



Synthèse du rapport de mise en œuvre 2019 du Programme National de Gestion des Risques et d'Assistance Technique (PNGRAT)

Le PNGRAT, dont le principal objectif est de soutenir le développement d'outils de [gestion des risques](#) pour le plus grand nombre d'agriculteurs, comprend une mesure d'assistance technique et deux sous-mesures spécifiques à la gestion des risques. La première, l'aide à l'assurance récolte multirisques climatiques (assurance MRC), qui consiste en une prise en charge partielle de la prime ou cotisation d'assurance couvrant les récoltes souscrites par un exploitant agricole, lui permet de bénéficier d'une couverture adaptée à ses besoins et étendue à l'ensemble des risques climatiques. La seconde, l'aide au fonds de mutualisation en cas d'aléa sanitaire et d'incidents environnementaux (FMSE), permet le soutien d'un fonds par les pouvoirs publics afin d'indemniser les agriculteurs sinistrés. Le PNGRAT, qui comprend également un dispositif d'assistance technique, est financé par l'Union européenne au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Son budget, initialement de 600,75 M€, a été complété par une enveloppe de 74,5 M€ suite au transfert du 1^{er} vers le 2nd pilier de la PAC en 2017. De son côté, le dispositif d'assistance technique bénéficie d'une enveloppe distincte de 7 M€.

L'objet de cette synthèse est de présenter les principales conclusions du rapport de mise en œuvre remis par la France à la Commission européenne en juin 2019. Ce rapport, qui intègre les résultats d'une évaluation externe menée entre 2018 et 2019, a vocation à contribuer aux réflexions sur la prochaine programmation de la Politique Agricole Commune (PAC).

Dans une première partie sont présentées les principales caractéristiques ainsi que le bilan à mi-parcours de l'assurance récolte et du FMSE. Dans un second temps, les conclusions et recommandations des évaluateurs, présentées lors du comité de suivi du PNGRAT de juin 2019, sont rappelées. Enfin, une synthèse des réponses aux questions évaluatives telles que posées par la Commission européenne dans le rapport de mise en œuvre, est proposée.

1. Principales caractéristiques des outils déployés et bilan de mise en œuvre

- *L'assurance récolte MRC : principales caractéristiques*

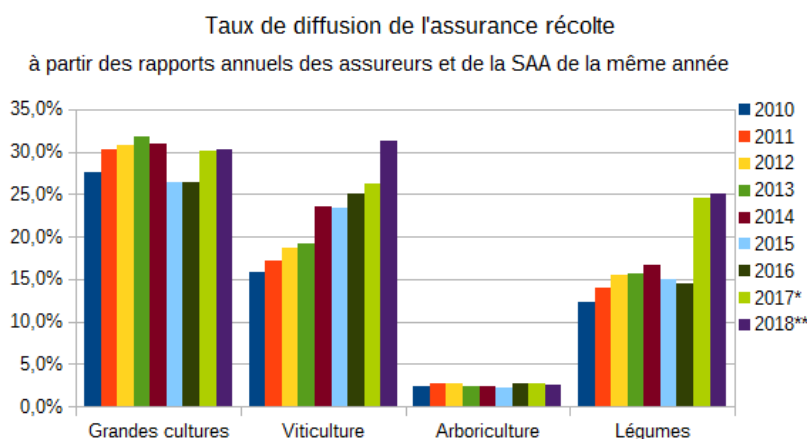
L'assurance récolte correspond à la sous-mesure 17.1 du PNGRAT. Les contrats sont proposés et gérés par les assureurs, tandis qu'un cahier des charges arrêté par l'Etat définit les garanties subventionnables, les obligations des assurés et des assureurs, ainsi que les modalités de contrôle. Les bénéficiaires 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 premier niveau de garantie, dit « niveau socle » (taux de subvention de 65 % maximum, franchise à 30 %), répondant à une logique de coup dur et visant à faciliter l'accès du plus grand nombre à ce moyen de protection ;
- Un deuxième niveau de garantie complémentaire optionnel, subventionnable à taux moindre (45 % maximum, possibilité de rachat de franchise à 25 %), permettant à l'agriculteur de retrouver le périmètre de couverture des anciens contrats multirisques climatiques ;
- Un troisième niveau de garantie, non subventionnable, qui permet à l'agriculteur de disposer d'une offre pleinement adaptée à ses besoins.

- *L'assurance récolte MRC : bilan à mi-parcours de la mise en œuvre*

S'agissant de l'assurance récolte, pour la campagne 2018, 55 843 exploitations agricoles étaient assurées en MRC, représentant 12,37 % des exploitations françaises. A la mi-juin 2019, suite au paiement de la majeure partie des aides à l'assurance récolte de la campagne 2018, les montants payés pour les campagnes 2015 à 2018, s'élevaient à 425 206 054 €. Au-delà de ces informations sur les dossiers instruits et payés, il convient de noter que la commercialisation des contrats d'assurance pour les campagnes 2017 et 2018 fait état d'une confirmation de la reprise du développement de l'assurance récolte en termes de taux de diffusion : elle couvre en 2018 30 % des surfaces en grandes cultures et 31,2 % en viticulture, mais seulement 2,4 % des vergers et 0,9 % des prairies.



*l'augmentation sensible du taux de diffusion pour les légumes est liée à une modification de la nomenclature de certains assureurs - **données provisoires

- *Le FMSE : principales caractéristiques*

Il existe un seul fonds de mutualisation agréé en France, le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE), association loi 1901 créée en 2012 par deux syndicats de producteurs agricoles. Il couvre la totalité du territoire métropolitain et l'affiliation des exploitants

agricoles est obligatoire.

Le fonds est composé d'une section commune et de sections spécialisées. De trois sections spécialisées lors de sa constitution en 2013, le fonds en compte désormais douze : fruits, porcs, plants de pommes de terre, betteraves sucrières, ruminants, légumes d'industrie, légumes frais, horticulture et pépinières, aviculture, pommes de terre, viticulture et oléiculture (cette dernière ayant été créée en 2018).

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 II (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.

Chaque programme d'indemnisation établit une méthode de calcul détaillée respectant des principes préétablis et devant être validée par l'administration. Les pertes économiques prises en charge par le FMSE doivent avoir été constatées dans les douze mois précédant la date de transmission du programme au Ministère, et doivent être liées à la perte d'animaux ou de végétaux, d'activité sur l'exploitation, ou d'ordre économique et commercial. 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, la source de la contribution publique est différente selon le niveau de pertes de production des exploitants agricoles :

- 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 fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) relevant du régime des aides d'État.

- *FMSE : bilan à mi-parcours de la mise en œuvre*

Quinze dossiers de demandes de contribution publique du FEADER pour l'indemnisation d'agriculteurs ayant subi des pertes économiques suites à des aléas sanitaires ont été engagés entre 2015 et juin 2019, pour un montant total de 5,87 M€. Trois autres demandes d'aide étaient en cours d'instruction en 2019. Pour l'année 2018, 461 637 agriculteurs étaient affiliés au FMSE (après déduction du nombre de cotisants n'ayant pas réglé leur cotisation, le plus souvent en raison de difficultés financières), soit 92 % des exploitants de France métropolitaine relevant de la MSA. Les premiers paiements ont eu lieu en mai 2018. Au 15 juin 2019, les montants payés totaux s'élevaient à 1 155 428 €.

2. Principales conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours

L'évaluation du PNGRAT, réalisée entre 2018 et 2019 par des consultants externes pilotés par *Decid&Risk*, comprend une série de recommandations. Au-delà de certaines recommandations générales, telle le développement d'une approche plus large de la gestion des risques pour accompagner les changements vers des pratiques plus durables, les principales conclusions et recommandations des évaluateurs pour chacun des deux outils sont présentées ci-dessous.

L'assurance MRC : conclusions

L'assurance multirisque climatique est bien identifiée par les exploitants, mais connaît un développement contrasté selon les filières. Dynamique en grandes cultures et en viticulture (les événements climatiques de ces dernières années ayant encouragé les souscriptions), le développement de l'assurance multirisque climatique demeure en revanche modeste en arboriculture en raison d'une offre peu adaptée, ainsi qu'en prairies pour lesquelles l'offre est encore récente et nécessite un effort de communication. En dépit de la récente hausse générale du taux de diffusion, les évaluateurs considèrent les perspectives de développement comme relativement modestes.

Bien que perçue comme un outil complexe, l'assurance récolte est ancrée dans les stratégies de gestion des risques, notamment pour des exploitations de taille importante. Les exploitants, dans leurs choix, sont sensibles aux taux de subvention et de couverture. Pour autant, la non souscription ne semble pas être liée à d'éventuelles difficultés financières.

Selon les évaluateurs, le fait d'être assuré constitue une source de sérénité face aux aléas climatiques, même s'il ne se traduit pas nécessairement par une amélioration des résultats économiques dans un contexte marqué par une variabilité importante des prix.

L'évaluation conclut que les tarifs des assureurs correspondent aux risques : les comparaisons réalisées confirment la pertinence globale des tarifs pratiqués pour la partie subventionnable, compte tenu des frais de gestion importants liés à ce type de contrat. Le marché, malgré sa concentration, est dynamique : la concurrence est significative et se traduit par l'arrivée de nouveaux entrants et d'offres innovantes. Pour autant, l'équilibre économique du marché de l'assurance multirisque climatique, mesurée par le ratio sinistres sur primes (S/P), n'est pas encore atteint.

L'assurance MRC : recommandations

- 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. Les évaluateurs recommandent la mise en place d'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'évaluateur propose la mise en place avec un seuil de déclenchement et une franchise alignées à 25 % (ce qui correspond à la majorité des garanties souscrites dans les contrats de MRC).

- 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'échelle et de baisse des prix. Au regard des résultats techniques dégradés sur ce risque, l'engouement des assureurs est mesuré mais semble justifié par l'accès à une clientèle dynamique. Les tendances actuelles laissent toutefois 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. Les perspectives de développement passent par 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 pourrait être utile de les interpeller avec de nouvelles modalités, soit de prescriptions, soit de garanties.

- Développer la stratégie communication à l'attention des souscripteurs intermittents et des non-assurés

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 trois axes est un préalable pour envisager une communication qui sera d'autant plus efficace qu'elle associera les différents acteurs.

- Assurer le suivi des sinistres climatiques

L'évaluateur recommande la création d'une base compilant les données relatives aux sinistres et aux indemnisations, qui alimenterait un « Registre National des Sinistres ». Un tel registre permettrait de mieux identifier 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.

- Remettre à plat les solutions pour sécuriser les arboriculteurs et accompagner le développement de l'assurance prairie

L'insatisfaction partagée sur l'assurance en arboriculture conduit à penser que la MRC n'est pas une solution pour répondre aux spécificités des risques de cette filière et appelle un réexamen complet des besoins. 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 convaincre les éleveurs.

Le FMSE : conclusions

L'évaluation souligne que le FMSE contribue significativement à la gestion des risques sanitaires avec 90 programmes d'indemnisation déposés et qu'il a introduit des principes en rupture par rapport à l'existant (responsabilisation des professionnels qui administrent le FMSE et contribuent à hauteur de 35 % au financement des programmes, et adhésion obligatoire).

Certains secteurs mobilisent plus activement le FMSE : les sections Fruits et Ruminants ont de très loin les montants de programmes d'indemnisation les plus élevés, en raison de l'importance des dangers sanitaires associés à ces filières.

Le FMSE a un rôle important dans la prévention des risques sanitaires, car il s'agit d'un instrument conçu par les professionnels comme devant favoriser le déploiement des mesures de lutte précoce, ce

qui a justifié la mise en place d'une aide d'État complémentaire et notifiée prenant en charge les pertes de production inférieures à 30 %. La majorité des programmes intègre ainsi un objectif de lutte précoce.

Si le FMSE contribue modérément à la santé financière générale des exploitations, les évaluateurs estiment que les impacts économiques sont significatifs pour les exploitations sinistrées.

Enfin, si la pérennité financière du fonds est assurée à court terme, les réserves financières ne permettraient pas de faire face à des risques sanitaires de grande ampleur, pour lesquelles l'Etat reste largement engagé.

Le FMSE : recommandations

- Réfléchir à l'élargissement du rôle du FMSE

A moyen terme, si le FMSE parvient à consolider ses réserves financières, ce qui implique une réflexion sur l'augmentation du niveau des cotisations, il pourrait prendre en charge des crises sanitaires de plus grande ampleur. En outre, le FMSE pourrait être impliqué 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.

- Améliorer la cohérence, la communication et le suivi des données par le FMSE

Le FMSE gagnerait à améliorer la cohérence des actions au sein de ses programmes et entre programmes. Par ailleurs, il semble important que les actions de communication destinées aux différents acteurs soient poursuivies par le FMSE et le MAA. Il 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 d'enrichir les analyses conduites au moment d'évaluations ou d'autres types d'études.

- 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 du FEADER sur la gestion des risques et mériterait d'être intégré dans le projet de la PAC 2020.

3. Evaluation à mi-parcours : éléments de méthode et réponses aux questions évaluatives

L'évaluation à mi-parcours avait pour objectif de répondre aux obligations d'évaluation en cours de programmation. Cela a impliqué un travail d'analyse approfondi afin de répondre aux questions évaluatives communes ainsi qu'aux questions spécifiques du PNGRAT, notamment pour suivre et évaluer la nouvelle architecture du dispositif d'assurance récolte introduit en 2016 et la mise en place d'un contrat socle. Les synthèses de l'ensemble des quatorze questions traitées sont proposées ci-dessous.

Question n°1 - Dans quelle mesure les interventions du PDR ont-elles soutenu la prévention et la gestion des risques agricoles ?

L'objectif de la mesure 17.1 de soutien à l'assurance multirisques climatiques est de contribuer à la gestion des risques en abaissant le coût de l'assurance pour les exploitants agricoles, ce qui est de nature à accroître le nombre d'exploitations et de surfaces assurées face aux risques climatiques. La mesure 17.2 de soutien au FMSE a 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 exploitants soumis à des risques sanitaires et environnementaux définis dans la réglementation européenne et le code rural et de pêche maritime (CPRM) français.

Méthode utilisée

Cette question évaluative a amené 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'est agi d'estimer en quoi :

- La mesure contribue à améliorer l'accès à des mécanismes de gestion des risques ;
- Elle favorise une stratégie globale de gestion des risques ;
- Elle améliore la prévention des risques.

En ce qui concerne l'assurance récolte, des études de cas et les enquêtes téléphoniques ont permis 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 (Réseau d'information comptable agricole), ces informations qualitatives ont été analysées selon divers critères : la vulnérabilité économique des exploitations, les orientations productives et 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. Une analyse spécifique a été conduite sur le FMSE, pour laquelle les évaluateurs se sont basés sur les données statistiques du ministère de l'Agriculture, les résultats d'autres questions évaluatives, les programmes du FMSE, ainsi que des entretiens avec les différentes parties prenantes.

Le PNGRAT améliore l'accès des exploitants à des dispositifs de gestion des risques

La mesure 17.1 concernant les assurances MRC et Prairie contribuent à améliorer l'accès des exploitants aux systèmes assurantiels couvrant les risques climatiques : 55 000 agriculteurs en moyenne mobilisent l'assurance subventionnée sur la période étudiée. La mesure est plutôt mobilisée par des exploitations avec une taille économique et un niveau de spécialisation supérieurs à la moyenne qui concentrent des risques financiers plus importants.

En 2015 et 2016, le recours à l'assurance MRC a connu une baisse du taux de diffusion liée notamment à un contexte économique difficile (volatilité des prix depuis 2013 et dégradation de la situation financière et de la trésorerie des exploitations), ainsi qu'un manque de visibilité sur le taux d'aide publique de la mesure 17.1 et sur le niveau final de l'aide (stabilisateurs budgétaires appliqués en 2013 et 2014).

Depuis 2017, le taux de diffusion de l'assurance récolte enregistre une hausse, expliquée notamment par la survenance d'aléas climatiques importants et une meilleure visibilité des modalités de soutien public.

La mesure 17.2 finançant le FMSE 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 2018, 461 637 exploitants ont payé leur cotisation sur les 502 788 cotisations appelées (92 %), les 8 % manquants étant des exploitants en difficulté financière.

Le PNGRAT constitue un élément essentiel de la stratégie globale de gestion des risques

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 un 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 individuelle de gestion des risques, et la littérature et les entretiens confirment que la réflexion sur ce sujet ne fait que débiter, même s'il existe des instances qui conduisent une réflexion sur la gestion des risques en agriculture. Le travail mérite de se poursuivre pour proposer des solutions articulées et opérationnelles aux exploitants agricoles et leur permettre de construire une stratégie globale.

Dans l'ensemble, les mesures du PNGRAT s'articulent de manière cohérente avec les autres dispositifs de gestion des risques

Pour la mesure 17.1, quelques difficultés ont été notées en rapport avec le fonds des calamités agricoles, même si celles-ci demeurent circonscrites et spécifiques à certains secteurs. 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, l'analyse conclut à une bonne complémentarité des interventions entre l'État et le FMSE. On note toutefois une réticence des professionnels face à la nécessité de prendre en charge financièrement des interventions autrefois indemnisées par l'État. Ceci peut freiner l'émergence de sections ou bloquer les prises en charge de certaines pertes subies par les exploitants dans des programmes actifs.

L'assurance Récolte joue un rôle important pour les exploitations professionnelles spécialisées de certaines filières

L'assurance MRC, combinée à l'assurance Grêle, représente environ 15 % du risque climatique

moyen que doivent assumer les agriculteurs, avec 360 millions d'euros par an d'indemnisations versées en moyenne. Les indemnisations bénéficient en priorité à des exploitations spécialisées en grandes cultures, la viticulture et certains élevages. En revanche, l'assurance récolte occupe une place modeste en arboriculture, avec 2,5 % des surfaces assurées. L'assurance des prairies, offre récente basée sur un indice, est mobilisée de manière marginale (0,9 % de la surface assurée en 2018). Il reste délicat d'estimer le développement à venir de ce type de contrats.

L'assurance récolte peine donc à se généraliser. Les représentants agricoles entérinent cet état de fait sans s'en satisfaire et 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, ces acteurs divergent sur la place à accorder à chacun de ces outils ainsi que 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 et, en conséquence, les financements de la mesure 17.2. qui couvrent 65 % du montant des programmes d'indemnisation (financés à partir de fonds FEADER lorsque les pertes des exploitants sont supérieures à 30 % et par une aide d'État notifiée si inférieures). Depuis la création du FMSE, 90 programmes d'indemnisation ont été déposés.

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'incident environnemental afin de circonscrire l'action du FMSE face à l'importance des coûts financiers de certains risques environnementaux, en accord avec celui-ci. En conséquence, les indemnisations du FMSE 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 indemnisables. Des réflexions sont en cours pour élargir sensiblement le périmètre des incidents environnementaux couverts.

Le rôle du PNGRAT en termes de prévention des risques demeure modeste

L'assurance Récolte ne contribuerait pas en tant que telle à la prévention des risques climatiques

L'assurance Récolte offre une couverture efficace à la survenance d'aléas climatiques. En revanche, elle ne contribue pas véritablement à la prévention des risques climatiques. Dans certains cas, elle pourrait même concurrencer certains efforts de prévention. La capacité financière mobilisable par les exploitants pour la gestion des risques est limitée et les agriculteurs qui investissent dans des systèmes de prévention estimeraient leurs efforts mal pris en compte par les assureurs. Ce point demeure difficile à évaluer. A minima, l'impact sur les tarifs des assurances mériterait d'être mieux expliqué. L'assurance « à l'exploitation » étant très peu développée (contrairement à l'offre à la culture), il n'a pas été possible de mesurer l'effet d'une diversification des cultures.

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 (seuls 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 et jusqu'à la fin 2018, 90 programmes d'indemnisation ont été déposés par le FMSE dont 15 ont vocation à être cofinancés par le PNGRAT à hauteur de 65 %. L'activité du FMSE monte en puissance, se traduisant par une augmentation des montants annuels d'indemnités distribués.

Par ailleurs, la création régulière de sections spécialisées, au nombre de 12 en avril 2019, tend à montrer 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 petites filières en cours de réflexion sur l'utilité de créer une section (apiculture, plantes à parfum, aromatiques, médicinales et condimentaires, équin, etc.). Pour les premiers, cela s'explique par la faible pression des dangers sanitaires de catégories I et II.

Le FMSE a introduit des principes qui ont constitué une rupture par rapport aux interventions existant jusqu'alors et une amélioration de la gestion des risques sanitaires, notamment :

- Une base de mutualisation des risques très large et des cotisations par exploitant faibles ;
- Les professionnels sont les administrateurs des fonds de mutualisation, et 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.

Le FMSE a un rôle important dans la prévention des risques sanitaires, rôle soutenu par le cofinancement national (aide d'État notifiée)

Le FMSE ne finance pas les mesures de surveillance, ce qui, pour certains risques de catégorie 2, pourrait constituer un point de réflexion à venir. En revanche, le fonds est un instrument conçu par les professionnels comme devant favoriser le déploiement des mesures de lutte précoce.

L'analyse d'un échantillon de ces programmes montre que le rôle du FMSE peut s'avérer crucial dans la mise en œuvre de certains plans de lutte, et a minima, constituer un élément favorisant l'acceptabilité des mesures et leur mise en œuvre efficace.

Question n°2 : Dans quelle mesure l'assistance technique a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs fixés à l'article 59, paragraphe 1 du règlement (UE) n° 1303/2013 et à l'article 51, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013 ?

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.

Sur la base d'analyse du tableau de suivi du ministère et d'entretiens conduits avec les bénéficiaires, l'autorité de gestion et l'agence de services et de paiements, les évaluateurs ont conclu que 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.

Si cette dernière activité a mobilisé 80 % des budgets d'assistance technique du PNGRAT, elle n'a couvert qu'une part des coûts d'adaptation de l'outil, estimés à 37 millions d'euros par l'ASP. Contrairement à l'ensemble des autres projets financés au titre de l'assistance technique du PNGRAT, pour lesquels l'évaluation n'a pas mis en évidence de difficulté particulière, l'adaptation d'OSIRIS n'a pas abouti aux résultats attendus et a connu des retards importants dans un contexte néanmoins complexe de régionalisation. Toutefois, si le poids du financement apporté au développement de l'instrument OSIRIS a justifié un examen approfondi de l'évaluateur, le bilan des limites de l'outil excède largement le champ du PNGRAT et de son évaluation. Pour la prochaine programmation, l'évaluateur recommande de réduire les objectifs assignés à ce type d'outil. Par ailleurs, l'évaluateur considère qu'il serait peu efficient que chaque autorité de gestion développe son propre outil de gestion.

Question n°3 - Dans quelle mesure le PDR a-t-il contribué à l'atténuation des changements climatiques, à l'adaptation à ces changements, 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 aux niveaux 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 ?

Méthode utilisée

L'évaluateur a proposé de traiter le lien entre les mesures du PNGRAT et l'adaptation et atténuation sous l'angle suivant :

- 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 ?
- Comment ces mesures accompagnent-elles le changement ?

La revue de la littérature indique que les dispositifs assurantiels 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 gaz à effet de serres (augmentation de la

consommation en intrants, labour des prairies, etc.). On peut également émettre l'hypothèse selon laquelle l'effet des mesures sur la stabilisation des revenus peut aussi modifier l'appréciation du risque par l'assuré qui n'en subit plus directement les conséquences. La question vise donc d'une part à analyser dans quelle mesure le soutien à l'assurance joue sur les pratiques des agriculteurs, pratiques ayant 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.

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, si l'indicateur commun peut être renseigné, il ne permet pas de répondre à la question d'évaluation.

L'approche retenue a été de valoriser la revue de la littérature, 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 afin d'étudier leurs recours aux mesures du PNGRAT. 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. Ainsi, une démarche en quatre temps a été proposée : les agriculteurs biologiques ont accès (ou non) à l'assurance récolte et au FMSE ; 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 ; l'aide à l'assurance récolte encourage (ou non) l'intensification et plus précisément l'augmentation de la consommation d'intrants par hectare ; les mesures du PNGRAT accroissent (ou non) la résilience des exploitations, notamment face aux risques climatiques.

Résultats

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 de GES. En revanche, elles ne les favorisent pas et ne contribuent pas à la décision des exploitants de s'orienter vers de telles pratiques. Par ailleurs, la littérature scientifique consultée par l'évaluateur 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 et établir une causalité.

Les effets engendrés par le changement climatique nécessitent des adaptations techniques au sein des exploitations. Ces transitions sont porteuses de risques spécifiques, non aléatoires, supportés par les agriculteurs. 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, pourrait être pertinente au sein du PNGRAT.

Question n°4 : Dans quelle mesure le PDR a-t-il contribué à l'objectif de la PAC consistant à stimuler la compétitivité de l'agriculture?

Méthode utilisée

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 (excédent brut d'exploitation) ou le RCAI (résultat courant avant impôts, 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 interdépendants (si on fait l'hypothèse que le nombre d'actifs par exploitations est relativement stable pour la période 2015 à 2017).

L'assurance ou les indemnités du FMSE peuvent partiellement compenser des pertes et avoir un impact sur la pérennité des exploitations. Les évaluateurs ont cherché :

- A l'échelle des exploitations, à comparer les EBE et leurs variabilités ;
- A l'échelle des filières, appréhendée à travers les organisations technico-économiques (OTEX) du RICA, à comparer les fluctuations de chiffres d'affaires liées aux variations de prix et aux variations de volumes.

Toutefois, cette approche permet de dégager certaines tendances mais comporte des limites méthodologiques :

- La finalité des outils de gestion des risques n'est pas en tant que telle 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 en cas de difficulté pour l'entreprise : il s'agit d'une des premières réponses mobilisées par les agriculteurs suite à des aléas ;
- La productivité est mécaniquement affectée par des sinistres qui amputent le rendement ;
- Les aléas peuvent se manifester de façon locale et avec des intensités 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 ;
- Le dispositif statistique du RICA ne permet pas d'isoler les exploitants ayant souscrit une MRC au sein des assurés.

Résultats

Les assurances climatiques permettent de limiter la variabilité des résultats des exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux, ainsi qu'en grandes cultures. Cette variabilité reste cependant très élevée ces dernières années, du fait de la dynamique des prix des matières premières agricoles. 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. Il semble donc que la souscription d'assurance climatique réponde mieux aux besoins des exploitations de plus grande taille économique.

En ce qui concerne le FMSE, les données disponibles 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. Dans le cas de certains programmes indemnifiant les pertes directes causées par des aléas 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, les programmes FMSE indemnisant des moyens de lutte ou complétant des indemnisations 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. On peut donc conclure que le FMSE est de nature à participer à la limitation de la variabilité des revenus, avec un rôle cependant très variable selon les programmes. Par ailleurs, 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.

Question n°5 - Dans quelle mesure les concepts et paramètres retenus dans la définition du contrat socle de l'assurance récolte répondent-ils aux attentes et aux besoins des agriculteurs ?

Méthode utilisée

Si la question évaluative implique de chercher à mesurer la satisfaction des exploitants, l'évaluateur a aussi cherché à vérifier l'assurabilité des risques climatiques pour les différentes productions et à identifier d'éventuels obstacles ou contraintes particulières à l'engagement des assureurs et des réassureurs.

Pour répondre à cette question, l'évaluateur a cherché, à partir des résultats des enquêtes, d'analyses statistiques et actuarielles à partir du RICA à :

- 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 ;
- Vérifier que les paramètres retenus, les règles et pratiques sont conformes aux critères d'assurabilité ;
- Analyser le niveau de satisfaction des bénéficiaires vis-à-vis des contrats proposés et des modalités de gestion des sinistres (expertise et indemnisations) mises en place par les assureurs ;
- Analyser en quoi les contrats répondent ou non aux besoins d'assurance, en particuliers des agriculteurs non assurés ;
- Positionner l'assurance récolte par rapport à l'assurance Grêle et au Fonds des Calamités.

Un des enjeux a été d'identifier les facteurs d'incitation et de (dés)incitation 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.).

Résultats

L'assurance Récolte est souscrite par 55 000 assurés en moyenne, mais avec des mouvements de portefeuille importants. Le taux de diffusion avoisine les 30% en 2018 (hors prairie). En particulier, le taux de diffusion en viticulture progresse régulièrement de 1 à 2 % par an et a rejoint et même dépassé celui des grandes cultures. En revanche, il stagne en arboriculture, avec 2,5 % des surfaces en 2018, et reste marginal pour l'assurance prairie, avec 0,9 %.

La mise en place d'un niveau Socle et le maintien du niveau de subvention depuis 2016 ont permis une remontée sensible des taux de diffusion. Toutefois, elle n'a pas entraîné d'élan massif de souscription.

D'une part, elle s'est faite dans une conjoncture économique difficile et a été compliquée par l'application du stabilisateur budgétaire pour les aides de 2013 et 2014 qui a pu laisser penser que le niveau de subvention pouvait évoluer. D'autre part, les efforts d'ajustement de l'offre, avec l'identification d'un niveau socle en 2016, n'ont pas véritablement trouvé leur cible. En effet, ce type de couverture est perçu comme trop faible et les agriculteurs assurés recourent systématiquement à des garanties complémentaires pour améliorer leur couverture. Par ailleurs, les taux de prime n'ont pas suffisamment baissé pour en faire un argument de vente ou de promotion par les organisations professionnelles agricoles. Il est en outre possible que cette garantie payante soit comparée aux indemnités perçues comme « gratuites » provenant des dispositifs de solidarité nationale (le régime des calamités agricoles), même pour les grandes cultures ou la viticulture, qui n'en bénéficient plus.

Des constats particuliers peuvent être faits en ce qui concerne deux filières : 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 doute, de construire des alternatives, par exemple, en renforçant les plafonds de la dotation pour épargne de précaution, récemment adoptée, ou bien en étudiant la pertinence d'assurances indicelles ou d'une approche moins standardisée, classiquement développée pour l'appréciation des risques industriels. De son côté, l'offre prairie apparaît encore largement expérimentale. Elle s'adresse à un public moins familier de l'assurance et attaché au dispositif national des calamités agricoles. Il conviendrait donc de mieux faire connaître le produit et de renforcer sa réputation, notamment sur la fiabilité de l'indice afin de construire une stratégie de déploiement ambitieuse.

Même si elle s'est dégradée de façon régulière ces dernières années, la situation financière des exploitants ne semble pas être un frein à la souscription d'une MRC, tandis que les modalités de gestion des sinistres par les assureurs sont jugées globalement justes et efficaces par les agriculteurs.

Par ailleurs, si les concepts et paramètres de l'assurance récolte répondent bien à l'attente d'une partie des agriculteurs, les niveaux de garanties du niveau socle apparaissent insuffisantes pour susciter une souscription importante de nouveaux assurés.

Enfin, le risque prix 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 favorables, mais confronté à de nombreux aléas climatiques, la viticulture enregistre des progrès réguliers en termes de taux de diffusion.

Question n°6 : dans quelle mesure l'affectation de la prime sur les garanties 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 ?

Méthode

La structure des 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. En pratique, la segmentation des modèles actuariels dépend fortement du portefeuille de l'assureur et 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.

Afin de répondre à cette question évaluative, l'évaluateur a mis en œuvre :

- Une analyse statistique de l'affectation des primes, subventionnées ou non :
 - Afin de vérifier qu'il n'y a pas de distorsions marquées des tarifs, subventionnés ou non ;
 - Afin d'observer les écarts de pratiques entre assureurs.
- Une modélisation actuarielle, élément essentiel pour disposer d'une base de référence commune ;
- Une comparaison des taux pratiqués et des résultats de la modélisation actuarielle.

Résultats

Les informations communiquées par les assureurs aux autorités permettent de connaître les tarifs pratiqués sur la partie subventionnable. Le tarif pratiqué est cohérent avec le modèle actuariel développé par l'évaluateur. A l'échelle de la culture, le tarif pratiqué et celui calculé par le modèle actuariel sont proches. Une telle corrélation ne se retrouve toutefois pas lorsque l'on compare les régions agricoles. Ainsi, les régions les moins exposées aux risques paient en moyenne des primes plus élevées, tandis que les régions les plus exposées bénéficient en moyenne de tarifs plus favorables. L'évaluateur en déduit l'existence d'une solidarité géographique, source d'anti-sélection en faveur de productions défavorisées en termes de niveau de risques.

Question n°7 : l'équilibre technique et financier de l'assurance récolte est-il atteint ?

Méthode

Une modélisation actuarielle a été utilisée pour répondre à cette question évaluative en poursuivant 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'exercice présente cependant des difficultés, car il doit tenir compte de la mutualisation géographique, dans le temps et entre les productions et dépend en outre du portefeuille de chaque assureur. Par ailleurs, il s'est agi de vérifier que l'évaluation des pertes par les experts est juste et ne donne pas lieu à des indemnisations non justifiées. Cet aspect a été évalué à l'occasion des entretiens avec les acteurs.

Le modèle actuariel vise à évaluer l'équilibre technique et financier de l'assurance récolte et s'appuie sur les travaux de recherche de l'Institut du Risque et de l'Assurance – Le Mans Université. Avec l'exploitation des données RICA, il s'est agi de comparer les résultats entre les observations et la modélisation actuarielle, ainsi que d'analyser des écarts entre contrats et sinistres.

Résultats

Le ratio sinistre sur prime (S/P) permet de juger de l'équilibre technique et financier d'un produit d'assurance. Un déséquilibre entre assureurs et assurés peut ainsi être mis en avant grâce à cet indicateur. En ce qui concerne l'assurance récolte, depuis le lancement de l'assurance MRC en 2005, la sinistralité dégradée au profit des assurés de ce risque est mise en avant par les assureurs. En effet, le S/P s'établit à 100 % sur la période 2005-2017.

Le tarif actuariel (en prime pure) 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 commerciale. Le tarif cumulé sur le portefeuille assuré apparaît cohérent. Pour 2015, l'évaluateur calcule un tarif actuariel de 83,6M€ pour un total de prime pratiquée de 131,6 M€ sur le même périmètre, soit un ratio S/P de 63,5%.

Selon le rapport de la fédération française des assureurs « 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 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.

Par ailleurs, l'évaluateur estime que l'information sur la culture dans les états détaillés est de qualité insuffisante pour apprécier la cohérence de la prime et recommande l'adoption d'une nomenclature commune pour chaque ligne du barème applicable à l'assurance récolte. Une telle nomenclature devrait permettre de réaliser des contrôles automatisés.

Question n°8 : 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 ?

Cette question visait à comprendre dans quelle mesure la position dominante d'une des sociétés d'assurance a pu influencer les pratiques tarifaires et commerciales. En effet, une caractéristique du marché de l'assurance récolte en France est le poids de l'assureur historique, qui propose près de 66 % des contrats.

Méthode utilisée

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, ou encore le risque qu'elle se transforme en rente pour l'assureur. L'évaluateur s'est attaché à vérifier que la position dominante d'un des acteurs, un éventuel consensus implicite des assureurs, ou encore la capacité ou non à mobiliser les subventions, ne faussaient pas la concurrence.

La méthode déployée par les évaluateurs a été la suivante :

- 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 de l'exploitation ;
- 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 (voire n+2).

Les résultats de cette approche quantitative ont été confirmés lors des entretiens avec les assureurs et les gestionnaires départementaux pour identifier la contribution des facteurs d'organisation intervenants dans la capacité à gérer un produit aussi complexe que l'assurance récolte (informatique, recrutement et mobilisation des experts, etc.).

Résultats

La mise en place du contrat socle a conduit a priori à une convergence des offres techniques et des tarifs. Les assureurs peuvent toutefois se différencier par les coûts de réassurance et de gestion affectée à l'assurance récolte. En outre, 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.)). Par ailleurs, l'assurance récolte apparaît comme une assurance à la gestion complexe, car soumise à de très fortes variations d'activité et exigeante en fonds propres.

L'évaluateur a constaté que l'assurance récolte ressort comme un produit fidélisant, avec un taux de renouvellement élevé des souscriptions à 83% entre 2015 et 2017. Pour autant, la concentration du marché et les soutiens publics n'empêchent pas une réelle concurrence, de même qu'ils ne semblent pas constituer un frein à l'innovation. Le taux de renouvellement élevé s'est accompagné de mouvements de portefeuille significatifs, avec une évolution des positions des acteurs et l'arrivée de nouveaux entrants. Tandis qu'un acteur de premier plan a cédé son portefeuille climatique agricole, de nouveaux assureurs se positionnent via des courtiers pour créer des modèles de distribution originaux avec des coopératives agricoles. On observe également le développement de nouvelles offres concernant notamment les prairies et le chiffre d'affaires, ainsi que des offres plus originales qui se situent en dehors du cahier des charges.

Selon l'évaluateur, l'assurance récolte a ainsi pu intervenir comme une incitation au désengagement ou un accélérateur pour certains assureurs ou d'autres acteurs du marché agricole, en fonction de leur stratégie. En dépit d'un équilibre économique fragile, le marché de l'assurance récolte apparaît donc dynamique. Une explication possible apparaît si l'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 % pour le non climatique et de 42 % pour l'assurance climatique (Grêle, non subventionnée, et MRC, subventionnée). Le marché de l'assurance agricole est donc un marché dynamique, et la cible des assurés climatiques apparaît incontournable pour les assureurs qui veulent protéger ou développer leur portefeuille.

Question n°9 : Dans quelle mesure le dispositif d'assurance récolte contribue-t-il à la stratégie de gestion des risques des agriculteurs assurés ?

Méthode utilisée

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'évaluateur s'est attaché à positionner l'assurance récolte par rapport aux autres solutions disponibles et à évaluer sa place dans la stratégie des agriculteurs. La sensibilité de la souscription aux taux et modalités de soutien selon le niveau de risque, la vulnérabilité économique et la capacité à payer ont notamment été analysées.

Des études de cas et des enquêtes téléphoniques ont permis 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 ; et enfin 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 en partie le choix de non-souscription.

Résultats

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 économiques. A taille équivalente, les exploitations non-assurées présentent des résultats équivalents, mais plus variables. Par ailleurs, assurées climatiques ou non, les exploitations économiquement plus petites ont plus de mal à stabiliser leurs résultats. Aussi, 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 onéreuse, tandis que pour l'élevage herbager, elle est encore trop expérimentale. Pour les autres spécialisations, la non-assurance semble résulter d'un choix, avec une préférence affirmée pour l'auto-assurance et la prévention. Les jeunes agriculteurs 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 en raison notamment d'une inadéquation de leur historique de rendements. Enfin, sur la période étudiée, s'assurer ne suffit pas à limiter la variabilité des résultats, qui reste très élevée. Cette fragilité touche d'abord les plus petites exploitations.

Question n°10 : Dans quelle mesure l'assurance récolte contribue-t-elle à la santé et la pérennité des exploitations ?

Méthode utilisée

En contribuant à améliorer la gestion de leurs risques, l'assurance récolte est théoriquement de nature à contribuer à la santé financière des exploitations, notamment en limitant les variations des résultats

économiques. Sur le long terme, l'effet pourrait être une plus importante pérennité des entreprises agricoles. Afin de comparer les résultats économiques des agriculteurs assurés avec ceux des non assurés, il aurait fallu 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 et celles ayant bénéficié d'une indemnisation suite aux défaillances. En revanche, il a été décidé de comparer le niveau et la variabilité des revenus en 2016 et sur des périodes plus longues, en fonction du recours à l'assurance.

Une comparaison des résultats économiques des exploitations assurées climatiques ou non assurées, selon les OTEX, a été menée. Pour tenir compte d'autres indicateurs de performance, l'analyse a porté sur le niveau des résultats au travers des principaux soldes intermédiaires de gestion (SIG) et la variabilité de ces SIG. Cette analyse a été enrichie par un scoring financier des exploitations. Les entretiens avec les agriculteurs ont également permis d'apporter des exemples concrets et d'avoir une idée de la perception des bénéficiaires.

Résultats

Les résultats économiques des exploitations assurées climatiques sont équivalents ou moins bons que ceux des exploitations non assurées. La dégradation des prix de ces dernières années a sans doute plus pesé sur des exploitations significativement plus grandes et spécialisées, plus souvent assurées, ce qui pourrait également expliquer une dégradation de la situation financière des exploitations un peu plus marquée chez les assurés climatiques. Enfin, il n'a pas été identifié d'augmentation des défaillances imputables aux aléas climatiques.

Question n°11 : Quels sont les freins au développement de l'assurance récolte dans certaines filières ?

Méthode utilisée

Afin d'identifier les freins au développement de l'assurance dans certaines filières, une identification des principales problématiques, à partir d'écrits issus des réunions de parties prenantes, a d'abord été menée. Par ailleurs, l'analyse des données RICA a permis d'objectiver certaines situations de blocage, qui ont finalement été confrontées aux résultats des entretiens et des enquêtes auprès d'un échantillon de 170 agriculteurs.

Résultats

Pour les représentants des parties prenantes, l'appropriation de l'assurance récolte et du dispositif d'aide associé est forte. Les agriculteurs qui en bénéficient y sont attachés, tandis que les non-souscripteurs conviennent que l'assurance est devenue une solution incontournable pour gérer les impacts d'un risque toujours plus présent.

Pour au moins un quart des exploitations, 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 économiques, du fait de l'impact de certains risques non pris en compte, au premier titre duquel le risque de marché.

L'évaluateur a ainsi élaboré une typologie qui distingue quatre catégories d'agriculteurs :

1. Des agriculteurs en plutôt bonne santé économique et spécialisés, 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 ;
3. Des agriculteurs qui s'assurent parce qu'ils sont en situation fragile, mais sans en tirer un bénéfice suffisant pour améliorer leur situation économique ;
4. Des agriculteurs qui ne s'assurent pas malgré une situation financière fragile, cette décision relevant d'une impossibilité financière réelle ou supposée.

Dans la majorité des cas, le coût ne semble pas être un frein à la souscription. Pour l'évaluateur, le renforcement de l'attractivité de l'assurance récolte ne saurait donc être appréhendé que sous l'angle du coût de l'assurance et du niveau de subvention. Face aux freins que constituent la complexité du produit et la difficulté de mettre en avant son intérêt dans tous les cas de figure, un consensus se dégage pour insister sur la visibilité, la lisibilité et plus de confiance. Selon l'analyse conduite auprès d'un échantillon d'exploitants, seul un tiers des prescripteurs potentiels (conseiller technique, banquier, etc.) encouragerait explicitement à la souscription. Certaines organisations de producteurs (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. Ces exigences sont d'autant plus fortes pour l'arboriculture et l'élevage. Enfin, la simplification du niveau socle est identifiée comme une piste de solution.

Question n°12 : Dans quelle mesure les interventions du PNGRAT ont-elles contribué à la santé financière et à la pérennité des exploitations ?

Méthode utilisée

En ce qui concerne l'assurance récolte, une comparaison des résultats économiques des exploitations assurées climatiques ou non assurées, selon leurs OTEX, a été menée. Pour tenir compte d'autres indicateurs de performances, l'analyse a porté sur le niveau des résultats au travers des principaux soldes intermédiaires de gestion (SIG) et la variabilité de ces SIG. Cette analyse a été enrichie par un *scoring* financier des exploitations. Les entretiens avec les agriculteurs ont également permis d'apporter des exemples concrets et d'avoir une idée de la perception des bénéficiaires. En ce qui concerne le FMSE, des analyses sont conduites sur le niveau des indemnités versées par le fonds par rapport aux résultats économiques des exploitations décrits dans le RICA. Des analyses plus fines n'ont pas pu être conduites, car la population bénéficiaire du FMSE est très réduite et ne peut pas être identifiée dans la base de données. Enfin, la pérennité financière du FMSE a été analysée à partir de ses états financiers, son rôle dans la pérennité des exploitations dépendant également de sa propre pérennité.

Résultats

Les résultats des exploitations des assurés climatiques (sans distinction entre le fait d'avoir souscrit à une assurance subventionnée ou non) et leur situation financière apparaissent légèrement moins

pérennes que ceux des non-assurés climatiques. Les données disponibles ne permettent pas d'être plus précis pour les seuls assurés récolte, tandis que les enquêtes téléphoniques et les entretiens avec les parties prenantes font ressortir une « sérénité » plus grande des exploitants agricoles assurés 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 fonds a donc un rôle limité concernant la pérennité de l'ensemble des exploitations agricoles françaises. Son impact sur la pérennité financière des exploitations indemnisées est toutefois en moyenne significatif. Ainsi, sur la période 2013 à 2016, 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. Tous les programmes ne concourent pas à ces résultats de la même manière, seuls certains programmes ayant 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). 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 a des effets indirects importants en améliorant l'efficacité des politiques de lutte et en évitant les pertes financières potentielles des exploitants.

Par ailleurs, l'évaluateur s'est intéressé à la pérennité financière du FMSE. Celui-ci prélève des cotisations modestes rapportées aux indemnités versées, mais suffisantes pour lui assurer une situation financière saine et solide. Le FMSE est donc aujourd'hui un dispositif stable et pérenne pour les exploitants, qui 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.

Question n°13 : quelle est l'efficacité des modalités de mise en œuvre du PNGRAT ?

Méthode utilisée

L'évaluateur a conduit un bilan du circuit de gestion et analysé 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, l'enquête téléphonique a permis de recueillir le niveau de connaissance des exploitants sur les mesures du PNGRAT. L'ensemble des parties-prenantes a enfin été interviewé sur les améliorations attendues concernant le processus de gestion.

Résultats

Assurance récolte

Si l'assurance Récolte est largement connue des agriculteurs, les modalités et la subvention le sont moins. Cette assurance a fait depuis 10 ans l'objet d'une communication importante, mais elle souffre de sa complexité, même si les modalités de subvention sont facilement disponibles sur internet.

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 la mise en œuvre. La stabilisation du cahier des charges pour les années 2016-20 a évité d'avoir une publication après la campagne.

FMSE

Les efforts d'information auprès des bénéficiaires potentiels doivent être poursuivis par le MAA et le FMSE. Le dispositif est en effet encore peu connu des bénéficiaires potentiels, mais également de certains acteurs de terrain (services déconcentrés de l'État et OVS).

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 de la technicité des dossiers qui nécessite des avis d'experts pour pouvoir les instruire. Il convient de veiller à ce que les résultats des programmes contrôlés servent à la construction des programmes futurs.

Question n°14 : 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 ?

Méthode utilisée

La méthode a consisté à interpréter les entretiens avec les acteurs (autorité de gestion, FMSE, assureurs, etc.), analyser les dispositifs de concertation mis en œuvre pour suivre et gérer le PNGRAT, et enfin consulter les statuts et la gouvernance des dispositifs.

Résultats

Selon l'évaluateur, les principes énoncés ont été pris en compte lors de la mise en œuvre du PNGRAT.

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.

Par ailleurs, le PNGRAT respecte les principes de développement durable, puisqu'il contribue à une plus grande résilience des exploitations face aux risques climatiques, sanitaires et environnementaux. Les parties prenantes ont été largement associées à la réflexion sur les orientations du PNGRAT, et des instances adéquates pour favoriser le dialogue mises en place existe tels que le CNGRA et le CSO. Cependant, d'après les évaluateurs, ces orientations nécessitant une expertise poussée, il paraît nécessaire que ce dialogue avec les parties prenantes soit nourri par des études techniques objectives.

*