

N° 585

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mai 2016

PROPOSITION DE LOI

visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture,

PRÉSENTÉE

Par MM. Franck MONTAUGÉ, Didier GUILLAUME, Henri CABANEL et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité de la proposition de résolution (PPR) visant à encourager le développement d'outils de gestion de l'aléa économique en agriculture, déposée par le groupe socialiste du Sénat le 23 février 2016 et adoptée à l'unanimité le 6 avril 2016.

Elle vise à aborder la question cruciale de la régulation des revenus des agriculteurs et de la mise en œuvre de mécanismes de gestion des risques. À ce titre, elle poursuit deux objectifs majeurs : **offrir de nouveaux outils aux agriculteurs pour prévenir et gérer les risques, et poser les bases du débat sur la future réforme de la politique agricole commune (PAC) d'après 2020.**

Les dispositions de ce texte ont vocation à compléter les mesures volontaires et nécessaires déjà prises par le Gouvernement actuel pour répondre à la crise grave qui touche notre agriculture aujourd'hui. En effet, la mise en place d'un plan exceptionnel de soutien à l'agriculture dès le mois de juillet 2015 a permis dans un premier temps de répondre à l'urgence. Il a été complété à plusieurs reprises en septembre 2015 par le Premier ministre, en décembre 2015 dans le cadre des lois de finances et en février 2016 par le Président de la République avec l'annonce d'une baisse des cotisations sociales pour les agriculteurs.

Ces mesures essentielles ont permis à nos agriculteurs de faire face à la crise destructrice qui sévit en France et en Europe. Néanmoins, comme le rappelaient les auteurs de la PPR susmentionnée, **cette bouffée d'oxygène ne saurait se suffire à elle-même dans les années à venir et il est aujourd'hui temps de réfléchir à des modes de soutien et d'accompagnement plus pérennes.**

Cette nécessité est d'autant plus prégnante que les outils de régulation existant au niveau européen ont disparu un à un au profit d'une logique économique libérale prédominante en Europe, qui est pourtant très loin d'avoir démontré sa pertinence au vu de la détresse dans laquelle se trouvent des milliers d'agriculteurs. À cela, s'ajoutent une plus grande

volatilité des prix sur les marchés mondiaux et des difficultés conjoncturelles qui, au gré de crises sanitaires ou diplomatiques, fragilisent encore un peu plus nos filières.

Ce caractère systémique du risque combiné à un contexte international difficile et concurrentiel pousse les auteurs de cette proposition de loi à considérer, comme le fait une grande partie du monde agricole, que **la PAC, telle que nous la connaissons aujourd'hui, arrive à la fin d'un cycle**. Il est temps de repenser cet outil indispensable à notre agriculture afin d'être en phase avec les besoins et les attentes de ce secteur.

Cette proposition de loi vise donc à poser les bases d'un réel débat sur le devenir de notre politique agricole européenne, tout en proposant d'apporter dès maintenant des réponses structurelles au niveau national.

Aujourd'hui, les agriculteurs ne demandent pas des primes mais des prix. Si l'État français, voire même l'Europe, ne peut pas influencer à lui seul les cours des marchés agricoles dans une optique de stabilisation et de régulation, il convient néanmoins de prévoir des mécanismes de soutien aux agriculteurs qui leur apportent une aide dans les périodes difficiles et une capacité d'épargne attractive dans les périodes plus favorables.

Il s'agit donc ici de développer une véritable politique contracyclique. Dans ce cadre, se pose nécessairement la question du maintien, aux niveaux que nous connaissons, des aides découplées en Europe. Ce type d'aides ne tient en effet pas compte de la situation dans laquelle se trouve une exploitation. Ce caractère systématique ne semble plus adapté aux besoins des agriculteurs qui, soumis aux aléas des marchés, ont besoin d'intégrer dans leur fonctionnement une dimension de gestion des risques. **Pour les auteurs de cette proposition de loi, ces aides découplées ne sauraient donc se suffire à elles-mêmes dans la future PAC.**

Au contraire, il semble évident que les aides européennes devront à l'avenir prendre en compte les exploitations dans leur globalité, afin d'être orientées prioritairement vers celles en difficulté. Dans la PAC 2014-2020, la France, par le biais du Gouvernement actuel, a clairement fait le choix de réintroduire des aides couplées pour soutenir des filières spécifiques et, par-là même, encourager l'autonomie de nos exploitations et sauvegarder la diversité de notre agriculture. Ainsi, à partir de 2015, ces aides représentent 15 % de l'enveloppe totale du premier pilier, contre 10 % précédemment. **La PAC d'après 2020 devra nécessairement poursuivre dans cette voie.**

Dans cette logique, si nous souhaitons une PAC efficiente, les auteurs de cette proposition de loi jugent inéluctable d'**opérer un basculement d'une partie du montant des aides découplées vers des mécanismes de gestion des risques, soit par une plus grande mobilisation des outils déjà existant au sein du second pilier, soit par la création de nouveaux outils au sein du premier pilier.**

En effet, si des outils de couverture des risques sanitaires et climatiques existent déjà - l'État met en œuvre régulièrement des mesures de prévention et d'indemnisation des risques sanitaires et prend en charge, avec le cofinancement européen, 65 % de la prime des agriculteurs souscrivant une assurance récolte - **aucun ne permet de couvrir le risque économique qui fait pourtant des ravages.** L'instabilité des marchés mondiaux, la concurrence exacerbée des pays tiers et la disparition des outils de régulation au niveau européen ont clairement redéfini les règles du jeu. Il nous appartient désormais de nous y adapter par le biais de modes de soutien différents de ceux que nous connaissons.

Ce nouveau système de gestion des risques économiques que les auteurs de la PPL appellent de leurs vœux – et qu'il nous appartiendra de créer en lien avec la profession agricole – pourrait efficacement intervenir en parallèle de l'offre assurantielle actuelle qui permet de couvrir les risques climatiques et qui a connu, cette année, **une avancée importante avec le lancement du contrat socle.** Il permettrait d'accompagner les agriculteurs vers un système de gestion des risques plus intégré où cette dimension prendrait une part prépondérante dans l'établissement de leurs stratégies de production et de commercialisation.

Ce changement de paradigme - qui nous ferait passer d'une politique de soutien direct à l'hectare à une politique de gestion des risques mutualisée – semble être la réponse la plus adaptée aux grands défis de notre agriculture. Il offrira aux agriculteurs des conditions pour exercer leurs activités de façon décente par la mise en place d'un mécanisme de stabilisation des revenus, compensant leurs pertes en cas de forte volatilité des marchés et permettant, par le biais de la solidarité et de la mutualisation, de conjuguer leurs efforts pour y parvenir. Il faut donner aux agriculteurs les outils pour amortir les chocs au travers d'une politique de gestion des risques plus complète et la recherche d'une plus grande autonomie des exploitations. Il en va de leur survie mais aussi de leur compétitivité car un climat économique trop incertain n'incite jamais un acteur économique à investir et à innover du fait d'un manque de visibilité et de stabilité.

L'enjeu de la future PAC sera d'apporter des solutions à ce sujet crucial. Le ministre de l'agriculture, Stéphane Le FOLL, l'a d'ailleurs rappelé au Sénat le 6 avril 2016 lors de l'examen de la proposition de résolution visant à encourager le développement d'outils de gestion de l'aléa économique en agriculture, ainsi que les 7 et 8 avril devant les 23 ministres de l'agriculture dans le cadre de la réunion du comité de l'agriculture de l'OCDE.

Si la future PAC sera le cadre de ces réflexions, il faut néanmoins continuer d'apporter des réponses immédiates au monde agricole. Actuellement, un instrument de gestion des risques économiques existe au niveau européen sans pour autant avoir été mis en œuvre dans aucun des pays membres même si l'Italie, la Hongrie ou l'Espagne ont indiqué vouloir le faire. Il s'agit d'un instrument de stabilisation des revenus prévu aux articles 36 et 39 du règlement européen n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Feader et abrogeant le règlement n° 1698/2005 du Conseil européen.

Actuellement, les régions françaises, autorités de gestion du FEADER, n'ont pas fait le choix de l'activer afin de prioriser leur action sur d'autres dispositifs agricoles (aides à l'agriculture biologique, MAEC, soutien à l'investissement, etc.). Pour autant, au vu de la crise actuelle, **les auteurs de cette proposition de loi sont favorables à sa mise en œuvre rapide même si cela nécessitera des arbitrages régionaux, une notification à la Commission européenne des modifications ainsi entraînées dans les programmes de développement rural régionaux et, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fermée, des compromis sur d'autres politiques existantes.** Il leur semble toutefois que c'est le prix à payer car de nombreuses exploitations sont aujourd'hui au pied du mur et il en va donc de leur survie.

S'il était mis en œuvre, conformément au règlement européen, ce mécanisme serait activé en cas de baisse du revenu supérieure à 30 % du revenu annuel moyen de l'agriculteur concerné au cours des trois années précédentes ou d'une moyenne triennale basée sur les cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible. En outre, les paiements effectués par ce fonds ne pourront pas compenser plus de 70 % de la perte de revenu au cours de l'année où le producteur devient éligible au bénéfice de cette aide.

C'est ici tout l'enjeu de **l'article 1^{er}** de cette proposition de loi qui précise qu'un fonds de stabilisation des revenus agricoles est mis en place dans les régions au plus tard au 1^{er} janvier 2018. Dans son mécanisme général, il sera financé, d'une part, par le FEADER dans la limite maximale

réglementaire de 65 % des coûts admissibles et, d'autre part, par l'État, les collectivités territoriales, et les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel des activités réputées agricoles à hauteur de la contribution respective due au titre du règlement n° 1305/2013 du Conseil.

Néanmoins, les auteurs de cette proposition de loi estiment nécessaire d'envisager dès maintenant des pistes de financement plus précises de ces fonds. Ils souhaitent notamment qu'ils soient abondés par différentes sources afin que l'effort soit partagé.

C'est l'objet de l'article 2 qui demande au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement avant la fin de l'année 2016 sur des pistes privilégiées. **Ce financement pourrait en effet s'entendre en cinq volets.**

Le premier volet reposerait sur une **contribution volontaire des agriculteurs**, à l'échelle d'un territoire ou d'une filière. Elle pourrait prendre la forme de l'orientation d'une partie de leur droit à paiement direct vers ces fonds dans une logique de mutualisation du risque. Bien évidemment, il sera indispensable qu'en cas d'aléa économique les impactant, les agriculteurs soient assurés d'être bénéficiaires de ces aides en conséquence.

Un deuxième volet pourrait se traduire par une augmentation de la **taxe sur les surfaces commerciales pour les surfaces de plus 2 500 m²**. Il serait notamment ici question de faire participer la grande distribution à l'effort collectif étant donné qu'elle a une part de responsabilité dans la guerre des prix qui s'exerce sur les produits agricoles.

Le troisième volet envisagerait la **mise en place d'une taxe sur les transactions financières (TTF) agricoles réalisées sur les marchés des matières premières agricoles**. Cette taxe serait un juste retour de la spéculation vers l'agriculture. Les auteurs de cette proposition de loi ont bien conscience que cette question dépasse le seul cadre de la France. Les modalités de mises en œuvre de cette taxe devront nécessairement s'appréhender au regard des négociations menées actuellement au niveau européen sur la TTF. C'est pourquoi, il semble indispensable qu'un travail de préparation préalable soit effectué par le Gouvernement, via ce rapport, avant d'envisager la mise en place de cette taxe sur les spéculations agricoles au niveau français.

Le quatrième volet viserait à préciser le montant envisagé de la **hausse de la contribution de la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles**, prévue à l'article 8 de la présente loi, afin de l'adapter au mieux aux besoins. Cette taxe vise à lutter contre l'artificialisation des sols, tout en permettant de s'assurer d'un retour d'une

partie de la plus-value de cession vers l'agriculture. Cette logique s'inscrit totalement dans la volonté des auteurs de cette proposition de loi.

Le dernier volet reposerait bien évidemment sur un abondement par l'État, les collectivités territoriales et éventuellement le FNGRA. Ce rapport pourrait en déterminer le cadre et les modalités.

Dans une démarche prospective, **l'article 3 prévoit la mise en œuvre d'expérimentations visant à concevoir et évaluer des mécanismes de gestion des risques économiques agricoles et de stabilisation des revenus.** Ces expérimentations seront conduites par les services du ministère de l'agriculture et associeront les territoires, les filières et leurs représentants ainsi que toutes les parties prenantes concernées. Elles pourront notamment expérimenter, à de plus petites échelles, le dispositif évoqué à l'article premier. Ces expérimentations de deux ans devront se faire en concertation avec les acteurs concernés et feront l'objet d'une évaluation de la part du ministre de l'agriculture.

L'article 4 vise à demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement dans lequel il présente ses grandes orientations sur la future PAC. Ce travail permettra de poser les bases de la réflexion sur les grands enjeux, pour notre agriculture, de cette réforme. Il abordera, conformément à la position des auteurs de la proposition de loi, la question de la mise en place d'une véritable politique de gestion des risques à l'échelle européenne.

L'article 5 vise à préciser le rôle du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) en matière d'aides à la souscription d'assurances en agriculture. Créé en 1964 et rebaptisé en 2010, ce fonds a pour mission de participer au financement des dispositifs de gestion des aléas climatique, sanitaire, phytosanitaire et environnemental dans le secteur agricole (art. L 361-1 du code rural). Il est composé de trois sections dont l'une vise spécifiquement à financer les aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles. Toutefois, selon l'article L. 361-4 du code rural et conformément au règlement européen n°1305/2013, le cumul de l'aide versée à ce titre et à celui de la contribution de l'Union européenne ne peut excéder 65 % de la prime ou cotisation d'assurance.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le Gouvernement a fait le choix de transférer l'intégralité des soutiens à la souscription d'assurances sur le budget européen au travers du second pilier de la PAC.

Pour autant, la mission du FNGRA demeure et rien n'interdit qu'il continue à intervenir en complément de ces aides européennes dès lors que

le plafond des 65 % n'est pas atteint. **Dans cette optique, l'article 5 de la proposition de loi vise à préciser que le FNGRA intervient chaque année, en complément des aides européennes, jusqu'à due concurrence de ce plafond.** L'objectif, ici, est de garantir la pérennité de l'aide nationale dans le domaine de l'aide à la souscription d'assurance et de rassurer en conséquence les agriculteurs sur la prise en charge systématique d'une partie de leur prime au maximum du plafond autorisée.

L'article 6 vise à prévoir une augmentation du plafond de la dotation pour aléas pour les exploitations pourvoyeuses d'emplois à temps plein. L'objectif est, d'une part, d'encourager toujours davantage la gestion des risques en permettant un lissage des revenus et, d'autre part, d'encourager l'emploi. Ainsi, toute exploitation employant plus de trois salariés pourra bénéficier d'un complément de déduction pour aléas à hauteur de 1 000 euros par salariés au-delà du troisième équivalent temps plein.

L'article 7 prévoit la remise annuelle d'un rapport du Gouvernement au Parlement dressant un bilan des efforts de simplification des normes dans le domaine agricole. Ce rapport fait ainsi un état des lieux des nouvelles normes entrées en vigueur, supprimées ou simplifiées au cours de l'année écoulée. À partir de ce bilan, il définit un programme d'actions en matière de simplification des normes agricoles pour l'année suivante portant à la fois sur le stock des normes applicables et sur le flux des textes en cours de préparation. Cet article permet d'engager, chaque année, les pouvoirs publics dans une logique de réflexion et de propositions en matière de simplification des normes en agriculture.

L'article 8 vise à augmenter la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, prévue à l'article L. 1605 *nonies* du code général des impôts, afin d'alimenter le fonds national de stabilisation des revenus agricoles. La lutte contre l'artificialisation des sols est en effet indispensable pour préserver notre agriculture. Augmenter cette taxe s'appliquant lors de la vente d'une terre agricole rendue constructible, apparaît en conséquence un juste retour pour les agriculteurs.

L'article 9 vise à élargir le champ d'intervention du fonds national de gestion des risques en agriculture afin de prévoir sa participation au fonds de stabilisation des revenus agricoles mis en place à l'article 1^{er}.

L'article 10 vise à gager le montant éventuel restant du coût de cette proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Au 1^{er} janvier 2017, il est mis en place un fonds de stabilisation des revenus agricoles, dans chaque région, dans les conditions fixées aux articles 36 et 39 du règlement UE n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement CE n° 1698/2005 du Conseil.
- ② Ce fonds a vocation à fournir une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus, conformément aux règles fixées dans le règlement UE n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 précité.
- ③ Une concertation est organisée par le ministre chargé de l'agriculture, associant les régions et les organisations agricoles représentatives, afin de déterminer les besoins potentiels et les modalités de mise en œuvre de ce dispositif afin d'en assurer l'efficacité sur le terrain.
- ④ Il est abondé par l'État, les collectivités territoriales et les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel des activités réputées agricoles au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, chacun à hauteur de la contribution respective qu'il doit au titre du règlement UE n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 précité.
- ⑤ Le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) peut alimenter ce fonds dans les conditions prévues à l'article L. 361-4 du même code.
- ⑥ Un arrêté du ministère chargé de l'agriculture peut déterminer les règles régissant l'établissement, la gestion et les conditions d'application du fonds de stabilisation des revenus agricoles.

Article 2

Le Gouvernement remet un rapport au Parlement avant le 31 décembre 2016 sur les modalités de financement des fonds de stabilisation des revenus agricoles prévus à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi. Ce rapport aborde la possibilité de mettre en place un financement en cinq volets. Le premier repose sur une contribution volontaire des agriculteurs d'une partie de leur droit à paiement direct dans une logique de mutualisation des risques. Le second porte sur une augmentation de la taxe sur les grandes surfaces commerciales de plus de

2 500 mètres carrés dans une logique de solidarité de filières. Le troisième envisage la mise en place d'une taxe sur les transactions financières agricoles réalisées sur les marchés des matières premières agricoles afin notamment de lutter contre la spéculation. Le quatrième vise à préciser, si cela s'avère nécessaire, l'augmentation de la contribution la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, prévue à l'article 8 de la présente loi. Le dernier détermine les modalités d'abondement par l'État, les collectivités territoriales et éventuellement le FNGRA.

Article 3

- ① Conformément à l'article 37-1 de la Constitution, pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, des expérimentations mettent en œuvre des mécanismes de gestion mutualisée des risques économiques agricoles répondant aux objectifs recherchés de couvertures de risques et de stabilisation des revenus. Ces expérimentations sont conduites par le ministre chargé de l'agriculture. Elles associent les territoires, les filières et leurs représentants ainsi que toutes les parties prenantes concernées. Elles peuvent se traduire par la mise en place, à des échelles plus restreintes, du dispositif présenté à l'article 1^{er} de cette proposition de loi.
- ② Au plus tard trois mois avant la fin de cette expérimentation, le ministre chargé de l'agriculture en fait une évaluation afin de déterminer les conditions dans lesquelles leur généralisation pourrait être envisagée dans le cadre d'une réforme plus globale de la politique agricole commune.
- ③ Les modalités et les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations sont définies par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

Article 4

Le Gouvernement remet un rapport au Parlement avant le 31 mars 2017 dans lequel il expose les grandes orientations qu'il compte défendre dans le cadre des négociations sur la nouvelle politique agricole commune (PAC) d'après 2020. Ce rapport traite en particulier de la mise en place de nouveaux mécanismes de régulation des prix, de stabilisation des revenus et de couverture des risques économiques. Il étudie également l'opportunité de transférer des aides du premier pilier vers le second afin d'encourager les régimes assurantielles, ainsi que la possibilité de conditionner une partie des aides directes du premier pilier de la PAC à la

souscription d'une assurance récolte. Il peut se baser sur des expérimentations menées au sein de filières ou de territoires. Ce rapport sert de base à l'État dans les cadres des négociations qui se déroulent autour de la réforme de la PAC de 2020.

Article 5

- ① La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime est ainsi rédigée :
- ② « Elle permet d'atteindre, chaque année, le cumul maximal autorisé de l'aide versée à ce titre et de la contribution de l'Union européenne qui s'établit à 65 % de la prime ou cotisation d'assurance. »

Article 6

- ① Après le deuxième alinéa du I de l'article 72 D *ter* du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsqu'un exploitant emploie plus de trois salariés équivalent temps plein, il peut pratiquer un complément de déduction pour aléas, dans les conditions prévues à l'article 72 D *bis* et dans la limite du bénéficiaire, à hauteur de 1 000 € par salarié en équivalent temps plein au-delà du troisième salarié. »

Article 7

Chaque année et au plus tard au 1^{er} décembre, le Gouvernement remet un rapport au Parlement dans lequel il présente les mesures de simplification des normes qu'il a mis en œuvre dans le domaine agricole au cours de l'année écoulée. Ce rapport dresse également un recensement des nouvelles normes qui sont entrées en vigueur au cours de cette même année. À partir de cet état des lieux, ce rapport tire un bilan en matière de normes applicables en agriculture et fixe des objectifs de simplification pour les années à venir.

Article 8

- ① L'article 1605 *nonies* du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa du I, après les mots : « est affecté, », sont insérés les mots : « pour la moitié de son montant, »

- ③ 2° Le même I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Le produit de cette taxe est affecté, pour la moitié de son montant, au fonds national de stabilisation des revenus agricoles créé par la loi n°... du ... visant à encourager et mettre en œuvre des outils de gestion des risques en agriculture. » ;
- ⑤ 3° Le premier alinéa du IV est complété est ainsi complété :
- ⑥ a) À la première phrase, le taux : « 5 % » est remplacé par le taux : « 10 % »
- ⑦ b) À la fin de la seconde phrase, le taux : « 10 % » est remplacé par le taux : « 20 % ».

Article 9

- ① L'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La deuxième section peut contribuer au financement du fonds de stabilisation des revenus agricoles mentionné à l'article 1^{er} de la loi n°... du ... visant à encourager et mettre en œuvre des outils de gestion des risques en agriculture. »

Article 10

Les charges pour l'État et les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.