiers qui nécessite la mobilisation d'expertises pointues pour les instruire. Pour les dossiers présentés d'une année sur l'autre, en revanche, la procédure pourrait être simplifiée en sollicitant des avis d'experts uniquement sur les points modifiés. Pour le paiement, ce sont les contrôles qui sont relativement longs, puisqu'ils nécessitent également une certaine expertise des agents qui restent de ce fait peu nombreux, mais également pour des problématiques de contrôlabilité de certaines mesures. La DGPE a indiqué avoir mis en place une telle procédure depuis la tenue des entretiens à l'automne 2018. Il faut veiller à ce que les résultats des programmes contrôlés servent à la construction des programmes futurs.

6. Points essentiels de l'évaluation et conclusions

6.1 Synthèse sur l'assurance récolte

Une solution connue, des modalités complexes et diverses

Si l'existence de l'assurance récolte est largement connue, la mesure est toutefois perçue comme complexe, sans que les modifications de 2015 n'aient apporté de simplifications. Il n'y a pas d'offre commerciale d'entrée de gamme correspondant au niveau socle. Parmi les nombreuses offres commerciales, cette offre « Coup dur » apparaît peu lisible pour les bénéficiaires : sa mise en place n'a pas fait l'objet d'un véritable lancement commercial et n'a donc pas eu les résultats escomptés sur le niveau des souscriptions. Ainsi, l'offre socle est passée inaperçue. De façon plus générale, cette évolution de fonds a souffert de doutes nés de la baisse du taux de subvention annoncée au printemps 2014.

Les garanties du niveau Socle ne sont pas jugées suffisantes

Des options sont quasi-systématiquement choisies en complément du niveau Socle, le seuil de déclenchement de 30 % n'est quasiment pas souscrit. La franchise par culture, ramenée à 25 % avec un rachat subventionnable, correspond déjà à un niveau de risque jugé élevé : un tiers des personnes interrogées déclarent devoir faire appel à l'emprunt en cas de pertes supérieures à 25 %. Toutefois, malgré des critiques, la référence de rendement et le barème de prix semblent plutôt bien acceptés.

Une mesure pertinente pour 55 000 exploitations professionnelles

En 2018, près de 55 000 agriculteurs ont souscrit une assurance Récolte, cette dernière ayant connu un développement contrasté selon les filières : elle couvre près de 30 % des surfaces en grandes cultures et en viticulture en 2018, mais seulement 2,4 % des vergers et 0,9 % des prairies. Par ailleurs, elle ne concerne presque que des exploitations professionnelles de 15 à 20 % plus grandes que la moyenne. On peut distinguer un cœur de portefeuille de 45 à 50 000 assurés fidèles et réguliers, qui complètent leurs garanties avec des options Grêle. Près de 10 000 exploitations ont quant à elle un recours à l'assurance plus irrégulier : elles arbitrent annuellement entre une couverture « Grêle seule » et une couverture Multirisque Climatique éventuellement assortie d'un rachat de seuil et de franchise pour l'aléa grêle. Ces exploitants, dans leurs choix, sont sensibles aux taux de subvention et de couverture.

L'assurance climatique est ancrée dans les stratégies de gestion des risques

Le recours à l'assurance climatique au sens large relève d'habitudes bien ancrées. Au cœur de portefeuille correspond à une population qui se satisfait soit d'une assurance Grêle seule, soit d'autres solutions qui ne relèvent pas de l'assurance. Ces agriculteurs jugent positivement l'assurance MRC sans y recourir pour eux-mêmes. Pour autant, d'éventuelles difficultés financières n'expliquent pas ce renoncement à l'assurance MRC.

Avec un seuil de déclenchement à 30 % et une franchise par culture à 25 %, le niveau des garanties proposées apparaît trop faible pour convaincre de nouveaux assurés. Ainsi, seul un tiers des prescripteurs potentiels (assureurs, conseiller technique, banquier, etc.) encourage explicitement à la souscription. Certaines OPA aimeraient tenir des discours plus positifs auprès des agriculteurs, mais ont besoin d'être rassurées sur la pertinence des modalités, et, en premier lieu, sur le tarif. Si la communication sur le dispositif MRC en lui-même est difficile du fait de sa complexité, il existe surtout un besoin de convaincre de l'intérêt de s'assurer.

Les tarifs des assureurs correspondent aux risques

Les comparaisons réalisées à l'aide d'un nouveau modèle actuariel confirment la pertinence globale des tarifs pratiqués pour la partie subventionnable, compte tenu des frais de gestion importants liés à

ce type de contrat. Les assureurs font jouer une solidarité entre cultures qui bénéficie aux productions les plus exposées en termes de risques. Il n'a pas été identifié de pratiques tarifaires non justifiables.

Malgré sa concentration, le marché est dynamique

Sur un marché largement dominé par un assureur historique, la concurrence est significative. Elle se traduit par l'arrivée de nouveaux entrants et d'offres innovantes. Au-delà du seul risque climatique, les agriculteurs qui s'assurent ressortent comme des cibles commerciales intéressantes par leur taille et leur dynamisme. Une analyse plus fine des états détaillés et des résultats des contrôles des données constitutives du contrat sera de nature à vérifier ces constats.

S'assurer pour plus de sérénité

Sur la base des analyses effectuées à partir du RICA, s'assurer contre les aléas climatiques, en Grêle ou en MRC, ne se traduit pas par une amélioration évidente des résultats économiques. Aucune autre étude démontrant une telle amélioration n'a par ailleurs été identifiée. En ce qui concerne variabilité des résultats, cette solution a un effet significatif en grandes cultures, mais qui reste mesuré. Du fait de l'importance du risque Prix, la variabilité est très élevée sur la période 2011 à 2016. Pour toutes les filières sauf en viticulture, le risque prix reste plus important que le risque de rendement.

Les agriculteurs mobilisent différentes solutions pour gérer ces différents risques. Ils sont donc amenés à arbitrer les dépenses liées à la gestion de leurs risques et, face aux difficultés économiques récentes, il est possible que le développement de l'assurance récolte en ait pâti. Si les impacts économiques restent à préciser à l'échelle individuelle, le fait d'être assuré constitue une source de sérénité face aux aléas climatiques.

De nouvelles solutions à construire pour l'arboriculture

Des constats particuliers peuvent être faits en ce qui concerne deux filières particulières : en arboriculture, il n'y a pas de développement du nombre d'assurés et une insatisfaction partagée par l'ensemble des acteurs, dont producteurs et assureurs. Il convient de s'interroger sur la pertinence des assurances actuellement proposées et, sans doutes, de construire des alternatives, par exemple, en renforçant les plafonds de la DEP ou bien en étudiant la pertinence d'assurances indicielles ou d'une approche moins standardisée, classiquement développée pour l'appréciation des risques industriels.

Elaborer une stratégie de déploiement pour l'offre Prairie

Les offres Prairie apparaissent encore largement expérimentales. Elles s'adressent à un public moins familier de l'assurance et attaché au dispositif des Calamités. Il conviendrait donc de faire connaître le produit, de renforcer sa réputation, notamment sur la fiabilité de l'indice, et enfin de bâtir une stratégie de déploiement ambitieuse.

Rôle du PNGRAT dans la prévention des risques

L'assurance Récolte ne contribue pas à la prévention des risques climatiques et aurait même tendance à faire concurrence aux efforts de prévention. Les ressources des exploitants 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. Ces derniers estiment que leur tarification tient compte des investissements réalisés dans des moyens de prévention. A minima, l'impact sur les tarifs des assurances mériterait d'être mieux expliqué.

L'assurance à l'exploitation étant très peu développée, il n'est pas possible de mesurer l'effet d'une diversification des cultures en termes de réduction du risque global de l'exploitation ou de coût de l'assurance.

La sophistication des paramètres pose la question de la faisabilité des contrôles

Si la mesure a souffert d'importants retards au démarrage, les paramètres sont de plus en plus précis, ce qui est une bonne chose pour individualiser la couverture, mais cela complexifie les contrôles. Les assureurs établissent les contrats à partir des données déclarées par les assurés, et ces données font l'objet de contrôles de concordance par les assureurs (plafond pour les prix ou les capitaux assurés, chronique des rendements, ...) et sont vérifiées par les experts se rendant dans les exploitations lors de la survenance d'un sinistre. Certaines, comme les prix, apparaissent difficilement contrôlables. D'éventuels aménagements pourraient intégrer la capacité à contrôler les paramètres du contrat et, si possible, les simplifier afin d'éviter une charge trop lourde pour les services de contrôle et les bénéficiaires.

Les progrès sont fragiles et les pistes de développement à préciser

Les échanges avec les représentants professionnels ont montré une appropriation du modèle de gestion des risques proposé dans le rapport Babusiaux. Les demandes d'aménagement de paramètres montrent une bonne appropriation des dispositifs, avec la volonté claire d'en renforcer l'attractivité. Après une chute importante en 2014-15, qui pourrait largement être liée à la baisse du taux de subvention sur les aides 2013, le portefeuille enregistre une progression de 2 à 3 % par an. Les importants aléas subis ces dernières années ont sensibilisé les agriculteurs dans les zones sinistrées, mais espérer un développement plus rapide à l'avenir semble optimiste. En effet, dans les zones moins sinistrées, on enregistre une baisse du nombre de contrats souscrits. Les progrès récents apparaissent ainsi relativement fragiles.

Si l'objectif est d'augmenter le nombre des souscripteurs, il faut conduire une réflexion pour identifier les modalités du contrat les plus efficaces en termes de visibilité, de couverture, de coût budgétaire et de reste à payer après subvention pour les bénéficiaires. L'analyse doit intégrer ces différents paramètres pour éviter des débats fragmentés et sans issues, au final décevants (comme sur le règlement Omnibus). Il y faudrait, *a contrario*, construire une stratégie de « recrutement » de nouveaux assurés qui recueille l'adhésion des OPA et des assureurs.

Enfin, assurés contre les aléas climatiques ou non, une part importante des agriculteurs ne parvient 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 liés à la conjoncture.

6.2 Synthèse sur le FMSE

Le FMSE a permis une hausse significative de la participation des exploitations à des systèmes de gestion des risques sanitaires et environnementaux

La mesure 17.2, en contribuant à la création du FMSE en 2013, a considérablement accru la participation des exploitations à des systèmes de prévention et de gestion des risques, et ce par l'obligation, pour tout exploitant métropolitain affilié à la MSA, d'être affilié au FMSE. Ainsi en 2017, 464 593 exploitants ont payé leur cotisation sur les 508 704 cotisations appelées (soit 91 %).

Le FMSE contribue significativement à la gestion des risques sanitaires

Les exploitants agricoles mobilisent de plus en plus fréquemment le FMSE et, en conséquence, les subventions de la mesure 17.2, qui couvrent jusqu'à 65 % des programmes d'indemnisation (financés à partir de fonds FEADER quand les pertes des exploitants sont supérieures à 30 % et par une aide d'État notifiée si inférieures. Depuis le démarrage du PNGRAT jusqu'à la fin 2018, 65 programmes d'indemnisation ont été mis en œuvre par le FMSE après validation par le MAA. Les montants d'indemnisation du FMSE croissent d'année en année et ont atteint 13,3 millions d'euros fin 2016.

Certains secteurs mobilisent plus activement le FMSE

Onze sections spécialisées ont été créées. Les secteurs absents (ils financent le FMSE mais ne le mobilisent pas) sont les secteurs céréaliers et oléoprotéagineux ainsi que de petits secteurs souvent en cours de réflexion sur l'utilité de créer une section (apiculture, PAM, équin, etc.). Pour les premiers, cela s'explique par la faible pression des dangers sanitaires de catégorie 1 et 2 sur lesquels interviennent exclusivement le FMSE. Pour les seconds, la taille du secteur et sa capacité à se mobiliser constituent des freins à la création de sections spécialisées. Les sections Fruits, Ruminants, et la section Commune ont de très loin les montants de programmes d'indemnisation les plus élevés. Ceci s'explique par l'importance des dangers sanitaires de catégories 1 et 2 associés à ces filières.

Enfin, le FMSE a introduit des principes qui ont constitué une rupture par rapport aux interventions existant jusqu'alors :

- la responsabilisation des professionnels qui administrent le FMSE et contribuent à hauteur de 35 % au financement des programmes d'indemnisation ;
- l'obligation d'adhésion de tous les agriculteurs à un fonds de mutualisation agréé à compter du 1^{er} janvier 2013 (art R 361-63 CRPM) : cela donne au FMSE une base de mutualisation des risques très large et le dote de ressources financières importantes malgré des cotisations par exploitant jugées relativement modestes ;
- un dispositif transversal : le FMSE couvre tous les secteurs, ce qui contribue à une bonne mutualisation entre filières, la section commune cofinçant chacun des programmes d'indemnisation des sections spécialisées.

En comparaison aux instruments existants avant 2013, la mesure 17.2 a permis d'établir un dispositif, le FMSE, stable dans le temps, ayant des règles d'indemnisation transparentes et équitables entre territoires. Ceci est un résultat essentiel dans les filières végétales, car la gestion était plutôt faite au coup par coup en fonction de chaque accident sanitaire et pour tous les secteurs pour les dangers sanitaires de catégorie 2. Son rôle dans la prise en charge financière des coûts des plans de lutte est essentiel dans la filière végétale et plus annexe dans les filières animales sur les maladies de catégorie 1.

Le FMSE a un rôle limité sur la gestion des risques environnementaux

La France a retenu une définition étroite de la notion d'incidents environnementaux afin de circonscrire l'action du FMSE, en accord avec ce dernier. En conséquence, ses indemnités sur les risques environnementaux restent très peu fréquentes. En revanche, pour les agriculteurs bénéficiaires, les indemnités sont significatives et couvrent à hauteur de 100 % les coûts indemnifiables. Des travaux ont été initiés pour élargir le champ couvert par les incidents environnementaux

Le FMSE a un rôle essentiel dans la prévention des risques sanitaires

Le FMSE ne finance pas les mesures de surveillance, ce qui, à notre sens, pourrait constituer un point de réflexion. En revanche, le fonds est un instrument conçu par les professionnels comme devant favoriser le déploiement des mesures de lutte précoce. A cette fin, il vise à abaisser les coûts des mesures de lutte et à éviter tout effet de seuil, afin que les exploitants déclarent le plus tôt possible la présence de foyers contaminants sur leur exploitation. Ceci se traduit par la volonté du FMSE de pouvoir indemniser les exploitants rapidement, dès les premiers 300 euros de perte constatée. Ceci a justifié le montage d'une aide d'État notifiée, qui aujourd'hui cofinance 71 % des programmes d'indemnisation. Autrement dit, la majorité des programmes intègrent un objectif de lutte précoce.

Les études de cas indiquent que le rôle du FMSE dans la politique de prévention varie d'un rôle crucial dans la mise en œuvre des plans lutte (cas des programmes Sharka ou des nématodes) à un élément favorisant l'acceptabilité des mesures et leur mise en œuvre efficace (lutte contre les campagnols terrestres, tuberculose bovine). Les résultats de l'évaluation montrent également que l'efficacité du FMSE en matière de prévention des risques sanitaires est aujourd'hui conditionnée à l'efficacité des

politiques sanitaires. Ceci justifie pleinement que le fonds siège dans les instances clés de la politique sanitaire française, notamment la CNOPSAV.

Seul un cas de manque d'efficacité du FMSE sur une politique de prévention a été noté et a fait l'objet de mesures correctives dans les programmes suivants.

Le FMSE contribue à la santé financière des exploitations, mais les programmes ont un rôle contrasté

La part des exploitants indemnisés par le FMSE est en progression constante, mais reste inférieur à 1 %. Le FMSE a donc un rôle limité en ce qui concerne la pérennité des exploitations agricoles françaises. Toutefois, l'effet sur les exploitations indemnisées est en moyenne significatif : de 2013 à 2016, tous programmes confondus, les indemnités représentent entre 1 et 6 % du produit d'exploitation et 7 à 30 % du revenu agricole (RCAI).

Seuls certains programmes ont un rôle majeur direct : les programmes environnementaux, méloïdogyne, certains programmes de la section « Fruits » (feu bactérien, sharka), et quelques dispositifs concernant les filières animales (aviculture, porcs, campagnol terrestre, pertes de fourrages). Les programmes agissant en complément d'autres actions (comme le programme tuberculose) et ceux finançant des moyens de lutte ont des effets directs faibles. Cependant, ce type de programme a des effets indirects importants en améliorant l'efficacité des politiques de lutte et en évitant des pertes financières potentielles des exploitants.

La pérennité financière du FMSE est assurée à court terme, mais les réserves financières pourraient être insuffisantes pour faire face à certains aléas sanitaires

Le FMSE prélève des cotisations modestes mais suffisantes pour lui assurer une situation financière solide, à laquelle concourent plusieurs facteurs :

- des ressources élevées et stables permises par l'affiliation de tous les exploitants et des cofinancements publics ;
- une maîtrise des dépenses par des coûts de gestion relativement faibles au regard du volume d'activité ;
- des risques couverts limités (le FMSE n'intervient que sur les risques sanitaires de catégorie 1 et 2 ; sur les maladies de catégorie 1, l'État reste très engagé).

Le FMSE constitue donc aujourd'hui un dispositif stable et pérenne pour les exploitants. S'il accumule des réserves pour faire face aux risques à venir. A moyen terme, le rythme d'accumulation des réserves financières paraît insuffisant pour faire face aux crises sanitaires de plus grande ampleur. Le changement climatique pourrait engendrer l'augmentation de la pression sanitaire et la diffusion de maladies ou de ravageurs absents ou peu présents à ce jour, ce qui devrait amener le FMSE à mener une réflexion pour s'adapter.

6.3 Assistance technique

Les activités d'assistance technique ont financé des activités cohérentes avec les objectifs du règlement européen du développement rural : 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 ; et de l'adaptation de l'outil OSIRIS, servant à la gestion des aides du PDR.

Cette dernière activité a mobilisé 80 % des budgets d'assistance du PNGRAT, mais n'a couvert qu'une petite part des coûts, estimés à 37 millions d'euros. Très complexe à gérer pour l'ASP, du fait du choix de réutiliser un outil existant dans un contexte de régionalisation des PDR et suite à la décision d'en faire à la fois un outil d'instruction, de paiement et de suivi, ce déploiement n'a pas abouti aux résultats attendus. Ceci a conduit à des retards importants dans la délivrance des outils de gestion et s'est traduit par une augmentation significative de la charge de travail pour les autorités de gestion et les

DDTM. Cela a également eu des répercussions importantes pour les bénéficiaires du fait de retards de paiement de plus d'un an et une impossibilité d'instruire les dossiers Leader, ce qui a été de nature à mettre en péril les structures porteuses.

6.4 Articulation du Programme et stratégie globale de gestion des risques

Les mesures 17.1 et 17.2 offrent aux exploitants l'accès à des instruments de gestion des risques climatiques d'une part, et sanitaires et environnementaux d'autre part. L'articulation entre ces sous-mesures est assurée d'une part par l'existence d'un pilotage unique au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et d'autre part, par des périmètres bien définis. Les risques climatiques sont ainsi couverts par l'assurance et les risques sanitaires pour lesquels l'offre assurantielle n'existe pas, par un fonds de mutualisation administré par les professionnels. La nature des risques climatiques et sanitaires appelle un traitement différencié : le risque climatique correspond à une stratégie individuelle d'entreprise alors que le risque sanitaire exige une réponse collective et coordonnée pour enrayer la propagation des ravageurs ou de leurs vecteurs. Ces mesures élargissent donc la palette des instruments mobilisables. Cependant, le PNGRAT n'appuie pas les exploitants dans la construction de la stratégie globale intégrant aussi le risque Prix. Les réflexions des instances CSO et CNGRA sur la gestion des risques en agriculture doivent se poursuivre pour proposer aux exploitants agricoles des solutions articulées et opérationnelles et des démarches qui leur permettent de construire une stratégie globale.

Par ailleurs, il existe aujourd'hui un consensus sur le concept de « boîte à outils » et sur la logique de partage du risque esquissé dans le rapport Babusiaux : responsabilité individuelle d'un côté, mutualisation et solidarité nationale de l'autre. Les agriculteurs et leurs représentants expriment une préférence pour la prévention individuelle et l'autoassurance sous forme d'épargne, tout en percevant les limites.

En revanche, les divergences sont marquées sur la place à donner à l'assurance et aux solutions alternatives ou complémentaires. Il s'agit de déterminer des lignes de partage entre les niveaux du rapport Babusiaux et, en amont, de préciser comment favoriser la prévention collective par la régulation des marchés pour le risque Prix, l'acquisition d'équipements de prévention, et le développement de moyens de lutte sanitaire. Pour les deux sous-mesures, il apparaît souhaitable d'anticiper l'évolution des risques liés au changement climatique et d'accompagner l'adoption de pratiques « agroécologiques » ou innovantes. En effet, si ces dernières contribueraient à terme à limiter les risques, même si elles peuvent augmenter l'exposition des agriculteurs pendant les phases de transition.

6.5 Questions évaluatives transversales

Si les sous-mesures du PNGRAT n'ont pas d'effet direct sur la compétitivité des exploitations, elles limitent la variabilité des revenus des exploitants

En fournissant aux exploitations une capacité de réponse face aux risques climatiques, sanitaires et environnementaux, les sous-mesures 17.1 et 17.2 du PNGRAT contribuent à limiter la variabilité des revenus, principalement dans certains secteurs. Le soutien à l'assurance climatique présente un effet sur la stabilité des revenus, surtout dans le secteur des COP et grandes cultures. De son côté, le soutien au FMSE présente un effet direct dans certaines filières des secteurs fruits, légumes et élevages au travers de l'indemnisation des pertes suite à des aléas sanitaires, et un effet indirect en contribuant à l'efficacité des politiques de lutte précoce.

Si les sous-mesures du PNGRAT n'ont pas d'effet direct sur l'atténuation des effets du changement climatique, elles contribuent à la résilience des exploitations

Les mesures du PNGRAT ne semblent pas être un obstacle à la mise en œuvre de pratiques favorables à l'environnement, en particulier celles moins émettrices de GES. En revanche, elles ne les favorisent pas. De plus, les résultats de recherche scientifique et une analyse RICA tendent à montrer un lien entre une plus importante utilisation d'intrants et la mobilisation de l'assurance.

Le PNGRAT ne contribue pas au changement des pratiques. A cet égard, l'intégration de nouvelles pratiques agricoles et la transition d'un système de production à un autre, même plus vertueux constituant une prise de risque volontaire et à ce jour inassurable.

Pour avoir un caractère incitatif, il serait nécessaire de mettre en place une mesure dédiée à « assurer » ou accompagner les risques liés à la transition vers des pratiques durables. Ceci amènerait à une réflexion plus large sur les objectifs des mesures du PNGRAT (voir partie recommandations).

Les principes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de non-discrimination ne sont pris en compte qu'indirectement par une veille qui doit être assurée par les membres du comité de suivi. Cette approche paraît 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 visant à favoriser une meilleure représentativité hommes / femmes dans les instances décisionnelles.

Le PNGRAT respecte les principes de développement durable par la nature de ses mesures : s'il ne favorise pas le développement de pratiques durables, il contribue à une plus grande résilience des exploitations face aux risques climatiques, sanitaires et environnementaux.

Enfin, les parties prenantes ont été largement associées à la réflexion sur les orientations du PNGRAT, et les instances adéquates pour favoriser le dialogue sont en place. Cependant, il serait nécessaire que ce dialogue avec les parties-prenantes soit nourri de façon régulière par des études techniques objectives.

7. Recommandations

Les recommandations ci-dessous ont pour objectif de :

- Réévaluer les paramètres retenus pour le contrat Socle de l'assurance récolte ;
- Produire des résultats contribuant à l'amélioration des contrôles auprès des assureurs impliqués dans la mesure « assurance récolte » ;
- Préparer, à plus long terme, l'évolution des sous-mesures du PNGRAT dans le cadre de la PAC post-2020.

Ces recommandations sont structurées selon de trois axes :

- Comment renforcer l'efficacité du programme et améliorer sa mise en œuvre ?
- Quelles mesures complémentaires pourraient s'avérer nécessaires ?
- Quelles perspectives pour la PAC post-2020 ?

7.1 Comment renforcer l'efficacité du programme ?

7.1.1 Recommandations concernant la mesure 17.1

Mettre en place une communication à l'attention des souscripteurs intermittents et des non-assurés

Parmi les souscripteurs intermittents, seule la motivation des agriculteurs irrigants a pu être assez clairement caractérisée. Distinguer les surfaces irriguées et non irriguées d'une même production pourrait permettre de fidéliser certains. Les non-souscripteurs constituent un gros potentiel qui apparaît assez difficile à convaincre tant les habitudes sont ancrées. Le sentiment de sérénité associé au fait de s'assurer est un argument qui n'emporte pas toujours la conviction des exploitants au regard du montant de la prime. Par ailleurs, il y a peu de prescripteurs activement engagés. L'effort de pédagogie est rendu difficile par la complexité des offres, les doutes sur la pertinence des tarifs et l'absence de démonstration évidente d'un impact économique positif de l'assurance. Travailler sur ces 3 axes est un préalable pour envisager une communication qui sera d'autant plus efficace qu'elle associera les différents acteurs.

Travailler à l'harmonisation et à la simplification d'une offre de base lisible

Il n'existe pas d'offre commerciale de référence qui puisse être le support d'une communication homogène. Il conviendrait donc de créer une offre Socle avec des paramètres harmonisés et identifiés dans les contrats de tous les assureurs. Compte tenu de l'expérience des agriculteurs et de leur perception du risque, l'offre gagnerait à proposer un seuil de déclenchement par culture à 25 % égal à la franchise (ce qui correspond à ce qui est vendu actuellement).

Harmoniser les paramètres de l'offre Socle donne de la lisibilité et facilite les comparaisons fines pour convaincre de la justesse des tarifs. Ces éléments sont aussi nécessaires pour aider les prescripteurs à mieux démontrer l'efficacité de l'offre sur la santé économique des exploitations et plus globalement pour développer la confiance des représentants des assurés afin qu'ils amplifient leurs efforts de promotion du dispositif.

Poursuivre la pédagogie de la mesure

La définition des paramètres du dispositif fait l'objet d'un dialogue étroit entre les pouvoirs publics, les assureurs et les représentants des agriculteurs. Ce dialogue apparaît nécessaire et devrait mieux intégrer le lien entre les garanties proposées et leurs prix, et, plus généralement, le niveau de solidarité nécessaire entre cultures et zones géographiques. C'est le premier vecteur de communication pour faire la pédagogie du risque, et au travers des tarifs d'assurance, de donner aux agriculteurs une plus juste perception du niveau de risque. Au côté de la communication générique sur l'assurance et sur l'aide qui a bien fonctionné, et pour expliquer les modalités et leur efficacité, le MAA devrait proposer en libre accès et pour chacune des grandes productions des modules de formation en salle et à distance

à destination des agriculteurs, des prescripteurs et des formateurs. Une telle offre n'existe de façon très partielle, avec souvent une connotation commerciale. Pour aller plus loin, un simulateur intégrant directement l'assolement de la déclaration PAC pourrait faciliter l'illustration de la contribution de l'assurance en cas de sinistre. L'enjeu est d'apporter rapidement une preuve concrète de l'intérêt de s'assurer.

Les assureurs pourraient prendre en charge la mise en avant des avantages de leurs offres et l'intérêt des garanties proposées en option dans des modules complémentaires.

Renforcer la visibilité sur plusieurs années

Pour communiquer, tous les acteurs ont besoin de visibilité et d'une stabilité des paramètres sur plusieurs années. Cela suppose aussi un engagement sur le taux de subvention, en cas d'augmentation importante des souscriptions, des engagements budgétaires, ce qui se heurte à la règle de l'annuité budgétaire et justifie de pouvoir opérer des réaffectations budgétaires entre les différentes mesures FEADER.

7.1.2 Efficacité de la mesure 17.2

Le FMSE gagnerait à améliorer la cohérence des actions au sein des programmes et entre les programmes et lors de l'instruction le MAA devrait s'assurer de la cohérence.

Pour chaque programme finançant des moyens de lutte précoce, il est essentiel de vérifier l'efficacité de ces moyens et des actions de vérification de leur mise en œuvre. Pour garantir l'efficacité, le FMSE doit dans certains cas aller au-delà de la réglementation sanitaire, comme cela a été le cas pour le dernier programme de lutte contre les campagnols terrestres. La cohérence entre les programmes doit également être assurée : le financement concomitant de programmes d'indemnisation des moyens de lutte et de programmes indemnisant des pertes liées à l'occurrence d'un même danger sanitaire donné ne doit se faire que ponctuellement et suite à une analyse garantissant que le financement des pertes n'est pas causé par l'inefficacité des moyens de lutte des programmes d'indemnisation. Il doit être étayé d'explications circonstanciées et solides sur les causes des insuffisances de la lutte et assorti de mesures d'amélioration.

L'action du FMSE doit être mieux intégrée dans la conception des plans de lutte et de la politique sanitaire.

Le FMSE doit continuer à être consulté dans la construction des politiques de lutte afin qu'il puisse communiquer sur ses contraintes et faire part de ses résultats.

Le FMSE devrait concentrer ses interventions sur les mesures ayant le plus d'efficacité en termes d'application des plans de lutte et de pérennité financière des exploitations.

L'évaluation montre que l'efficacité et l'impact sur la pérennité financière des programmes est très variable. Il est important que les programmes, notamment d'indemnisation des moyens de lutte, soient tous efficaces.

Le FMSE doit poursuivre ses actions pour faire connaître son existence et son rôle.

Il est important que les actions d'information et de communication destinées aux différents acteurs soient poursuivies par le FMSE et le MAA en relayant une information précise sur le rôle du fonds et le fonctionnement des programmes. Parmi les acteurs en contact avec les bénéficiaires potentiels, on peut lister les OVS, les DDTM, les SRAL, les DDPP. Pour informer les exploitants agricoles, il serait important d'utiliser des canaux grand public tels que la presse agricole.

Le FMSE doit continuer à accroître ses capacités financières.

Aujourd'hui, l'action du FMSE peut être significative pour les risques sur lesquels il intervient. Cependant, si ses moyens financiers se renforcent grâce à une large base de mutualisation, ils restent insuffisants au regard du poids financier de certaines crises et, à long terme, des risques sanitaires associés au changement climatique. Il est donc nécessaire que le FMSE poursuive ses efforts de constitution de capitaux. Ceci passera nécessairement par une réflexion sur l'augmentation du niveau des cotisations, notamment de celle prélevée par la section commune. Il est important de souligner que cette seconde recommandation ne sera acceptable par les secteurs aujourd'hui contributeurs nets que si les efforts d'information et de communication évoqués au point précédent se poursuivent.

Le dialogue État / FMSE sur leurs rôles respectifs doit se poursuivre

L'enjeu pour le FMSE de parvenir à déployer ses interventions et renforcer ses capitaux nous paraît contrarié par une crainte de ses élus d'avoir à remplacer un rôle actuellement joué ou considéré comme devant être joué par l'État. On peut citer le refus de prises en charge de certaines pertes financières liées à la gestion des maladies de catégorie 1, ou le cas des conséquences sanitaires de la perte de dérogation sur des interdictions de mise en marché de certaines molécules de contrôle sanitaire. Il est clair qu'il est essentiel que le dialogue se poursuive en amont sur ces sujets, pour que les lignes de partage soient acceptées par la profession agricole et ne freinent pas la constitution des réserves financières du FMSE. Au regard des contraintes à venir sur le long terme, il est essentiel que le secteur agricole poursuive le renforcement d'un fonds qui constitue aujourd'hui l'unique outil d'intervention aux mains de la profession agricole.

7.2 Améliorer la gestion du PNGRAT

7.2.1 Sur l'aide à l'assurance :

Veiller à publier le cahier des charges avant la campagne de souscription

Il est important pour les assureurs et les contrôleurs de disposer du cahier des charges avant la campagne pour pouvoir intégrer d'éventuels ajustements dans les contrats, la gestion et les contrôles. Nous recommandons que ces barèmes soient également publiés dans des formats exploitables sur data.gouv.fr (.csv, .xlsx, etc.).

Améliorer le dispositif de suivi

Les bilans des campagnes 2016 et 2017 n'étaient pas disponibles pour cette évaluation, tandis que les états détaillés 2016 n'ont été transmis qu'en décembre. Les premiers bilans sont établis sur la base des rapports des assureurs et sont donc réajustés après le traitement des dossiers. Même si la situation s'améliore en raison de la résorption des retards de paiements, il est important que le MAA renforce sa capacité de pilotage de la mesure, notamment pour anticiper les besoins budgétaires.

Renforcer la capacité de contrôle de la mesure

L'assurance permet une individualisation de la couverture des risques. Un corollaire du soutien public et de la personnalisation croissante des contrats est une complexification des contrôles qui, à l'échelle de l'exploitant, doivent porter sur la nature de récolte, les surfaces, les rendements et les prix. Les assureurs conduisent des contrôles de cohérence au moment de la souscription du contrat et parfois des vérifications sur place. Néanmoins ces dernières et notamment des rendements assurés, n'ont lieu qu'en cas de survenance de sinistres. Il apparaît nécessaire d'éviter une complexification des exigences et des contrôles qui pourraient justifier le renoncement de certains assurés sans renforcer l'attractivité de la mesure ou sans sécuriser le dispositif. Cette préoccupation pousse à la fois à standardiser et à affiner les paramètres des garanties subventionnables.

Harmoniser les dénominations de cultures assurées

Malgré la sollicitation du MAA, les assureurs n'ont pas fait de propositions de nomenclature harmonisée des natures de récoltes. C'est un point de faiblesse dans la détermination de la « chose (assurée) subventionnée » et un frein à une analyse précise des états détaillés, puisqu'il faut faire des rapprochements de noms utilisés dans les états détaillés des différents assureurs. Nous faisons donc une proposition pour mettre en place un code culture unique (cf. détail en jugement QE4) avec la possibilité de les détailler plus finement pour tenir compte de potentiels différents selon les variétés.

Actualiser et affiner les barèmes de prix

Pour mieux justifier les prix, il apparaît nécessaire d'affiner le barème et de l'actualiser régulièrement, ce qui devrait être possible suite à l'étude lancée par le MAA en 2019. Le barème gagnerait par ailleurs à prendre en comptes les signes de qualité (IGP, AOP). L'objectif doit être de se passer d'un contrôle individuel des prix, qui suppose un accès aux comptabilités des assurés, des moyens humains et des compétences en gestion, autant de moyens qui apparaissent difficiles à mobiliser au vu du nombre de bénéficiaires. Cela reviendrait à supprimer le prix réel comme base subventionnable.

Une telle disposition aurait cependant tendance à tirer les prix de référence vers le bas et donc à diminuer l'attractivité de l'offre Socle. Selon les disponibilités budgétaires, on pourrait envisager d'améliorer le taux de subvention pour compenser.

Prioriser le soutien sur une Offre Socle harmonisée

Dans la logique des points précédents, l'offre Socle pourrait avoir la configuration suivante :

- Nature de récolte selon la nomenclature harmonisée ;
- Capital assuré défini par Rendement individuel X Surface PAC X Prix du barème ;
- Seuil = Franchise à la nature de récolte 25% (20% à l'exploitation) ;
- Garantie de la perte de rendement + extensions courantes faciles à contrôler ;
- Obligation de souscription par groupe de culture maintenue, avec un groupe distinct regroupant 100% des cultures irriguées.

Un premier niveau de personnalisation est permis par la nomenclature harmonisée, mais plus fine que celle actuellement utilisée, combinée à un barème de prix plus différenciés. Pour limiter la charge administrative pour les agriculteurs et les assureurs, il sera pertinent de développer des échanges de données par API entre les logiciels de souscription, de gestion d'assolement et le système TélépAC. Une individualisation supplémentaire des garanties reste possible au travers des options proposées par les assureurs sans subvention.

Assurer le suivi des sinistres climatiques

Il conviendrait d'être en mesure de suivre la sinistralité pour s'assurer de la justification des indemnisations et des paramètres sous-jacents des contrats. D'éventuelles erreurs se répercutent sur le tarif et, au final, sur la subvention. Une solution de moyen terme serait d'aller vers une certification des réseaux d'experts, mais cela aurait un coût important. A court terme les assureurs devraient constituer une base compilant les données relatives aux sinistres et aux indemnisations. Cette base serait le pendant des états détaillés pour les sinistres. Elle permettrait de faire des contrôles de cohérence et d'anticiper les exigences de prochaines évaluations.

Cette base alimenterait aussi un « Registre National des Sinistres » qui est incontournable pour mieux identifier à terme les zones ou cultures à fortes sinistralités et se donner les moyens d'éclairer les débats sur les impacts du changement climatique et les coûts induits. Pour être complet, il devra être élargi aux événements climatiques, avec un focus dans les zones où l'assurance est peu diffusée, aux risques sanitaires et environnementaux pour envisager des études épidémiologiques. Un tel registre est nécessaire au pilotage stratégique des actions du MAA et de celui en charge du Développement Durable.

Se doter de la capacité d'analyse actuarielle des résultats

Les pouvoirs publics gagneraient à se doter d'une capacité d'analyse statistique poussée des modalités de souscriptions et des résultats techniques. L'amélioration de la qualité des bases de données est un préalable, mais il conviendrait de réaliser régulièrement une analyse de l'affectation des primes et de la pertinence des tarifs, soit par une comparaison fine des tarifs et des indemnisations des différents assureurs, soit en allant plus loin et en utilisant un modèle actuariel de référence. Ces résultats n'ont pas forcément à être diffusés largement. L'enjeu est de dépasser les limites auxquelles cette évaluation a été confrontée et de répondre à échéance régulière et lors des prochaines évaluations, aux interrogations sur la justification des tarifs et l'impact d'un niveau élevé de soutien public. Cet outil peut aussi aider les assureurs qui ne disposent pas de modèle actuariel à se positionner sur le marché et à discuter avec les réassureurs, en mettant cependant des garde-fous pour éviter une trop grande harmonisation des tarifs ou des stratégies trop poussées de sélection des risques qui alimenteraient l'anti-sélection. Les assureurs garderaient la maîtrise des lissages des tarifs qu'ils opèrent, des options proposées et de leur stratégie de rétention et de réassurance. La CCR ou d'autres organismes peuvent réaliser ce type de prestations.

Distinguer dans le RICA les primes d'assurance Récolte et les primes des autres assurances climatiques

Le champ ASSRE cumule toutes les primes d'assurances climatiques, ce qui ne permet pas de mesurer précisément l'impact économique de l'assurance récolte MRC. Une alternative serait de faire une étude *ad hoc* sur un échantillon représentatif d'exploitations.

Améliorer les délais de versement et mettre en évidence la part d'aide publique

Les délais de versement des aides sont longs et celles-ci n'apparaissent pas clairement sur les relevés bancaires des bénéficiaires qui ne peuvent pas individuellement relativiser le montant de la prime payée par celui de la contribution publique.

7.2.2 Sur les mesures FMSE :

Simplifier la procédure d'instruction

La procédure d'instruction, pour les dossiers présentés d'une année sur l'autre, pourrait être simplifiée en ne sollicitant des avis d'experts que sur les points des programmes ayant fait l'objet de modifications. Pendant la finalisation de l'évaluation, selon le MAA, cette recommandation a été mise en œuvre.

Mieux anticiper les contrôles

Le FMSE doit mieux intégrer, lors de l'élaboration des programmes, la contrainte de contrôlabilité des mesures, et il doit adapter ses relations avec les partenaires de terrain (les OVS notamment) pour garantir la qualité des pièces justificatives et l'homogénéité dans la constitution des dossiers.

Intégrer les résultats des contrôles

Le FMSE et le MAA doivent veiller à intégrer le retour d'expérience de programmes contrôlés à la constitution des nouveaux, ce qui pourrait contribuer à limiter le temps de contrôle et de procédure contradictoire.

Améliorer le suivi des données par le FMSE

Le FMSE doit améliorer sa rigueur d'organisation et de suivi de ses données (format unique de listing des bénéficiaires à remplir au niveau départemental, mise à jour des données après validation des dépenses publiques, etc.). L'introduction systématique des codes PACAGE dans les listings de bénéficiaires permettrait de d'enrichir les analyses conduites au moment d'évaluations ou d'autres types d'études.

7.3 Recommandations dans la perspective de la PAC 2020 et à plus long terme

7.3.1 Préciser les besoins des différentes cibles

Estimer la contribution de l'assurance à la stabilisation des revenus et l'efficacité économique de l'aide soulève plusieurs difficultés d'ordre méthodologique. D'après les analyses qui ont été menées, l'assurance climatique accompagne bien certaines exploitations caractérisées par des variations de résultats limitées et un certain dynamisme économique. Un second groupe d'agriculteurs, dont la taille économique est en moyenne inférieure de 15 à 20 % au premier, arrive cependant à des résultats similaires sans recours à l'assurance. Les plus petites exploitations, assurées ou non, ont des variabilités de résultats bien plus fortes, sans que l'on ne soit capable d'en discerner les causes : exposition particulière aux risques climatiques, difficulté à gérer la baisse et la variabilité récentes des prix, situations individuelles particulières, positionnements inadéquats, etc.

En conséquence, il est difficile d'identifier les mesures qui leur permettraient de gérer au mieux leurs risques. Plusieurs pistes doivent être explorées : une aide à l'évaluation des risques pour contrecarrer une perception aujourd'hui erronée; un accompagnement individuel à la gestion ; en particulier, à la commercialisation ou encore au choix de leurs modalités d'assurance.

Plus généralement, le débat sur la gestion des risques apparaît très global et focalisé sur les outils plus que sur les besoins. Cette évaluation recommande de différencier les populations pour apporter des solutions plus ciblées. Une telle démarche devra intégrer la palette des outils mobilisés, qu'ils soient issus du PNGRAT ou non, et qui contribuent à une gestion globale des risques, y compris le risque prix.

A ce stade, deux filières nécessitent une attention particulière :

Remettre à plat les solutions pour sécuriser les arboriculteurs

L'insatisfaction partagée sur l'assurance en arboriculture conduit à penser que l'assurance Récolte n'est pas une solution pour répondre aux spécificités des risques de cette filière et n'offre aucune perspective de développement. Un réexamen complet du besoin et de la manière d'y répondre apparaît souhaitable.

Vérifier que les offres Prairie répondent bien aux besoins des éleveurs

La réussite du déploiement de l'offre Prairie suppose un travail de communication et l'établissement de relations de confiance solides entre acteurs. Avec l'appui des pouvoirs publics, les assureurs et les représentants professionnels doivent construire une stratégie de déploiement efficace et communiquer d'une même voix sur la pertinence de l'indice, les contours de l'offre, les arguments à même de rassurer et de convaincre les éleveurs.

7.3.2 Envisager une extension progressive et prudente de l'assurance

L'expérience acquise permet de valider la faisabilité de l'assurance et son intérêt pour les assurés, à condition de bénéficier d'un soutien public important : il n'y a que peu de perspectives d'économies d'échelles (uniquement sur une partie des frais de gestion) et de baisse de prix. Au regard des résultats techniques dégradés sur ce risque, l'engouement des assureurs est mesuré et se justifie par l'accès à une clientèle plus dynamique. Les tendances actuelles laissent difficilement envisager une extension rapide de l'assurance. Par ailleurs, une diminution du soutien public qui ne s'inscrirait pas dans une trajectoire annoncée à l'avance risque de susciter un désengagement rapide et/ou un repli sur la seule assurance Grêle. Il convient donc d'envisager un développement mesuré de l'assurance récolte et un accroissement lent des moyens à y allouer. Toutefois l'attractivité de la mesure et les marges de manœuvre dépendront en partie des budgets alloués.

Les perspectives de développement passent le recrutement des non-assurés MRC, au premier titre desquels les éleveurs, avec l'assurance Prairie. En grandes cultures, pour espérer convaincre de

nouveaux prospects, il faut les interpeller avec de nouvelles modalités, soit de prescriptions, soit de garanties.

7.3.3 Réfléchir à l'intervention du FEADER en dessous du seuil de 30 % des pertes pour favoriser la lutte précoce

L'évaluation montre des résultats très positifs sur le rôle du FMSE dans la lutte précoce. Ce type d'intervention entre dans la logique de l'intervention du FEADER sur la gestion des risques et mériterait d'être intégré dans le projet de la PAC 2020.

7.3.4 Réfléchir à l'élargissement du rôle du FMSE

A plus long terme, si le FMSE parvient à consolider ses réserves financières, il serait pertinent que le MAA autorise l'élargissement du rôle du FMSE, notamment :

- Impliquer le FMSE dans le financement de la surveillance, notamment celle des dangers sanitaires de catégorie 2, pour lesquels une surveillance active doit être maintenue sur des zones délimitées ;
- La réflexion sur le périmètre d'intervention du FMSE doit être poursuivie, notamment sur la pertinence d'actions sur des maladies de catégorie 3. Cette réflexion devra tenir compte de la révision en cours de la catégorisation sanitaire. En effet, il a été constaté que soit il n'existe pas de mécanismes pour ce type de risques, soit des caisses de mutualisation restent actives pour couvrir les conséquences des risques de catégorie 3, ce qui pose principalement des questions d'efficacité (multiplication des équipes en charge de la gestion des mécanismes de mutualisation).

7.3.5 Amélioration de la mesure Assistance technique

Les difficultés d'instrumentation de l'outil OSIRIS doivent être prises en compte dans la prochaine programmation. Étant donné le pas de temps court pour mettre en place un outil de gestion au démarrage d'une programmation, il est probablement nécessaire de réduire les objectifs et de construire des outils adaptés pour l'instruction d'une part, le suivi de l'autre, et enfin le paiement. Pour un projet de cette envergure, il est nécessaire de réfléchir à la comitologie et de clarifier les chaînes décisionnelles. En raison des incertitudes liées à chaque programmation, il sera nécessaire que chaque AG détermine son instrumentation (outils d'instruction, de suivi, de paiement) de façon concertée avec les autres AG, afin de permettre la meilleure efficacité possible. Une orientation vers des outils communs apparaît comme l'option la plus efficace.

7.3.6 Intégrer une mesure dédiée à l'accompagnement des pratiques innovantes, des transitions « agroécologiques » et d'adaptation au changement climatique

Le PNGRAT se concentre sur des mesures ayant pour objectif de limiter les impacts financiers ex-post des risques climatiques, sanitaires et environnementaux. Cependant, dans le contexte des transitions agroécologiques et du changement climatique, une approche plus large de la gestion des risques tenant compte de la nécessité des adaptations techniques des exploitations serait essentielle. Or, l'adoption de ces nouvelles pratiques implique une période de transition aux risques élevés pour les exploitants. Il convient de différencier ces risques (apprentissage, transition de système, inconnues techniques voire économiques, risques naturels, etc.) et d'articuler les réponses. Ces risques ne pouvant être couverts par les mesures 17.1 et 17.2 du PNGRAT, l'opportunité d'introduire une troisième sous-mesure mériterait d'être étudiée pour préciser comment caractériser ces risques, comment les dimensionner et quels seraient la forme et la portée des couvertures à même d'accompagner et d'accélérer ses transitions.

8. Annexes PNGRAT

8.1 Guide d'entretien – Etudes de cas Cher et Gers

Interlocuteurs régionaux – Cher et Gers
<p>Quels ont été les principaux aléas dans le département pour les filières de 2014 à 2017 et les agriculteurs/trices ont-ils des stratégies-types de gestion des risques ?</p> <p>Peut-on y faire correspondre des situations ou des catégories d'exploitations particulières ? <i>Cette question est volontairement ouverte : l'objectif est d'identifier à quels schémas les acteurs se réfèrent et la place que la MRC, la DPA ou les outils courants y occupent.</i></p>
<p>Modalités détaillées de gestion des aléas rencontrés par les agriculteurs/trices au niveau du département, en fonction des filières de 2014 à 2017 :</p> <ul style="list-style-type: none">- Quels ont été les dispositifs mobilisés localement : assurances, calamités agricoles et mesures connexes (dégrèvement Taxes sur le Foncier non nantis, Fonds d'allégement des charges, etc.), aides régionales/départementales, autres ?- Quelle a été l'efficacité de l'assurance sur la santé financière et pérennité des exploitations?- Quel a été le rôle des autres outils mobilisés localement par rapport à celui de l'assurance : synergie/ contradiction entre les outils- Quels ont été les effets résiduels des aléas pour les exploitants en tenant compte des compensations apportées par les outils mis en œuvre ?
<p>Gestion de l'aide publique à l'assurance multirisque climatique des récoltes et des prairies :</p> <ul style="list-style-type: none">- ETP mobilisés (ou temps passé), saisonnalité de l'activité de gestion de l'aide publique à l'assurance MRC/prairie- Modalité de la vérification de l'éligibilité des contrats et des bénéficiaires : comment sont-elles établies et mises en œuvre ? Historique du déploiement des outils de gestion : ce qui a fonctionné / dysfonctionné sur la période pour chaque type d'opérateurs Quelles améliorations seraient à apporter sur les modalités de gestion ?- Contrôle : modalité de la programmation (retard sur les contrôles et impact de ces retards), mise en œuvre (quid des contrôles de terrain niveau agriculteur), enseignements, irrégularités les plus souvent constatées-
<ul style="list-style-type: none">- Avis sur l'impact de l'introduction du niveau socle dans les contrats pour les agriculteurs/trices- Améliorations à envisager sur le niveau socle
<p>Comment expliquer la dynamique de souscription - résiliation 2014-17 ?</p> <ul style="list-style-type: none">- Explications : conjoncture, promotion commerciale, conseil ...- Blocages ou solutions spécifiques mises en œuvre (options, ...)- Rôle éventuel dans la dynamique de souscription de l'introduction du niveau socle-
<p>Quelles mesures complémentaires envisager pour faciliter l'accès et encourager la souscription à l'assurance récolte ? En particulier, des aménagements sont-ils à prévoir sur les modalités de souscription (développer les contrats groupe ?) et sur les modalités de versement de l'aide</p> <ul style="list-style-type: none">- Modalités du contrat à aménager (franchise, rendement, ...)- Effets attendus de ces aménagements

Interlocuteurs régionaux – Cher et Gers
<ul style="list-style-type: none"> - Capacité à souscrire des garanties complémentaires et à accepter l'augmentation des tarifs
<p>Pourquoi certains agriculteurs s'assurent-ils en MRC et d'autres pas ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Connaissance de l'assurance, - Niveau de formation - Intérêt/contrainte de s'assurer et de ne pas s'assurer : y-a-t-il des freins à l'adhésion ? - - Accès à des alternatives à l'assurance MRC : lesquelles ? - L'assurance Grêle ou Prairie pourraient-elles suffire ? - Quel serait le tarif acceptable par les agriculteurs/trices pour une assurance chiffre d'affaires ? - Articulation avec DPA, Calamités agricoles et mesures connexes
<p>[prévoir des interlocuteurs de ces filières] Pour les agriculteurs en bio ou développant des pratiques culturales non conventionnelles (TCS, agriculture de conservation, agroécologie,..), la souscription d'une assurance récolte est-elle</p> <ul style="list-style-type: none"> - plus difficile ? - ou moins intéressante ? - ou la prise en charge des sinistres plus délicate ? si oui, pourquoi ? <p>Le fait de subventionner l'assurance récolte, peut-il être un frein au changement de pratiques contribuant à l'adaptation et/ou à l'atténuation au changement climatique ?</p> <p>A l'inverse, comment cette mesure peut-elle accompagner le changement ?</p>
<p>Faut-il développer la formation et l'information sur les outils de gestion risque et plus particulièrement assurance ? Qui pour le faire ? Avec quels outils ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Besoins d'explication de l'assurance récolte et de ses modalités – Enseignements par rapport à la période 2015-17 et la mise en place du niveau socle - Populations cibles prioritaires et moyens de les mobiliser (formation ou information) - Priorités : connaissance des outils et de leurs modalités ou stratégie globale du risque de l'exploitation - Moyens et partage des rôles entre les différents acteurs : pouvoirs publics, assureurs, OPA, .. - Résultats potentiels
<p>Ambitions de diffusion à donner à l'assurance récolte / prairies :si cela doit être le socle de la gestion des risques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grandes cultures (légumes de plein champ, élevage hors-sol) - Elevages herbivores : (+ quelles articulations à envisager Maïs – Prairies) - Arboriculture - Viticulture
<p>Avis sur les améliorations à apporter pour atteindre ces ambitions</p>

8.2 Questionnaire d'enquêtes téléphoniques



N° ETUDE 19E023

2-4 avenue de la Pépinière

Février 2019

78220 VIROFLAY

QUESTIONNAIRE

Bonjour, je suis ... de la société ADquation.

Nous menons actuellement une étude sur la gestion des risques dans les exploitations agricoles. Dans ce cadre, je me permets de vous solliciter pour vous proposer de répondre à un court questionnaire.

Sur demande : préciser que l'étude est réalisée pour le Ministère de l'Agriculture.

Et si besoin : préciser que l'étude est réalisée dans le cadre de l'évaluation du programme national de gestion des risques et d'assistance technique qui permet de financer, dans le cadre du 2d pilier de la PAC, l'aide à l'assurance récolte et le soutien au fonds de mutualisation des risques sanitaire et environnemental.

Auriez-vous un moment à me consacrer ?

Enquêteur : annoncer une durée de 16 minutes environ.

1. Quelle est l'activité principale de votre exploitation ? (Enumérez – une seule réponse)
 - Grandes Cultures
 - Elevage ou Polyculture/Elevage
 - Vigne
 - Autres → **STOP INTERVIEW**
2. Voici un certain nombre de risques auxquels vous pouvez faire face sur votre exploitation. Diriez-vous que vous êtes très préoccupé, assez, peu ou pas du tout préoccupé par chacun d'entre eux ? (Enumérez, rotation, une réponse par ligne)

	Très préoccupé	Assez préoccupé	Peu préoccupé	Pas du tout préoccupé	Ne sait pas
La baisse des prix de vente de vos productions	1	2	3	4	5
Une insuffisance des ventes, problème de débouchés commerciaux	1	2	3	4	5
Une perte de marché faute de production suffisante	1	2	3	4	5

Les aléas climatiques	1	2	3	4	5
Les impayés	1	2	3	4	5
Les risques sanitaires	1	2	3	4	5
Les risques environnementaux (pollution ou contamination des terres / animaux / produits)	1	2	3	4	5
L'accident / Maladie de personne	1	2	3	4	5

3. **Y a-t-il d'autres risques qui vous préoccupent et que nous n'avons pas mentionnés ? (Noter en clair, bien relancer) ?**

4. **Vous allez maintenant me dire si vous avez rencontré les problèmes suivants au cours des 3 dernières campagnes (campagne 2015-16, 2016-17, 2017-18) (Enumérez, rotation, plusieurs réponses possibles par ligne) ?**

	Oui, en 2017-18	Oui, en 2016-17	Oui, en 2015-16	Non
Baisse des prix de vente de vos productions	1	2	3	4
Aléas climatiques ayant conduit à une baisse de rendement d'au moins 15%	1	2	3	4
Impayés	1	2	3	4
Difficulté de vente de vos productions	1	2	3	4
Accident / Maladie de personne	1	2	3	4
Présence ou suspicion d'un problème sanitaire nécessitant une déclaration officielle et des mesures de lutte	1	2	3	4
Autre	1	2	3	4

Si aléa Climatique en Q4 (poser pour chaque année concernée)

5. En [campagne], avez-vous subi les aléas climatiques suivants ? (**Enumérez – plusieurs réponses possibles**)

- Gel
- Grêle
- Sécheresse
- Excès d'eau
- Autres (préciser)

A tous

6. En général, lorsque vous analysez l'impact d'un aléa climatique, comparez-vous le rendement obtenu avec le rendement moyen réalisé sur les dernières années ou avec l'objectif de rendement fixé en début de campagne ? (**Enumérez, une seule réponse**)

- Avec le rendement moyen réalisé sur les dernières années
- Avec l'objectif de rendement fixé en début de campagne
- Autre (préciser)

- (NSP)

Si au moins un aléa climatique en Q4

7. Lors de la dernière année au cours de laquelle vous avez connu un aléa climatique, quelle a été, en pourcentage, votre perte de rendement, par rapport à la moyenne de vos rendements sur les dernières années ?

Perte de rendement de |__|__| %

A tous

8. Face à un aléa climatique, en pourcentage, à quelle baisse de Chiffre d'Affaires pouvez-vous faire face sans que votre revenu ne soit impacté ?

Baisse de CA de |__|__| %

9. Et quelle baisse de Chiffre d'Affaires vous mettrait dans des difficultés sérieuses qui vous obligeraient à négocier des emprunts avec votre banque ?

Baisse de CA de |__|__| %

10. Utilisez-vous actuellement les stratégies suivantes pour minimiser les risques sur votre exploitation ? **(Enumérer, plusieurs réponses possibles)**

- Diversification des productions
- Diversification des débouchés
- Achat de couvertures sur les marchés à termes [GC]
- Stockage de vos productions à la ferme [GC et PE]
- Utilisation du Volume Complémentaire Individuel [Viticulteurs]
- Souscription d'une assurance contre les risques climatiques
- Mise en place de dispositifs de protection (lutte anti-gel, irrigation, filets paragrêle, ...)
- Constitution d'une épargne de précaution
- Autre (préciser)
- Aucune de ces stratégies

Pour chacune des stratégies citées en Q10

11. Avez-vous mis en place ces stratégies depuis moins de 3 ans ou depuis plus de 3 ans ? **(Enumérer, une seule réponse)**

- Moins de 3 ans
- Plus de 3 ans

Si « aucune de ces stratégies » en Q10

12. Pour quelles raisons n'avez-vous pas mis en place de stratégie pour minimiser les risques sur votre exploitation ? **(Enumérer, plusieurs réponses possibles)**

- Vous n'avez pas de sinistres
- Il n'existe pas de solution adaptée à votre exploitation
- Vous n'avez pas la capacité de financer ce type d'outil
- Les sinistres sont pris en charge par le régime des Calamités Agricoles ou d'autres aides publiques
- Autre (préciser)

A tous

13. Aujourd'hui, diriez-vous que votre exploitation est suffisamment protégée contre les aléas climatiques ? **(Enumérer, une seule réponse)**

- Oui absolument
- Oui plutôt
- Non plutôt pas
- Non absolument pas
- Ne sait pas

14. Et diriez-vous que votre exploitation est mieux protégée contre les aléas climatiques qu'elle ne l'était il y a trois ans ? **(Enumérer, une seule réponse)**

- Oui absolument
- Oui plutôt
- Non plutôt pas
- Non absolument pas
- Ne sait pas

Nous allons maintenant approfondir les aspects relatifs à l'assurance Multirisque Climatique sur récoltes ou MRC, qu'on appelle aussi Assurance récolte.

15. Avez-vous déjà entendu parler de ce type de produit d'assurance ?
- Oui → Q16
 - Non → Q33

Si oui en Q15, sinon aller en Q33

16. Comment avez-vous découvert cette assurance ? (Enumérer, plusieurs réponses possibles)

- Par votre assureur
- Par votre banquier
- Par le technicien de votre distributeur
- Par votre conseiller de gestion ou votre expert-comptable
- Dans la presse
- Sur Internet
- Par des collègues agriculteurs
- Autre, précisez

17. Dans quelle mesure diriez-vous que vous connaissez les modalités de fonctionnement de l'assurance Multirisque Climatique sur récoltes ? Diriez-vous que vous les connaissez ... ? (Enumérer, une seule réponse)

- Très bien
- Plutôt bien
- Peu
- Pas du tout → Poser Q21 puis passer en Q24

Si oui en Q15 et si autre que « Pas du tout » en Q17

18. Savez-vous ce qu'est le « niveau socle » de l'assurance multirisque climatique sur récoltes ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

Note enquêteur : il s'agit des garanties minimums donnant droit à la subvention

Si oui en Q18

19. Selon vous, quel est le montant de la franchise en pourcentage pour ce niveau socle ?

I _ I _ I %

Ne sait pas

Note enquêteur : valeur pouvant aller de 20% à 30%.

Si oui en Q15 et si autre que « Pas du tout » en Q17

20. Quel est selon vous le taux de subvention pour une assurance récolte avec une franchise à 30% ?

I _ I _ I %

Ne sait pas

Note enquêteur : 65%

Si oui en Q15

21. Vos conseillers vous ont-ils recommandé de souscrire ou de ne pas souscrire à ce type d'assurance ?
(Enumérer, une seule réponse)

- Souscrire
- Ne pas souscrire
- Pas de recommandation particulière

Si oui en Q15 et si autre que « Pas du tout » en Q17

22. Savez-vous qu'il est possible de souscrire des garanties complémentaires subventionnables et non subventionnables ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

Si oui en Q15 et si autre que « Pas du tout » en Q17

23. Je vais vous citer une liste d'affirmations concernant les Multirisques Climatiques et pour chacune je vais vous demander de me dire, si vous êtes tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas ou pas du tout d'accord avec ces affirmations. (Enumérer, rotation, une réponse par ligne)

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord	Ne sait pas
Le rendement de référence pris en compte correspond à mes performances habituelles	1	2	3	4	5
Le prix assuré par production permet de couvrir mes charges	1	2	3	4	5
Un niveau de franchise de 30% permet d'être indemnisé en cas de coup dur	1	2	3	4	5
La franchise par nature de récolte est une bonne solution (Les pertes sont calculées sur toutes les parcelles d'une même production et non parcelle par parcelle)	1	2	3	4	5
Le prix de l'assurance récolte après subvention permet à tous les agriculteurs de s'assurer	1	2	3	4	5
L'expertise des sinistres est juste	1	2	3	4	5
L'assurance récolte est une solution adaptée pour faire face aux aléas climatiques	1	2	3	4	5

Si oui en Q15

24. Avez-vous déjà souscrit une assurance Multirisque Climatique sur récoltes ?

- Oui → Q26
- Non → Q25 puis passer en Q32

Si non en Q24

25. Pour quelles raisons ? (Ne rien suggérer, plusieurs réponses possibles : Spontané)

- Vous avez été assuré dans le passé et avez eu une mauvaise expérience
- Les modalités ne sont pas adaptées à votre exploitation
- Le prix de l'assurance (après subvention) est trop élevé
- Pas de besoin (pas de sinistres)
- Manque de confiance dans les assureurs
- Autre (préciser)

Si oui en Q24

26. A quelle fréquence souscrivez-vous une assurance Multirisque Climatique ? (**Enumérer, une seule réponse**)

- Tous les ans → Q27
- 1 an sur 2 → Q28
- De façon occasionnelle → Q28
- Ne sait pas → Q28

Si tous les ans

27. Depuis combien d'années souscrivez-vous une assurance Multirisque Climatique ?

Depuis l__l__l ans

Si pas tous les ans

28. Avez-vous souscrit une assurance Multirisque Climatique pour la dernière campagne (2017/2018) ?

- Oui
- Non

Si oui en Q28 ou « tous les ans » en Q26, sinon aller en Q31

29. Dans le cadre de la Multirisque Climatique souscrite pour la dernière campagne, avez-vous souscrit une option grêle ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

30. Avez-vous fait une demande d'aide pour toucher une subvention suite à la souscription de votre assurance Multirisque Climatique ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

Si oui en Q24

31. Diriez-vous que votre assurance multirisque climatique est indispensable dans votre stratégie de gestion des risques ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

Si oui en Q15

32. Avez-vous ou pensez-vous souscrire une assurance multirisque climatique pour la campagne 2018-2019 ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

A tous sauf « oui » en Q28 ou « tous les ans » en Q26

33. Pour la dernière campagne, avez-vous souscrit une assurance contre la grêle ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

A tous

34. Pour mieux sécuriser financièrement votre exploitation, les propositions suivantes sont-elles selon vous très, assez, peu ou pas du tout intéressantes ? (**Enumérer, une réponse par ligne**)

	Très intéressante	Assez intéressante	Peu intéressante	Pas du tout intéressante	Ne sait pas
Pouvoir faire des provisions ou de l'épargne défiscalisée	1	2	3	4	5
Pouvoir lisser ses résultats sur plusieurs années	1	2	3	4	5
Etre encouragé à diversifier vos productions	1	2	3	4	5
Pouvoir investir plus facilement dans des systèmes de protection (irrigation, antigel...)	1	2	3	4	5

35. Seriez-vous intéressé par des formations en gestion des risques ? **(Enumérer, une seule réponse)**

- Très intéressé → Q36
- Assez intéressé → Q36
- Pas tellement intéressé → Q37
- Pas du tout intéressé → Q37

Si intéressé

36. Combien de temps seriez-vous prêt à consacrer à une formation en gestion des risques ?

- ½ journée
- 1 journée
- 2 jours et plus
- Ne sait pas

A tous

37. Connaissez-vous le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE) et ses modalités de fonctionnement ?

- Oui, juste de nom mais je ne connais pas les modalités de fonctionnement
- Oui, je connais le FMSE ainsi que des modalités de fonctionnement
- Non
- Ne sait pas

Si oui en Q37

38. Y êtes-vous affilié ?

- Oui, à la section commune
- Oui, à la section commune et aux sections spécialisées correspondants à mes productions
- Non

CARACTERISTIQUES

Si [GC] ou [EL/PE] en Q1

39. Quelle est votre superficie en céréales ?

|_|_|_| hectares

Si [EL/PE] en Q1

40. Quel type d'élevage avez-vous sur votre exploitation ? (Enumérer, plusieurs réponses possibles)

- Bovins lait
- Bovins viande
- Ovins
- Caprins
- Porcs
- Volailles

- Autres (précisez)
- (NSP)

Si VL ou Bovins viande en Q40

41. Combien avez-vous de ... ?

[1] Vaches Laitières :	_ _ _
[2] Vaches allaitantes :	_ _ _
[2] Veaux de boucherie :	_ _ _ _

42. Quel est le statut juridique de votre exploitation ? (**Énumérer, une seule réponse**)

- Exploitation individuelle
- GAEC
- EARL
- SCEA
- SCEV
- SA
- SARL
- Autre

43. Combien de personnes travaillent à temps plein sur l'exploitation, vous y compris ?

|_|_| personne(s)

44. Quel est votre âge ?

|_|_| ans

45. Depuis combien d'années êtes-vous installé en tant qu'agriculteur ?

|_|_| ans

46. Exercez-vous une des activités suivantes ? (**Énumérer, rotation, poser en Oui/Non, plusieurs réponses possibles**)

- Agritourisme
- Vente directe
- Transformation sur l'exploitation
- Prestations de travaux agricoles ou forestiers
- Production d'énergie (solaire / méthanisation)
- (Aucune de ces activités)

47. Avez-vous une activité rémunérée non agricole ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

48. Quel chiffre d'affaires moyen réalisez-vous par an ?

- Moins de 50 000 €/an
- De 51 000 à 100 000€/an
- De 101 000 à 200 000€/an
- De 201 000 à 300 000€/an
- Plus de 300 000€/an
- (Ne veut pas dire)

8.3 Listes des organismes et personnes interviewées

Membres du Comité de Pilotage

SERREC Karine, Sous Directrice DGPE/SCPE
 BOURIEAU Emilie, MAA/DGPE/BGR, Chef de Bureau
 HENNART Paul, MAA, Adjoint au chef du Bureau Gestion des Risques
 DOUSSET Emma, MAA, Adjoint au chef du Bureau Gestion des Risques
 GRANDJEAN Alexis – (DGPE/SCPE/SDC/BGR)
 JEGO Séverine, MAA/DGPE/BGR
 LUCCIONI Marie, MAA/DGAL
 DEPEYROT Jean-Noël, CEP
 BOILLOT Louis, DG Trésor
 COURCET Sophie, Dir. Budget
 GOHIN Alexandre, INRA Rennes
 RAFFRAY Marine, APCA
 DELCAMP Christophe, FFA
 GUILLIER Flora, FFA
 MONTCOULON David, CCR

Personnes rencontrées ou interviewées

DGPE	Karine SERREC Emma DOUSSET Paul HENNART	Sous-Directrice SCPE Adjointe au chef du Bureau Gestion des Risques Adjoint au chef du Bureau Gestion des Risques
	Marie-Françoise Théry	Bureau gestion des risques - Suivi du FMSE
	Séverine JEGO	Chargée de mission "assurance récolte"
	Alexis Grandjean	Chargé de mission - Gestion des risques économiques et de marché
DGAL	Marie Luccioni	Adjointe au sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales
ASP	Thierry Borde	Direction du développement rural et de la pêche (contrôles administratifs des demandes de paiement FMSE : pôles administratifs des demandes de paiement FMSE :)
	Stéphanie Rouveron	Directrice adjointe Direction du développement rural et de la pêche (contrôles administratifs des demandes de paiement FMSE)
	Laurent Zorn	Contrôle sur place FMSE – Assurance Récolte
ASP	Geneviève Dupuy	<i>DDRP/DOO (Assistance technique , en charge d'OSIRIS)</i>
ASP (Agence de Services et de Paiement)	Mathieu Lanery	Chef du Secteur Instruction et contrôles (AT : utilise OSIRIS au jour le jour/ service instructeur assistance technique) Direction des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales (DIREPS)-
Assureurs		
FFA	Participants à la Commission Agricole du 29 novembre 2018	
Réunion du 17 janvier 2019	Delphine LETENDART Xavier AUBOUY Bruno LEPOIVRE Yann MERCUZOT Emmanuel LELIEVRE Christophe DELCAMP Flora GUILLIER	, Directrice Direction Agricole Groupama Tarification, Direction Agricole, Groupama Directeur Adjoint des Marchés de l'Agriculture et de la Prévention, Pacifica Actuaire, Pacifica Directeur, L'Etoile Directeur adjoint, Direction des assurances de dommages et responsabilité, FFA Responsable Prévention Entreprises et Risques Agricoles, FFA

CCR	David MONCOULON	Responsable Modélisation - R&D - Etudes Techniques Réassurances Publiques
-----	-----------------	---

OPA généralistes

APCA	André BERNARD Thierry FELMANN Myriam RAFFRAY	Vice-Président Chambre d'Agriculture du Vaucluse Directeur Economie Chargé d'études
Confédération Agricole	Pierre Yves MALBEC,	Représentant au CNGRA
Coordination Rurale	Damien BRUNELLE	Représentant au CNGRA
FNSEA	Joel LIMOUZIN Laurent WOLTZ	Vice-président Chef du service Juridique et Fiscal
Jeunes Agriculteurs	Baptiste GATOUILLAT Mathilde ROBY	Secrétaire Général Chargé de mission
VIVEA	Sylvie BOURGEAIS,	Directrice Développement des Compétences et Ingénierie
Grandes cultures		
AGPB AGPM CGB FOP	Martine JULIEN, Matthieu ÇALDUMBIDE Francky DUCHATEAU Nathalie GOSSELET	Ingénieur Economiste Directeur adjoint Directeur Economie Responsable Etudes économiques et environnementales
Viticulture		
Vignerons Indépendants de France	Thierry MOTHES, Audrey MONSEGU	Secrétaire général Responsable du pôle syndical
CCVF	Anne HALLER	Directeur
CNAOC	Bernard FARGES Joel FORGEAU Yann LE GOASTER Sylvestre BERTUCELLI Eric TESSON Fanny DUCROCQ	Président de la CNAOC et AOC Bordeaux et Bordeaux supérieur Secrétaire général adjoint de la CNAOC, Président de la Confédération des Vignerons du Val de Loire Directeur de la Fédération des Syndicats des Grands Vins de Bordeaux Délégué général à la Confédération des Vignerons du Val de Loire Directeur de la CNAOC Chargée de mission CNAOC
Fruits et légumes :		
Fédération Nationale des Producteurs de Fruits	François SOUBEYRAND, Éric GINOX Jérôme JURY Cynthia RANAIVOARISON,	membre du Bureau arboriculteur Isère arboriculteur <i>Chargée de missions « Affaires juridiques »</i>
FNPL	Bertrand RIVAL	Directeur
Elevage		
IDELE	Germain MILLET	Chargé de projet, <i>Service économie des filières – GEB</i> , IDELE
AgroCampus Ouest - INRA	J. Cordier	Professeur, Département Économie, gestion, société (EGS), directeur adjoint de l'UMR SMART
FMSE	Joël LIMOUZIN	Président du FMSE
	Cécile Sablou	Directrice
	M. Ribéri	Directeur adjoint
	Michel COMBES	Président section ruminants et président GDS France et membre du conseil
	Laurent DUCURTIL	Président section fruits et membre du conseil
	Francis COUDENE	Président section pépinières et membre du conseil

FREDON	Odette Hammoud	Directrice de la FDGDON du GARD (organisme instructeur sharka)
DRAAF Occitanie	Catherine Pavé, Julie Beguet	SRAL Occitanie (suivi mesures de lutte sharka verger + pépi)
DRAAF Occitanie	Christine Colas	SRAL Occitanie (suivi mesures de lutte sharka verger + pépi)
DRAAF Occitanie	Bertrand Bourgouin	Référent national filière fruit
FMSE - Côte d'Or, GDS	Pascal MARTENS :	Elu personne ressources FCO Tuberculose
DRAAF Bourgogne	M. Chevalier	
DDPP Bourgogne	Marie Eve Terrier	
DDT Gard	Gérard Chevalier -	Chef de service économie agricole
DDT Côte d'Or	Pierre Chatelon	chef du service économie agricole et environnement des exploitations

Département du Cher

CENTRE DE GESTION	Mme JOYEUX	Présidente
	M MARIOTAT	Directeur
	M ROCHE Nicolas	Responsable Références
CHAMBRE AGRICULTURE	Mme KIENTZLER	Responsable Gestion Entreprises
DDT	M LAMBARRE Pierre	Directeur
DDT	M LEMAITRE Olivier	Responsable Gestion Aides
FDSEA	Mme CARUEL	Animatrice Productions Végétales
FDSEA	Mme PINTENAT	Directrice
GROUPAMA CENTRE ATLANTIQUE / RHONE ALPES AUVERGNE	M RHIT Jean Michel	Expert Référent Gdes Cultures/Agriculteur
GROUPAMA RHONES ALPES AUVERGNE	M PERROT Claude	Responsable du domaine assurance récolte PROD/SINISTRES/ EXPERTISE
SYNDICAT VITICOLE QUINCY	M LESTOURGIE	Président
UNION VITICOLE SANCERRE	Mme LALOUE Christine	Présidente
	Mme PRIEUR Nathalie	Directrice
COOP AXE CEREALES	M TOUSSAINT Pierre	Directeur Marketing Qualité

Département du Gers

CHAMBRE AGRICULTURE	M BUGNICOURT Jean	Sous Directeur
	M LECOMTE Emmanuel	Directeur
	M MALABIRADE Bernard	Président
CONFEDERATION PAYSANNE	M CHATILLON Jean Claude	Porte Parole Gers
	M DE GALLARD Guy	Membre du Bureau
DDT	Mme CHAUBET	Responsable Unité Gestion des Aides
	M DUPRE	Chef Unité Filières et Sociétés
	Mme LILLE	Agent Instructeur Gestion des Aides
FDSEA	M CARDONNA Christian	Président
	Mme NIKLAUS Caroline	Directrice
GROUPAMA OC	M BEGES Gregory	Responsable Pôle Agricole
	M CHARLES Xavier	Responsable Service aux Sociétaires Risques Productions Végétales
GROUPAMA OC	M DUNOGUE Michel	Expert Référent Semences
SYNDICAT SEMENCES ARMAGNAC BIGORRE	Mme MONGENDRE Evelyne	Animatrice
	M PERISSE Sebastien	Président

8.4 Evolution des demande d'aide d'assurance Récolte 2015-17

- Traitement CCR

En orange les départements présentant un solde négatif

En vert, un solde positif

Région	Département	Dept	2 015	2 016	2 017	% Evolution			
						2017 - 2015	2016 / 2015	2017 / 2015	2017 / 2015
Alsace	Bas-Rhin	67	1 875	1 708	1 626	- 249	-9%	-5%	-13%
	Haut-Rhin	68	1 343	1 262	1 264	- 79	-6%	0%	-6%
Aquitaine	Lot-et-Garonne	47	512	386	293	- 219	-25%	-24%	-43%
	Gironde	33	1 277	1 279	1 124	- 153	0%	-12%	-12%
	Landes	40	1 383	1 125	1 231	- 152	-19%	9%	-11%
	Dordogne	24	628	574	564	- 64	-9%	-2%	-10%
	Pyrénées-Atlantiques	64	1 641	1 518	1 523	- 118	-7%	0%	-7%
Auvergne	Puy-de-Dôme	63	475	321	299	- 176	-32%	-7%	-37%
	Haute-Loire	43	314	202	198	- 116	-36%	-2%	-37%
	Allier	03	243	256	255	12	5%	0%	5%
	Cantal	15	199	221	230	31	11%	4%	16%
Basse-Normandie	Manche	50	607	535	502	- 105	-12%	-6%	-17%
	Calvados	14	1 074	979	899	- 175	-9%	-8%	-16%
	Orne	61	949	847	813	- 136	-11%	-4%	-14%
Haute-Normandie	Seine-Maritime	76	982	835	751	- 231	-15%	-10%	-24%
	Eure	27	1 289	1 158	1 129	- 160	-10%	-3%	-12%
Bourgogne	Saône-et-Loire	71	1 173	1 219	1 217	44	4%	0%	4%
	Côte-d'Or	21	887	883	956	69	0%	8%	8%
	Nièvre	58	282	271	350	68	-4%	29%	24%
	Yonne	89	1 333	1 284	1 655	322	-4%	29%	24%
Bretagne	Ille-et-Vilaine	35	402	286	218	- 184	-29%	-24%	-46%
	Finistère	29	56	53	31	- 25	-5%	-42%	-45%
	Morbihan	56	209	166	158	- 51	-21%	-5%	-24%
	Côtes-d'Armor	22	137	97	105	- 32	-29%	8%	-23%
Centre	Eure-et-Loir	28	756	523	687	- 69	-31%	31%	-9%
	Indre	36	580	534	566	- 14	-8%	6%	-2%
	Indre-et-Loire	37	746	746	799	53	0%	7%	7%
	Cher	18	396	371	449	53	-6%	21%	13%
	Loir-et-Cher	41	657	666	837	180	1%	26%	27%
	Loiret	45	885	874	1 326	441	-1%	52%	50%
Champagne-Ardenne	Aube	10	1 262	1 208	1 428	166	-4%	18%	13%
	Haute-Marne	52	625	662	715	90	6%	8%	14%
	Marne	51	1 100	1 045	1 385	285	-5%	33%	26%
Corse	Ardennes	08	517	479	662	145	-7%	38%	28%
	Corse-du-Sud	2A	3	1		- 3	-67%	-100%	-100%
Franche-Comté	Haute-Corse	2B	11	12	4	- 7	9%	-67%	-64%
	Doubs	25	158	132	133	- 25	-16%	1%	-16%
	Territoire de Belfort	90	34	28	29	- 5	-18%	4%	-15%
	Jura	39	116	100	121	5	-14%	21%	4%
	Haute-Saône	70	182	195	202	20	7%	4%	11%
Île-de-France	Paris	75	2	1	1	- 1	-50%	0%	-50%
	Val-de-Marne	94	3		2	- 1	-100%		-33%
	Yvelines	78	245	235	261	16	-4%	11%	7%
	Val-d'Oise	95	138	141	164	26	2%	16%	19%
	Essonne	91	230	228	275	45	-1%	21%	20%
	Seine-et-Marne	77	618	624	1 039	421	1%	67%	68%
	Hauts-de-Seine	92		1	1	1			0%

Languedoc-Roussillon	Pyrénées-Orientales	66	122	104	91	-	31	-15%	-13%	-25%
	Gard	30	847	855	772	-	75	1%	-10%	-9%
	Aude	11	1 334	1 427	1 386		52	7%	-3%	4%
	Hérault	34	450	488	595		145	8%	22%	32%
	Lozère	48	71	94	138		67	32%	47%	94%
Limousin	Corrèze	19	98	83	73	-	25	-15%	-12%	-26%
	Haute-Vienne	87	195	184	183	-	12	-6%	-1%	-6%
	Creuse	23	122	122	119	-	3	0%	-2%	-2%
Lorraine	Vosges	88	317	321	331		14	1%	3%	4%
	Meurthe-et-Moselle	54	666	642	720		54	-4%	12%	8%
	Moselle	57	570	578	629		59	1%	9%	10%
	Meuse	55	535	580	673		138	8%	16%	26%
Midi-Pyrénées	Gers	32	1 804	883	1 014	-	790	-51%	15%	-44%
	Hautes-Pyrénées	65	466	258	264	-	202	-45%	2%	-43%
	Tarn-et-Garonne	82	390	303	251	-	139	-22%	-17%	-36%
	Tarn	81	653	581	511	-	142	-11%	-12%	-22%
	Haute-Garonne	31	552	469	461	-	91	-15%	-2%	-16%
	Lot	46	367	360	321	-	46	-2%	-11%	-13%
	Aveyron	12	1 305	1 306	1 283	-	22	0%	-2%	-2%
Ariège	09	102	96	101	-	1	-6%	5%	-1%	

Région	Département	Dept	2 015	2 016	2 017	% Evolution				
						2017 - 2015	2016 / 2015	2017 / 2015	2017 / 2015	
Nord-Pas-de-Calais	Nord	59	986	814	799	-	187	-17%	-2%	-19%
	Pas-de-Calais	62	1 242	1 055	1 089	-	153	-15%	3%	-12%
Pays de la Loire	Mayenne	53	1 372	1 174	1 097	-	275	-14%	-7%	-20%
	Maine-et-Loire	49	638	633	523	-	115	-1%	-17%	-18%
	Loire-Atlantique	44	431	368	379	-	52	-15%	3%	-12%
	Vendée	85	1 628	1 558	1 451	-	177	-4%	-7%	-11%
	Sarthe	72	1 287	1 243	1 256	-	31	-3%	1%	-2%
Picardie	Somme	80	1 024	862	955	-	69	-16%	11%	-7%
	Oise	60	808	744	921		113	-8%	24%	14%
	Aisne	02	843	749	1 263		420	-11%	69%	50%
Poitou-Charentes	Charente-Maritime	17	654	604	517	-	137	-8%	-14%	-21%
	Vienne	86	1 019	879	841	-	178	-14%	-4%	-17%
	Deux-Sèvres	79	1 298	1 128	1 126	-	172	-13%	0%	-13%
	Charente	16	898	779	811	-	87	-13%	4%	-10%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-de-Haute-Provence	04	29	28	21	-	8	-3%	-25%	-28%
	Bouches-du-Rhône	13	75	101	63	-	12	35%	-38%	-16%
	Hautes-Alpes	05	28	28	26	-	2	0%	-7%	-7%
	Alpes-Maritimes	06	3	3	3	-		0%	0%	0%
	Var	83	162	165	183		21	2%	11%	13%
Rhône-Alpes	Vaucluse	84	236	313	372		136	33%	19%	58%
	Isère	38	396	344	281	-	115	-13%	-18%	-29%
	Savoie	73	42	36	33	-	9	-14%	-8%	-21%
	Drôme	26	655	500	553	-	102	-24%	11%	-16%
	Ardèche	07	576	530	519	-	57	-8%	-2%	-10%
	Rhône	69	730	657	666	-	64	-10%	1%	-9%
	Haute-Savoie	74	34	33	34	-		-3%	3%	0%
	Ain	01	530	588	576		46	11%	-2%	9%
	Loire	42	320	300	348		28	-6%	16%	9%
Total			57 444	52 221	55 099	-	2 345	-9%	6%	-4%
	Departement en Evolution >0						34	22	48	33
	Departement en Evolution <0						59	68	43	59

8.5 Annexe QE9 : Pourcentage des indemnisations FMSE moyenne sur résultats des exploitations

Tableau 48 : Pourcentage des indemnisations moyenne sur résultats des exploitations

Programmes	Zone	Base de comparaison	/ Produits d'exploitation				/ EBE				/ RCAI			
			2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
C - campagnol (lutte)	France métro	OTEFDD 46 : Bovins viande	-	-	2%	1%	-	-	4%	2%	-	-	8%	3%
C - Env. -PCB 91	France métro	Ensemble des orientations technico-économiques	-	65%	-	47%	-	184%	-	140%	-	370%	-	322%
C - Méloidogyne	France métro	Ensemble des orientations technico-économiques	45%	15%	14%	15%	128%	43%	39%	44%	253%	86%	77%	102%
C - Xylella	France métro	Ensemble des orientations technico-économiques	-	-	8%	-	-	-	22%	-	-	-	43%	-
Fruits - Bactériose Kiwi	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	-	-	17%	-	-	-	53%	-	-	-	87%	-
Fruits - Cynips du Chataigner	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	1%	1%	2%	4%	2%	5%	7%	13%	4%	11%	11%	20%
Fruits - ECA	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	3%	1%	2%	2%	8%	4%	7%	6%	14%	9%	11%	9%
Fruits - Feu Bactérien	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	-	34%	5%	7%	-	128%	17%	20%	-	247%	28%	32%
Fruits - Sharka	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	4%	7%	5%	5%	15%	39%	17%	16%	21%	71%	25%	22%
Légumes -Méloldogyne	France métro	OTEFDD 28 : Légumes et champignons	-	-	-	14%	-	-	-	53%	-	-	-	85%
Pépinières	France métro	OTEFDD 29 : Fleurs et horticulture diverse	3%	5%	3%	4%	17%	26%	13%	16%	32%	44%	20%	24%
porcs - Brucellose	France métro	OTEFDD 51 : Porcins	-	6%	3%	-	-	44%	16%	-	-	211%	53%	-
Ruminants -campagnol (fourrage)	83 - Auvergne	OTEFDD 46 : Bovins viande	-	-	-	19%	-	-	-	28%	-	-	-	58%
Ruminants - FCO	26 - Bourgogne	OTEFDD 46 : Bovins viande	-	-	-	15%	-	-	-	26%	-	-	-	54%
Ruminants - Tuberculose	France métro	OTEFDD 46 : Bovins viande	-	-	1%	2%	-	-	2%	3%	-	-	4%	5%
Avicole- IAHP	France métro	OTEFDD 52 : Volailles	-	-	5%	-	-	-	19%	-	-	-	41%	-
Tous programmes	France métro	Ensemble des orientations technico-économiques	5%	6%	1%	3%	13%	16%	3%	8%	26%	32%	7%	19%

Source : élaboration propre sur données FMSE et RICA

8.6 Annexe QE9 : Pourcentage des indemnisations FMSE moyenne sur résultats des exploitations

Tableau 49 : Pourcentage des indemnisations moyenne sur résultats des exploitations pour les programmes cofinancés par le FEADER

Programmes	Zone	Base de comparaison	2013	2014	2015	2016	2013	2013	2013	2013	2013	2013	2013	2013
Env. -PCB 91	France métro	Ensemble des orientations technico-économiques	-	65%	-	47%	-	184%	-	140%	-	370%	-	322%
Bactériose Kiwi	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	-	-	22%	-	-	-	68%	-	-	-	112%	-
Cynips du Chataigner	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	1%	1%	2%	4%	2%	5%	7%	13%	4%	11%	11%	20%
Feu Bactérien	France métro	OTEFDD 39 : Arboriculture fruitière et autres cultures permanentes	-	-	-	18%	-	-	-	52%	-	-	-	81%
Globodera Pommes de terre			-	-	-	36%	-	-	-	107%	-	-	-	166%
Porcs - Brucellose	France métro	OTEFDD 51 : Porcins	-	6%	3%	-	-	44%	16%	-	-	211%	53%	-
campagnol (fourrage)	83 - Auvergne	OTEFDD 46 : Bovins viande	-	-	-	26%	-	-	-	40%	-	-	-	81%
FCO Corse	94 - Corse	OTEFDD 481 + 482 + 483 : Ovins et caprins	-	22%	-	-	-	25%	-	-	-	37%	-	-
Tous les programmes Feader	France métro	Ensemble des orientations technico-économiques	1%	3%	5%	9%	2%	8%	14%	26%	5%	16%	28%	59%

Source : élaboration propre sur données FMSE et RICA