



# RAPPORT D'ORIENTATION AMENDE

**Anticipons aujourd'hui  
pour gérer les risques demain**

Présenté par :

**Baptiste Gatouillat**, membre du Bureau JA

**Raphaël Louison**, membre du Conseil d'administration JA

**Nicolas Sarthou**, membre du Conseil d'administration JA

## Sommaire

<b><i>Introduction .....</i></b>	<b>5</b>
<b>I. Ètre conscient des risques sur une exploitation agricole.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Une définition du risque .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2. Une diversité de risque pesant sur l'exploitation agricole .....</b>	<b>7</b>
1.2.1. Les risques impactant la production .....	7
1.2.2. Le risque de prix ou de marché .....	9
1.2.3. Le risque institutionnel.....	9
1.2.4. Le risque financier .....	11
1.2.5. Les risques humains et personnels.....	11
1.2.6. Le risque patrimonial et fiscal .....	12
1.2.7. Le risque sociétal et médiatique .....	13
1.2.8. Le risque numérique.....	13
<b>1.3. Diversité des stratégies d'exploitation en France.....</b>	<b>14</b>
1.3.1. Les systèmes de production français.....	14
1.3.2. Les différentes opportunités de commercialisation.....	14
1.3.3. Évolution des exploitations françaises .....	15
<b>II. Le cadre réglementaire – une gestion des risques sous contrainte .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1. L'OMC.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2. Les accords bilatéraux .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3. La réglementation européenne.....</b>	<b>18</b>
2.3.1. Le budget.....	18
2.3.2. La Pac.....	19
2.3.3. Les règles applicables à la gestion des risques en Europe.....	19
2.3.4. Les marges de manœuvre pour l'Europe dans le cadre des accords de l'OMC .....	21
<b>2.4. Les règles applicables en France.....</b>	<b>22</b>
2.4.1. Le budget agricole français et la part de la gestion des risques dans la loi de finances.....	22
2.4.2. Les institutions en charge de la gestion des risques en France.....	22
2.4.3. Les règles régissant les assurances en France .....	25
<b>Préalables aux propositions .....</b>	<b>26</b>
<b>Une seule agriculture : celle des Hommes .....</b>	<b>26</b>
<b>Une politique agricole commune rénovée pour 2020.....</b>	<b>26</b>
<b>Vers un nouvel acte de coopération décisif pour nos territoires.....</b>	<b>27</b>
<b>Alimentons notre avenir par des filières structurées.....</b>	<b>28</b>
<b>JA engagé pour la gestion des risques en agriculture .....</b>	<b>28</b>
<b>III. Former, prévenir, gérer : notre vision du risque.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1. Une gouvernance européenne rénovée .....</b>	<b>30</b>
Proposition 1 : Une orientation agricole sur 10 ans .....	30
Proposition 2 : De nouveaux outils budgétaires en Europe.....	32

Proposition 3 : Création d'une politique agricole et alimentaire européenne commune .....	33
Proposition 4 : Garantir des prix rémunérateurs à l'agriculteur européen afin de rendre l'installation viable et vivable .....	33
Proposition 5 : Gestion des volumes au niveau européen .....	37
Proposition 6 : Mettre en place des contractualisations tripartites équilibrées. ....	38
Proposition 7 : Des pénalités en cas de retard dans le versement des aides européennes .....	38
<b>3.2. Rénover la gouvernance française de la gestion des risques .....</b>	<b>39</b>
Proposition 8 : éviter, réduire et compenser les normes : faire du Corena une instance incontournable .	40
Proposition 9 : Gama, la coopérative d'assurance.....	40
Proposition 10 : Le Conseil supérieur d'orientation sur la gestion des risques (CSO GdR), nouvelle instance centrale de la gestion des risques en France .....	41
Proposition 11 : La recherche et développement en France.....	43
Proposition 12 : Rénover la fiscalité agricole en France .....	44
<b>3.3. À l'échelle de l'exploitation .....</b>	<b>46</b>
Proposition 13 : rénover le dispositif du coefficient multiplicateur en temps de crise .....	46
Proposition 14 : Améliorer la reconnaissance des investissements dans la gestion des risques .....	46
Proposition 15 : Un nouveau profil de formation pour les exploitations de demain .....	47
Proposition 16 : Gérer le risque humain et personnel.....	48
Proposition 17 : Gérer le risque sociétal et médiatique .....	48
<b>3.4. Rénover le système assurantiel privé .....</b>	<b>49</b>
Proposition 18 : L'assurance récolte .....	49
Proposition 19 : Créer une assurance fourrage .....	51
Proposition 20 : Une base météo plus précise pour l'assurance indicelle.....	51
<b>3.5. Les spécificités des collectivités Outre-mer .....</b>	<b>52</b>
Proposition 21 : créer un fonds de calamité agricole spécifique à l'agriculture en Outre-mer.....	52
Proposition 22 : des améliorations à apporter sur le volet sanitaire et environnemental.....	52
<b>3.6. Un outil de gestion des risques pour tous.....</b>	<b>53</b>
Proposition 23 : un plan de gestion des risques pour pérenniser l'installation.....	53
<b>Conclusion.....</b>	<b>54</b>
<b>ANNEXE 1 : Crédit et évolution de la Pac en Europe .....</b>	<b>56</b>
<b>ANNEXE 2 : Classement des politiques européennes dans les boîtes OMC la dernière année de notification (2013).....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 3 : Le nouveau Farm Bill américain .....</b>	<b>58</b>
<b>ANNEXE 4 : La gestion des risques en Italie .....</b>	<b>60</b>
<b>ANNEXE 5 : La DPA .....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 6 : la coopération et ses leviers pour gérer les risques.....</b>	<b>62</b>
<b>ANNEXE 7 : Le système assurantiel canadien.....</b>	<b>64</b>
<b>ANNEXE 8 : la vision de Farm Europe sur la gestion des Risques.....</b>	<b>66</b>
<b>ANNEXE 9 : Le rapport de la Task Force sur les Marchés Agricoles (TFMA).....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXE 10 : Une proposition du think tank Momagri pour la Pac 2020 : l'introduction d'aides contracycliques .....</b>	<b>68</b>

**ANNEXE 11 : Les grands cadres de l'orientation agricole européenne..... 69**

*« Demain ne sera pas comme hier.  
Il sera nouveau et il dépendra de nous.  
Il est moins à découvrir qu'à inventer. »*  
Gaston Berger, philosophe français.

# Introduction

C'est à partir du Néolithique<sup>1</sup> que les premières traces d'agriculture sont découvertes. Les êtres humains commencent à aménager l'écosystème pour satisfaire leurs besoins alimentaires. Au fil du temps, des époques, des évolutions sociétales et des conflits, les agriculteurs et leurs modes de production évoluent. Ils passent progressivement d'une agriculture de subsistance à une agriculture commerciale.

La société attache beaucoup d'importance à son agriculture. En témoignent les grands plans, les subventions et aides publiques diverses (plan Marshall, lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, mise en place de la politique agricole commune (Pac) en Europe) développées afin d'aider les paysans français à investir pour moderniser l'agriculture. La France atteint l'autosuffisance alimentaire dans les années 1970. Les Français et Européens ont l'assurance d'avoir une alimentation de qualité en quantité suffisante. L'État est alors le garant et le protecteur de la production agricole.

La préoccupation première des paysans est d'alimenter une population toujours croissante et de vivre décemment de leur métier.

Mais l'agriculture travaille avec du vivant, elle est tributaire de nombreux aléas. La grêle est l'un des premiers aléas avec l'incendie à faire l'objet d'une protection. La plus ancienne société à couvrir la grêle date de 1824. Des innovations agronomiques et technologiques ont permis de faire plus efficacement face à des fluctuations climatiques d'ampleur habituelle. Mais les exploitants sont de plus en plus soumis à des évènements météorologiques d'ampleur ou de fréquence exceptionnelle et à une confrontation plus directe au marché.

Même si la gestion des risques ne résoudra pas tous les problèmes et que la viabilité d'une exploitation dépend de nombreux autres facteurs, la gestion des risques est l'un des plus grands enjeux de l'agriculture de demain et Jeunes Agriculteurs se doit d'avoir une vision d'avenir sur ce sujet.

Comment améliorer la résilience de nos exploitations, sécuriser le revenu des agriculteurs face aux risques afin de rendre l'agriculture française viable, vivable et transmissible et ainsi conforter le renouvellement des générations en agriculture ?

Il reste de nombreux leviers d'amélioration que ce rapport s'attachera à dégager autour de trois grands axes :

Dans un premier temps, le jeune agriculteur doit être conscient des risques qui pèsent sur son exploitation avant même son installation afin de permettre une amélioration des efforts individuels et collectifs de prévention (I).

Un rappel des normes internationales, européennes et françaises est ensuite nécessaire pour identifier les freins et leviers à actionner (II).

Enfin, JA propose une nouvelle boîte à outils de gestion des risques mieux adaptée aux agriculteurs, en particulier pour les jeunes (III).

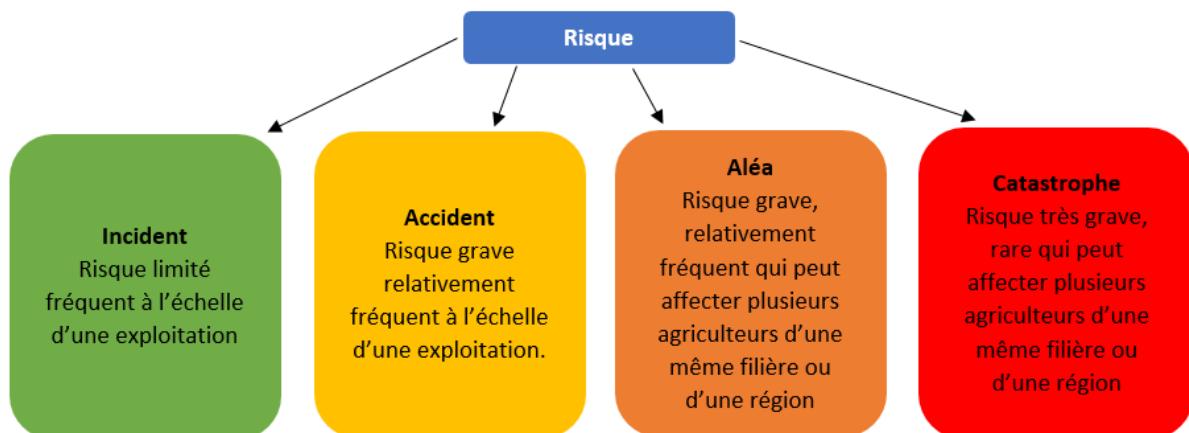
---

<sup>1</sup> -9000 ; -3300 av. J.-C.

# I. Être conscient des risques sur une exploitation agricole

Qu'il s'installe seul ou non, qu'il reprenne l'exploitation de ses parents, celle d'un agriculteur partant à la retraite ou qu'il crée son outil, l'installation est un moment délicat pour le jeune agriculteur. Compte tenu des investissements que nécessite une installation, **il est plus sensible aux risques que n'importe quel autre exploitant**. Ces risques peuvent avoir des conséquences importantes sur la résilience de l'entreprise : absence du chef d'exploitation, perte de marchés, endettement, etc. Identifier les risques sur une exploitation est un bon moyen de sécuriser une installation.

## 1.1. Une définition du risque



Un risque est un évènement **aléatoire, identifiable et anticipable**, pouvant venir perturber le fonctionnement d'une exploitation agricole de façon **ponctuelle ou durable**. Son **intensité varie** selon des facteurs internes ou externes à l'exploitation. Les risques peuvent **s'additionner** et/ou se multiplier.

Selon son évolution et l'adaptation de l'agriculteur à un risque, il peut se transformer **en opportunité** pour une exploitation (par exemple les cours des marchés fluctuent à la baisse, mais également à la hausse).

**Le risque est dit « indépendant » ou isolé<sup>2</sup>** lorsqu'il est confiné à l'échelle de l'exploitation. **Le risque est dit « systémique »** lorsqu'il affecte simultanément plusieurs agriculteurs sur une même région économique.

<sup>2</sup> Cette classification a été synthétisée dans le document de Jean Cordier, Antoine Erhel, Alain Pindard, Frédéric Courleux - *La gestion des risques en agriculture de la théorie à la mise en œuvre : éléments de réflexion pour l'action publique* - Notes et Études économiques, 2008.

Le risque est considéré comme **sage** lorsqu'il présente une intensité assez faible et **sauvage** lorsqu'il présente une très forte intensité et/ ou qu'il perdure.

Pour Jeunes Agriculteurs, l'**incident** est un risque limité qui a vocation à être pris en charge par l'agriculteur lui-même ou la société en cas de forme sociétaire.

L'assurance doit, lorsque c'est possible, se substituer à l'agriculteur en cas **d'accident ou d'aléa** dès lors que les conditions d'assurabilité du risque sont réunies.<sup>3</sup>

**La catastrophe doit faire l'objet d'une intervention directe de l'État et/ou de l'Union européenne, au titre de la solidarité nationale et/ou européenne.** L'État doit assurer l'indemnisation de tous les risques non couvrables par l'assurance et l'ensemble des agriculteurs cotisant au fonds de calamité doit y être éligible.

## 1.2. Une diversité de risque pesant sur l'exploitation agricole

Pour définir sa stratégie d'entreprise, l'agriculteur doit intégrer tous les risques susceptibles de peser sur son exploitation. Les risques identifiés sont de plusieurs natures :

### 1.2.1. Les risques impactant la production

Tous les risques susceptibles d'impacter le rendement agricole ou la qualité des produits dans une entreprise agricole sont considérés comme des risques de production.

Le risque climatique impacte une exploitation sur les volumes, la qualité des produits et *in fine* les fluctuations de prix sur les marchés. Les exploitations spécialisées<sup>4</sup> sont plus sensibles aux évènements climatiques.

Il faut également prendre en compte les **effets du changement climatique et l'augmentation des épisodes climatiques défavorables d'ampleur inhabituelle**, comme présentés dans le 5<sup>e</sup> rapport du GIEC sur le changement climatique.<sup>5</sup> Les collectivités d'Outre-mer sont particulièrement et régulièrement exposées aux catastrophes naturelles (cyclone, glissement de terrain, éruption, etc.).

Le risque sanitaire est le risque d'exposition à des virus, des maladies, des bactéries ou des champignons qui affectent les productions animales ou végétales. Le risque sanitaire peut être **externe**. La grippe aviaire par exemple a été transmise aux animaux d'élevage par des oiseaux sauvages. Il peut également être **interne**, lié aux méthodes de production, aux méthodes de stockage ou encore à une négligence dans la chaîne de transformation. La

<sup>3</sup> Selon l'Article L. 113-1 du Code des assurances, sont assurables tous les dommages résultant d'un cas fortuit ou d'une faute non intentionnelle. Les dommages causés par une faute intentionnelle ou manœuvre frauduleuse, dolosive, ne sont, en théorie, pas assurables.

<sup>4</sup> Les exploitations sont spécialisées dès lors qu'au moins deux tiers de leur PBS sont générés par une production donnée. En 2013, 27 % des moyennes et grandes exploitations sont spécialisées en bovins, 26 % en grandes cultures et 15 % en viticulture.

Source : *Tableaux de l'économie française*, édition 2016 - Insee Références

<sup>5</sup> GIEC, 2014 : Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

conséquence directe d'un risque sanitaire est une perte de production, de qualité et/ou de chiffre d'affaires. *In fine*, elle peut entraîner une perte de confiance des consommateurs avec pour conséquence un effondrement des prix et la perte d'un débouché. Une baisse immédiate de 30% de la consommation de volailles a par exemple été constatée dès que les autorités ont identifié un foyer de grippe aviaire sur le sol français en 2006.

*Le risque pesant sur les biens mobiliers et immobiliers agricoles.* La détérioration, la destruction ou le vol des biens de l'exploitation peuvent entraîner une perte de production (que ce soit en quantité ou en qualité). Ce risque peut être accentué par un mauvais entretien du matériel.

*Le risque induit par les ravageurs et les prédateurs.* Ce risque peut être prépondérant dans certaines régions. Il entraîne des pertes économiques, des risques sanitaires, mais induit également un risque moral et environnemental (abandon de certaines montagnes dû à la présence des loups ou des ours par exemple).

- **Le risque ravageur / nuisible :** Il existe un certain nombre de ravageurs sur nos territoires (le campagnol, les étourneaux ou le sanglier...). La mondialisation et l'internationalisation des échanges entraînent également l'arrivée de nouveaux ravageurs sur nos territoires (la *Drosophila suzukii* en est un parfait exemple).
- **Le risque prédateur :** l'acte II de la loi Montagne a bien pris en compte le risque prédateur suite à la mobilisation de la profession. Mais ces avancées restent largement insuffisantes. Jeunes Agriculteurs doit lancer un chantier avec les organismes de recherche afin de les pousser à lancer des études sur les différents impacts positifs comme négatifs des prédateurs pour la biodiversité. Concernant les territoires impactés par la présence de prédateurs, il faut réaliser rapidement des études sur la non-protégeabilité des élevages.

Les ravageurs, les prédateurs et les nuisibles peuvent conduire à la **prolifération de maladies**. L'été 2015 a par exemple été marqué par l'arrivée en Corse puis en région Provence-Alpes-Côte d'Azur de la bactérie *Xylella Fastidiosa*. JA s'est montré réactif et vigilant, car elle menace l'existence de plusieurs filières de grande importance économique, notamment l'arboriculture fruitière et la viticulture. Autre exemple, le blaireau peut transmettre la tuberculose aux animaux d'élevage.

*Le risque environnemental :* **Les activités des exploitations agricoles, comme toutes les activités humaines, ont un impact sur l'environnement qui peut être positif ou négatif.** Des pratiques inadaptées peuvent avoir des conséquences sur celui-ci. Cela peut entraîner un risque de pollution diffuse, une perte de qualité des eaux, des sols ou encore un durcissement de la réglementation. Le chlordécone utilisé pour les bananes aux Antilles jusque dans les années 90 et ayant pourtant fait l'objet d'une autorisation de mise en marché pour lutter contre le tain de la pomme de terre, a conduit à autoriser la mise en culture sous conditions d'analyse de sol et des produits avant leur commercialisation et à interdire la production de certains légumes dans d'autres zones. Un accident peut conduire à la rupture d'une cuve de carburant,

au renversement d'un produit chimique, un incendie... La responsabilité de l'exploitant peut être engagée, il est important d'en être conscient.

L'agriculture et son image sont également impactées par les activités humaines et industrielles (les boues rouges chargées de métaux lourds dans les Bouches-du-Rhône, la contamination en « dioxines-furanes-PCB DL » à Blaringhem dans le Nord...).

### 1.2.2. Le risque de prix ou de marché

Les prix sur les marchés agricoles sont naturellement fluctuants, mais **ces fluctuations sont ressenties avec plus d'intensité depuis le milieu des années 2000**. Dans le domaine des marchés agricoles, de nombreux paramètres interviennent pour expliquer les fluctuations : offre et demande peu élastiques et variation de production assez faible, proportion du coût de matières premières agricoles intégrées, stratégies des acteurs (rapport de force équilibré ou non), le fait qu'un produit soit stockable ou non, l'état des stocks ou encore les préférences des consommateurs, les facteurs affectant les processus de production (aléas climatiques, coûts des intrants, des matières premières<sup>6</sup>, les maladies...), les politiques, la situation de monopole d'un acteur, etc. Des fluctuations imprévues peuvent aussi être dues à la spéculation sur les marchés. Cette spéculation explique par exemple en partie l'envolée des prix des denrées alimentaires en 2008 et leur chute brutale en 2009<sup>7</sup>.

**La suppression des outils de gestion des volumes** et d'orientation des prix d'achat au niveau de la Pac<sup>8</sup> place les exploitants agricoles dans un face-à-face déséquilibré vis-à-vis du marché, des exportations et des importations, des transformateurs et de la grande distribution. Ce risque de fluctuation impacte les exploitations au niveau du revenu, de la trésorerie et de la capacité à investir. Si les prix sont durablement bas, cette situation peut contraindre un producteur à changer de production et induire une baisse des installations dans certaines filières.

### 1.2.3. Le risque institutionnel

**L'agriculture évolue dans un environnement réglementaire très complexe et lourd.** Le constat d'une « overdose normative » a été posé lors des débats sur la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) de 2010, puis lors des discussions sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF) de 2014.

Le changement rapide des normes ou des zonages (cf. la réforme des zones défavorisées simples ou des zones vulnérables en cours) ne permet pas aux agriculteurs de s'adapter dans les temps, demande des coûts supplémentaires et par conséquent fragilise leurs productions. Ces modifications de règles rendent incertain le paysage normatif<sup>9</sup>. Or, la profession agricole **demande de la stabilité et de la prévisibilité dans son exercice**, surtout pour un jeune qui,

<sup>6</sup> L'énergie représente par exemple une part de plus en plus importante dans les charges d'exploitation (13% des charges variables de la « ferme France » en 2010. Ce taux peut monter jusqu'à 20% pour certaines productions).

<sup>7</sup> En 2008, l'indice FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) des prix des denrées alimentaires était, en moyenne, supérieur de 24% à celui de 2007 et de 57% à celui de 2006. La volatilité des prix du blé notamment a accédé à des niveaux jamais atteints et était deux fois supérieure à celle de l'année précédente.

<sup>8</sup> cf. ANNEXE 1 – Création et évolution de la PAC en Europe

<sup>9</sup> Pour aller plus loin : Daniel Dubois, *Normes agricoles : retrouver le chemin du bon sens*, Rapport d'information n° 733 (2015-2016) déposé le 29 juin 2016 au Sénat.

dans le cadre d'une installation, doit respecter un plan d'entreprise (PE). Des changements de normes peuvent par exemple rendre caducs des investissements réalisés dans des perspectives pluriannuelles. Dans les territoires ultramarins, le passage à la collectivité unique a par exemple ralenti le versement des aides, notamment pour les jeunes qui attendent pour certains depuis 3 ans leur dotation jeune agriculteur (DJA). Ils sont obligés de repasser le stage 21h ou sont bloqués dans leurs investissements.

S'imposent aux exploitants agricoles :

- **des exigences sanitaires et environnementales** (renforcement des contraintes en matière de produits phytosanitaires, lutte contre la pollution, amélioration de la qualité des eaux<sup>10</sup> (la loi impose par exemple aux propriétaires riverains d'assurer un entretien régulier des cours d'eau<sup>11</sup>), préservation des ressources en eau, protection des espèces animales sauvages, protection de la biodiversité, des sites, des paysages)
- des impératifs de **normalisation technique**
- des impératifs **de protection du consommateur** (normes de commercialisation)
- des **règles d'urbanisme**
- le **droit du travail**, etc.

#### **EXEMPLES :**

**Le compte pénibilité** : la pénibilité du travail doit faire l'objet d'une déclaration de l'employeur pour chaque salarié, en fonction de facteurs de pénibilité comme la manutention de charges, les postures de travail pénible, l'exposition à des vibrations mécaniques plus de 450 heures par an, l'exposition à des agents chimiques ou à des poussières, à des températures extrêmes ou au bruit. L'exposition à un facteur de pénibilité entraîne une cotisation supplémentaire de l'employeur auprès des régimes de protection sociale. Or, la quantification de la pénibilité est compliquée à effectuer en agriculture : par exemple l'exposition au bruit est forte en extérieur lors de l'utilisation d'engins agricoles, mais atténuée dans la cabine.

**Développement d'un projet de méthaniseur** : les délais de mise en œuvre pour obtenir des autorisations pour des projets de méthaniseurs agricoles peuvent atteindre plusieurs années et les démarches se révèlent extrêmement complexes. C'est là l'une des explications au faible développement de la méthanisation agricole en France.

**L'interdiction de substances actives sans solutions de remplacement** : début 2016, l'interdiction d'utiliser le Diméthoate, insecticide organophosphoré utilisé pour lutter contre le moucheron Suzukii a été imposée aux producteurs. Mais en absence d'alternative efficace, certaines productions sont menacées.

Dans les collectivités d'Outre-mer, **les agriculteurs sont soumis aux règles d'utilisation phytosanitaires de la métropole**, mais elles ne sont pas adaptées aux spécificités de leurs territoires.

<sup>10</sup> Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach, *Eau : Urgence déclarée*, Rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective n° 616 (2015-2016) - 19 mai 2016

<sup>11</sup> Article L. 215-14 du Code de l'environnement

#### 1.2.4. Le risque financier

Le risque financier est lié aux **variations des taux d'intérêt et des taux de change**. Par exemple entre 2002 et 2008, le dollar américain a perdu 35% de sa valeur par rapport à l'euro. Certaines monnaies se sont alors vues appréciées par rapport au dollar, monnaie d'échange de la plupart des produits agricoles, entraînant une hausse du pouvoir d'achat et une hausse de la demande sur les marchés mondiaux.<sup>12</sup>

Le risque financier inclut également le **risque de non-paiement** et le **risque de liquidité**. On définit la liquidité comme la capacité d'une entreprise à respecter ses échéances financières dans le cadre de son activité, à générer de nouvelles sources de financement et à conserver l'équilibre entre ses ressources et ses dépenses. Les entreprises souffrant de problèmes de liquidité peuvent être confrontées à des situations de cessation de paiement.

#### 1.2.5. Les risques humains et personnels

Jeunes Agriculteurs **lutte pour une agriculture vivable**. Les risques humains et personnels sont omniprésents sur une exploitation agricole. Ils englobent **les risques professionnels et les risques pesant sur l'exploitant, sa famille et ses salariés**, par exemple le risque de surcharge de travail (mauvaise organisation, pas assez de trésoreries pour embaucher), la pénibilité (bruit, mauvaise posture, horaires importants), une mauvaise application des règles d'usage des produits, l'exposition à des produits dangereux, les risques sanitaires, l'isolement (éloignement géographique ou éloignement social), les accidents pouvant aller jusqu'au décès, etc. Le risque humain, s'il se produit, peut entraîner une perte de production en cas de non-replacement, une fragilisation de l'exploitation ou encore une désorganisation du travail. Sur le plan humain, les conséquences de ce risque peuvent être très sévères : séparation d'associés, dépression, divorce, suicide...

Il existe un certain nombre de dispositifs qui permettent de les anticiper :

- travailler sur la vivabilité de l'exploitation
- le port d'Équipements de Protection Individuelle (EPI) pour éviter le risque d'accidents graves ou de maladies à long terme.
- des visites médicales pour prévenir le risque physique et psychologique (1 visite tous les 2 ans)
- se former aux gestes des premiers secours, à la santé et sécurité au travail
- s'assurer des solutions de remplacement qui existent au cas où un accident survient sur l'exploitation afin de pallier le manque de main-d'œuvre (mettre en place des solutions pérennes (cotiser au service de remplacement local lorsqu'il existe, adhérer à un groupement d'employeurs, à une banque d'entraide...)) prendre des assurances indemnités journalières, s'assurer auprès d'un organisme d'assurance pour limiter les pertes en cas de coups durs...).
- systématiser et simplifier le document unique d'évaluation des risques afin d'identifier les risques auxquels l'exploitant est exposé afin d'y remédier et proposer un diagnostic

<sup>12</sup> Nicolas Roux, *La volatilité des marchés mondiaux des matières premières agricoles et l'évolution des prix à la consommation de l'alimentation en France – 2013* Service du soutien au réseau - Sous-direction de la communication, programmation et veille économique Bureau de la veille économique et des prix

sur l'ergonomie des bâtiments et proposer un diagnostic des normes de sécurité sur le matériel.

- s'installer sous forme sociétaire afin que les biens personnels ne soient pas englobés dans l'exploitation et de se prémunir du risque de saisissabilité avant d'engager des investissements.
- faire une déclaration d'insaisissabilité de bien personnel
- établir des réunions de travail fréquentes et suivre une formation "relationnel et fonctionnement au sein des sociétés" avec tous les associés
- établir un règlement intérieur qui stipule la notion de préavis en cas de départ d'un associé en faisant le lien avec le PAI et le RDI. Ce document comprend également les congés, etc. Ce genre de document est essentiel dans le bon fonctionnement de la société.
- veiller à se protéger juridiquement des conséquences d'éventuels évènements privés (séparation, décès).

**Concernant les risques psychologiques**, la MSA propose un accompagnement social.

Le dispositif Agridiff s'adresse aux exploitants agricoles qui rencontrent des difficultés structurelles (endettement notamment) et qui sont dans l'incapacité d'assurer leur redressement avec leurs propres ressources, afin de leur éviter toute cessation d'activité. Il regroupe des aides à l'audit, au redressement et au suivi, ouvertes aux exploitations agricoles reconnues en difficulté, mais viables. Les agriculteurs âgés de 55 ans et plus peuvent bénéficier d'un plan de redressement si leur succession est assurée afin de transmettre une exploitation viable et vivable. De même, pour faire face à l'épuisement professionnel, la MSA a été dotée en 2016 de 4 millions d'euros pour mettre en place un service de remplacement temporaire au tarif le plus bas possible.

**Sur la prévention des risques d'accident**, la caisse centrale de la MSA anime et coordonne les actions « *susceptibles de prévenir les risques liés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles* ». Elle gère un fonds de prévention alimenté par une fraction des cotisations<sup>13</sup>. **En cas d'incapacité**, il est institué, dans la circonscription de chaque caisse de MSA, une commission des rentes. Si une incapacité totale et/ou permanente est constatée, la commission évalue notamment le montant de la rente due à la victime sur la base de propositions motivées.<sup>14</sup> La rente d'invalidité reste très basse, elle peut atteindre 3600€par an maximum (invalidité de plus de 50%).

### 1.2.6. Le risque patrimonial et fiscal

Un risque patrimonial peut peser sur l'agriculteur suite à un problème avec un associé, l'arrivée de capitaux étrangers, un problème dans la succession, un décès, un divorce, le développement de l'urbanisation... Il entraîne la perte d'une partie de l'outil de travail. Dans certaines situations, le manque d'anticipation dans la transmission ou de formation dans le domaine du droit rural et juridique peut faire courir un risque au jeune qui s'installe. Enfin, le

---

<sup>13</sup> article L. 752-29 du Code rural

<sup>14</sup> Pour plus détail - Code rural article D752-22

jeune agriculteur est exposé à la disparition du foncier, au renchérissement des terres ou encore à la captation du foncier par des sociétés.

Le travail à façon développé de manière privé ou par certaines coopératives est aussi un frein à l'installation de jeunes agriculteurs et à la transmission du patrimoine.

Il existe un **risque fiscal en cas de décès ou de succession**. L'assurance décès invalidité (ADI) rembourse les emprunts suite à un décès ou une invalidité et entraîne un risque d'impôts sur le revenu, de droits de succession ou de charges sociales si le conjoint survivant poursuit l'exploitation. Pour s'en prémunir, il existe une assurance « risque fiscal ». Cette assurance prévoit, en contrepartie du paiement d'une cotisation, le versement d'un capital à un bénéficiaire désigné en cas de décès de l'assuré pour payer le supplément d'impôts et de cotisations sociales.

### 1.2.7. Le risque sociétal et médiatique

Le risque sociétal est lié à la perception de la société civile du métier ou des pratiques des agriculteurs. Il est intensifié par la **modification progressive des relations entre les ruraux et les urbains, la baisse du nombre d'actifs agricoles et la diminution de la représentation de la profession dans la société**. Par exemple, l'agrandissement des villes ne prend pas suffisamment en compte l'activité agricole, bien que des efforts soient consentis.

Le risque médiatique se manifeste par une incompréhension d'une partie de la population du monde agricole (attaques médiatiques) et par l'intensification de certains modèles de pensées et l'émergence de nouvelles modes de consommation. On a constaté par exemple que de janvier à septembre 2016, les achats de viande de boucherie ont perdu 3,6 % par rapport à 2015 suite à l'action, entre autres, de certaines ONG dans les réseaux sociaux<sup>15</sup>.

Précisons que, dans certains cas, les nouvelles habitudes de consommation ont permis de développer de nouvelles activités sur le territoire (vente à la ferme, augmentation des surfaces en agriculture biologique, etc.).

### 1.2.8. Le risque numérique

Ce risque est prégnant dans les **zones rurales mal desservies par Internet ou le réseau mobile**. L'agriculture s'est saisie ou s'est vue imposer un certain nombre d'évolutions numériques (déclarations en ligne, surveillance, pilotage, précision, Telepac, bouclage électronique...). Mais en France, 160 localités en « zone blanche » ne disposent d'aucune couverture mobile et 2200 ne sont pas couvertes en Internet mobile. En 2014, seules 56 % des parcelles recevaient la 3G et 12 % n'avaient accès à aucun réseau<sup>16</sup>. Les pouvoirs publics semblent encourager le développement des politiques publiques favorisant l'accès au numérique dans les zones rurales. Mais peu d'actions sont menées pour le développement d'une formation initiale au numérique dans les filières agricoles.

Comme pour d'autres secteurs économiques, de nombreuses données agricoles sont numériques (déclaration de cheptel, plans de fumure, comptabilité, traçabilité parcellaire...), la **sécurisation des systèmes d'information est capitale**. Dans ce cadre, la profession agricole, en lien avec les instituts techniques et le ministère de l'Agriculture, élabore un portail

---

<sup>15</sup> Source Interbev

<sup>16</sup> Les défis de l'agriculture connectée dans une société numérique, novembre 2015, Renaissance numérique.

de données agricoles afin de les mutualiser, de les valoriser et que les agriculteurs restent propriétaires de leurs données.

À l'issue d'un Conseil supérieur d'orientation (CSO) sur la gestion des risques et la transition numérique de l'agriculture le 14 mars 2017, Stéphane Le Foll a annoncé la nomination d'un Délégué ministériel en charge du numérique.

## 1.3. Diversité des stratégies d'exploitation en France

La production agricole est confrontée à de nombreux risques qui rendent complexe toute prise de décision. Cela induit, selon la personnalité et la situation de chaque exploitant, mais aussi selon son environnement (zone vulnérable / défavorisée / zone AOC/AOP / montagne...), des stratégies d'exploitation différentes pour faire face aux risques, façonnant un paysage agricole très varié.

### 1.3.1. Les systèmes de production français

Pour le syndicat JA, l'agriculture familiale est le modèle à défendre. En effet ce type d'agriculture promeut des exploitations viables, vivables et transmissibles. Nous sommes convaincus que les fermes les plus résilientes sont celles héritées du modèle familial, qui mettent les chefs d'exploitation à la fois à la tête du capital, des décisions et des pratiques. Ce sont elles les mieux à même de relever les défis nombreux qui sont posés à l'agriculture, les mieux à même d'intégrer les évolutions permanentes de nos métiers, les mieux à même de faire vivre nos territoires et les seules qui sont transmissibles. À la tête de ces exploitations, nous voulons des agriculteurs formés, polyvalents, acteurs professionnels de leurs territoires, de leurs filières et les plus nombreux possible.

### 1.3.2. Les différentes opportunités de commercialisation

Les agriculteurs français évoluent sur des marchés différents en fonction de leurs productions et de leurs opportunités. Ces marchés peuvent être complémentaires ou indépendants.

**Le marché mondial** : dans la plupart des cas, ce marché fait référence à des produits bruts de grande consommation (céréales, viande, lait...) pour lesquels des prix sont en théorie fixés en fonction de l'offre et la demande mondiales.

**Le marché intérieur** : il répond à une demande des consommateurs à l'échelle d'un pays ou d'un ensemble de pays. Par exemple, les fruits et légumes des producteurs français évoluent sur le marché français et européen.

**Le marché local** : ce mode de commercialisation valorise un système de vente court entre le producteur et le consommateur (par exemple la vente à la ferme, le système en AMAP, les marchés locaux, les points de vente collectifs, etc.). Ce marché vise à supprimer au maximum les intermédiaires entre le producteur et le consommateur.

**La commercialisation sous signe de reconnaissance** : ce marché fait référence à des produits sous signe officiel de qualité ou des produits d'origine contrôlée par exemple. Ils sont régis par des cahiers des charges qui apportent à ces produits une spécificité leur permettant d'accéder à des marchés à rendement économique supérieur.

### 1.3.3. Évolution des exploitations françaises

Depuis l'après-guerre, les exploitations françaises n'ont cessé d'évoluer et de muter, afin de s'adapter aux demandes sociétales et de permettre aux exploitants de recevoir un salaire décent en contrepartie de leur travail quotidien.

Les modes de consommation évoluant, la « ferme France » a évolué aussi. Au cours des dernières décennies, le nombre d'agriculteurs a baissé et des exploitations de plus en plus grandes se créent. **Cette stratégie d'agrandissement** peut être issue de la volonté d'obtenir des gains de productivité, un meilleur salaire, de diluer les charges ou encore de répondre à une demande. Mais elle ne garantit pas forcément une augmentation de revenu et peut rendre les exploitations difficilement transmissibles. Les accroissements des moyens de production par actif augmentent :

- les risques liés au surmenage
- l'endettement non mesuré
- la spécialisation non contrôlée
- le risque sanitaire
- la diminution des installations faute de moyens financiers et l'émergence d'investisseurs extérieurs étant en capacité d'acquérir des exploitations difficilement transmissibles.

De plus, certaines grandes exploitations, notamment dans les territoires ultramarins, ont une incidence sur les prix, entraînant un déséquilibre dans le rapport de force face aux intermédiaires.

Toutefois, pour certaines cultures pérennes très localisées, cette stratégie permet de diversifier et sécuriser l'exploitation en diluant les risques liés aux aléas.

En France, **l'exploitation individuelle** reste le schéma dominant, mais leur part se réduit légèrement depuis 2010. Parmi les moyennes et grandes exploitations, presque la moitié sont désormais sous forme collective (48%). De plus en plus d'exploitants choisissent **l'association ou la mutualisation** pour exercer leur activité. Ces stratégies sont encouragées par l'Europe (aides aux GIEE, etc.) et l'État français et prennent de plus en plus d'ampleur, que ce soit en Cuma, en coopérative, en société, etc. Mutualiser avec d'autres exploitants ou d'autres structures doit émerger d'une envie commune de collaboration. Mutualiser des ressources (matérielles, financières ou humaines) suppose la contribution de chacun des associés et induit solidarité et partage des responsabilités. La mutualisation peut être envisagée pour renforcer la qualité d'un travail, libérer du temps, faire des économies. **La mutualisation de moyens** est la plus répandue. Elle peut se traduire par la mise en commun de matériel, la constitution de groupements d'achats, la création de groupements d'employeurs pour mutualiser les ressources humaines (société, Cuma, OP, Coop...). Mais mutualiser induit de nouveaux risques tels que des problèmes relationnels au sein de l'exploitation ou du groupe notamment.

Certains exploitants ont fait le choix de baser tout ou partie de leur production sur le système de l'intégration. Nous constatons qu'à l'heure actuelle, bien qu'il ne corresponde pas au modèle de production prôné par JA, il s'avère dans certains cas bénéfique à l'installation de jeunes agriculteurs et à la pérennité de certaines filières. Ce système peut être complémentaire dans le cadre d'une activité secondaire.

Enfin, certains exploitants agricoles ont fait le choix d'entrer dans un système de **diversification ou développement d'activités**. Les agriculteurs peuvent décider de tirer un revenu supplémentaire en développant des activités lucratives réalisables avec les moyens humains, patrimoniaux, et matériels de l'exploitation. La diversification peut être **agricole, structurelle ou entrepreneuriale**.

## II. Le cadre réglementaire – une gestion des risques sous contrainte

La réflexion sur l'amélioration des instruments de gestion en agriculture doit passer par une réflexion sur le cadre réglementaire international, européen et national.

### 2.1. L'OMC

Selon l'OMC, les outils de gestion des risques agricoles relèvent du soutien interne. Les subventions sont habituellement classées en catégories désignées par des couleurs : la catégorie verte (autorisée), orange (opérer des réductions), rouge (interdit). Cependant, c'est un peu différent dans le domaine de l'agriculture. Il n'y a pas de catégorie rouge (ce qui n'empêche pas de limiter fortement un soutien interne trop important) et il existe une catégorie bleue pour les subventions liées aux programmes de limitation de la production.

**Catégorie verte<sup>17</sup>** : y entrent les mesures dont **les effets de distorsion sur les échanges sont nuls ou minimes**. Ces mesures doivent être financées par des fonds publics (on ne peut pas par exemple demander un prix plus élevé pour le consommateur) et ne pas présenter un soutien des prix sans restriction.

**Catégorie orange<sup>18</sup>** : y entrent les mesures de soutien interne **ayant des effets de distorsion sur la production et les échanges**, par exemple les mesures de soutien des prix. Ces mesures sont plafonnées (72 milliards d'euros par an en Europe) et soumises à des mesures de réduction (un soutien maximum, dit *de minimis*, est également autorisé jusqu'à 5% de la production agricole pour les pays développés et 10% pour les pays en développement.)

**Catégorie bleue<sup>19</sup>** : y entrent les mesures qui obligent les agriculteurs à limiter leur production. Pour le moment, les dépenses dans cette boîte ne sont pas limitées, mais sont soumises aux mêmes conditions que dans la boîte orange.

#### Attention, ne pas confondre :

**La règle *de minimis* à l'OMC** : un soutien minimal, *de minimis*, est autorisé dans chaque production par l'OMC

**La règle *de minimis* en Europe** : elle fait partie des règlements décidés par l'Union européenne pour encadrer le fonctionnement des aides aux entreprises.

<sup>17</sup> Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.

<sup>18</sup> Contenue dans l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC

<sup>19</sup> Contenue dans l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC paragraphe 5 article 6

## 2.2. Les accords bilatéraux

La communication de 2010 intitulée « Commerce, croissance et affaires mondiales » a fait du commerce international l'un des piliers de la nouvelle stratégie Europe 2020 et accorde une place importante aux relations économiques extérieures de l'Union.

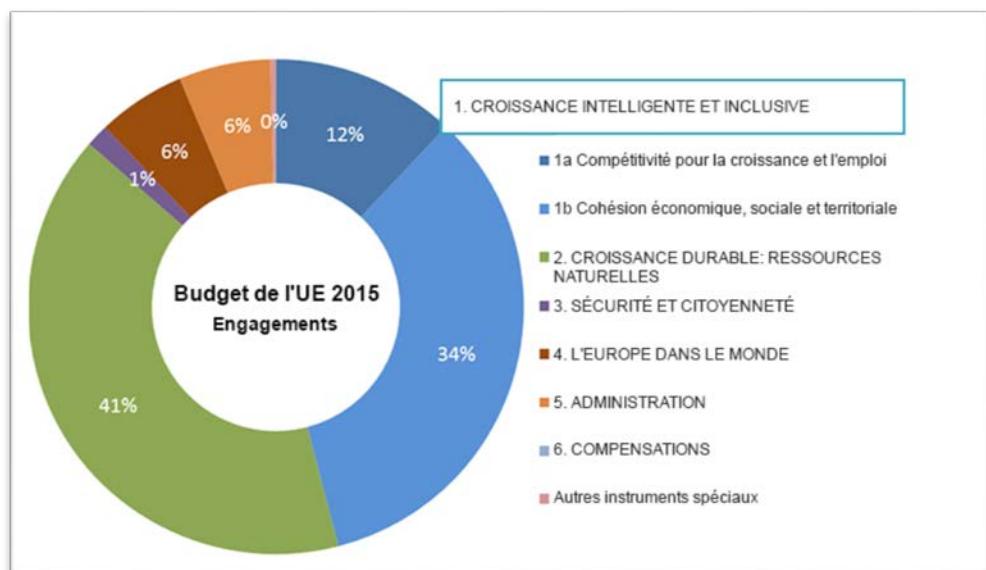
L'UE est engagée dans un certain nombre d'accords : avec la Corée du Sud (appliqué à titre provisoire depuis le 1er juillet 2011), avec le Pérou, la Colombie et les pays d'Amérique centrale depuis 2013, Ceta avec le Canada depuis 2017, l'accord de libre-échange UE-Singapour, dont les négociations se sont conclues en 2014, et l'accord de libre-échange UE-Viêt Nam, dont les négociations se sont conclues en 2015, témoignent de cette nouvelle politique.

Ces accords sont signés dans un but de libéralisation du commerce des biens (y compris l'agriculture, la pêche et la sylviculture) et des services (conduisant à terme à une élimination des barrières douanières ou non douanières).

## 2.3. La réglementation européenne

### 2.3.1. Le budget

Le budget annuel de l'UE s'élève à **145 milliards d'euros** (chiffres de 2015)<sup>20</sup>. Le budget est pluriannuel (en général 7 ans) et des montants maximums de dépenses sont fixés chaque année dans les différents domaines.



Le soutien à l'agriculture est prévu par le **programme 2. Croissances durables : ressources naturelles**. Le budget européen est gouverné par huit grandes règles :

Unité et vérité budgétaire : un document unique rassemble l'ensemble des recettes et dépenses de l'Union européenne.

Universalité : il est impossible d'affecter les recettes à des dépenses précises et les montants des recettes et des dépenses doivent apparaître dans le détail.

<sup>20</sup> Source Europa

Montants FEADER par programme en millions d'€	
Alsace	119,2
Aquitaine	595,3
Auvergne	1 202,7
Basse-Normandie	308,7
Bourgogne	539,4
Bretagne	367,7
Centre	345,9
Champagne-Ardenne	201,8
Corse	145,3
Franche-Comté	443,7
Guadeloupe	174,0
Guyane	112,0
Haute-Normandie	103,1
Ile de France	57,6
Languedoc-Roussillon	597,1
Limousin	579,1
Lorraine	329,1
Martinique	130,2
Mayotte	60,0
Midi-Pyrénées	1 307,3
Nord-Pas-de-Calais	119,8
Pays de la Loire	457,6
Picardie	137,6
Poitou-Charentes	397,5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	476,8
Réunion	385,5
Rhône-Alpes	1 059,8
Programme Gestion des risques	600,8
Programme réseau rural national	30,0
Total général	11 384,8

Annualité : le budget est voté pour un an (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre) et doit prendre en compte les programmes d'intervention prévus sur plusieurs années. En principe, les crédits non utilisés à la fin d'un exercice budgétaire sont annulés, même si cette règle peut être nuancée.

Équilibre : les prévisions de recettes doivent être égales à celles des dépenses ;

Spécialité des dépenses : les dépenses sont destinées à un but spécifique et ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins.

Bonne gestion financière : des objectifs vérifiables sont mis en œuvre selon des principes d'efficacité, d'économie et d'efficience.

Transparence : publication du budget et des budgets rectificatifs au Journal officiel de l'Union européenne dans un délai de deux mois après la date de l'arrêt du budget par le Parlement européen.

Unité de compte : l'euro est l'unité de compte pour l'ensemble des opérations concernant le budget.

### 2.3.2. La Pac

La Pac est divisée en deux piliers : **le premier pilier** regroupe les aides directes et l'organisation commune de marché (financé par l'Union européenne). **Le second pilier** est dédié aux mesures de développement rural (cofinancé par l'UE et les États membres). La gestion des risques est financée par le Feader dans le 2<sup>d</sup> pilier. Le Programme gestion des risques représente 600 millions d'euros pour la programmation 2015-2020 pour la France (cf partie grisée dans le tableau ci-contre).

### 2.3.3. Les règles applicables à la gestion des risques en Europe

**En Europe, l'octroi d'aides d'État est interdit** sauf si

- la Commission les autorise, estimant qu'elles sont **compatibles avec le marché intérieur**,
- que l'aide entre dans les **de minimis** autorisés,
- qu'elle soit inscrite dans un **régime exempté de notification, notifié** ou dans un **programme opérationnel** (par exemple dans le programme de développement rural régional (PDRR)).

Le soutien à la gestion des risques est régi par les **articles 36 à 39 du Règlement de développement rural**<sup>21</sup>. Ces quatre articles introduisent un ensemble d'outils de gestion des risques pouvant être financés via le 2<sup>d</sup> pilier et décrivent un ensemble de règles à respecter.

L'article 36 définit trois possibilités de soutien :

Les **participations financières** pour le **paiement des primes d'assurance** pour les cultures, animaux et végétaux couvrant les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales ou végétales, des infestations parasitaires ou un incident environnemental.<sup>22</sup>

Les **participations financières aux fonds de mutualisation** concernent les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds de mutualisation, les indemnités et les intérêts afférents aux emprunts commerciaux contractés par le fonds de mutualisation pour payer les indemnités aux agriculteurs. Les fonds publics ne peuvent pas servir à la constitution du capital social initial.<sup>23</sup>

**Un instrument de stabilisation des revenus** (en anglais, IST) sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation pour compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus. L'IST est une aide octroyée lorsque la baisse des revenus dépasse 30 % du revenu annuel moyen au cours des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes, et les paiements compensent moins de 70 % de la perte de revenu.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Règlement UE 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) – lien <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1305>

<sup>22</sup> Article 37 : L'aide est limitée à 65 % du coût de la police et aux pertes supérieures à 30 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur des trois années précédentes (ou une moyenne olympique sur cinq ans)

<sup>23</sup> Article 38 : aide limitée à 65% et aux pertes supérieures à 30% de la moyenne olympique

<sup>24</sup> Article 39

### 2.3.4. Les marges de manœuvre pour l'Europe dans le cadre des accords de l'OMC

Ci-dessous sont détaillées les mesures européennes notifiées à l'OMC en 2012-2013 (dernière année de notification)<sup>25</sup>

#### **Mesures européennes entrant dans la boîte verte**

89,1 % des mesures de soutien de l'agriculture européenne en 2013  
**71,1 milliards d'euros en 2012/2013**

**Aides découplées** = 32,7 milliards d'euros – ne doivent pas être liées à la production, aux prix, aux facteurs de production = paiements uniques, paiements nationaux complémentaires, aides transitoires, paiements « verts » + Outil de stabilisation des revenus (IST), aides en cas de catastrophe naturelle, protection de l'environnement, aides régionales, aides à l'ajustement des structures, programmes de services généraux, stocks publics et aide alimentaire.

#### **Mesures européennes entrant dans la boîte bleue**

3,5% des mesures en 2013  
**2,7 milliards d'euros** (non plafonné)

Prime à la vache allaitante et à la viande de bœuf, prime à l'abattage, prime à la brebis, certaines aides aux secteurs céréales, protéagineux, fruits et légumes, aides aux producteurs de banane, coton, olives, etc

#### **Mesures européennes entrant dans la boîte orange**

7,4% des mesures en 2013  
**5,97 milliards d'euros en 2012-2013** – plafonnement autorisé de **72 milliards d'euros par an.**

Soutiens spécifiques : soutiens des prix du marché, paiements directs, soutiens non spécifiques (fonds de mutualisation, etc.), aides couplées du type ABA (aide aux bovins allaitants), ABL (aide aux bovins laitiers)

Puisque certains soutiens par produits sont couverts par le *de minimis* et ne rentrent pas dans le calcul de la boîte orange, selon les calculs de l'OMC, l'Union européenne dispose d'une marge de notification dans la boîte orange de **66,41 milliards d'euros**, d'une marge *de minimis* « produits spécifiques » de 18,93 milliards d'euros et d'une marge *de minimis* « non spécifique » de 19,03 milliards d'euros par an<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Pour le détail, voir ANNEXE 2 – Classement des politiques européennes dans les boîtes OMC la dernière année de notification

<sup>26</sup> Source OMC

## 2.4. Les règles applicables en France

### 2.4.1. Le budget agricole français et la part de la gestion des risques dans la loi de finances

Le budget de l'État français est un document répertoriant les dépenses et les recettes voté chaque année par le Parlement dans une loi de finances. La loi de finances pour l'année 2017 dote **le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) de 5,12 milliards d'euros**. Les crédits européens (9 milliards d'euros), et des mesures fiscales (dotation pour aléas (DPA), régime de micro-bénéfice agricole, suramortissement 40% Cuma et Coop, etc.), viennent compléter le budget national en faveur du soutien public de l'agriculture française.<sup>27</sup> Une part de ce budget est allouée à la gestion des risques. Comme en 2016, **l'action n° 22 consacrée à la gestion des crises reste dotée du minimum : 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagements<sup>28</sup> (même si 5,5 millions d'euros en crédits de paiements seront déboursés<sup>29</sup>)**. Cette dotation finance les dispositifs Agridiff et fonds d'allègement des charges (Fac). Le budget prévu n'est pas en adéquation avec les besoins et il est à prévoir que des crédits complémentaires seront à dégager en cours d'année.

**En 2016, une part importante du financement de la gestion des risques a été transférée aux crédits européens** (financement des soutiens à la souscription d'assurances par les agriculteurs notamment).

### 2.4.2. Les institutions en charge de la gestion des risques en France

Deux outils coexistent en France pour s'occuper de la gestion des risques :

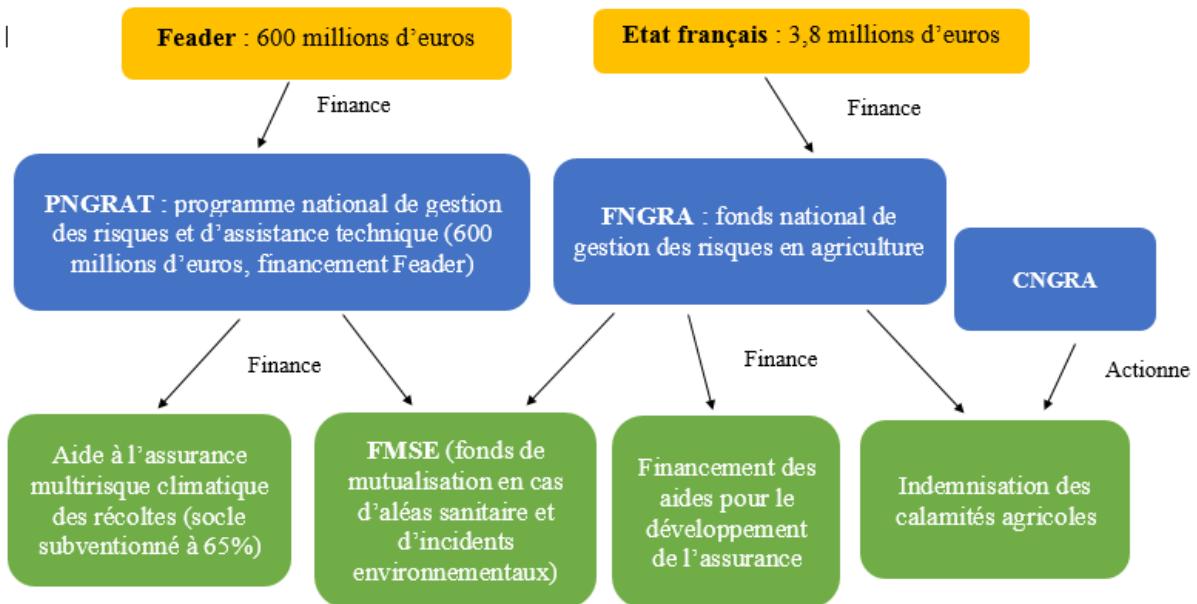
- **le Programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT)** financé par le Feader
- **le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)** financé par l'État français.

---

<sup>27</sup> Paris, le 28 septembre 2016 communiqué de Presse – ministère de l'agriculture – dossier de presse budget 2017

<sup>28</sup> **Les autorisations d'engagement** constituent "la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées". Elles sont entièrement consommées dès l'origine de la dépense, c'est-à-dire lors de la signature de l'acte juridique engageant la dépense de l'État.

<sup>29</sup> **Les crédits de paiement** représentent "la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement".



#### 2.4.2.1. Le PNGRAT

Depuis 2015, les soutiens européens à la gestion des risques sont mis en œuvre à travers le **PNGRAT<sup>30</sup>**. Il est cofinancé par l'Union européenne via le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Le budget prévu pour la période 2015-2020 est de 600 millions d'euros.

Le PNGRAT propose deux types de soutien :

- **l'aide à l'assurance multirisque climatique des récoltes** permet la prise en charge partielle (maximum 65%) de la prime ou cotisation d'assurance multirisque climatique couvrant les récoltes. Seuls les contrats respectant les critères fixés dans la réglementation européenne peuvent être soutenus
- **l'aide aux fonds de mutualisation en cas d'aléa sanitaire et d'incidents environnementaux (FMSE)**. Le Feader indemnise dans le cadre du PNGRAT les pertes de production suite à un aléa sanitaire et environnemental lorsqu'elles sont supérieures à 30 % de la production annuelle moyenne.

#### 2.4.2.2. Le FNGRA

Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) a été institué afin de participer au financement des dispositifs de gestion des aléas climatiques, sanitaires, phytosanitaires et environnementaux dans le secteur agricole. **En pratique le FNGRA n'est jamais doté dans la loi de finances initiale**. Des crédits budgétaires y sont apportés si besoin en cours d'exercice sans intervention particulière. Ce système est reconduit en 2017.

<sup>30</sup> Pour la réglementation applicable, voir articles R. 361-50 et suivants du Code rural et de la pêche maritime et les arrêtés d'application du 12 avril 2012.

L'État cherche peu à peu à se **désengager de la gestion des risques** en laissant l'**indemnisation des risques assurables aux assurances**. Les pertes de récolte en grandes cultures et en viticulture ont par exemple été sorties du bénéfice du FNGRA en 2010.<sup>31</sup>

Par ailleurs, le Gouvernement a fait le choix en 2016 de prélever 255 millions d'euros sur les réserves du FNGRA pour abonder au budget général, laissant seulement 65 millions d'euros pour faire face aux besoins d'indemnisation. Enfin, avec la baisse de la contribution de la profession de 11% à 5,5 %<sup>32</sup>, le FNGRA sera moins bien doté en 2017.

Le FNGRA se divise en trois sections :

- la 1<sup>re</sup> section correspond au **Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental** (FMSE). C'est une association à laquelle est affilié l'ensemble des agriculteurs du territoire national métropolitain qui **cotisent via leur déclaration MSA** (hors France d'Outre-mer).<sup>33</sup> Ce fonds est né d'une association FNSEA/JA agréé par arrêté du 24 septembre 2013. Il est intégralement dédié à la profession agricole. En cas de problème sanitaire ou environnemental important, il indemnise, après expertise tout agriculteur dont l'outil de production est affecté. Une aide publique rembourse au FMSE une partie des indemnités versées (jusqu'à 65%). Lorsque les pertes sont inférieures à 30 % et qu'elles font suite à un incident sanitaire, l'aide est financée sur fonds nationaux
- la 2<sup>e</sup> section contribue au **financement des aides au développement de l'assurance** contre les dommages causés aux exploitations agricoles (prise en charge partielle des primes d'assurance). L'assurance MRC en fait partie
- la 3<sup>e</sup> section assure **l'indemnisation des calamités agricoles** - actionné par le Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA). Il peut être très sollicité selon les années<sup>34</sup>.

Enfin certaines mesures de gestion des risques se sont glissées dans d'autres actions :

- **l'action n° 1** est consacrée à la prévention et gestion des risques inhérents aux productions végétales. L'enveloppe est en forte augmentation (25,7 millions d'euros, soit 12 millions consacrés à la surveillance biologique du territoire et 13,7 millions d'euros aux dépenses d'intervention<sup>35</sup> dont 11,8 millions d'euros pour les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (Fredon))
- **l'action n° 3** concerne la prévention et la gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires. Elle est dotée en 2017 de 16,4 millions d'euros contre 14,4 millions d'euros en 2016. Cette hausse s'explique par le renforcement de la lutte contre les salmonelles en élevages (+ 1,3 million d'euros), nécessaire pour mieux respecter la réglementation européenne.

<sup>31</sup> Arrêté du 29 décembre 2010 fixant la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du FNGRA

<sup>32</sup> Demandé par Jeunes Agriculteurs, ce différentiel a servi à absorber la hausse du coût des contrats d'assurance

<sup>33</sup> Source FMSE

<sup>34</sup> Attention ne pas confondre : la garantie Catastrophe naturelle joue si un arrêté interministériel paru au Journal officiel constate l'état de catastrophe naturelle. La reconnaissance du caractère de calamité agricole est quant à elle décidée par le préfet, après enquête.

<sup>35</sup> Les **dépenses d'intervention** regroupent l'ensemble des transferts aux ménages, entreprises, collectivités territoriales, associations.

### 2.4.3. Les règles régissant les assurances en France

#### 2.4.3.1. Risques obligatoirement assurables en agriculture en droit français

**Un risque est considéré comme assurable lorsqu'il est aléatoire, futur (pas de rétroactivité), licite, involontaire, réel (le bien assuré doit exister), suffisamment courant pour pouvoir calculer sa probabilité sans être quasi certain, car alors il ne pourrait être couvert qu'à un tarif prohibitif.**

Les assurances obligatoires en agriculture en droit français sont les suivantes :

- l'assurance responsabilité civile pour la conduite des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques ou semi-remorque<sup>36</sup>
- pour les exploitants et la famille participant à l'exploitation, assurance maladie obligatoire ((Amexa) + accidents du travail (Atexa)) gérée intégralement par la MSA depuis 2014.
- l'assurance multirisques agricole regroupe la plupart des garanties et couvre les dommages causés aux bâtiments, à leur contenu, aux produits, aux animaux ou aux récoltes engrangées.

#### 2.4.3.2. Assurances non obligatoires

Certains risques peuvent être garantis par des assurances optionnelles :

- garantie accidents corporels
- garantie des accidents de la vie (GAV)
- garanties complémentaires maladie-chirurgie
- formules d'assurance vie
- Les assurances récoltes autres que la multirisque agricole : par exemple les récoltes encore sur pied doivent être couvertes par une assurance spécifique (au titre de la garantie grêle et tempête, de la garantie multirisques climatiques (grêle, gel, tempête, sécheresse, inondation ou excès d'eau, etc.) ou des assurances indicielles).<sup>37</sup>
- les assurances décès invalidité (ADI)

#### 2.4.3.3. Les dommages non assurables

Les risques non assurables sont tous les risques que l'assureur n'est pas prêt à couvrir (trop fréquents ou d'intensité trop importante). Les dommages causés par des évènements « non assurables » peuvent être soit indemnisés au titre du régime de calamités agricoles soit ne bénéficier d'aucune indemnisation (c'est par exemple le cas des catastrophes climatiques dans les collectivités d'Outre-mer).

Jeunes Agriculteurs appelle à des **modifications en profondeur dans la politique de gestion des risques en Europe et en France**. Dans la troisième partie, JA présente les évolutions et innovations que la profession devra défendre pour permettre à l'agriculture française de mieux faire face aux risques qu'elle supporte.

En préalable, il convient de préciser que ce rapport s'inscrit dans une série de mesures déjà mises en avant par Jeunes Agriculteurs.

---

<sup>36</sup> L211-1 du Code des assurances

<sup>37</sup> <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F22259>

# Préalables aux propositions

## Une seule agriculture : celle des Hommes<sup>38</sup>

Jeunes Agriculteurs défend un modèle d'exploitation **viable, vivable et transmissible**. **Le modèle de « type familial »** est pour Jeunes Agriculteurs le modèle qui permet aujourd'hui et permettra demain de continuer à installer des jeunes sur des exploitations. Ce qui compte avant tout, ce sont **les femmes et les hommes qui travaillent sur ces exploitations**, qui réfléchissent à **l'avenir de leur métier et de leur territoire** avec l'idée de les transmettre. Jeunes Agriculteurs défend une agriculture aux mains des paysans, croyant au collectif, diversifiée et créatrice de valeur en adéquation avec les demandes sociétales.

Jeunes Agriculteurs demande que les politiques agricoles soient rénovées pour garantir des prix justes et sécuriser le revenu. Elles doivent **s'appuyer sur des aides contracycliques**, qui permettent une meilleure réactivité face à la volatilité des marchés, **des aides couplées à la production pour les secteurs fragiles et stratégiques**, des dispositifs en faveur des jeunes et futurs jeunes agriculteurs et des dispositifs contraignants pour faciliter l'accès au foncier agricole et assurer sa protection. Des agriculteurs nombreux, bien formés, ancrés sur les territoires seront les plus à même de répondre aux enjeux alimentaires de demain et notamment à l'accessibilité de l'alimentation.

## Une politique agricole commune rénovée pour 2020

Jeunes Agriculteurs réaffirme sa volonté de voir la construction européenne se poursuivre. Mais **la politique agricole commune, dans sa forme actuelle, atteint ses limites**. Les marchés se libéralisent, les crises se succèdent avec intensité et les outils en place ne semblent pas permettre aux agriculteurs d'y faire face.

Jeunes Agriculteurs appelle à reconstruire une **stratégie européenne commune et cohérente, avec des objectifs communs, une harmonisation et une stabilité européennes des normes sociales, fiscales et environnementales**, en commençant par celles qui concernent l'agriculture.

Jeunes Agriculteurs demande que le renouvellement des générations soit défini comme la première des priorités, à travers la mise en place d'une **politique d'installation européenne**. JA souhaite intégrer **des spécificités jeunes dans tous les dispositifs**, sans que **favoriser les jeunes ne soit considéré comme une discrimination**.

L'ensemble des dispositifs communs aux **agriculteurs devra intégrer les spécificités jeunes** : majoration des aides (top-up), prise en charge complète des dispositifs assurantiels. **Le top-up jeune doit être maintenu et renforcé**.

Jeunes Agriculteurs demande que l'Union européenne **élabore une définition de l'agriculteur actif** adaptable dans chacun des Etats membres. Elle est basée sur l'acte de production, sur des critères de revenu, de temps de travail et dont les retraités sont exclus, dans

---

<sup>38</sup> Guillaume Cognat, Jérémie Decerle, Stéphane Lecoq. *Une seule agriculture, celle des Hommes – Rapport d'Orientation Jeunes Agriculteurs*, 2014, 81 p.

l'objectif de favoriser l'accès au foncier et de **cibler les aides** sur les agriculteurs présents effectivement sur les territoires ruraux.

L'Europe doit considérer **les aides couplées comme essentielles** dans l'accompagnement des agriculteurs à construire des filières organisées et durables et non pas simplement comme un outil de maintien des productions en difficulté. Les aides couplées doivent devenir le support à la mise en place de stratégie de filières et de territoires en liants par exemple à la contractualisation, au regroupement de l'offre ou à la création de valeur ajoutée. **Les aides découplées seront amenées à disparaître.**

Enfin, Jeunes Agriculteurs souhaite **sortir les questions agricoles des négociations commerciales internationales** (traités de libre-échanges, organisation mondiale du commerce (OMC)) et créer un cadre dédié aux négociations commerciales agricoles en créant **une nouvelle Organisation mondiale de l'agriculture (OMA)**<sup>39</sup>. L'OMA aura pour objectif de faire prendre en compte au niveau international les spécificités et le caractère stratégique de l'agriculture, de traiter des vraies questions alimentaires, agricoles et de développement en définissant des principes de régulation des marchés agricoles et d'organisation des échanges agricoles au niveau international entre ensembles régionaux sur des bases crédibles et saines.<sup>40</sup>

**Les accords commerciaux**, selon JA, devraient se raisonner en termes de **complémentarité au service de la sécurité alimentaire de grands ensembles régionaux**, plutôt qu'en termes offensifs ou défensifs. La question de la sécurité alimentaire ne peut être résolue par la seule approche commerciale et pourtant, c'est cette logique qui prédomine aujourd'hui dans les négociations bilatérales en mettant en concurrence des produits qui ne respectent pas les mêmes standards et les mêmes exigences. Et c'est aussi cette logique qui aujourd'hui détruit de la valeur et favorise la baisse du nombre de paysans. **Repenser les échanges internationaux agricoles sur des bases de complémentarité entre grands ensembles régionaux**, c'est d'abord créer un environnement favorable à la création d'un nouveau système de régulation des marchés agricoles à l'échelle mondiale dans le respect des équilibres économiques, environnementaux sociaux et territoriaux. C'est favoriser le développement des échanges qui permettent aux agriculteurs de vivre du fruit de leurs produits et d'assurer de façon optimale la sécurité d'approvisionnement de leur pays. Jeunes Agriculteurs dénonce l'ensemble des accords bilatéraux tels qu'ils sont construits aujourd'hui.

## Vers un nouvel acte de coopération décisif pour nos territoires<sup>41</sup>

Jeunes Agriculteurs a fait le constat il y a quatre ans déjà que la coopération semble montrer certaines faiblesses face aux besoins des nouvelles générations d'agriculteurs.

Ainsi, Jeunes Agriculteurs réaffirme que **créer de la valeur ajoutée sur la production agricole et assurer un prix rémunérateur aux adhérents** tout en maintenant et en **développant les filières à long terme** au sein des territoires doit être et rester la motivation et le projet principal des coopératives.

<sup>39</sup> Hervé Coupeau, Gilles Amat, Samuel Maréchal, *pour un pacte alimentaire, le défi d'une agriculture durable*, 2007, 84p.

<sup>40</sup> Les propositions de JA pour la Pac post-2020, 6 décembre 2016.

<sup>41</sup> Florent Dornier, Thierry Houël, Mickaël Moulin. *Vers un nouvel acte de coopération décisif pour nos territoires - Rapport d'Orientation Jeunes Agriculteurs 2013*, 87 p.

Jeunes Agriculteurs rappelle que les coopératives doivent contribuer au soutien financier des jeunes qui s'installent et qu'il faut renforcer les outils de surveillance internes et externes. Il faut assurer une **transparence sur l'activité des filiales** (imposée normalement dans la loi Sapin II, mais toujours pas respectée), tout en exigeant un **contrôle des adhérents coopérateurs sur la création et le retour de la valeur ajoutée**.

Enfin, les jeunes agriculteurs doivent se **réapproprier leurs outils en siégeant aux conseils d'administration**. La coopération doit rester une voie incontournable pour optimiser les performances des exploitations agricoles, mais elle doit rester le prolongement des exploitations et être gouvernée par la profession.<sup>42</sup>

## Alimentons notre avenir par des filières structurées

Jeunes Agriculteurs, dans son rapport d'orientation de 2016, a affirmé ses grandes orientations en matière de gestion des risques au sein des filières<sup>43</sup>.

**La triple performance de nos exploitations agricoles, économique, sociale et environnementale**, doit être mise en avant et non plus être régie par la seule compétitivité prix. Il faut mieux différencier nos produits sur les marchés par l'indication de l'origine et de la qualité.

Les interprofessions, construites dans le but de favoriser le lien entre les différents maillons d'une filière, devraient être le lieu d'élaboration de stratégies collectives, **notamment sur le choix des marchés et la structuration de la production pour répondre à la demande**.

Le **contrat** est un outil qui peut permettre de sécuriser l'agriculteur face à la libéralisation des marchés **en sécurisant un prix et un volume** sur une **durée définie**. Ces contrats doivent permettre, de manière **transparente**, une **meilleure répartition de la valeur créée tout au long de la filière**. Ils peuvent être complémentés par d'autres dispositifs en cas de chute des cours ou de crise. **Des caisses de péréquation doivent** être mises en place au sein des coopératives afin d'assurer un premier palier d'aide au revenu.

Pour tous les produits dont la filière fait intervenir au moins un intermédiaire, c'est par une **massification de l'offre** que de **véritables stratégies de filières** pourront voir le jour. Cela nécessite de **mettre en place des structures, avec transfert de propriété, indépendante de l'aval** contrairement à certaines dérives que nous pouvons observer aujourd'hui.

## JA engagé pour la gestion des risques en agriculture

Jeunes Agriculteurs a déjà obtenu quelques **avancées importantes dans le domaine de la gestion des risques**. JA a défendu en 2014-15 l'évolution de l'assurance récolte avec trois niveaux de garantie : **le socle** (subvention maximale 65%), **les garanties complémentaires** (subventions maximales 45%), et les **garanties complémentaires non subventionnables** afin que l'assurance soit plus flexible et corresponde aux besoins particuliers de l'exploitant<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Pour aller plus loin : ANNEXE 6 - Les leviers de la coopération pour gérer les risques

<sup>43</sup> Aurélien Clavel, Florian Salmon, Vincent Touzot. *Alimentons notre avenir par des filières structurées* - Rapport d'orientation Jeunes Agriculteurs 2016, 66 p.

<sup>44</sup> Pour plus de détail, voir proposition ....

Jeunes Agriculteurs est également à l'origine avec la FNSEA de la création **du Fonds de mutualisation sanitaire et environnemental** (FMSE).

JA a poussé avec la profession la création du comité de rénovation des normes en agriculture (Corena). Il a été instauré le 23 mars 2016 par M. Rousseau, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Agriculture. Sa mission actuelle est double :

- anticiper les nouvelles normes pour éviter les distorsions de concurrence
- simplifier et mettre en cohérence les réglementations existantes.

Le Corena est composé à parité de représentants de la profession agricole (FNSEA, JA, Coordination Rurale, Confédération Paysanne, Coop de France, APCA et Acta) et de membres des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, de la Santé, du Travail et des Affaires étrangères. En parallèle de la construction de ce rapport, JA a poussé des propositions lors des groupes à haut niveau gestion des risques.

Enfin, de nombreuses études et rapports ont été rédigés récemment sur la gestion des risques (Farm Europe<sup>45</sup>, Task force<sup>46</sup>, Momagri<sup>47</sup>). Vous retrouverez leurs propositions en annexe.

---

<sup>45</sup> Cf. ANNEXE 8 : La vision de Farm Europe sur la gestion des risques

<sup>46</sup> Cf. ANNEXE 9 : le rapport de la Task Force sur les Marchés Agricoles (TFMA)

<sup>47</sup> Cf. ANNEXE 10 : Une proposition du Think-Tank Momagri pour la PAC 2020 : l'introduction des aides contracycliques

### III. Former, prévenir, gérer : notre vision du risque

Jeunes Agriculteurs veut que les institutions européennes et françaises adoptent une orientation agricole ambitieuse, visionnaire, assurant un revenu décent à tous les agriculteurs, soutenant les jeunes installés et en phase d'installation, qui soit un véritable pacte alimentaire passé entre les institutions, l'intégralité des acteurs des filières et les citoyens afin de construire l'agriculture de demain viable, vivable et transmissible.

#### 3.1. Une gouvernance européenne rénovée

##### Proposition 1 : Une orientation agricole sur 10 ans

On demande aujourd’hui à l’agriculture de **relever des défis multiples**. Elle doit répondre à une demande des consommateurs en produits de qualité en quantité, protéger l’environnement (protection des espaces naturels à forte valeur environnementale, réduction des gaz à effet de serre<sup>48</sup>, optimisation des intrants), etc. La profession agricole a besoin d’anticipation pour se développer (cycles de productions longs). Elle ne peut pas se permettre d’importantes modifications de normes en cours d’exercice.

Jeunes Agriculteurs demande de négocier une stratégie agricole **claire, applicable sur tout le territoire européen**, tenant compte de l’importance économique et stratégique de l’agriculture et des enjeux sociétaux en Europe, avec une vision à long terme et des mesures précises **tant au niveau européen que national et régional**. Au vu des cycles de production en agriculture, une stratégie agricole à tous les échelons sur une durée de 10 ans minimum est raisonnable. Un délai de préparation minimum doit aussi être respecté avant la mise en application afin que les mesures soient opérationnelles à la date prévue.

##### Les grands cadres de l’orientation agricole européenne

Selon Jeunes Agriculteurs, **l’Europe aura vocation à définir les grands cadres (eau, numérique, installation, filières, etc.)** de l’orientation agricole européenne en concertation avec tous les Etats membres. Comme évoqué dans les préalables, il est indispensable que les normes fiscales, environnementales et sociales soient harmonisées avant toute autre mesure.

Les États membres déclineront les objectifs, seront chargés de transcrire le droit européen et de veiller à l’application et l’harmonisation des normes sans surenchérir celles-ci. **L’État sera l’organe de coordination entre l’Europe, les régions/provinces/länder et la profession.**

En France, l’échelon régional aura vocation à établir, en concertation avec la profession, les grandes orientations agricoles sur 10 ans et d’y mettre les moyens. **La région ou la collectivité en charge de la compétence économique sera l’échelon de mise en cohérence des stratégies agricoles française et européenne sur le territoire.**

---

<sup>48</sup> Objectif : division par quatre des émissions en 2050 par rapport aux émissions en 1990

L'importance grandissante de la régionalisation nécessite que les régions se dotent de moyens humains et financiers et cessent les jeux politiques. Il faut éviter le manque d'anticipation et coordonner de manière efficace la stratégie de développement rural au bénéfice du territoire et des citoyens.

#### Exemple 1 : Une politique de l'eau

À titre d'exemple ; les experts s'accordent sur le fait que certains **dérèglements climatiques** vont apparaître au cours de ces prochaines décennies et des **périodes de sécheresse et/ou excès d'eau se succéderont**. Depuis les années 1970, la politique publique de l'eau s'inscrit dans un cadre européen. La Directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 vise à donner une cohérence à l'ensemble de la législation. Elle agit surtout pour la préservation de la qualité des eaux, mais pas sur le stockage de cette ressource.

Pour l'agriculture et les consommateurs, le stockage de l'eau est primordial pour assurer l'autonomie alimentaire et garantir la production de l'exploitation. Il faut dès maintenant élaborer une politique européenne de l'eau pour 10 ans sur le modèle de la DCE en Europe prenant en compte

- le **dérèglement des précipitations**, qui entraîne des excès d'eaux à certaines périodes et des manques à d'autres,

- l'**évolution des besoins** pour tous les usages (agricole, étiage, dilution, eau potable, incendie, loisir, industrie),

afin de pouvoir, dans chaque pays européen touché, stocker l'eau tombant en abondance et réguler les cours d'eau.

Jeunes Agriculteurs a établi un plan d'action :

- 2018 : état des lieux des zones à risque en Europe (en France ce sont les zones de répartition des eaux (ZRE) qui sont caractérisées par une insuffisance quantitative chronique des ressources en eau par rapport aux besoins). Cette politique sera élaborée en France communément par la profession agricole et les agences de l'eau.

- 2020 : publication du premier plan de gestion des eaux européen et du programme de mesures (créations de retenues collinaires, etc.). L'ancienneté des projets doit être prise en compte pour un traitement prioritaire, sous réserve de respecter la réglementation en vigueur et de tenir compte des techniques adaptées.

- 2022 : adoption du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) révisés par les régions sous la supervision de l'État et de la profession

- 2028 : dernière échéance pour la réalisation des objectifs

#### Exemple 2 : Une politique pour la numérisation de l'agriculture

Il est nécessaire de réfléchir à un véritable plan de soutien à la modernisation numérique des exploitations. **L'espace rural ne doit pas être mis de côté quant au développement des réseaux électriques et de télécommunications de qualité**. Par exemple, l'agriculture de précision avec pour objectifs une meilleure efficacité sans contrainte supplémentaire, la généralisation des boucles électroniques dans les élevages afin d'améliorer la traçabilité est bientôt obligatoire et nécessite que tout le territoire soit couvert. Jeunes Agriculteurs affirme

qu'il faut une vision politique à long terme afin de faire de la couverture 4G du territoire une priorité et d'anticiper l'arrivée de la 5G, sans qu'un surcoût soit demandé à l'utilisateur isolé.

De plus, les exploitations agricoles **doivent avoir les moyens de se couvrir** contre les conséquences de piratage, de pertes de données et doivent pouvoir préserver leur e-réputation. Une **sensibilisation des jeunes doit se faire au sein du dispositif à l'installation**.

Dans le cadre d'une charte à l'installation et en complément de la prévention faite dès le plus jeune âge à l'école ; les organismes assuranciels pourront proposer gracieusement aux candidats à l'installation aidée un diagnostic des risques numériques dans les exploitations agricoles et à l'ensemble des agriculteurs un stockage des données et des contrats spécifiques à l'utilisation des outils numériques. Les nouvelles technologies doivent être des outils d'aide à la décision ou de suivi des pratiques, mais ne doivent pas devenir des moyens de contrôle à l'insu des exploitants. Cette politique sera financée en partie par le budget européen hors fonds agricole. Plan d'action :

- 2018 : toutes les zones blanches doivent être couvertes au minimum en 3G
- 2020 : 4G accessible partout et développement de la 5G
- 2022 : déploiement de la fibre sur tout le territoire

#### Exemple 3 : Une politique d'installation des jeunes agriculteurs européens

Seulement 7 % des agriculteurs de l'Union européenne ont moins de 35 ans, alors qu'un tiers d'entre eux a plus de 65 ans, et la moitié plus de 50 ans<sup>49</sup>. Le secteur se doit d'être attractif auprès des jeunes. Ils ont besoin de soutiens pour s'installer sur des exploitations à travers toute l'Europe. Une politique ambitieuse d'installation des jeunes doit être menée en Europe. Chaque État membre devra décliner sa stratégie d'installation / transmission et y mettre les moyens financiers pour sécuriser et pérenniser l'installation des jeunes agriculteurs. Il faut consolider le suivi post-installation. L'agriculture est un pilier de l'économie. Elle est nécessaire pour la préservation de l'environnement ainsi que de l'alimentation ; la profession est beaucoup plus innovante quand les acteurs sont nombreux sur le territoire. Nous voulons des fermes, pas des firmes.

#### Proposition 2 : De nouveaux outils budgétaires en Europe

Pour financer les différents outils développés dans ce rapport, nous demandons **que le budget consacré à l'agriculture soit augmenté de manière significative**.

Il est également indispensable de **revoir certains instruments budgétaires en Europe**. Des changements sont à espérer dans les prochains mois dans le cadre du règlement dit «Omnibus» (révision budgétaire européenne à mi-parcours). Mais il est clair que ces éventuels assouplissements ne seront pas suffisants.

Avec un système de soutien au prix, le montant des aides publiques sera amené à fluctuer selon les années. **Il faut revoir la règle de l'annualité du budget de la Pac**. En effet, pour pallier les fluctuations des marchés, **les moyens financiers d'intervention doivent pouvoir s'ajuster dans le temps**. Il faut imaginer des **mécanismes de péréquation**

---

<sup>49</sup> Pour aller plus loin : *Manifeste des jeunes agriculteurs* - Conseil européen des jeunes agriculteurs (Ceja) 2015

**pluriannuelle et de report des économies et des dépenses** afin d'ajuster au mieux les ressources aux besoins de financement.

**Les aides découplées auront vocation à diminuer progressivement jusqu'à un paiement de base lié à l'actif, au bénéfice d'une politique de gestion des risques ambitieuse pour l'ensemble du territoire et des filières.**

**Le budget de la PAC devra être augmenté à la hauteur de nos ambitions.**

### Proposition 3 : Création d'une politique agricole et alimentaire européenne commune

À l'image du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) qui était en place jusqu'en 2014 en Europe<sup>50</sup> et du système des *food stamps* aux États-Unis<sup>51</sup>, **l'Union européenne doit organiser une politique d'aide alimentaire** ciblée sur les couches sociales en difficulté et la restauration publique (cantines scolaires, RHD publique).

Cette **aide alimentaire** permettra aux catégories les plus démunies (revenu en dessous du seuil de pauvreté) et aux restaurations publiques de s'approvisionner en produits en respectant la préférence communautaire et ayant avec un étiquetage correct. Ce fonds d'aide sera **abondé par la création d'un budget alimentaire européen dédié non fongible, une taxe sur la surproduction** développée dans la proposition 4 et en dernier recours le **stockage de produits** développé dans la proposition 4 et 5. Ce budget aura vocation à **garantir un maximum de débouchés aux produits européens, la souveraineté et la solidarité alimentaire en Europe et des objectifs environnementaux ambitieux.**

La politique agricole commune deviendra la **politique agricole et alimentaire commune** (Paac).

### Proposition 4 : Garantir des prix rémunérateurs à l'agriculteur européen afin de rendre l'installation viable et vivable

Il est indispensable de **continuer la réflexion fondamentale sur la rémunération des agriculteurs en France et en Europe.**

Dans le domaine de la gestion du risque prix et marché, comme dans tout autre risque, il est nécessaire de mettre en place un plan de prévention à l'échelle de son exploitation, en calculant son coût de production, son prix seuil en ayant une comptabilité maîtrisée et/ou établissant un plan d'entreprise approuvé par l'exploitant tout au long de la carrière. Pour ce faire, les JA de la région Centre et de la Nièvre ont développé le logiciel JA'ffine qui permet de calculer les coûts de production par atelier, de définir son seuil de commercialisation, de se comparer à d'autres exploitations et de cibler des marges de progrès.

---

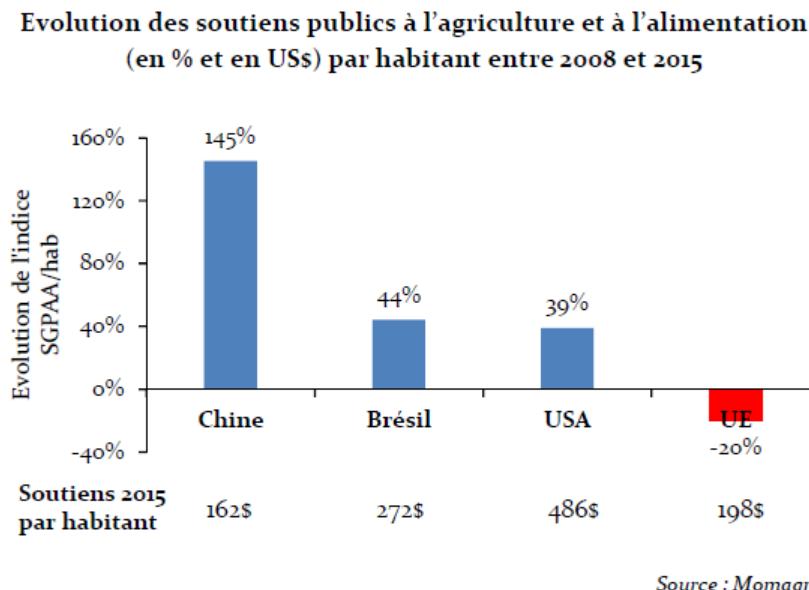
<sup>50</sup> Le PEAD distribuait les stocks d'inventus de la PAC aux plus démunis via des associations caritatives

<sup>51</sup> Cf. ANNEXE 3 - le nouveau Farm Bill américain

Il est également primordial de poursuivre le travail concernant la rémunération des producteurs et permettre la prise en compte obligatoire des coûts de production dans la fixation des prix dans l'aval des filières.

Certains pays ont déjà mis en place des systèmes de sécurisation du revenu des agriculteurs. **La politique aux États-Unis<sup>52</sup>** témoigne d'une véritable volonté politique de soutenir l'agriculture avec une vision à long terme. À la place des aides découpées, l'État a renforcé les outils de gestion des risques. Les producteurs peuvent s'engager sur cinq ans dans un **filet de sécurité contracyclique<sup>53</sup> par des prix** : l'agriculteur touche des aides si le prix de

marché de l'année passe en dessous du prix de référence fixé par la loi. Mais il a aussi le choix de s'engager pendant cinq ans dans une **garantie chiffre d'affaires financée par l'Etat fédéral**. Ce système a permis le maintien du nombre d'agriculteurs sur son territoire. De plus, l'État soutient la production locale en couplant la politique agricole à une politique alimentaire qui permet d'écouler les produits américains sur le marché intérieur.



Rapportés au nombre d'habitants, les soutiens publics aux États-Unis s'établissent à **486 USD en 2015** tandis qu'en Europe, les soutiens publics par habitant se montent à **198 USD en 2015**, en baisse de 20% par rapport à 2008.<sup>54</sup>

Le Canada a également mis en place une boîte à outils de gestion des risques efficace et une partie des aides permet de soutenir l'investissement dans les filières.<sup>55</sup>

En s'inspirant des expériences étrangères, du travail sur la mise en place d'un système contracyclique par Momagri<sup>56</sup> et sur la base des réflexions portées par Jeunes Agriculteurs depuis plusieurs années, nous proposons de mettre en place en Europe un système de sécurisation des prix.

<sup>52</sup> Annexe 3 : la politique agricole aux États-Unis

<sup>53</sup> La politique contracyclique est un type particulier de politique économique. Elle consiste à stimuler l'économie lorsque celle-ci tend à ralentir, et à la freiner lorsqu'elle s'emballe.

<sup>54</sup> Livre blanc Momagri – *Un nouveau cap stratégique pour la Pac*.

<sup>55</sup> Cf. ANNEXE 7 - Le système assurantiel canadien

<sup>56</sup> Cf. ANNEXE 10 - Une proposition du Think Tank Momagri pour gérer les risques en Europe

## Un prix d'équilibre, un seuil d'intervention et un seuil d'activation de la taxe

### Le prix d'équilibre

Jeunes Agriculteurs préconise d'instaurer **un prix d'équilibre basé sur la somme des charges, la capacité d'investissement et une rémunération** (évaluée par Jeunes Agriculteurs à **deux Smic** par actif pour la France).

- Il sera calculé par bassin de production.
- Il sera géré par un observatoire des prix européens d'après les données transmises par chaque pays.
- S'il varie en année  $n$  de plus ou moins 5% par rapport à la moyenne des trois dernières années, il sera réévalué d'office.

Pour les productions sous signe officiel de qualité, la plus-value s'additionnera à ce prix d'équilibre qui servira de référence.

Autour de ce prix d'équilibre évolueront **un « seuil d'intervention » et un « seuil d'activation de la taxe »**. Ces seuils seront fixés pour chaque filière. Les chiffres ci-dessous sont donnés à titre indicatif.

### Le seuil d'intervention

**Le seuil d'intervention** correspondra au prix au-delà duquel une exploitation ne peut plus faire face à ses charges. Jeunes Agriculteurs évalue ce seuil à une diminution de 30% du prix par rapport au prix d'équilibre.

Lorsque le prix diminuera de plus de 30%, l'Union européenne **apportera un soutien financier direct** à l'agriculteur et enclenchera simultanément un mécanisme de retrait temporaire ou définitif des denrées afin de faire remonter les prix rapidement<sup>57</sup>. L'Europe débloquera ses stocks quand elle en jugera l'opportunité. Les bénéfices tirés de cette vente reviendront au financement de l'outil.

**Un seuil d'intervention spécifique aux exploitations ayant au moins un jeune installé de moins de 40 ans sera également instauré** pendant 5 ans : l'aide se déclenchera lorsque le prix baissera de 15% par rapport au prix d'équilibre.

### Le seuil d'activation de la taxe

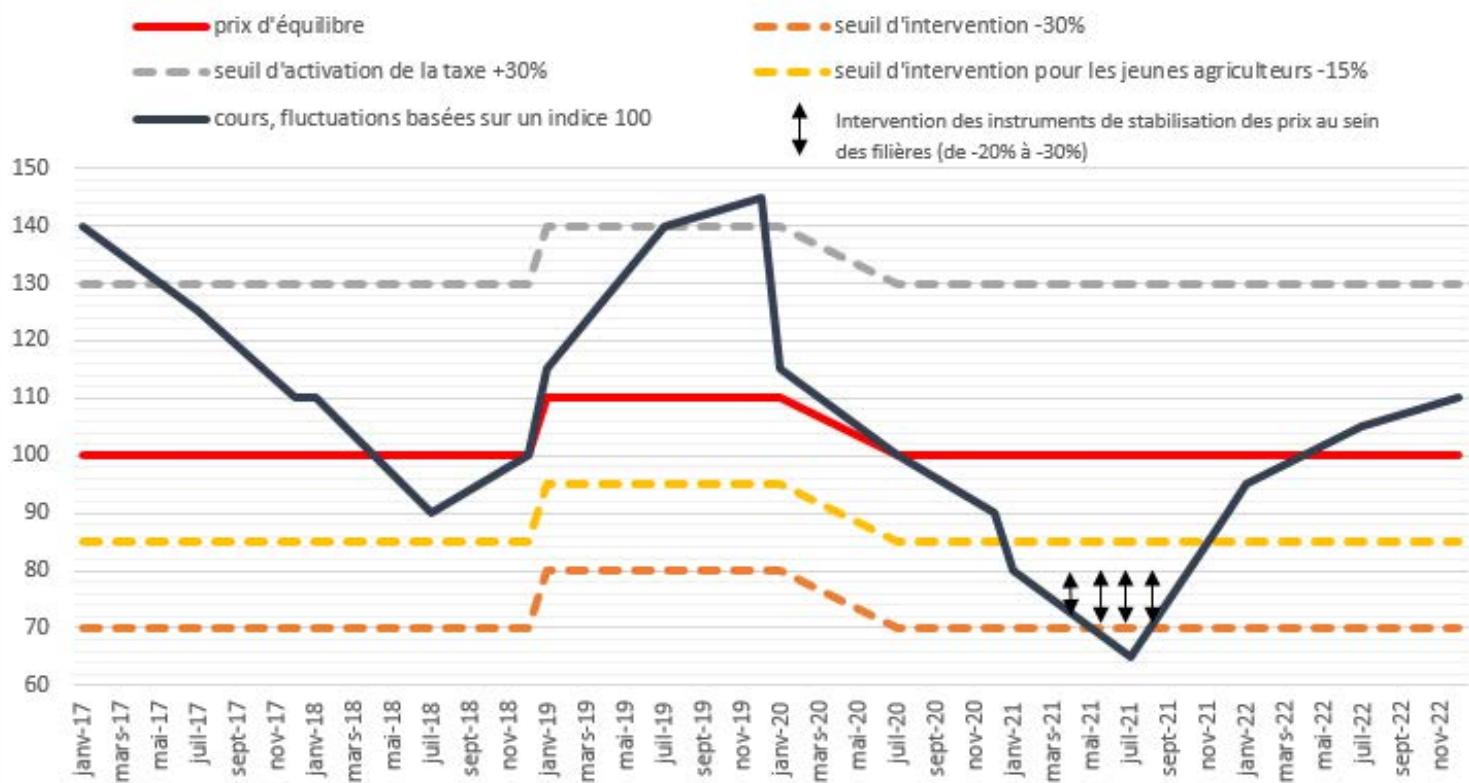
**Le seuil d'activation de la taxe** correspond pour JA à une augmentation de 30% par rapport au prix d'équilibre. Lorsque les prix atteindront ce seuil, une taxe de 1% sera appliquée avec cofinancement équivalent de l'Europe. Elle servira à financer l'aide aux jeunes agriculteurs.

---

<sup>57</sup> Tel que défini dans la proposition 5.

Le schéma ci-contre synthétise le fonctionnement du système de sécurisation des prix JA.

## Système de sécurisation des prix JA (indice 100)



### Créer une aide de base à l'actif agricole et à l'environnement

Une aide de base à l'actif agricole et à l'environnement doit être créée. **La partie environnementale sera basée sur une politique de résultat atteignable et non de moyens.** Elle sera versée sur le même modèle que les DPB actuels. L'aide à l'actif et à l'environnement pourra être **mise en réserve** si l'exploitant le souhaite sur le compte d'épargne gestion des risques (cf. proposition 12).

### Complémentarité avec un système de fonds de mutualisation par filière

L'Europe interviendra dans les périodes de fluctuations de plus de 30%.

Ce système sera complété, **pour les fluctuations comprises entre -20% et -30%**, par un système d'instrument de stabilisation des revenus tel que proposé dans le règlement européen à l'article 39. Chaque filière créera un fonds de mutualisation. En cas de baisse du revenu supérieur à 20 % du prix d'équilibre (après modification du règlement Omnibus), l'Europe viendra abonder les fonds de mutualisation pour compenser 70 % maximum de la perte de revenu au cours de l'année où le producteur devient éligible. Le Feader pourra financer 65% de cette somme, conformément au règlement européen, et le reste sera pris en charge par la filière. Une **période d'expérimentation** est nécessaire afin que toutes les filières aient accès à des fonds de mutualisation et **qu'un fonds de mutualisation interfilière soit créé. La cotisation du jeune au fonds de mutualisation sera prise en charge à 100%.**

## Compatibilité avec les règles de l'OMC

Les aides de base à l'actif et l'environnement resteront classés dans la boîte verte.

Les paiements d'intervention versés par l'Europe seront classés en boîte orange en cas de forte chute des cours, de même que les opérations de gestion des volumes et de stockage/déstockage en cas de crise durable. Mais comme nous l'avons vu dans le II, les clauses *de minimis* et le plafond de la boîte orange offrent une marge très importante à l'Europe. Le système de sécurisation des prix tel qu'imaginé par JA sera OMC compatible et entrera dans le plafonnement des 72 milliards + 5% *de minimis*.

Pour information la Pac de 2001 notifiait 39 milliards d'aides dans la boîte orange.

La hausse du budget ainsi que les économies réalisées sur le non-versement des aides découpées, la baisse des aides directes et la taxe de 1% serviront à financer l'outil.

## Proposition 5 : Gestion des volumes au niveau européen

Afin d'éviter les périodes de manque ou de surproduction de produits agricoles, de permettre d'aller chercher de la valeur ajoutée et de conserver notre place à l'exportation, il faut mettre en place un **outil de gestion des volumes au niveau européen** permettant d'ajuster l'offre à la demande. Cet outil s'articulera de la façon suivante :

- **les volumes intracommunautaires seront fixés en lien avec les interprofessions** qui adapteront les volumes aux demandes du marché européen, en s'appuyant sur les observatoires européens (Observatoire européen du marché du lait, de la viande, des céréales, etc.) et en créant pour les filières qui n'en possèdent pas encore (exemple : filière caprine), avec des indices fiables, tout en fixant une clé de répartition des volumes de productions entre les États membres.

- **en parallèle, une gestion des volumes à l'exportation** sera mise en place par des observatoires en lien avec les interprofessions, pour fixer une référence d'exportation en fonction des **opportunités rémunératrices mondiales**. Toute déviance par rapport aux limites fixées par les observatoires fera l'objet de lourdes pénalités. Ces pénalités abonderont le fonds destiné à financer la politique alimentaire européenne.

- si cette gestion des volumes ne suffit pas à éviter la surproduction, **des incitations à la réduction de volume seront mises en place**

- En dernier recours, suite à un évènement exceptionnel validé par l'observatoire européen (exemple : embargo, perte d'un contrat par une entreprise), le système de stockage géré par l'Union européenne s'activera. Ces stocks resteront au plus près des lieux de production.

Dès que le produit est autosuffisant sur le territoire européen, une surtaxe s'appliquera aux produits importés et servira à financer l'outil de stockage.

Il appartiendra à chaque filière (alimentaire et non alimentaire) de mettre en place un outil de gestion des volumes d'ici cinq ans. Cet outil nécessite que l'on applique la préférence communautaire.

## Proposition 6 : Mettre en place des contractualisations tripartites équilibrées.

La signature, pour une partie ou la totalité de sa production, de contrats tripartites négociés entre organisations de producteurs, transformateurs et distributeurs peut être une manière de gérer le risque « marché » sur son exploitation en apportant au producteur une visibilité de débouché.

Cependant, cela n'est vrai que si les contrats prévoient un ensemble d'éléments obligatoires dont :

- un volume
- une durée d'engagement
- la modalité de fixation du prix incluant des indicateurs de marché et de coûts de production
- des indicateurs relatifs à la valeur finale du produit.

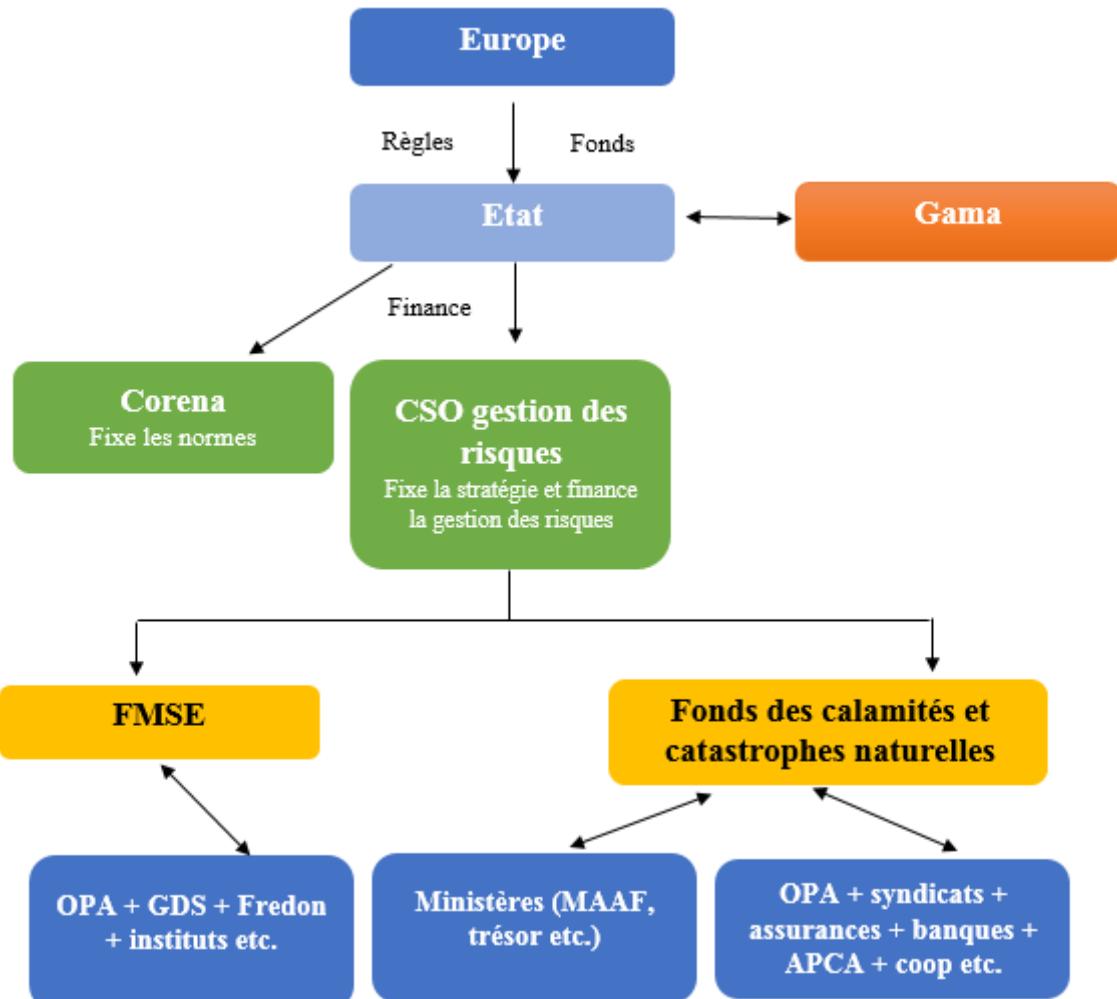
Ces contrats ne doivent pas être ni marchands ni cessibles et ne doivent en aucun cas être exclusifs. La contractualisation ne doit pas s'arrêter au seul marché intérieur, mais doit être pensé également sur les marchés export. Il s'agit de modifier, sur ce sujet, notre façon d'appréhender les choses en produisant demain pour un contrat existant qu'il soit sur le marché intérieur ou export. Les transformateurs doivent s'organiser pour aller négocier des contrats à l'export rémunérateurs afin de ne pas subir ou simplement répondre à une demande extérieure. L'export ne doit pas être un débouché de dégagement, mais un marché à valeur ajoutée.

## Proposition 7 : Des pénalités en cas de retard dans le versement des aides européennes

Les aides européennes font partie intégrante de la stratégie des agriculteurs. Elles sont intégrées au plan d'investissement et tout non-versement peut conduire à un déséquilibre dans la trésorerie d'une exploitation, à l'image des retards de paiements de la DJA dans les collectivités d'Outre-mer, pour certains agriculteurs bio ou engagés dans des mesures agroenvironnementales et climatiques (Maec).

Jeunes Agriculteurs réaffirme l'importance de recevoir les aides dues en respectant les délais, sans aucune dérogation possible et souhaite qu'un calendrier des paiements précis soit mis en place. Tout retard dans le paiement de ces aides devra être assorti de pénalités sous la forme d'avance de trésorerie (par exemple pour payer les intérêts d'un prêt court terme) et d'agios au bénéfice de l'agriculteur. Une majoration de 10% de l'aide non versée lui sera également accordée. Le déclenchement de ce mécanisme devra être automatique et ne nécessitera pas de dépôt de dossier. Ces pénalités seront prises sur des budgets d'Etat mais en aucun cas sur des budgets réservés à l'agriculture.

### 3.2. Rénover la gouvernance française de la gestion des risques



Depuis quelques années en France, les politiques agricoles sont insuffisantes et/ou mal comprises sur le terrain, ce qui entraîne un grand malaise. En effet, les gouvernements successifs et les changements de cap rapides bouleversent les exploitations agricoles françaises qui ont besoin d'une grande stabilité et d'une vision à long terme. Jeunes Agriculteurs appelle à une refonte de la gouvernance française.

## Proposition 8 : éviter, réduire et compenser les normes : faire du Corena une instance incontournable

Jeunes Agriculteurs estime que la profession agricole reste insuffisamment associée à l'élaboration des réglementations qui vont avoir un impact décisif sur leur activité, notamment pour les textes pilotés par le ministère de l'Environnement ou de la Santé.

Jeunes Agriculteurs souhaite que le **comité de rénovation des normes en agriculture** (Corena) soit désormais l'organe qui régisse toute l'application des normes. Pour répondre aux spécificités des territoires ultramarins, nous proposons d'ouvrir un comité spécifique.

Pour le moment, le Corena ne donnait aucun accord sur les normes discutées, mais avait seulement un rôle consultatif. **Jeunes Agriculteurs demande que son rôle soit renforcé et que toute norme ayant un impact sur l'agriculture soit validée par le Corena avant sa mise en application.** Toute tentative de passage en force ou de création de nouvelles normes sans consultation de la profession doit être rendue caduque.

JA estime que les demandes sociétales sont de plus en plus importantes et que l'agriculture devra s'y adapter.

## Proposition 9 : Gama, la coopérative d'assurance

En Italie, Le Condifesa est l'association des agriculteurs assurés<sup>58</sup>. Jeunes Agriculteurs propose la mise en place d'un système similaire en France : **le groupement pour une assurance mutualiste agricole (Gama).** Cette association s'avérera utile pour équilibrer les forces entre agriculteurs et assurances. **Le Gama aura un rôle de négociant, il émettra des appels d'offres et aura un rôle de conseil et d'audit auprès des exploitants.**

**De plus, le Gama s'assurera que l'offre assurantielle de tous les risques soit effectivement disponible sur l'ensemble du territoire, Outre-mer compris.**

Mise en place et fonctionnement :

- le Gama négociera plusieurs contrats d'assurance « cadres » avec l'Etat qui seront ensuite proposés aux assureurs chargés de les vendre,
- elle négociera ensuite des contrats spécifiques par filière,
- les adhérents choisiront le contrat le mieux adapté à leur exploitation.

Avantages :

Le GAMA permettra :

- un conseil indépendant en matière de gestion des risques adapté aux besoins de chaque exploitant et de chaque exploitation
- d'introduire de nouvelles polices d'assurance mieux adaptées
- un rééquilibrage dans le rapport de force
- de réduire les coûts d'assurance
- une meilleure collaboration avec les pouvoirs publics.
- pour le jeune agriculteur de bénéficier d'un accompagnement post-installation afin d'avoir un regard extérieur sur ses pratiques

---

<sup>58</sup> Cf. ANNEXE 4 - la gestion des risques en Italie.

À terme, il pourra conduire à une distribution plus efficace des subventions et à un contrôle transparent de la gestion et des fonds dédiés.

Le Gama sera à but non lucratif. Un pourcentage sur les contrats souscrits sera prélevé pour en assurer le fonctionnement.

## Proposition 10 : Le Conseil supérieur d'orientation sur la gestion des risques (CSO GdR), nouvelle instance centrale de la gestion des risques en France

**Le CSO GdR** aura vocation à **remplacer l'ensemble des outils de la gestion des risques** dans le but d'établir une **stratégie coordonnée et cohérente** avec la profession. Les fonds provenant de l'Europe et de l'État seront orientés en fonction des besoins de chaque secteur. Le FMSE, le fonds des calamités et catastrophes agricoles françaises (CCAF), et tous les fonds de mutualisation créés pour intervenir dans la gestion des risques environnementaux et sanitaires, recevront ces financements.

### Rénover le fonds de calamité

Jeunes Agriculteurs croit à l'importance du CCAF. Il doit être **sans limites de budget et doit pouvoir être abondé sans plafond et sans ponction de l'État**. Le rôle des calamités agricoles est de faire face aux catastrophes dites naturelles. Il aura probablement vocation à être utilisé plus fréquemment au vu du changement climatique et des études qui y font référence<sup>59</sup>. Les besoins supplémentaires devront être pris en charge par les collectivités et l'État.

**Le terme de catastrophe naturelle** comprendra les tremblements de terre, les avalanches, les glissements de terrain, les inondations, les cyclones, les ouragans, les éruptions volcaniques et les incendies d'origine naturelle. **Les mauvaises conditions climatiques extrêmes entreront également dans la définition de la catastrophe**. Elles comprendront le gel, l'excès d'eau, les tempêtes, la sécheresse et la grêle. **En cas de catastrophe, l'indemnisation pourra atteindre jusqu'à 100 % du dommage global si la baisse de la production est de l'ordre de 50% et de 80% si la baisse se situe entre 30% et 50%**.

Il faut supprimer le taux de spécialisation. En effet, les exploitations qui font en sorte de multiplier les ateliers pour limiter les coups durs en cas de catastrophe climatique sont pénalisées par le taux de spécialisation du dispositif des calamités.

La reconnaissance est soumise à arrêté préfectoral avec appui des DDT, des chambres d'agriculture et du Gama. En cas de reconnaissance de catastrophe naturelle et afin de limiter les dépenses, JA préconise que les préfets puissent (et cela nécessitera de faire évoluer la réglementation européenne) donner la possibilité aux agriculteurs de récolter toute parcelle pouvant combler leurs besoins (jachère ou bande tampon par exemple).

---

<sup>59</sup> GIEC, 2014 : Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

Fusionner FMSE, GDS et Fredon pour une meilleure reconnaissance sur le terrain

Jeunes Agriculteurs veut donner plus de cohérence à l'action de l'Etat pour gérer les risques sanitaires et environnementaux. **Le FMSE** aura toujours vocation à s'occuper des gros coups durs, mais avec plus de fonds de l'État. Il est essentiel que la profession pilote le FMSE avec des cofinancements public-privé.

Jeunes Agriculteurs préconise une véritable **approche globale de la politique sanitaire animale et végétale**. Les GDS et les Fredon sont reconnus organismes à vocation sanitaire (OVS). Plutôt que de les coordonner au sein d'une nouvelle instance, le FMSE sera la tête de réseau et les OVS les bras armés, experts sur le terrain.

Le FMSE élaborera les schémas régionaux de maîtrise sanitaires et environnementaux dont la mise en œuvre sera confiée aux OVS. Cela permettra à terme de **renforcer le haut niveau de qualité et de sécurité sanitaire des exploitations françaises et une affectation raisonnée des ressources** vers des actions et des programmes prioritaires.

Jeunes Agriculteurs a par exemple relevé la nécessité de s'attaquer à certaines maladies qui pourraient déjà être éradiquées telle que la BVD, en imposant des dépistages systématiques pris en charge financièrement par le GDS et des sanctions pour ceux qui ne respecteront pas la règle (sur l'attribution de l'aide à l'actif et à l'environnement par exemple).

Jeunes Agriculteurs demande la mise en place d'un **plan de régulation des maladies véhiculées par la faune sauvage** par la systématisation d'analyses sanitaires sur le gibier prélevé, afin de détecter les foyers de maladie et de prévenir les zones à risque. **Les élevages domestiques** seront soumis aux mêmes règles d'abattage systématique en cas d'épidémie. Pour cela il est obligatoire que ces derniers déclarent leurs animaux en mairie (en lien avec le GDS) afin de mieux les surveiller.

Les réseaux de surveillance via les OVS doivent être renforcés et informer les agriculteurs de façon régulière. La surveillance réalisée par les instituts techniques, les vétérinaires, les chasseurs et les agriculteurs devra être remontée via une plate-forme en ligne, accessible par tous les opérateurs afin d'éviter toute propagation de maladies, d'agents pathogènes ou d'organismes nuisibles.

Un contrôle sanitaire draconien doit être imposé par l'État français, mais aussi par l'Europe et systématiquement réalisé pour les marchandises importées, y compris le gibier, aux frais de l'importateur. Il faut s'efforcer d'écourter au maximum le délai entre la découverte de la maladie et l'enclenchement des démarches pour un maximum d'efficacité.

## Financement des structures

JA préconise que la **cotisation de base commune à tous les agriculteurs passe de 20 euros à 50 euros par exploitant**. **Les jeunes agriculteurs seront exonérés de la hausse de cette cotisation pendant les 10 premières années d'installation**. Ensuite, chaque filière déterminera son seuil de cotisation supplémentaire en lien avec le volume de production ou au chiffre d'affaires.

Les fédérations départementales de chasse et/ou les ACCA devront cotiser à l'OVS en fonction de l'importance de la chasse dans le département. Une surcotisation sera appliquée aux chasses commerciales, car la faune sauvage est vectrice de maladies (brucellose,

tuberculose du sanglier, etc.). La cotisation pourra être réduite en cas de bonne gestion du risque sanitaire.

Enfin, tous les **particuliers détenteurs des animaux et des végétaux** concernés par les mesures **devront également verser une cotisation de base aux OVS**.

Ces cotisations seront centralisées par les OVS.

#### Le cas des prédateurs et ravageurs

Une liste des prédateurs, ravageurs et nuisibles doit être créée en collaboration avec la profession, les sociétés de chasse et la préfecture. Cette liste servira de base pour mettre en place des quotas de prélèvement où les sociétés de chasse et piégeurs auront une place primordiale. Si ces quotas ne sont pas respectés, des pénalités seront appliquées. Le statut de nuisible doit être défini par territoire naturel.

JA considère que le risque induit par les ravageurs, les nuisibles et les prédateurs n'est pas assurable. **Son coût direct (destructions) et indirect (moyens de protections mis en œuvre)** ne doit pas être supporté par les agriculteurs, mais bien par l'État, les fédérations de chasse et les ACCA, via des budgets extérieurs à l'agriculture. Ces budgets seront orientés vers la régulation ou l'éradication des populations et mises en place avec consultation des associations concernées. La gestion de ce risque viendra d'une **volonté politique et d'une prise de conscience citoyenne**. Cette problématique doit être réglée avant 2020.

### Proposition 11 : La recherche et développement en France

Le ministère en charge de l'agriculture contribue au financement du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) via un compte d'affectation spécial «développement agricole et rural» (Casdar)<sup>60</sup>, alimenté par la taxe sur les exploitations agricoles. La Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) et la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) sont chargées de l'orientation et de la gestion du compte.<sup>61</sup>

Le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt assure un rôle d'orientation des instituts et centres techniques agricoles et agroalimentaires dans le domaine de la recherche et du développement agricole.<sup>62</sup>

Jeunes Agriculteurs regrette que la recherche et développement soit cantonnée à une action franco-française. Certains domaines (la maladie sur les fruits et légumes par exemple) doivent faire l'objet **d'une recherche appliquée concertée au niveau européen entre les différents pays touchés**.

---

<sup>60</sup> Crée par la loi de finances pour 2006

<sup>61</sup> La DGER est chargée du programme 776 « recherche appliquée et innovation en agriculture » = ce qui concerne les instituts techniques agricoles ainsi que les appels à projets.

La DGPE a en charge le programme 775 « développement et transfert en agriculture » qui concerne l'action des Chambres d'agriculture, de Coop de France et des autres organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR = Services de Remplacement, Coop de France, Gaec et sociétés, etc).

<sup>62</sup> Bases juridiques : Code rural Livre III titre II articles L820-1 à 3 : les missions du développement agricole, Code rural article R822-1 : programmation et financement du développement agricole, Arrêté du 19 octobre 2006 : élaboration et évaluation du programme national de développement agricole et rural, Arrêté du 5 février 2009 : modifiant l'arrêté du 19 octobre 2006

Il faut également développer la **recherche d'outils pour améliorer la commercialisation** des produits, comme la démarche Agridistrib, travail de réflexion et d'échange avec l'ensemble des acteurs du monde agricole qui doit aboutir à la création d'une plate-forme permettant de visualiser l'offre des producteurs locaux et la demande des distributeurs.

Enfin la France **doit se lancer et/ou renforcer la recherche génétique et biotechnologique** pour gérer le stress hydrique, la résistance à certaines maladies, l'effet d'hétérosis, etc. Le rapport *Agriculture – innovation 2025*<sup>63</sup> commandé par le ministère de l'Agriculture insiste sur le rôle que peut jouer le levier génétique et les biotechnologies (sélection génomique végétale et animale, maîtrise des nouvelles biotechnologies, etc.) dans l'agro-écologie. Ce domaine fait l'objet d'une forte concurrence internationale. La France a pris du retard dans l'expérimentation et la diffusion même si le niveau de recherche français est internationalement reconnu. Pour cela, la France doit mettre en place un programme d'accompagnement économique pour mieux connaître le fond génétique des espèces cultivées en France. Il doit aussi y avoir un accompagnement économique pour les agriculteurs qui souhaitent participer à un programme de recherche et/ou utiliser ces nouvelles biotechnologies (ex : crédit impôt recherche).

La recherche fondamentale et appliquée doit apporter des éléments de réponse aux agriculteurs par rapport aux nouvelles demandes sociétales (phytothérapie, agroforesterie, nouvelles énergies, vie du sol, multi-espèces, etc.).

La dégradation ainsi que la destruction de recherches et d'expérimentations doivent être sévèrement punies et le préjudice moral et économique doit être indemnisé.

## Proposition 12 : Rénover la fiscalité agricole en France

Jeunes Agriculteurs fait le constat qu'il faut rénover la fiscalité française. Cette réforme fera l'objet d'une étude approfondie ultérieurement, mais quelques préconisations sont néanmoins développées dans ce rapport.

Il faut remettre de la cohérence entre l'impôt sur les sociétés et le bénéfice agricole. Le but n'est pas de ne pas payer d'impôt, mais de mieux payer l'impôt.

### Créer un compte épargne gestion des risques

Jeunes Agriculteurs souligne que l'une des manières les plus efficaces de gérer les risques est de **créer une épargne de précaution à débloquer en cas de coup dur**, même si cela nécessite d'avoir une trésorerie suffisante. Des outils fiscaux existent en France pour faciliter la constitution de cette épargne. C'est notamment le cas de la DPA<sup>64</sup>.

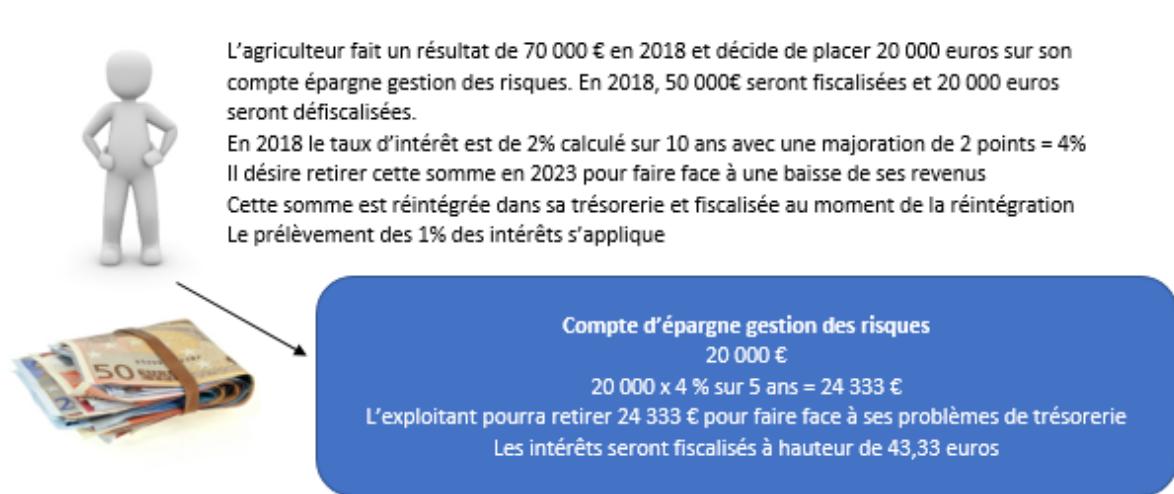
La DPA reste peu utilisée et mal comprise des exploitants. De plus les jeunes agriculteurs, lors de leurs premières années d'installation, ne peuvent pas toujours constituer une épargne de précaution. En revanche, il est nécessaire d'avoir les outils pour la mettre en place. Jeunes Agriculteurs préconise de créer un compte épargne gestion des risques (CGR) afin de remplacer le système de DPA.

<sup>63</sup> Jean-Marc Bournigal, François Houllier, Philippe Lecouvey et Pierre Pringuet, *30 projets pour une agriculture compétitive & respectueuse de l'environnement*, octobre 2015

<sup>64</sup> Cf. ANNEXE 5 – Le système DPA

Le CGR fonctionnera sur le modèle du plan épargne logement (PEL) qui a prouvé son efficacité dans le domaine de l'immobilier. L'agriculteur placera, lorsqu'il le peut, une somme d'argent sur un compte rémunéré à un taux défini annuellement avec comme base le taux à 10 ans majoré de deux points. **L'argent placé sur ce compte pourra être utilisé pour des investissements de prévention des risques et recevoir une prime d'État** (ou des avantages fiscaux) **si l'investissement est déclaré d'utilité publique** (création d'emploi, maintien d'activité en zone de déprise agricole...). Afin de rendre le dispositif attractif, les sommes placées seront déduites du résultat et réintégrées sans pénalité l'année de retrait.

Un actif agricole pourra épargner au **maximum 30 000€ par an** sur son CGR, pour un **plafond total de 150 000€**, sans délai, sans condition et sans plafond de réintégration. Les intérêts ne seront fiscalisés qu'à hauteur de 1% pour financer les retraites agricoles.



Afin de **faciliter la transmission des exploitations agricoles et à l'image de la DPTI** **prônée par JA**, les sommes épargnées sur le CGR, cinq ans avant la retraite du cédant, seront défiscalisées lors du retrait de l'épargne. Les sommes retirées avec un plafond de 10 000 euros par an seront non imposables, à la condition qu'un ou plusieurs jeunes actifs agricoles (application de la transparence) étant passés par le dispositif à l'installation, reprenne l'exploitation à la suite du cédant. Si le jeune ne s'installe pas, une imposition rétroactive sera appliquée.

Ce compte CGR pourra servir à rembourser les comptes associés dans les 5 dernières années afin de **faciliter l'installation d'un jeune**. Nous proposons qu'une partie de la DJA puisse être mise en réserve les cinq premières années d'installation. Une attention toute particulière sera apportée aux dispositifs DPA ouverts afin de faciliter leurs transferts sans préjudice dans le dispositif CGR.

Le cédant pourra, d'un commun accord, mettre à disposition du jeune les fonds se trouvant sur le CGR. Le jeune s'engagera à restituer ces fonds sur une durée déterminée entre les deux parties à un taux de 0%, sous la forme d'une reconnaissance de dette.

## Le Compte de production en réserve (CPER)

**Afin de répondre au problème de manque de production** comme le fourrage ou les céréales subi suite à un aléa, nous proposons la création d'un compte de production en réserve (CPER) de manière transitoire, comme il se fait dans une partie de la filière viticole pour la production de vins non millésimés, le temps de revoir en profondeur la fiscalité agricole. Les volumes seront sur année glissante et les stocks seront tournants (les stocks physiques bougent, mais les volumes restent). En fonction des types de productions, les limites seront fixées par l'interprofession.

### 3.3. À l'échelle de l'exploitation

#### Proposition 13 : rénover le dispositif du coefficient multiplicateur en temps de crise

Dans son Rapport d'orientation de 2016, Jeunes Agriculteurs rappelait son attachement au dispositif « coefficient multiplicateur en temps de crise », afin de rendre solidaire l'ensemble des partenaires d'une filière lorsque celle-ci est en difficulté.

Ce dispositif permet en effet de limiter en pourcentage la marge que peut réaliser chaque intermédiaire d'une filière quand les cours à la production s'effondrent sans répercussion à la consommation. Cet outil n'existant pour l'instant que sur la filière fruits et légumes frais, Jeunes Agriculteurs proposait aussi qu'un système similaire soit proposé à toutes les filières, et étudié dans le cadre des interprofessions.

Dans sa définition réglementaire, le dispositif peut encore s'améliorer. La définition de la crise est en effet liée uniquement à la comparaison du cours du jour avec la moyenne des cours des 5 années précédentes (à l'exclusion des deux valeurs la plus haute et la plus basse). Ce système est pernicieux, car des prix en baisse chaque année, et/ou des crises successives, ne font qu'abaisser le niveau de référence. Or pendant ce temps les coûts de production eux augmentent.

Plutôt que de s'en tenir aux références de prix de vente pour définir une crise, Jeunes Agriculteurs demande que le prix d'équilibre soit pris en compte.

#### Proposition 14 : Améliorer la reconnaissance des investissements dans la gestion des risques

Des producteurs peuvent mettre en place des solutions afin de prévenir le risque en fonction de leur mode de production, des cultures ou des cheptels qu'ils possèdent, de la région dans laquelle ils se trouvent, etc.

Jeunes Agriculteurs veut améliorer **la reconnaissance des exploitants qui mettent en place ces outils de prévention des risques** en améliorant leur subventionnement, en abaissant les cotisations d'assurance ou en réduisant les engagements normatifs.

Par exemple, pour le maraîchage dans les territoires ultramarins, il faut accompagner les producteurs dans la mise en place de serres mieux adaptées aux risques cycloniques.

Lorsqu'un agriculteur prendra, par exemple, le risque de changer son système de production par une moins grande dépendance aux intrants ou une réduction des antibiotiques ;

qu'il respectera un cahier des charges qui correspond aux règles de la conditionnalité des aides Pac ; alors l'État, en se basant sur l'organisme certificateur, devra s'engager en retour à lui accorder obligatoirement, sans contrôle, la conditionnalité aux aides ou l'éligibilité sans dépôt de dossier aux différents programmes régionaux ou nationaux d'aide à l'agriculture tout au long de sa carrière, permettant de ne pas multiplier les contrôles.

**Le stockage de l'eau est également un outil de prévention des risques à part entière.**

Une aide au financement du stockage de l'eau et au développement des systèmes vertueux (réserve, goutte à goutte...) sera nécessaire, l'aide accordée via le Feader actuellement étant nettement insuffisante. Les jeunes agriculteurs doivent, dans le cadre de leurs premières années d'installation (dix ans), être prioritaires dans l'octroi des soutiens et obtenir une majoration de ces aides, y compris lorsque le stockage de l'eau est mutualisé avec plusieurs exploitants agricoles d'un même bassin versant. Au même titre que l'irrigation, le drainage du sol est une pratique qui vise à améliorer l'usage des sols. Elle doit aussi faire l'objet d'un soutien.

JA attend de l'État français un soutien administratif et politique quant à ce type de projets. Pour ce faire, nous demandons une simplification dans la construction, le dépôt et la validation des dossiers.

### **Financement**

Pour permettre au plus grand nombre d'agriculteurs d'avoir accès à ce type d'aide, le financement de ces mesures sera assuré par la profession, les agences de l'eau et l'Union européenne. Prenons en exemple la filière arboricole. Des solutions comme les filets anti-grêle, filet anti-pluie ou encore le canon à poudre d'argent sont des solutions qui pérennissent la production de l'agriculteur et plus largement, l'acheminement des produits pour le transformateur et le distributeur.

**La participation des collectivités, de l'État et de l'Europe** sera légitime, ces mesures permettant également le maintien d'une activité créatrice de valeur ajoutée, de main-d'œuvre et de meilleure gestion des ressources naturelles (eaux des nappes phréatiques) sur le territoire.

### **Proposition 15 : Un nouveau profil de formation pour les exploitations de demain**

Il existe **un panel très large de formations adaptées aux bassins de production et aux systèmes d'exploitation**. Le panel s'étend des formations gestes et postures, santé et sécurité au travail, conduite d'engins agricoles, enjeux et outils de gestion des risques ou gestion du risque de prix et usage des marchés à terme. Cette offre reste encore largement mal connue des agriculteurs et peu y portent un intérêt. Il faut développer un plan de communication autour de la formation.

La **formation initiale est fondamentale** pour le jeune qui s'installe. Au moins un module de formation à la gestion des risques doit être systématisé dans toutes les formations initiales. Tout ajout de contenus dans les référentiels de formation doit s'accompagner d'une redéfinition des priorités dans les contenus.

Lors du **dispositif à l'installation et dans le cadre du PPP**, un module obligatoire sur la gestion des risques doit être mis en place.

Le jeune, une fois installé, doit suivre au moins 2 fois pendant 5 ans un module de gestion des risques complémentaire et/ou un audit avec l'aide d'un conseiller du GAMA.

La **formation Gestion des Risques Agricoles** élaborée en 2010 par JA, la FNSEA, l'APCA, Coop de France et Groupama en partenariat avec l'Essec **doit être relancée**. Il faut **développer une offre de formation plus complète** en gestion – management des salariés, les formations à la fiscalité et dans le droit (donation / contrat de mariage...).

Jeunes Agriculteurs conseille de réaliser au moins une fois dans sa carrière la formation santé et sécurité au travail (SST) et qu'une formation sur la compatibilité entre associés soit réalisée au moment de l'association. Pour inciter les jeunes à se former, une baisse de la cotisation d'assurance lui sera proposée.

## Proposition 16 : Gérer le risque humain et personnel

La prévention est la première étape afin de prévenir les risques humains et personnels.

- Jeunes Agriculteurs incite fortement les jeunes à adhérer au service de remplacement et souscrire une **assurance pour se faire remplacer**. Cette incitation se fera sous la forme d'une bonification de la DJA. Le SR doit être présent sur tout le territoire et disposer de salariés formés et mobiles (par exemple, la filière porc en Normandie manque de salariés formés).
- Il est nécessaire de **réformer le système des indemnités journalières MSA qui sont insuffisantes pour faire face aux coûts occasionnés par une incapacité**. Il est également nécessaire de ne pas les comptabiliser dans le revenu fiscal.
- Il faut instaurer deux régimes d'indemnisation en cas de maladie :

*Pour les maladies courtes* (type grippe), une indemnisation sera versée dès le premier jour d'absence pendant quatre jours.

*Pour les maladies longues*, un délai de carence de 3 jours pourra être mis en place.

JA demande que les caisses de MSA puissent former les salariés d'OPA qui interviennent sur les exploitations pour qu'ils sachent détecter tout signe de détresse sociale.

## Proposition 17 : Gérer le risque sociétal et médiatique

Les médias **donnent parfois une vision partielle de la réalité du métier**. Dans leur grande majorité, les agriculteurs ont des pratiques vertueuses sur leurs exploitations et les exploitants ont la passion et la fierté de leur métier. Jeunes Agriculteurs a su développer des outils de communication comme les visites d'exploitations, les salons, les rencontres avec des professionnels ou les campagnes de communication. Mais l'impact et la résonance de ces manifestations restent mitigés. Il faut mettre en avant **l'évolution des pratiques agricoles** et l'impact positif du métier sur l'environnement et le bien-être animal. L'enjeu est d'importance. Il permettra de développer et maintenir un lien entre le monde agricole et le reste de la société.

Jeunes Agriculteurs incite son réseau à exercer son droit de réponse, comme inscrit dans le code de déontologie du journalisme.

**Les interprofessions sont les fondations d'une bonne communication** sur le métier d'agriculteur. Elles doivent avoir un **rôle d'anticipation des attentes du consommateur** et doivent pouvoir mettre des outils de communication à disposition des échelons locaux afin de faciliter les échanges avec le grand public.

### 3.4. Rénover le système assurantiel privé

Il est nécessaire de bien redéfinir ce que doit être une assurance : l'assurance consiste à gérer des risques et à indemniser les assurés en cas de sinistre. Ce n'est en aucun cas un outil de lissage qui relève plutôt de la gestion économique et fiscale de l'entreprise agricole.

Chez Jeunes Agriculteurs, nous croyons au collectif. C'est pourquoi nous préconisons que les contrats d'assurance soient mutualisés avec un maximum d'assurés afin de répartir le risque et pérenniser le fonctionnement du système assurantiel sur tout le territoire. Il est important de faire des simulations sur l'ensemble de ses cultures afin de souscrire la meilleure couverture.

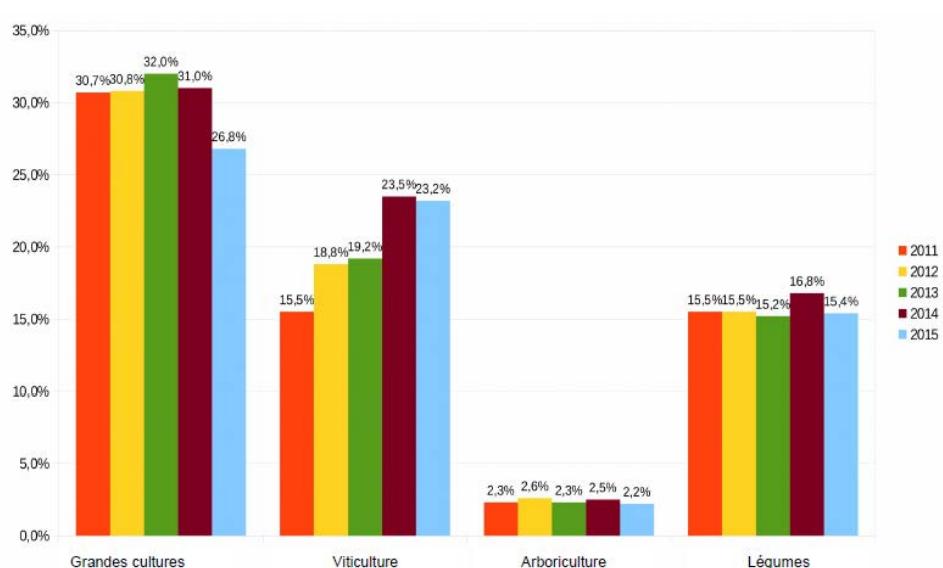
#### Proposition 18 : L'assurance récolte

Le contrat multirisque climatique récolte propose aujourd'hui plusieurs niveaux de garanties :

- **un premier niveau (contrat socle)** couvre les coûts engagés pour produire la culture sinistrée. Il permet ainsi à l'agriculteur de poursuivre son activité et de relancer un cycle de production après avoir subi des pertes de rendements dues à un événement climatique. Ce premier niveau bénéficie d'une subvention publique au taux maximum de 65% ;
- **un second niveau de couverture** permet d'être garanti sur la base du chiffre d'affaires. Ce second niveau bénéficie d'une subvention publique, à un taux inférieur à celui du premier niveau ;
- **un troisième niveau** permet aux exploitants agricoles de souscrire des garanties complémentaires (réduction ou rachat de franchise, frais supplémentaires de récolte, frais de resemis...). Ce troisième niveau de garantie n'est pas subventionnable.

Le schéma ci-dessous synthétise le taux de diffusion de l'assurance récolte de 2012 à 2015<sup>65</sup>.

#### Taux de diffusion de 2012 à 2015



<sup>65</sup> Tiré de - Développement de l'assurance récolte Bilan 2015 CNGRA du 15 juin 2016

Jeunes Agriculteurs a identifié les limites du contrat socle présenté ci-dessus :

- les seuils de déclenchement et le taux de franchise (30 %) sont trop élevés
- la référence de rendement à la moyenne des cinq dernières années est inadaptée
- la perte de qualité des produits récoltés n'est pas prise en compte
- le délai de versement de la subvention est trop long
- les enveloppes d'aides allouées sont régulièrement inférieures aux besoins
- le contrat socle bénéficie d'une trop faible couverture.
- les fonds publics ne peuvent pas abonder
- le capital assurable maximum à l'hectare n'est pas adapté sur certaines cultures
- dans les territoires ultramarins, l'absence totale d'offre de contrat assurantiel implique l'absence d'indemnisation des aléas climatiques
- le coût de l'assurance est exorbitant dans certains secteurs (maraîchage, arboriculture...)

En préalable, JA réaffirme que l'assurance récolte n'a pas vocation à s'activer tous les ans, mais bien en cas d'aléas (baisse supérieure à 20% de la production). Elle nécessite une analyse fine des besoins de l'exploitant (un conseiller Gama pourra assister l'exploitant dans ses démarches) et demandera des besoins en financement important et pérenne dans le temps. Jeunes Agriculteurs propose de revoir l'outil assurance récolte.

#### Indemnisé sur la base du rendement moyen historique

Jeunes Agriculteurs souhaite un **changement dans le calcul de la moyenne olympique** : il faudra prendre en compte la moyenne olympique sur **10 ans** (avec exclusion des deux valeurs remarquables : la meilleure et la moins bonne) ou à l'échelle d'un **cycle de rotation** (complété par un rachat de rendement ou de production) qui sera calculé sur la base **d'indicateurs par région** établis en relation avec les instituts techniques, les chambres d'agriculture et les coopératives. Par ailleurs, les calculs pour les rendements moyens départementaux seront segmentés pour une même culture, selon qu'elle soit sèche ou irriguée. L'agriculteur pourra atténuer les années d'aléas et remonter sa moyenne olympique en prenant comme référence celle des instituts techniques.

#### Faire évoluer les seuils de déclenchement

Jeunes Agriculteurs propose aussi de faire **évoluer le taux de franchise subventionné**. Actuellement, 80% des contrats sont souscrits sur la base d'une franchise à **20%** alors que le taux de franchise subventionné est à 30%. Sans augmentation de la cotisation, Jeunes Agriculteurs souhaite faire **évoluer ce taux à 20%**. Ce changement impliquera nécessairement une augmentation du financement qui pourrait passer de 600 millions d'euros à environ 1,2 milliard d'euros. Un palier à 30% devra être conservé pour ceux qui ne souhaitent s'assurer que contre les gros aléas. Le non-semis et le re-semis devront être intégrés à cette assurance. Il faut trouver un outil permettant, en plus de la baisse du taux, de pouvoir intégrer les cultures non commerciales.

**Le financement** devra être assuré par les gouvernements européens et français via le renforcement de volet gestion des risques de la Pac.

## Les avantages jeunes agriculteurs

Jeunes Agriculteurs insiste sur l'importance de mettre en place une **prise en charge dégressive de l'assurance pour le jeunes** (1ère année subventionnée à 100%, 2de année à 85%, de la 3e à 5e année : 75% et de la 5e à la 10e : 70%) qui sera financé par la Pac. Au vu des risques encourus par le jeune agriculteur, JA demande que **tout moyen de prévention qui garantit la production du jeune soit** fortement incité (assurance aléa climatique, assurance fourrage par exemple). La souscription à ces assurances servira de caution au jeune auprès des banques lors de la contractualisation d'un prêt.

Les jeunes agriculteurs ayant investi dans un système limitant l'impact des aléas climatiques (irrigation, filets anti-grêle, diversification des assolements...) doivent pouvoir bénéficier d'un avantage financier sur la cotisation d'assurance en gardant les mêmes niveaux de garanties.

## Proposition 19 : Créer une assurance fourrage

À raison d'un coût net moyen de 10 €/ha de prairie, l'éleveur peut couvrir sa production de fourrage de l'année par rapport à son historique de production. L'indemnisation en cas de perte doit permettre l'achat d'aliments de substitution. L'indice de production fourragère (IPF) est enregistré par satellite.

Jeunes Agriculteurs fait le constat que l'assurance prairie ne fonctionne pas et propose de la remplacer par une assurance fourrage. Cette assurance fourrage pourrait s'articuler en deux niveaux : un premier qui couvrirait la perte de quantité et un deuxième pour la perte de qualité du fourrage. L'assurance couvrira les pertes de qualité et/ou de quantité.

L'assurance sur la quantité de fourrage sera subventionnée à hauteur de 65% par la Pac. La quantité devra être évaluée grâce à la capacité de production de l'exploitation.

La réalisation d'un bilan fourrager couplé à l'utilisation des satellites et/ou de drones et la facture d'achat pourra prouver le manque de fourrage.

Le deuxième niveau d'assurance, sur la qualité, ne sera subventionnable qu'à 45%, car plus aléatoire. Une grille de qualité sera présentée par l'assureur à l'agriculteur avec des montants associés à chaque niveau. L'agriculteur choisira son niveau de qualité assurable et le taux de perte qui représentera la franchise.

La qualité sera définie à partir de la moyenne des résultats d'analyse fourrage sur les dix dernières années (via le contrôle laitier par exemple) pour établir un indice de déclenchement. La capacité fourragère sera propre à chaque exploitation.

## Proposition 20 : Une base météo plus précise pour l'assurance indicelle

Des courtiers relayés par des assureurs ou des réassureurs proposent des assurances basées sur des indices climatiques (pour les secteurs de la construction, de l'énergie et du tourisme plus particulièrement, mais des contrats se développent également pour l'agriculture). Au départ, l'agriculteur évalue son risque sur une période donnée et définit un indice seuil. Par exemple, une température. **Il faut définir le seuil à partir duquel la perte commence à être vraiment problématique.** Selon l'ampleur du risque à couvrir, les primes sont comprises entre

3 et 20% du capital assuré. Le coût de l'assurance reflète l'historique et la probabilité que le risque se produise. Cet outil semble adapté pour couvrir un risque bien précis (par exemple, le surcoût occasionné par les passages de fongicides en cas de mildiou sur la pomme de terre). Jeunes Agriculteurs pense que le système **doit être amélioré en disposant d'une base de données météo plus précise** sur des plus petits secteurs. Le GAMA pourra négocier auprès des constructeurs de balises certifiées pour les mettre à disposition des agriculteurs actifs. Il sera également possible de les mutualiser.

Ces stations seront certifiées afin de permettre leur utilisation dans le cadre de la multirisque climatique (réseau mileos, stations connectées et stations Météo-France par exemple). Le but est d'économiser des frais de fonctionnements pour permettre une diminution du coût d'assurance, subventionnable par la PAC au même titre que le contrat socle.<sup>66</sup>

### 3.5. Les spécificités des collectivités Outre-mer

#### Proposition 21 : créer un fonds de calamité agricole spécifique à l'agriculture en Outre-mer

L'agriculture d'Outre-mer a disparu des calamités agricoles depuis 2016. Le ministère a justifié cette suppression par le fait que ce fonds n'a jamais pu être effectivement appliqué à l'Outre-mer depuis sa création.

C'est le **fonds de secours** Outre-mer qui intervient systématiquement en cas de reconnaissance de « calamités », mais **il n'est pas spécifique à l'agriculture**. Il est en effet commun aux particuliers et aux entreprises. Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'Outre-mer (Poseidom, équivalent du 1<sup>er</sup> pilier de la Pac pour les territoires ultramarins) possède des mesures en cas de sinistres, mais elles ne sont pas suffisantes pour indemniser les pertes dues à des catastrophes naturelles.

Il faut créer un fonds de calamité spécifique à l'agriculture ultramarine dans le fonds de secours sur le modèle du fonds de calamité hexagonal. **Les filières y contribueront** afin de **constituer une réserve**. En contrepartie, l'État participera également à l'effort de financement. Cela permettra une indemnisation plus rapide des agriculteurs et mieux adaptée aux besoins spécifiques du terrain. La déclaration sera faite par les chambres d'agriculture ultramarines en concertation avec les pouvoirs locaux.

#### Proposition 22 : des améliorations à apporter sur le volet sanitaire et environnemental

Jusque-là, le FMSE ne s'applique pas dans les territoires ultramarins. Cela nécessite des modifications d'ordre réglementaire. Un audit du CGAAER a été mené pour une extension à l'Outre-mer et la création de sections spécifiques aux territoires ultramarins :

<sup>66</sup> Groupama a lancé le 15 octobre une **nouvelle offre d'assurance chiffre d'affaires**, « objectif stabilité », testée en 2017, « *dans certains départements* » pour « *les productions de colza, blé tendre et maïs grains* ». Cette assurance a pour ambition de protéger le chiffre d'affaires de l'agriculteur (les rendements et les prix). Le chiffre d'affaires à la récolte (rendement réalisé x prix du marché à la récolte) est comparé au chiffre d'affaires garanti dès le semis (rendement historique x prix du marché à terme à la souscription + franchise). Nous n'avons pas encore le recul pour établir un bilan de cette assurance.

- ***Section animale*** : à priori les maladies animales sont sensiblement les mêmes qu'en métropole, exception faite de la leucose bovine qui ne fait l'objet d'aucun plan d'éradication, les territoires ultramarins pourront être rattachés à la section nationale
- ***Section végétale*** : les productions étant extrêmement différentes entre la métropole et les territoires ultramarins, une section à part entière devra voir le jour.

**L'ensemble de ces sections devra être mis en place dans les plus brefs délais**

### 3.6. Un outil de gestion des risques pour tous

Proposition 23 : un plan de gestion des risques pour pérenniser l'installation.

L'ensemble des propositions exposées ci-dessus a pour but d'apporter une boîte à outils la plus complète possible. JA pense, pour que l'ensemble des outils soit pérenne dans le temps, qu'il est nécessaire qu'un plus grand nombre s'engage dans la démarche de gestion des risques.

Nous proposons que les jeunes agriculteurs installés depuis moins de cinq ans soient fortement incités à souscrire un outil de gestion des risques en lien avec le maintien d'une production ou d'un revenu suffisant et qu'un plan de gestion des risques gratuit, réalisé par le GAMA, soit obligatoire pour tout projet d'installation.

# Conclusion

Faisant le constat d'une multiplication des facteurs de risques sur les exploitations, Jeunes Agriculteurs observe que la gestion des risques en agriculture est au cœur des réflexions stratégiques en Europe, en France et au sein des différentes filières. Jeunes Agriculteurs apporte dans ce rapport ses conclusions sur le sujet.

La perception et la gestion sont propres à chaque exploitant. À ce titre, Jeunes Agriculteurs estime que la première étape indispensable est de **définir les différents risques présents sur une exploitation** et d'étudier le **contexte règlementaire dans lequel ils s'intègrent** afin que chaque agriculteur puisse identifier les risques auxquels il peut être confronté.

**La principale gestion des risques est préventive.** Selon les filières et les régions, des outils techniques peuvent être mis en place sur une exploitation. La **formation** est également un outil indispensable de prévention : elle permet d'acquérir les outils pour anticiper et gérer les risques. Il faut également **mutualiser la recherche** au niveau européen et **améliorer la gestion sanitaire des exploitations**. Jeunes Agriculteurs propose de mettre en place une **stratégie agricole ambitieuse sur 10 ans** avec des objectifs clairs et partagés afin de prévenir les risques et de disposer des moyens réglementaires suffisants pour les gérer.

**Jeunes Agriculteurs rénove l'offre d'outils de gestion des risques en s'appuyant sur l'Europe et les filières.**

L'UE viendra, par un **mécanisme de gestion de volume**, un **système de stockage** et un **soutien aux prix**, sécuriser le revenu des agriculteurs. Ces soutiens seront fléchés vers les actifs agricoles. En complément, les filières viendront consolider ce revenu via des instruments de stabilisation.

L'UE doit se doter **d'une politique alimentaire ambitieuse** afin de fournir aux plus démunis des produits européens de qualité en quantité suffisante.

**Une nouvelle institution, le GAMA**, sera mise en place pour élaborer, en lien avec l'État et les assureurs, un **plan national de gestion des risques**. Il aura des missions **d'audit et de conseil** auprès des agriculteurs. L'agriculteur disposera enfin d'une boîte à outils complémentaire : des outils assurantiels rénovés et des mécanismes d'épargne de précaution plus souples.

À travers ce rapport, nous nous attachons à faire de la gestion des risques **la fondation de l'agriculture de demain**.

Nous voulons des orientations européennes fortes qui **favorisent des exploitations de type familial et une politique alimentaire solidaire**.

Nous voulons un État responsable et ambitieux capable de faire de l'agriculture un **pilier fondamental de notre économie**.

Nous voulons une **profession agricole et des filières engagées**, capables de prendre des décisions fortes pour notre métier

Nous voulons **une agriculture française viable, vivable et transmissible et ainsi conforter le renouvellement des générations en agriculture**.

## **Liste des annexes**

ANNEXE 1 : création et évolution de la Pac en Europe

ANNEXE 2 : classement des politiques européennes dans les boîtes OMC la dernière année de notification (2013)

ANNEXE 3 : le nouveau Farm Bill américain

ANNEXE 4 : la gestion des risques en Italie

ANNEXE 5 : le système DPA

ANNEXE 6 : la coopération et ses leviers pour gérer les risques

ANNEXE 7 : le système assurantiel canadien

ANNEXE 8 : la gestion des risques selon Farm Europe

ANNEXE 9 : point sur les propositions de la Task Force en matière de gestion des risques

ANNEXE 10 : une proposition du think tank Momagri pour gérer les risques en Europe

ANNEXE 11 : les grands cadres de l'orientation agricole européenne

## ANNEXE 1 : Création et évolution de la Pac en Europe

Après la Seconde Guerre mondiale, les prix mondiaux des céréales sont élevés, les pénuries se succèdent et les producteurs sont confrontés à une forte volatilité des prix due aux aléas climatiques et à de faibles capacités de production.

**La Pac voit le jour en 1962** dans le but de protéger les agriculteurs européens **avec deux instruments fondamentaux :**

- **des prix garantis** (fixés à un prix supérieur aux prix mondiaux)
- **des restitutions aux exportations** ayant pour objectif d'accroître la productivité agricole, de stabiliser les marchés et de proposer des prix raisonnables aux consommateurs.

La quantité que le producteur ne parvient pas à vendre est rachetée par la Communauté à ce prix, pour être ensuite stockée puis revendue plus tard sur le marché intérieur, exportée ou détruite. Parallèlement, les produits importés sont taxés afin de ne pas concurrencer les produits européens.

Dans les années 1960 et 1970, la production dépasse la consommation et la gestion de ces excédents coûte cher. Les subventions aux exportations sont perçues en dehors de la communauté comme une concurrence déloyale et ayant ont pour effet de déprimer les prix mondiaux.

**Afin de juguler la surproduction, l'Europe met en place des quotas laitiers en 1984.** Par la suite, les oléagineux et les céréales sont soumis à des "quantités maximales garanties" au-delà desquelles le soutien est réduit.

**La réforme de 1992** poursuit l'objectif de résorber durablement la surproduction et les dépenses de la Pac en contrepartie de la baisse des prix garantis, les producteurs reçoivent des aides directes sous forme de primes à l'hectare ou à l'animal). Une partie de leur exploitation doit être mise en jachère obligatoire. La protection douanière et les subventions à l'export sont réduites.

**"L'Agenda 2000"** poursuit la réduction des prix d'intervention compensés partiellement par des aides directes et introduit l'objectif de développement rural (aujourd'hui 2<sup>e</sup> pilier de la Pac).

**En 2003, le "découplage" des aides** aux producteurs est mis en place. La majeure partie de ces aides est accordée à la surface de l'exploitation ou du nombre de têtes de bétail et l'agriculteur doit respecter un certain nombre de critères environnementaux et de bien-être des animaux.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Source – site Toute l'Europe

## ANNEXE 2 : Classement des politiques européennes dans les boîtes OMC la dernière année de notification (2013)

### **Mesures européennes entrant dans la boîte verte**

89,1 % des mesures de soutien de l'agriculture européenne en 2013

71,1 milliards d'euros en 2012/2013

**Aides découplées** = 32,7 milliards – ne doit pas être lié à la production, aux prix, facteurs de production = paiements uniques, paiements nationaux complémentaires, aides transitoires, paiements « verts ».

**Outil de stabilisation des revenus** (IST)

**Aides en cas de catastrophe naturelle** -soumis à reconnaissance officielle + critères stricts (assurance récolte, fonds de stabilisation des revenus)

**Protection de l'environnement** : compensation due aux surcoûts ou perte de revenu, MAE, production bio, natura 2000

**Aide régionale** : ICHN, RUP, etc.

**Aides à l'ajustement des structures**

**Programmes de services généraux, stocks publics et aide alimentaire**

### **Mesures européennes entrant dans la boîte bleue**

Non soumis à plafonnement, 3,5% des mesures en 2013

2,7 milliards d'euros

**Prime à la vache allaitante et à la viande de bœuf**

**Prime à l'abattage**

**Prime à la brebis**

**Certaines aides au secteur céréaliens, protéagineux, fruits et légumes**

**Aides aux producteurs de banane, coton, olives, etc.**

### **Mesures européennes entrant dans la boîte orange**

7,4% des mesures en 2013

5,97 milliards d'euros en 2012-2013

plafonds *de minimis* = 5% en Europe – variable et pour l'UE à 28, le plafonnement est à 72 milliards d'€ par an. Indépendant de la valeur de production (fixé en 95)

**Soutiens spécifiques** : soutiens des prix du marché, paiements directs

**Soutiens non spécifiques** (fonds de mutualisation, etc.)

**Aides couplées du type ABA, ABL** (aide aux bovins allaitants)

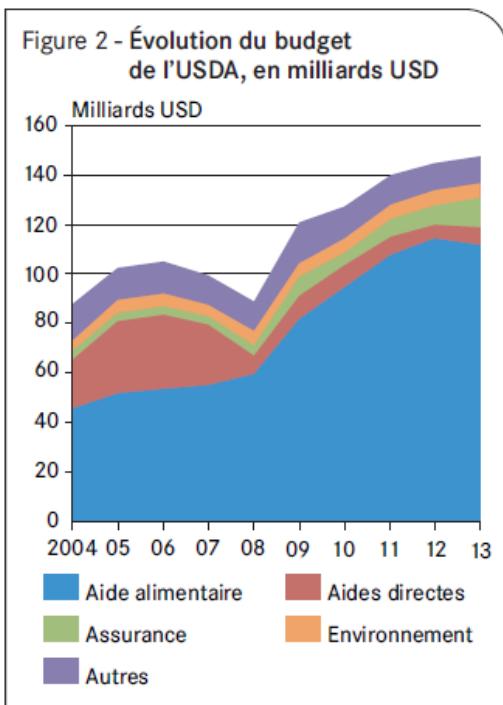
## ANNEXE 3 : Le nouveau Farm Bill américain<sup>68</sup>

### Quelques chiffres clefs :

324 811 000 d'habitants

2,2 millions d'exploitations

371 millions d'hectares de surface agricole utile (169 hectares par ferme en moyenne).



Source : USDA

contracyclique couplé aux prix et à la production, complétés par des mesures de contrôle de la production (aide à la jachère, stockage public, etc.).

En 1996, un système de paiements directs découplés de la production est proposé, mais en 1998, des aides sont introduites pour compenser la chute importante des prix.

Un panel d'assurances subventionnées par l'État fédéral se développe en parallèle dans les 1990.

### Le Farm Bill

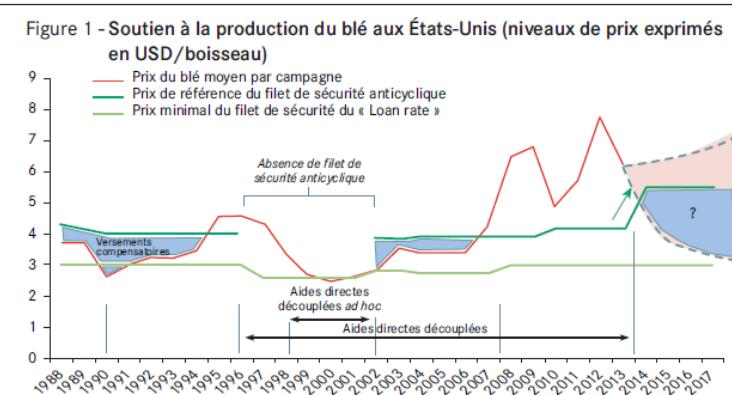
Le Farm Bill est la loi d'orientation agricole aux États-Unis. Cette loi ne concerne pas seulement l'agriculture, mais également la politique de l'alimentation<sup>69</sup>. Cette politique bénéficie donc d'un large soutien de la population.

### Un peu d'histoire :

Dès 1933, les États-Unis ont engagé une politique agricole forte qui associe soutien des prix et régulation de l'offre.

À partir de 1960, des paiements directs sont introduits avec un filet de sécurité garantissant un prix minimum (*loan rates* en anglais) et un filet instaurant des aides qui complètent la différence entre les prix du marché et un prix de référence (*target price* en anglais)<sup>70</sup>.

Jusqu'en 1996, l'agriculture bénéficie d'un soutien



Clé de lecture : sur la période 2002-2014, l'aide anticyclique compense la différence entre le prix de référence et l'effective price, qui est la somme du prix de marché moyen annuel (ou le loan rate si celui-ci est supérieur) et du taux de paiement direct<sup>71</sup>. À partir de 2015, avec la fin des aides découplées, le taux de paiement direct disparaît. Le prix de blé moyen par campagne ici utilisé est le prix moyen pondéré payé aux producteurs par campagne, le weighted average farm price (<http://www.ers.usda.gov/data-products/wheat-data.aspx#25171>)

Source : auteurs, sur la base des textes de loi et des données de l'USDA

<sup>68</sup> Données et schémas issus de la publication *Le nouveau farm bill américain : un renforcement des assurances agricoles subventionnées et des filets de sécurité anticycliques*, Alexis Grandjean et Frédéric Courleux, Centre d'étude et de prospective n°74 – octobre 2014

<sup>69</sup> Sur les 489 milliards d'euros de dépenses prévues pour la période 2014-2018, 80 % sont destinés aux programmes d'aide alimentaire dont bénéficient 48 millions de personnes (14 % de la population) pour 2 à 3 % de la valeur de la production agricole totale.

En 2002, les *targets prices* sont réintroduits. En parallèle, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire augmente<sup>71</sup>.

**Les dépenses de l'USDA ne sont pas plafonnées :** 60 % du Farm Bill est orienté vers des mécanismes d'assurance et 1 % pour des aides directes aux agriculteurs (contre 1 % du budget de la Pac concentré sur des mécanismes d'assurance et 60 % sur des paiements directs aux agriculteurs)<sup>72</sup>

### **Zoom sur : deux programmes d'aides directes contracycliques pour les grandes cultures**

À la place des aides découpées, l'État a renforcé les outils de gestion des risques. Deux choix s'offrent aux agriculteurs :

- s'engager sur cinq ans dans un filet de sécurité par des prix : l'agriculteur touche des aides si le prix de marché de l'année passe en dessous du prix de référence fixé par la loi<sup>73</sup> (cf. schéma page précédente) = *price loss coverage program (PLC)* en anglais.
- ou s'engager pendant cinq ans dans une garantie fédérale sur le partie du chiffre d'affaire = *agriculture risk coverage program (ARC)* en anglais, sous deux formes :
  - *l'ARC County* est sélectionné par productions et protège entre 76 et 86% des références des Comtés (moyenne olympique sur cinq ans)
  - *l'ARC individuel* qui s'étend sur toute l'exploitation et qui prend en compte le chiffre d'affaires individuel de l'agriculteur.

Un filet de sécurité minimum est conservé pour tous (excepté le coton). Le plafond annuel maximum d'aide par agriculteur est de 250 000\$. Pour faire son choix entre les deux programmes, l'agriculteur peut faire ses calculs grâce à des outils informatiques financés par l'USDA.

**Le renforcement des assurances subventionnées :** En général aux États-Unis, les subventions aux primes d'assurances sont de 60 %, conditionnées à de bonnes pratiques environnementales. **Les jeunes agriculteurs ont droit à des réductions avantageuses.**

- Les assurances classiques, subventionnées, couvrent 75 % de la récolte ou du chiffre d'affaires
- D'autres assurances, plus chères, complètent l'offre et permettent d'assurer la presque totalité de la récolte ou du chiffre d'affaires.
- Ceux qui choisissent de s'assurer au PLC peuvent souscrire à la *Supplemental Insurance Coverage Option (SCO)* afin d'assurer une part de leur chiffre d'affaires ou de leur récolte en plus de leur police d'assurance individuelle.

Les *Risk Management Agencies (RMA)*, agences du ministère de l'Agriculture (*USDA, US department of agriculture*) ont un rôle important de gestion et d'encadrement des assureurs. Elles contrôlent et approuvent le développement de nouveaux contrats d'assurance et le calcul des primes, s'occupent du subventionnement et ont un rôle de réassureur auprès des compagnies d'assurance.

---

<sup>71</sup> L'aide alimentaire représente 70 milliards de dollars annuels sur 95 milliards de dépenses totales,

<sup>72</sup> Cf rapport Farm Europe *How to tackle price and income volatility for farmers? An overview of international agricultural policies and instruments*

<sup>73</sup> Les prix de référence font en 2014 l'objet de rehaussements : 164 à 217 USD par tonne pour le blé (+ 32 %), 104 à 146 pour le maïs (+ 40 %), 104 à 195 pour l'orge (+ 87,5 %).

## ANNEXE 4 : La gestion des risques en Italie

### **Zoom sur la mise en place de l'instrument de stabilisation des revenus en Italie**

La réforme de la Pac en 2014 a rendu possible la création d'aides aux couvertures de protection contre les risques de marché au moyen d'un instrument de stabilisation des revenus (ISR). Jusqu'à présent seules l'Italie, la Hongrie et une province d'Espagne utilisent ces outils. Les règles sont aujourd'hui assez strictes sur ces outils et en partie responsables du manque d'attractivité : les outils ne couvrent que les pertes à 30 %, les franchises sont élevées (30 %) et les fonds publics ne peuvent pour l'instant pas participer au capital initial des fonds de mutualisation.

Ces fonds de mutualisations sont développés sous la forme de contrats collectifs gérés par des Condifesa à l'échelle régionale.

### **Zoom sur le système des Condifesa**

En Italie les Condifesa sont des associations d'agriculteurs assurés : utile pour équilibrer la force entre agriculteurs et assurances.

Le Condifesa négocie plusieurs contrats d'assurance et les adhérents peuvent choisir parmi ces contrats celui qu'ils préfèrent. C'est le Condifesa qui contracte directement avec la compagnie. Utilité : possibilité d'introduire de nouvelles polices d'assurance. Par exemple, en ce moment, ils sont en train de proposer une police d'assurance pour les recettes (plus facile à appliquer que la police sur le revenu).

Les Condifesa assistent également pour l'évaluation des dommages aux agriculteurs (exemple de l'expertise sur des kiwis : les agriculteurs n'étaient pas satisfaits – le Condifesa peut commander une autre expertise et rediscuter l'indemnisation du dommage).

Le Condifesa avance également les contributions publiques pour éviter le délai entre la demande d'indemnisation et le versement.

Des réflexions sont en cours pour mutualiser les fonds régionaux au niveau national. Aujourd'hui en moyenne, 10 % des exploitations agricoles sont adhérentes à un Condifesa, soit environ 30 % de la production. Les responsables agricoles souhaitent que les fonds publics puissent participer beaucoup plus largement au capital initial de ces fonds pour rendre ces outils attractifs (freiné pour le moment par les critères de l'OMC). En revanche, ils ne voient pas d'un bon œil la possibilité offerte par le projet de règlement Omnibus - de mise en place de l'instrument de stabilisation du revenu à l'échelle d'une filière. Selon eux cela ne va pas dans le sens d'une meilleure mutualisation du risque.

## ANNEXE 5 : La DPA

Le système, complexe au départ, n'a cessé de s'assouplir **jusqu'à la** loi de finances rectificative pour 2015 qui est venue simplifier son utilisation.

La DPA comporte un plafond **de 27 000 € par an**. Dans les cas de GAEC et d'EARL, ce plafond est multiplié par le nombre d'associés exploitants, dans la limite de trois associés.

**Ce montant peut-être majoré de 500 € par salarié équivalent temps plein**, sous condition.

**La DPA ne doit pas dépasser un plafond de 150 000 €<sup>74</sup>.** L'**obligation d'épargne imposée par la DPA est fixée à 50 % du montant déduit à la clôture de l'exercice**. Cette somme doit être déposée sur un compte bancaire spécifique dans les six mois de la clôture de l'exercice comptable et au plus tard à la date de dépôt de la déclaration de résultats. Les éleveurs peuvent également faire le choix de constituer un stock de fourrage en vue de faire face à de futurs aléas, plutôt que de constituer une épargne pouvant servir à acheter du fourrage. **Le délai d'utilisation des sommes bloquées est de sept ans**. Au-delà de cette période, si elle n'est pas utilisée, un taux de retard est appliqué (au niveau du taux d'intérêt en vigueur à la date de clôture de l'exercice au cours duquel les sommes et les intérêts sont rapportés au résultat).

L'exploitant peut utiliser l'épargne «DPA» **pour la survenance d'aléa d'origine climatique, sanitaire et naturel non couvert par l'assurance, dès lors qu'il a fait l'objet d'une reconnaissance de calamité agricole** par l'autorité administrative compétente **ou pour la survenance d'un incendie, d'un dommage aux cultures ou d'une perte de bétail assuré**, dans la limite de la franchise **ou encore, pour le règlement de primes et cotisations d'assurance et des rachats de franchises correspondantes aux aléas**.

---

<sup>74</sup> art 72D bis code général des impôts

## ANNEXE 6 : la coopération et ses leviers pour gérer les risques<sup>75</sup>

Les Coop disposent de plusieurs leviers pour aider les agriculteurs adhérents à gérer leurs risques :

- **mode de paiement des apports au prix de campagne / prix moyen** : établissement d'un prix moyen en fonction de la période de commercialisation des produits ce qui permet de lisser la volatilité sur la période et de partager la valeur a posteriori,
- caisse de péréquation : **prélèvement** sur le prix des apports en période de prix élevé pour constituer une caisse et **redistribution** via le prix des apports quand les prix sont plus bas (aux adhérents qui ont constitué la caisse). Ce système a par exemple été mis en place dans les coopératives de volaille de chair, jeunes bovins, etc.),
- **provisions possibles après affectation des résultats** par AG. Elles sont destinées à la **distribution ultérieure et éventuelle de ristournes aux associés coopérateurs actifs** l'année de constitution de la provision,
- auparavant, certaines Coop accompagnaient le **financement court terme des agriculteurs** : exemple dans le secteur porc d'une caisse gérée par la FNP et le CDF qui a fonctionnée de 2007 à 2014 (100 M€ de prêts pour les agriculteurs – coops cautions). Ce système n'est plus possible en raison de l'évolution des règles prudentielles (Bâle III) – peut être contournée en créant un compte courant d'associé.
- avance de trésorerie ou bien caution auprès de la banque,
- cession de créances des aides Pac mise en place par les coopératives,
- les Coop peuvent proposer aux agriculteurs des **modalités de prix différentes** (lissage du prix : moyenne de marché / tunnel de prix : mini et maxi garanti ou encore un prix minimum garanti). C'est possible si un marché à terme permet à la coopérative de couvrir le risque correspondant ou via la contractualisation dès lors que les différents maillons acceptent de partager les risques et opportunités (partager les hausses et les baisses).

**Un exemple : La caisse de sécurisation de la Cobevial** : mise en place depuis 2007, la caisse de sécurisation est un outil qui garantit jusqu'à 95 % du coût de production de l'animal.

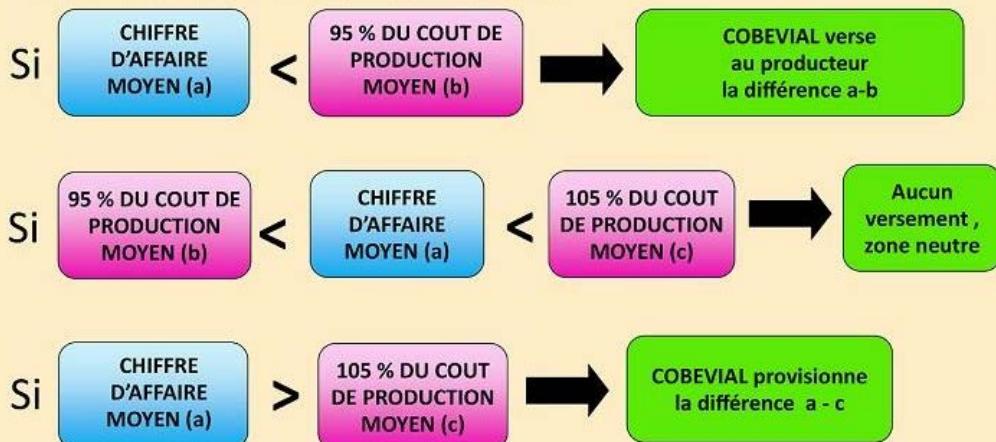
**Caisse de sécurisation bovine** : destinée aux éleveurs souhaitant créer ou agrandir un atelier d'engraissement (50 places minimum), la caisse de sécurisation garantit pendant cinq ans **90% des coûts de production** pour une création d'un atelier avec aménagement de bâtiments existants et **95 % des coûts de production** pour une création d'un atelier avec construction de bâtiment. Le coût de production est mis à jour régulièrement et validé en conseil.<sup>76</sup> Pour y avoir accès, il faut être adhérent à la Coop (+ 100% des achats et ventes dans le groupement) et s'engager à livrer au groupement pendant 10 ans.

<sup>75</sup> Rôle des coopératives dans l'atténuation des risques et l'accompagnement des agriculteurs, GT Gestion des Risques du CSO, 13 décembre 2016

<sup>76</sup> Voir site Cobevial pour plus de détails

## Mécanisme :

Dans le cas d'une création d'un atelier avec construction de bâtiment:



Calcul du prix moyen sur un lot vendu:

$$\text{Calcul du prix moyen de la semaine } 60\% \text{ U-} / 40\% \text{ R+} \times 420 \text{ kg Objectif de poids de carcasse} = \text{Chiffre d'affaires Moyen}$$

Calcul du coût de production moyen régional:

$$\text{Prix du Broutard de la semaine} \times \text{Charges de production évaluées (630 € au 01/01/2015)} = \text{COUT DE PRODUCTION MOYEN}$$

**Le même système existe également pour le porc dans les mêmes conditions que la caisse de sécurisation bovine.**

- Enfin, les Coop peuvent proposer des **conseils techniques pour améliorer l'adéquation offre/demande (protéines...)** ou promouvoir une meilleure adaptation au climat.
- Certaines Coop offrent **des assurances « climatiques »** (contrats groupes pour assurance climatique « socle » / assurances indicielles « protection climatique ») : quelques exemples en céréales, vigne, fruits & légumes)
- Une autre solution : **épargner via sa coopérative en créant des parts sociales d'épargne** – façon de diversifier le revenu par des dividendes.

## ANNEXE 7 : Le système assurantiel canadien<sup>77</sup>

**Le système canadien**<sup>78</sup> présente l'avantage d'un système moins onéreux que le contracyclique américain et une partie des aides permet de soutenir l'investissement dans les filières. Mais ce système est insuffisant pour soutenir les agriculteurs en cas de crise prolongée.

L'agriculture au Canada en quelques chiffres

- 36 millions d'habitants
- 67 millions d'hectares agricoles, dont 36 millions d'hectares cultivés
- 200 000 fermes d'environ 330 hectares en moyenne

### **La gestion des risques en agriculture au Canada**

Les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral développent conjointement des programmes de soutien à la gestion des risques dans leurs domaines de compétence.

Les principaux programmes sont les suivants :

**Agri-investissement** - un compte d'épargne des producteurs auquel contribuent les gouvernements, qui offre une protection contre les légères baisses du revenu et qui appuie les investissements afin d'atténuer les risques ou d'améliorer le revenu tiré du marché.

**Agri-stabilité ou PCSRA** est un programme qui offre un soutien financier lorsque le producteur subit une perte de revenu importante.

L'agriculteur désireux de participer au PCSRA choisit un niveau de garantie (70 %, 85 % ou 100 %) de la marge de référence (MR) de son exploitation. La MR est égale à la différence enregistrée entre la production et les charges variables de l'exploitation pendant les cinq années précédentes, années la plus haute et la plus basse exclues (ce qu'on appelle la « moyenne olympique »). Il dépose ses fonds sur un compte. L'exploitant peut retirer ses fonds lorsque la marge brute de l'année considérée est inférieure à la MR. L'État (gouvernement fédéral et provinces) complète les retraits des agriculteurs par des aides directes. Ces aides sont d'autant plus importantes que la perte de marge brute est élevée.

Le programme couvre les baisses de plus de 30 % du revenu par rapport à la moyenne olympique des cinq dernières années. Financement 60 % État fédéral et 40% Provinces / coût budgétaire : 277 millions de dollars canadiens au fédéral. Les provinces contribuent à 185 millions de \$ canadiens. Total 462 millions.

**Agri-relace** - un cadre d'aide en cas de catastrophe, qui prévoit une approche coordonnée permettant aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'intervenir dans les meilleurs délais pour combler les vides laissés par les autres programmes.

---

<sup>77</sup> Entretien Yannick Dheilly – conseiller agricole, ambassade du Canada - Programmes de gestion des risques de l'entreprise, en agriculture, au Canada

<sup>78</sup> Cf Annexe présentation du système canadien

**Agri-protection** est un programme d'assurance contre le manque à produire attribuable à des risques spécifiés (intempéries, organismes nuisibles, maladies). Elle couvre l'ensemble des productions végétales et quelques productions animales. Ce programme est géré par la province. Taux de participation de 80% des surfaces agricoles cultivées. Le coût budgétaire de cette mesure est d'environ 1 milliard de dollars canadiens. La prime s'élève à 56 centimes de dollar canadien par hectare dont 33,5 centimes sont subventionnés par l'État. Les producteurs assument 40% des coûts et les gouvernements fédéraux, les 60% restants. Le gouvernement fédéral rembourse ensuite 60% des sommes versées. Les taux de protection de chaque production sont déterminés par chaque province.

**Programme de paiements anticipés (PPA)** complète les nouveaux programmes de GRE. Il aide les producteurs de végétaux et d'animaux en leur apportant des liquidités et en leur offrant plus de latitude pour mettre en marché leurs produits.

#### **Zoom sur l'ASRA – assurance stabilisation des revenus agricoles : programme spécifique à la province du Québec**

Ce programme existe depuis 2001. Il a pour objectif de garantir un revenu annuel net positif aux entreprises agricoles. Une compensation est versée par *La Financière agricole du Québec* lorsque le revenu annuel net est inférieur au revenu annuel net stabilisé. Le versement d'une compensation accordée en vertu du présent programme est lié au respect de normes environnementales.

## ANNEXE 8 : la vision de Farm Europe sur la gestion des Risques

Farm Europe propose de mettre en place d'une palette d'outils complémentaires proposés aux agriculteurs :

- **une épargne de précaution** d'un montant évalué à une moyenne de 2.5 milliards d'euros, nécessitant une nouvelle organisation de la DPA.
- **un système d'assurance chiffre d'affaires exploitation ou marge sur coût alimentaire** intégré dans un marché du risque pour une valeur totale de primes pures annuelles de l'ordre de 600 millions d'euros. La performance des outils de gestion du risque composé (type chiffre d'affaires) est en effet supérieure à celle des outils sur risque unitaire (type prix ou rendement),
- **un filet de sécurité mutualisé** versant lors d'années moyennes 300 millions d'euros et en années exceptionnelles de 2 à 3 milliards d'euros. Ce filet de sécurité peut être direct par versement d'une aide publique ad hoc ou faire l'objet d'une ré-assurance publique fournie aux assureurs. Un effet de seuil apparaît dans le premier cas, mais pas dans le second grâce à une graduation de l'aide à l'agriculteur entre la situation de catastrophe et celle de forte perte.

Des expériences devraient être encouragées afin de peaufiner les outils d'assurances revenu ou marges. Tous ces outils sont complémentaires aux paiements directs dont la légitimité reste intacte.

### Simulations du think tank couvrant la période 2005-2015 :

- 100% des agriculteurs européens couverts volontairement
- déclenchement à 20% des pertes et une compensation à 80%
- 65% de la prime est prise en charge

### Aléas climatiques

Si 155 millions d'hectares sont couverts (cultures arables, vigne et prairies), cela nécessite €4,7 milliards du budget Pac.

### Fonds mutuel lait

+9% de revenus = 1,4 milliard d'euros du budget Pac.

Neutralise les crises de 2009, 2012 & 2014

**Coût total du dispositif : 3.5 milliards année normale, 6 milliards année exceptionnelle.**

## ANNEXE 9 : Le rapport de la Task Force sur les Marchés Agricoles (TFMA)

### Contexte de création de la TFMA

La crise du secteur laitier devient très aiguë à partir de mi-2015. Sous la pression de certains États membres, dont la France (qui a provoqué la tenue d'un Conseil informel exceptionnel dédié), la Commission propose un premier paquet de mesures. Dans ces mesures, elle préconise notamment que l'analyse du fonctionnement des marchés agricoles soit généralisée, au-delà de celui du lait : la Commission crée la TFMA le 6 octobre 2015.

La réunion de lancement des travaux se tient le 13 janvier 2016.

### Composition de la TFMA

- 12 personnalités provenant de 10 États membres ;
- de différents horizons professionnels (production, transformation, commerce, recherche...),
- deux personnalités françaises : Jérôme Bédier, (Groupe Carrefour) et Anne-Laure Paumier (Coop de France),
- la TFMA est présidée par l'ancien ministre néerlandais de l'Agriculture, Cees Veerman.

### Des recommandations sont faites au niveau de la gestion des risques agricoles

- **Renforcer la formation, le conseil et les échanges de bonnes pratiques.**
- **Poursuivre le déploiement de l'assurance-récolte** par l'amélioration des calculs de pertes et d'indemnisation, la révision des seuils de déclenchement de l'indemnisation, l'étude du cofinancement éventuel de la réassurance, l'amélioration de la cartographie des risques.
- **Consacrer une partie des ressources financières de la Pac à la mise en œuvre d'une stratégie européenne de gestion du risque agricole complémentaire** de celle des États membres,
- Laisser une **subsidiarité suffisante aux États membres** pour traiter cette question, du fait de la grande hétérogénéité des risques, des conditions et des structures agricoles à travers l'Union européenne.

D'autres recommandations sont faites notamment en termes de transparence, sur les marchés à terme, la contractualisation, etc.

La TFMA préconise que l'orientation vers le marché prise par les précédentes réformes de la Pac soit conservée, car c'est grâce à elle que les agriculteurs et agroalimentaires européens sont devenus plus compétitifs, plus résilients, plus innovants et reconnus sur les marchés internationaux pour les hauts standards de qualité de leur production, avec des prix européens qui convergent vers les prix de marché.

Ils suggèrent des modifications, par exemple que les paiements directs soient transférés vers des outils plus ciblés, tels qu'un système de filet de sécurité qui s'applique en cas de problèmes de marché, dans le cadre d'une politique intégrée de gestion de risques au niveau européen, complémentaire des politiques existantes des États membres.

## ANNEXE 10 : Une proposition du think tank Momagri pour la Pac 2020 : l'introduction d'aides contracycliques<sup>79</sup>

« Momagri (Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture), est un think tank créé en décembre 2005, qui a pour but de fournir des analyses objectives et des solutions concrètes aux problèmes agricoles internationaux clés d'aujourd'hui et de demain, afin de promouvoir une gouvernance mondiale de l'agriculture qui concilie le libre-échange et la régulation. Momagri rassemble des responsables agricoles et des personnalités extérieures au monde agricole, de toutes les nations du monde. »

### Constat :

La nouvelle Pac s'inscrit dans un contexte international économique complexe, notamment due à la volatilité exacerbée des prix agricoles. La « boîte à outils » en matière de gestion des risques de la Pac n'est plus adaptée pour faire face aux conséquences de la volatilité des prix.

Momagri rappelle que les grands pays producteurs agricoles (États-Unis, Brésil, Chine...) ont renforcé leurs dispositifs de soutien pour faire face à l'instabilité des cours.

### Le projet pour une nouvelle Pac

**La Pac Momagri serait fondé sur un prix d'équilibre** autour duquel serait défini un tunnel de prix. Dans ce tunnel, il n'y aurait plus d'aide versée aux agriculteurs.

- ➔ En dessous du prix plancher serait engagé un dispositif de soutien contracyclique + stockage public limité à 4% de la production annuelle.
- ➔ Au-delà de la zone du tunnel, un prélèvement sur les transactions serait opéré.

**Une aide unique de 75 €/ha, l'aide qualité Europe (AQE) sera versée aux agriculteurs,** destinée à compenser les efforts demandés aux agriculteurs en matière d'environnement et de gestion des territoires.

### Financement de ces mesures et impact budgétaire

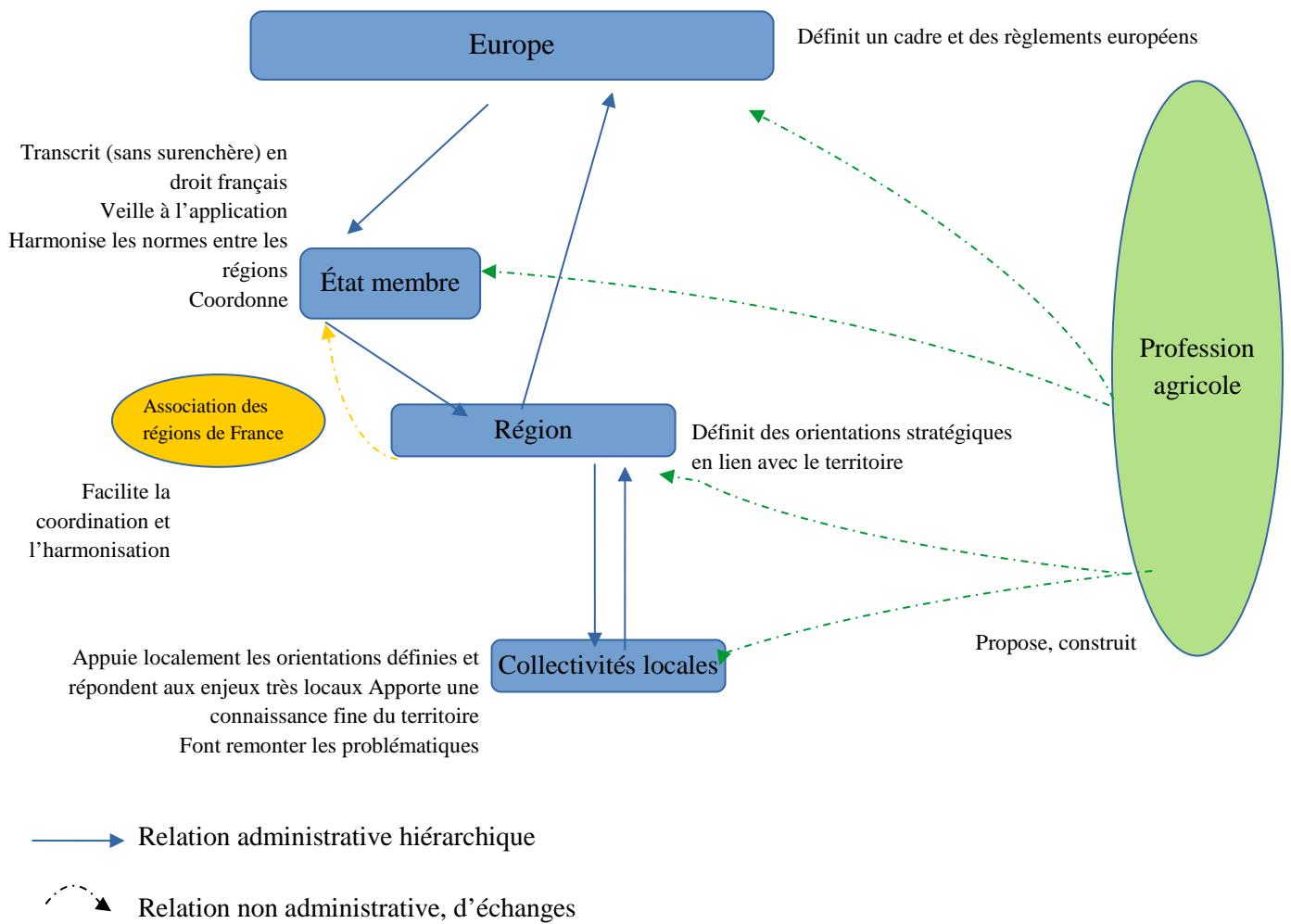
Momagri préconise une Pac sur deux piliers, mais dont une part importante du budget (celle des DPB + paiements verts) sera redéployée vers des outils de gestion des marchés agricoles, selon une logique contracyclique.

Selon plusieurs études et simulations, sur la période 2007-2013, la moyenne des coûts budgétaires fait apparaître une économie de 61 Mrds €(8,7 Mrds €/ an), soit 15% du budget sur la période. Des simulations budgétaires ont été réalisées sur la période 2014-2020, le budget sur la période serait inférieur à celui envisagé par le projet de réforme actuel de la Pac, de 10% environ.

<sup>79</sup> Se dit d'une politique budgétaire qui suit une tendance inverse à celle des cycles de croissance

## ANNEXE 11 : Les grands cadres de l'orientation agricole européenne

Selon Jeunes Agriculteurs, l'Europe aura vocation à définir les grands cadres (eau, numérique, installation, filières, etc.) de l'orientation agricole européenne en concertation avec tous les Etats membres. Comme évoqué dans les préalables, il est indispensable que les normes fiscales, environnementales, et sociales soient harmonisées avant toute mesure.



Les États membres déclineront les objectifs, seront chargés de transcrire le droit européen et de veiller à l'application et l'harmonisation des normes. L'État sera l'organe de coordination entre l'Europe, les régions/provinces/länder et la profession.

En France, l'échelon régional aura vocation à établir, en concertation avec la profession, les grandes orientations agricoles sur 10 ans et d'y mettre les moyens. La région sera l'échelon de mise en cohérence des stratégies agricoles française et européenne sur le territoire.

L'importance grandissante de la régionalisation nécessite que les régions se dotent de moyens humains et cessent les jeux politiques. Il faut éviter le manque d'anticipation et coordonner de manière efficace la stratégie de développement rural au bénéfice du territoire et des citoyens.

## Sigles et acronymes

<b>ACPR</b>	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
<b>ADI</b>	Assurance décès invalidité
<b>APCA</b>	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
<b>AsOP</b>	Association d'organisation de producteur
<b>ATEXA</b>	Assurance accident du travail des exploitants agricoles
<b>AMEXA</b>	Assurance maladie des exploitants agricoles
<b>CASDAR</b>	Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »
<b>CCAF</b>	Fonds des calamités et catastrophes agricoles françaises
<b>CCLRF</b>	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière
<b>CDA</b>	Chambre départementale d'agriculture
<b>CGAAER</b>	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
<b>CGR</b>	Compte d'épargne gestion des risques
<b>CNGRA</b>	Comité national de gestion des risques en agriculture
<b>CORENA</b>	Comité de rénovation des normes
<b>CSO gestion des risques</b>	Conseil supérieur d'orientation sur la gestion des risques
<b>CVO</b>	Cotisation volontaire obligatoire
<b>DDT</b>	Direction départementale du territoire
<b>DGER</b>	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
<b>DGPE</b>	Direction générale de la performance environnementale des entreprises
<b>DJA</b>	Dotation jeune agriculteur
<b>DPA</b>	Dotation pour aléa
<b>DPI</b>	Déduction pour investissement
<b>DPTI</b>	Déduction pour transmission et installation
<b>FEADER</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural
<b>FGAO</b>	Fonds de garantie des assurances obligatoires
<b>FMSE</b>	Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental
<b>FNGRA</b>	Fonds national de gestion des risques en agriculture
<b>GAMA</b>	Groupement pour une assurance mutualiste agricole
<b>GAV</b>	Garantie des accidents de la vie
<b>GDS et FREDON</b>	Groupement de défense sanitaire et fédération régionale de défense contre les organismes nuisibles
<b>GMS</b>	Grande et moyenne surface
<b>IST</b>	Instrument de stabilisation des revenus (acronyme anglais)
<b>ITT</b>	Incapacité temporaire totale
<b>JA</b>	Jeunes Agriculteurs
<b>LAAF</b>	Loi d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt
<b>LMAP</b>	Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche

<b>MAAF</b>	Ministère de l’Agriculture, de l’Agroalimentaire et de la Forêt
<b>MAT</b>	Marché à terme
<b>MGS</b>	Mesure globale de soutien interne (OMC)
<b>MRC</b>	Assurance multi-risque climatique
<b>MSA</b>	Mutualité sociale agricole
<b>OM</b>	Outre-mer
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONVAR</b>	Organisme national à vocation agricole et rurale
<b>OP</b>	Organisation de producteurs
<b>OVS</b>	Organisme à vocation sanitaire
<b>PAC</b>	Politique agricole commune
<b>PDRR</b>	Programme de développement rural régional
<b>PE</b>	Plan d’entreprise
<b>PNDAR</b>	Programme national pour le développement agricole et rural
<b>PNGRAT</b>	Programme national de gestion des risques et d’assistance technique
<b>SDAGE</b>	Schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ZRE</b>	Zone de répartition des eaux

## Nous tenons à remercier chaleureusement

---

- le réseau Jeunes Agriculteurs pour sa contribution à l'écriture de ce rapport, notamment au cours de la tournée régionale.
- l'équipe administrative pour son soutien.

Nous adressons également nos plus sincères remerciements aux personnes que nous avons rencontrées pendant la période de consultations préliminaires :

**Jean Cordier** – Professeur à AgroCampus Ouest, département économie, gestion, société.  
**Paola Grossi** - Présidente d'un groupe de travail sur les risques agricoles, Copa Cogeca  
**Antoine Poupart** - Directeur général Agrosolutions, Groupe InVivo  
**Yannick Dheilly** - Conseiller agricole, Ambassade du Canada  
**Antoine Daurelle** - Ancien membre du bureau JA, responsable du dossier gestion des risques  
**Sophie Devienne** – Professeure à AgroParistech, spécialiste de la politique agricole des USA  
**Aurélie Trouvé** - Professeure à AgroParisTech, vice-présidente d'Attac  
**Frédéric Courleux** - Chargé des études, Momagri  
**Maxime Jouannin** – Chargé de mission, Sodiaal Union  
**Julien Turenne** – Chef du service de la compétitivité et de la performance environnementale, ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt.  
**François Schmitt**, Président Délégué, Fédération nationale Groupama  
**Stéphane Weil**, Directeur adjoint, Fédération nationale Groupama  
**Stéphanie Pitoiset**, Responsable communication partenariats, Fédération nationale Groupama  
**Patrick Fererre**, Délégué général, Saf agr'iDées  
**Jean-Marie Séronie** – Agroéconomiste, consultant, Saf agr'iDées  
**Jérôme Despey**, Secrétaire général adjoint et Président de la commission viticole, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)  
**Joël Limouzin**, Vice-président de la FNSEA, Président du FMSE  
**Laurent Woltz** – Chef de service, affaires juridiques et fiscales, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, FNSEA  
**Martine Jullien** - Ingénieur Economiste, Association générale des producteurs de blé (AGPB)  
**Céline Duroc** - Directrice, Association générale des producteurs de maïs (AGPM)  
**Stéphanie Prat** – Directrice, Fédération nationale des producteurs de fruits (FNPF)  
**Oury Pewzer** – Directeur marketing, Météo Protect  
**Sara Albert** – Ingénieure commerciale-agriculture, Météo Protect  
**Damien Chevrollier** – Développement commercial, Météo Protect  
**Pierre Raye** - Études financières et bioéthanol, Département économique, Confédération générale des planteurs de betterave (CGB)  
**Sébastien Audren**, Marché français et Politique Agricole Commune, Département économique, CGB  
**Jean Jacques Lasserre** – Sénateur, Commission des affaires économiques, Sénat  
**Jean Michel Geeraert** – Directeur des assurances agricoles, Pacifica  
**Fanny Rosset, Marie-Laurence Bouchon et Henry Douche** - Scor réassurance  
**Philippe Moinard** – Président du comité de protection sociale des non-salariés, Mutualité sociale agricole et administrateur, FNSEA

La rédaction de ce rapport a été assurée par  
Julie ROYER

