

N° 708

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi de M. Franck MONTAUGÉ et plusieurs de ses collègues visant à **mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture**,*

Par M. Jean-Jacques LASSERRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Claude Lenoir, *président* ; Mmes Élisabeth Lamure, Delphine Bataille, MM. Alain Bertrand, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Joël Labbé, Michel Le Scouarnec, Yannick Vaugrenard, *vice-présidents* ; M. Marc Daunis, Mme Valérie Létard, M. Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Jean-Pierre Bosino, Henri Cabanel, François Calvet, Roland Courteau, Alain Duran, Mmes Frédérique Espagnac, Dominique Estrosi Sassone, M. Daniel Gremillet, Mme Annie Guillemot, MM. Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Philippe Leroy, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Anne-Catherine Loisier, MM. Michel Magras, Franck Montaugé, Robert Navarro, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Sophie Primas, MM. Yves Rome, Henri Tandonnet.

Voir les numéros :

Sénat : 585 et 709 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. FACE AUX NOMBREUX RISQUES AUXQUELS ILS SONT EXPOSÉS, LES AGRICULTEURS ONT BESOIN D'OUTILS DE COUVERTURE.....	7
A. LA GESTION DES RISQUES : UN IMPÉRATIF POUR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES.	7
1. <i>Les agriculteurs exposés à des risques multiples.</i>	7
2. <i>Une large panoplie d'instruments de gestion des risques.</i>	9
B. UNE MISE EN ŒUVRE INCOMPLÈTE DES INSTRUMENTS DE GESTION DES RISQUES.....	10
1. <i>La gestion des risques encouragée par la politique agricole commune.</i>	10
2. <i>Un cadre national qui s'est peu à peu perfectionné.</i>	15
a) <i>Un cadre juridique et financier qui repose sur le fonds national de gestion des risques en agriculture.</i>	15
b) <i>Le premier étage de la gestion des risques : l'encouragement des agriculteurs à constituer des réserves de précaution.</i>	16
c) <i>Le développement récent de l'assurance récolte.</i>	17
d) <i>La mise en place récente du fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE).</i>	19
e) <i>La solidarité nationale : le régime des calamités agricoles.</i>	21
II. LA GESTION DU RISQUE ÉCONOMIQUE À TRAVERS DES OUTILS ASSURANTIELS : UN SUBSTITUT À L'ABSENCE D'AMBITION RÉGULATRICE DE LA PAC.	22
A. L'ASSURANCE-REVENU, UNE RÉPONSE À LA VOLATILITÉ CROISSANTE DES PRIX AGRICOLES ?.....	22
1. <i>La volatilité croissante des marchés agricoles fragilise les exploitations agricoles.</i>	22
a) <i>Le constat de la volatilité croissante des marchés agricoles.</i>	22
b) <i>La PAC, facteur de volatilité supplémentaire ?</i>	23
2. <i>L'assurance-revenu pourrait constituer un amortisseur utile pour les agriculteurs.</i>	24
B. UNE PROPOSITION DE LOI D'APPEL, DESTINÉE PRINCIPALEMENT À ENCOURAGER UNE RÉORIENTATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.....	26
1. <i>L'instrument de stabilisation des revenus : une réponse pour faire face aux fluctuations des marchés agricoles.</i>	26
2. <i>Une proposition de loi d'appel ?</i>	27
EXAMEN DES ARTICLES	29
• Article 1^{er} Fonds régional de stabilisation des revenus agricoles	29
• Article 2 Rapport au Parlement sur les modalités de financement des fonds de stabilisation des revenus agricoles	31

• <i>Article 3</i> Expérimentation de mécanismes de gestion mutualisée des risques économiques	34
• <i>Article 4</i> Rapport au Parlement sur les orientations de la politique agricole commune après 2020 et le soutien aux régimes assurantiels	36
• <i>Article 5</i> (article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime) Garantie d'un taux de soutien de 65 % à la souscription d'assurances par les agriculteurs	38
• <i>Article 6</i> (article 72 D ter du code général des impôts) Relèvement du plafond de la déduction pour aléas en fonction de l'emploi salarié sur l'exploitation agricole	40
• <i>Article 7</i> Rapport au Parlement sur la simplification des normes	41
• <i>Article 8</i> (article 1605 nonies du code général des impôts) Doublement de la taxe sur les terres agricoles rendues constructibles et affectation du surplus à la gestion des risques en agriculture	43
• <i>Article 9</i> (article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime) Financement des fonds de stabilisation des revenus agricoles par le Fonds national de gestion des risques agricoles	45
• <i>Article 10</i> Gage	47
 EXAMEN EN COMMISSION	 49
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 65
 TABLEAU COMPARATIF	 67

Mesdames, Messieurs,

En interaction étroite avec le milieu naturel, l'agriculture est **exposée à de nombreux aléas** qui pèsent sur les conditions de production et sur la production elle-même. Abondance ou excès d'eau, tempête ou grêle, apparition de ravageurs des cultures, maladies animales : tous ces phénomènes sont bien connus et il existe toute une palette d'instruments pour atténuer les effets de la survenue de tels événements perturbateurs de la production.

Le régime des calamités agricoles, financé par les agriculteurs eux-mêmes mais aussi par l'État, apporte un premier niveau de couverture et intervient pour indemniser ceux qui subissent des dégâts importants du fait de phénomènes climatiques exceptionnels. Le **dispositif d'assurance-récolte** prend le relais des calamités agricoles dans les domaines où les risques, bien connus, sont considérés comme assurables : grandes cultures, viticulture, maraîchage ou encore arboriculture. Dans ces secteurs, les agriculteurs ont été incités à souscrire des assurances, à travers une subvention publique prenant en charge une part des primes versées. Le régime des calamités agricoles n'est plus censé intervenir lorsque les risques sont assurables.

Mais à côté du risque climatique, ou du risque sanitaire désormais pris en charge par le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental, les agriculteurs doivent faire face au risque économique, qui résulte plutôt de la volatilité accrue des cours des productions agricoles, et de la volatilité des prix des intrants, qui peuvent avoir des effets considérables sur les coûts de production. La politique agricole commune (PAC), qui avait assuré pendant plusieurs décennies une relative stabilité des prix agricoles et placé l'agriculture européenne sous la protection de puissantes régulations, a fait l'objet de réformes successives tendant à réduire ces régulations et à **exposer davantage les exploitations agricoles aux fluctuations des marchés**, pour le meilleur lorsqu'ils sont orientés à la hausse, mais aussi pour le pire en cas de crise.

Les outils de gestion du risque se sont développés, et ont vocation à se perfectionner encore, car ils permettent aux agriculteurs d'amortir les crises, sanitaires, environnementales, ou économiques.

La Commission des affaires économiques du Sénat a mis en place au printemps 2016 un groupe de travail sur la gestion des risques en agriculture, piloté par votre rapporteur. Ce groupe a commencé ses travaux, sans pour autant pouvoir d'ores et déjà rendre ses conclusions.

La présente proposition de loi, déposée le 9 mai dernier par nos collègues Franck Montaugé, Didier Guillaume, Henri Cabanel et les membres du groupe socialiste et républicain, **porte plus sur la question de la gestion du risque économique** et propose la mise en œuvre en France de l'instrument de stabilisation des revenus permis par la dernière réforme de la PAC.

Une telle initiative intervient alors que **la France n'a pas fait le choix de mettre en œuvre l'instrument de stabilisation des revenus agricoles dans sa politique de développement rural**, ni à l'échelon national, ni à l'échelon des régions, qui sont désormais l'échelon de mise en œuvre du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

Elle intervient donc un peu tard par rapport à la PAC 2014-2020, et un peu tôt par rapport à la future PAC qui n'entrera en vigueur qu'en 2021.

Malgré les vives réserves de votre rapporteur sur plusieurs dispositions de la présente proposition de loi, il a préféré ne pas présenter d'amendements à votre commission autres que purement rédactionnels, afin de laisser le débat se déployer pleinement en séance publique.

La proposition de loi pose en effet une question de fond : quels mécanismes de stabilisation des revenus agricoles voulons-nous mettre en place pour lutter contre les conséquences de la volatilité des prix agricoles ? Un large débat avec les agriculteurs eux-mêmes devra s'engager sur ce terrain avant la future PAC, afin que des positions françaises consensuelles puissent convaincre nos partenaires.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. FACE AUX NOMBREUX RISQUES AUXQUELS ILS SONT EXPOSÉS, LES AGRICULTEURS ONT BESOIN D'OUTILS DE COUVERTURE.

A. LA GESTION DES RISQUES : UN IMPÉRATIF POUR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES.

1. Les agriculteurs exposés à des risques multiples.

Comme de nombreuses activités économiques, la gestion d'une exploitation agricole est soumise à un certain nombre de risques dont la réalisation peut avoir un impact important sur ses résultats. **La production dépend en effet de facteurs difficilement maîtrisables** : ensoleillement, température, pluviométrie, apparition d'espèces nuisibles. Certes, tout l'art des agriculteurs consiste à adapter les choix de production en fonction du milieu, du climat, de la disponibilité de la ressource en eau, et de tous les autres facteurs de risques naturels.

Mais les aléas climatiques ou sanitaires qui affectent la production peuvent aussi être brutaux : apparition et diffusion rapide d'une maladie animale ou végétale, inondation, grêle, tempête. Le risque peut se réaliser à une échelle restreinte, sur quelques exploitations, ou toucher des régions entières, comme la sécheresse en France à l'été 2005 ou encore au printemps 2011.

Il existe plusieurs classifications possibles des risques en agriculture.

Dans le rapport consacré à l'assurance récolte et à la protection contre les risques en agriculture de Christian Babusiaux, datant de 2000, une distinction avait été faite entre **risques climatiques** (gel, grêle, sécheresse, inondation, tempête, neige ...), **risques sanitaires** (ravageurs, maladies du bétail ...), **risques inhérents aux marchés agricoles** (variations de prix des intrants, des cours des produits agricoles ...), et enfin **les autres risques**.

Dans le rapport sur les outils de gestion des risques de marché, datant de 2002, produit sous l'égide de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le chercheur Olivier Mahul classait les sources de risques en cinq catégories :

- Le **risque de production** résulte d'une exposition de l'activité agricole à des aléas climatiques (sécheresse, inondations...), à des aléas technologiques (bris de machine...) et à des aléas sanitaires ou épidémiques. Ce risque est mesuré par la variabilité des rendements. Cette dernière diffère

fortement selon les types de culture, les techniques de production et les régions.

- Le **risque de prix ou de marché** caractérise les changements de prix des facteurs de production et/ou de la production qui sont inconnus lorsque les choix productifs sont décidés en début de campagne agricole. Ce risque est mesuré par la volatilité des prix.

- Le **risque institutionnel** est créé par des changements de politique ou de régulation qui affectent l'agriculture. Ce type de risque peut se traduire par des contraintes productives ou environnementales que les agriculteurs n'ont pas pu anticiper, telles que des restrictions dans l'utilisation de pesticides ou d'antibiotiques.

- Le **risque financier** inclut les variations aléatoires des taux d'intérêt pour une entreprise qui emprunte ou des taux de change pour une entreprise exportatrice, le risque de non-paiement, le risque de liquidité...

- Les **risques humains et personnels** sont communs à tous les individus. Ils sont liés à la maladie, l'accident ou le décès de l'entrepreneur ou de ses employés. Ils concernent aussi le vol, la dégradation ou la destruction par le feu du matériel, des bâtiments, des cultures ou des cheptels.

Comme le rapport Babusiaux, le rapport Mahul soulignait le **caractère interactif de ces risques**, qui peuvent se cumuler.

Mais au-delà des classifications, **un constat s'impose : les risques en agriculture, quelle que soit leur source, ont tous une répercussion économique** : c'est la perte de revenu des agriculteurs et la disparition de l'exploitation agricole en tant qu'entité économique qui constitue le risque ultime face auquel les pouvoirs publics doivent apporter une réponse.

Le rapport Babusiaux proposait aussi une autre classification des risques fondée sur l'intensité du risque, qui permettait de définir le niveau approprié de la réponse : pour le « petit risque » : faire reposer la réponse sur la responsabilité individuelle de l'exploitant ; pour les risques d'intensité moyenne : faire appel à des dispositifs de mutualisation entre professionnels ; et enfin, pour les risques les plus importants : faire appel à la solidarité nationale.

Un autre constat s'impose également en matière de risques en agriculture : le **degré d'exposition des agriculteurs aux risques semble s'accroître** ces dernières années, notamment sous l'effet du changement climatique, qui entraîne la réalisation d'aléas plus violents et plus fréquents.

L'accroissement de l'exposition des agriculteurs aux risques résulte aussi de la libéralisation des marchés agricoles, qui introduit plus de volatilité. Alors que la PAC avait assuré un environnement économique protecteur aux agriculteurs pendant plusieurs décennies, avec des prix garantis et des mécanismes de régulation, l'orientation de la PAC vers les

marchés depuis 1992, conduisant au démantèlement progressif mais implacable des instruments de gestion des prix et des capacités de production dans la quasi-totalité des filières, fait subir désormais aux agriculteurs de plein fouet les fluctuations des marchés. Le rapport de notre ancien collègue Marcel Deneux de juin 2011 sur une proposition de résolution du Sénat relative à la volatilité des prix agricoles avait mis en évidence ce phénomène, en appelant à reconstruire des outils permettant d'amortir les variations des cours des matières premières agricoles.

2. Une large panoplie d'instruments de gestion des risques.

Face aux risques, les agriculteurs disposent d'une **palette d'instruments de gestion visant soit à limiter l'exposition à ceux-ci, soit à faire face à leurs conséquences lorsqu'ils se sont réalisés.**

La **première protection face au risque est individuelle.** La **prévention** des risques fait partie des mesures mises en œuvre au niveau des exploitations par les agriculteurs eux-mêmes : filets anti-grêle, diversification des cultures, traitements phytosanitaires. Ensuite, **l'amortissement des chocs économiques** résultants de la réalisation d'un risque sur l'exploitation passe également par des mesures propres à l'exploitation, notamment à travers la constitution d'une épargne de précaution, qui peut être encouragée par les pouvoirs publics. La constitution de telles réserves de précaution par les agriculteurs est cependant très variable et ne saurait suffire comme dispositif de gestion des risques agricoles.

La protection individuelle contre les risques de marché passe aussi par la mobilisation des instruments financiers de couverture : les marchés à terme sont souvent pointés comme contribuant à la volatilité des prix agricoles, mais ils sont aussi utiles pour se prémunir contre des évolutions trop fortes des prix de marché. Là encore, les pratiques des agriculteurs sont très variables, et les produits financiers de couverture des risques n'existent pas dans tous les secteurs de la production agricole ni pour tous les types d'acteurs du monde agricole.

La **protection collective face au risque agricole** est donc nécessaire et passe par d'autres outils :

- les **assurances** face aux risques climatiques jouent un rôle important d'indemnisation des agriculteurs en cas de survenue d'évènements graves sur l'exploitation. L'assurance permet de mutualiser les risques entre agriculteurs. Les **fonds de mutualisation** répondent à une logique assez proche des assurances, en organisant la mise en commun de réserves financières pour faire face à des risques, comme par exemple le risque sanitaire. Mais les instruments d'assurance trouvent leurs limites

lorsque le risque devient systémique car dans cette situation, il devient inassurable ;

- la réponse aux risques agricoles de grande envergure ne pouvant pas être pris en charge par les assurances privées repose donc sur **l'intervention de la puissance publique, à travers des instruments d'indemnisation des agriculteurs pour cause de catastrophe naturelle**. En France, le régime des calamités agricoles existe depuis le milieu des années 1960, et permet le versement aux agriculteurs d'indemnités en cas de sinistres importants non assurables.

B. UNE MISE EN ŒUVRE INCOMPLÈTE DES INSTRUMENTS DE GESTION DES RISQUES.

1. La gestion des risques encouragée par la politique agricole commune.

Depuis le milieu des années 2000, la PAC a évolué pour donner un **cadre juridique et financier** permettant la mise en œuvre par les États membres de l'Union européenne d'instruments de gestion des risques en agriculture. Ce cadre est finalement assez souple, **permettant à chaque État membre de choisir s'il veut ou non utiliser les fonds européens** pour financer des mesures de ce type.

- Tout d'abord, le règlement portant organisation commune des marchés (OCM)¹ permet de financer, dans le cadre des **programmes d'aides** au secteur vitivinicole et au secteur des fruits et légumes - financés sur le premier pilier de la PAC - des mesures de gestion des risques :

- dans le **secteur vitivinicole**, l'article 48 du règlement permet d'aider à constituer des fonds de mutualisation pour se prémunir contre les fluctuations du marché et l'article 49 autorise une aide à l'assurance-récolte qui peut couvrir jusqu'à 80 % des primes d'assurance payées par les producteurs pour « *des assurances contre les pertes imputables à des phénomènes climatiques défavorables assimilables à des catastrophes naturelles* ». L'aide ne peut dépasser 100 % des pertes subies ;

- dans le **secteur des fruits et légumes**, les programmes opérationnels prévus par l'article 33 du même règlement peuvent aussi financer des mesures de gestion des risques, pouvant représenter jusqu'à un tiers du montant total du programme. Des fonds de mutualisation et des aides à l'assurance-récolte peuvent donc aussi être mis en place sur cette base.

¹ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

• Le **règlement sur le développement agricole et rural**¹ fournit pour sa part une liste des mesures de soutien à la gestion des risques que les États membres peuvent mettre en œuvre pour l'ensemble des exploitations agricoles, dans le cadre du deuxième pilier de la PAC. Le nouveau cadre institutionnel de la PAC transfère au sein de ce pilier les possibilités qui avaient été ouvertes lors du bilan de santé de 2008 de soutenir les assurances et fonds de mutualisation, en prélevant une partie de l'enveloppe financière du premier pilier. Seuls quatre États-membres avaient utilisé cette possibilité².

Dans le cadre des programmes de développement rural 2014-2020, 12 États membres³ ont choisi d'utiliser un ou plusieurs des nouveaux outils de gestion de risques pouvant être soutenus par les crédits européens. Les dépenses correspondantes sur l'ensemble de la période devraient s'élever à 2,7 milliards d'euros⁴, dont 63 % financés par les crédits européens, et le solde venant de cofinancements nationaux ou régionaux. Les outils de gestion des risques, dont les contours sont précisés par les articles 36 à 39 du règlement sur le développement rural, sont de trois types :

- les **aides au paiement par les agriculteurs de primes d'assurance**, couvrant le risque climatique ou sanitaire et les incidents environnementaux. L'aide est plafonnée à 65 % du coût de la prime et l'assurance ne peut jouer que si les pertes sont supérieures de 30 % à la production annuelle moyenne ;

- les **aides aux fonds de mutualisation**, lesquels sont destinés à payer des compensations financières aux agriculteurs pour les pertes économiques résultant de phénomènes climatiques, sanitaires, ou d'incidents environnementaux. L'aide est là encore plafonnée à 65 % des dépenses d'indemnisation par le fonds et elle ne peut pas servir à la constitution du capital initial. De même, les paiements ne sont déclenchés qu'en cas de perte supérieure à 30 % ;

- les **aides à la constitution d'un instrument de stabilisation des revenus** fournissant des compensations aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus. Ces aides constituent la nouveauté du règlement de 2013, avec la même exigence d'un financement public limité à 65 % et d'un déclenchement au-delà d'un taux de 30 % de pertes.

¹ 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).

² France, Italie, Hongrie et Pays-Bas.

³ Belgique (Flandres), Espagne (Castille-Leon), France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie.

⁴ Dont respectivement près de 1,6 milliards pour l'Italie et 600 millions d'euros pour la France.

LES INSTRUMENTS DE GESTION DES RISQUES DANS LE RÈGLEMENT N° 1305/2013

Article 36

Gestion des risques

1. L'aide au titre de la présente mesure couvre:

a) les participations financières pour le paiement des primes d'assurance concernant les cultures, les animaux et les végétaux qui couvrent les pertes économiques subies par les agriculteurs et causées par des phénomènes climatiques défavorables, des maladies animales ou végétales, des infestations parasitaires ou un incident environnemental;

b) les participations financières aux fonds de mutualisation en vue du paiement de compensations financières aux agriculteurs pour les pertes économiques découlant de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition d'une maladie animale ou végétale, d'infestations parasitaires ou d'un incident environnemental;

c) un instrument de stabilisation des revenus, sous la forme de participations financières à des fonds de mutualisation, fournissant une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus.

2. Aux fins du présent article, on entend par "agriculteur", un agriculteur actif au sens de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013.

3. Aux fins de l'application du paragraphe 1, points b) et c), on entend par "fonds de mutualisation", un système reconnu par l'État membre conformément à son droit national et permettant aux agriculteurs affiliés de s'assurer et de percevoir des indemnités en cas de pertes économiques découlant de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale, d'infestations parasitaires, d'un incident environnemental ou en cas de forte baisse de leurs revenus.

4. Les États membres veillent à ce que toute surcompensation résultant de la combinaison de cette mesure et d'autres instruments d'aide nationaux ou de l'Union ou des régimes d'assurance privés soit évitée. FR 20.12.2013 Journal officiel de l'Union européenne L 347/517

5. Afin de garantir l'utilisation efficace des ressources budgétaires du Feader, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 83 en ce qui concerne la durée minimale et maximale des prêts commerciaux aux fonds de mutualisation visés à l'article 38, paragraphe 3, point b), et à l'article 39, paragraphe 4.

La Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application du présent article au plus tard le 31 décembre 2018.

Article 37

Assurance cultures, animaux et végétaux

1. L'aide prévue à l'article 36, paragraphe 1, point a), ne peut être octroyée que pour les contrats d'assurance qui couvrent les pertes causées par un phénomène climatique défavorable, par une maladie animale ou végétale, par une infestation parasitaire, par un incident environnemental ou par une mesure adoptée conformément à la directive 2000/29/CE pour éradiquer ou contenir une pathologie végétale ou un parasite détruisant plus de 30 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou de sa production moyenne triennale calculée sur la base des cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible.

Il est possible de recourir à des indices pour calculer la production annuelle de l'agriculteur. La méthode de calcul utilisée permet de déterminer la perte réelle subie par un agriculteur au cours d'une année donnée.

L'évaluation de l'ampleur des pertes causées peut être modulée en fonction des caractéristiques spécifiques de chaque type de produit par le recours à:

a) des indices biologiques (quantité de biomasse perdue) ou des indices équivalents de perte de rendement établis au niveau de l'exploitation ou au niveau local, régional, national, ou

b) des indices climatiques (y compris pluviosité et température) établis au niveau local, régional ou national.

2. Le phénomène climatique défavorable ou le foyer de maladie animale ou végétale ou l'infestation parasitaire ou l'incident environnemental doivent être officiellement reconnus par l'autorité compétente de l'État membre concerné.

Les États membres peuvent, le cas échéant, établir à l'avance des critères sur la base desquels cette reconnaissance officielle est réputée effective.

3. En ce qui concerne les maladies animales, une compensation financière au sens de l'article 36, paragraphe 1, point a), ne peut être octroyée que pour des maladies figurant sur la liste des maladies animales établie par l'Organisation mondiale de la santé animale ou à l'annexe de la décision 2009/470/CE.

4. Les prestations d'assurance ne peuvent pas compenser plus que le coût total du remplacement des pertes visées à l'article 36, paragraphe 1, point a), ni comporter des exigences ou des spécifications quant au type ou à la quantité de la production future.

Les États membres peuvent limiter le montant de la prime admissible au bénéfice de l'aide en imposant des plafonds appropriés.

5. L'aide est limitée au taux maximal fixé à l'annexe II.

Article 38

Fonds de mutualisation en cas de phénomènes climatiques défavorables, de maladies animales et végétales, d'infestations parasitaires et d'incidents environnementaux

1. Pour pouvoir bénéficier d'une aide, le fonds de mutualisation concerné:

a) est reconnu par l'autorité compétente conformément au droit national;

b) mène une politique transparente concernant les versements et les retraits effectués sur le fonds;

c) a des règles claires en matière de responsabilités pour des dettes éventuelles.

2. Les États membres définissent les règles régissant l'établissement et la gestion des fonds de mutualisation, notamment en ce qui concerne l'octroi des indemnités aux agriculteurs et leur éligibilité en cas de crise, ainsi que la gestion et le contrôle du respect de ces règles. Les États membres veillent à ce que les modalités régissant les fonds prévoient des sanctions en cas de négligence de la part de l'agriculteur.

Les incidents mentionnés à l'article 36, paragraphe 1, point b), doivent être officiellement reconnus par l'autorité compétente de l'État membre concerné.

3. Les participations financières visées à l'article 36, paragraphe 1, point b), ne peuvent concerner que:

- a) les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds de mutualisation, répartis de manière dégressive sur une période maximale de trois ans;
- b) les montants prélevés sur le fonds de mutualisation pour payer les indemnités octroyées aux agriculteurs. En outre, la contribution financière peut porter sur les intérêts afférents aux emprunts commerciaux contractés par le fonds de mutualisation aux fins du paiement de l'indemnité financière aux agriculteurs en cas de crise.

L'aide prévue à l'article 36, paragraphe 1, point b), ne peut être octroyée que pour couvrir les pertes causées par un phénomène climatique défavorable, par une maladie animale ou végétale, par un parasite ou par une mesure adoptée conformément à la directive 2000/29/CE pour éradiquer ou contenir une pathologie végétale ou une infestation parasitaire ou par un incident environnemental qui détruisent plus de 30 % de la productionFR L 347/518 Journal officiel de l'Union européenne 20.12.2013 annuelle moyenne de l'agriculteur au cours des trois années précédentes ou de sa production moyenne triennale calculée sur la base des cinq années précédentes, en excluant la valeur la plus élevée et la valeur la plus faible. Il est possible de recourir à des indices pour calculer la production annuelle de l'agriculteur. La méthode de calcul utilisée permet de déterminer la perte réelle subie par un agriculteur au cours d'une année donnée.

Aucune participation de fonds publics n'est accordée au capital social initial.

4. En ce qui concerne les maladies animales, une compensation financière peut être octroyée au titre de l'article 36, paragraphe 1, point b), pour les maladies figurant sur la liste des maladies animales établie par l'Organisation mondiale de la santé animale ou à l'annexe de la décision 2009/470/CE.

5. L'aide est limitée au taux d'aide maximal fixé à l'annexe II.

Les États membres peuvent limiter les coûts admissibles au bénéfice de l'aide en appliquant:

- a) des plafonds par fonds;
- b) des plafonds unitaires appropriés.

Article 39

Instrument de stabilisation des revenus

1. L'aide prévue à l'article 36, paragraphe 1, point c), n'est accordée que dans les cas où la baisse du revenu est 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. Aux fins de l'article 36, paragraphe 1, point c), on entend par "revenus", la somme des recettes que l'agriculteur obtient du marché, y compris toute forme de soutien public, déduction faite des coûts des intrants. Les paiements effectués par le fonds de mutualisation aux agriculteurs compensent moins de 70 % de la perte de revenu au cours de l'année où le producteur devient éligible au bénéfice de cette aide.

2. Pour pouvoir bénéficier d'une aide, le fonds de mutualisation concerné:

- a) est reconnu par l'autorité compétente conformément au droit national;
- b) mène une politique transparente concernant les versements et les retraits effectués sur le fonds;

- c) a des règles claires en matière de responsabilités pour des dettes éventuelles.
3. Les États membres définissent les règles régissant l'établissement et la gestion des fonds de mutualisation, notamment en ce qui concerne l'octroi des indemnités aux agriculteurs en cas de crise, ainsi que la gestion et le contrôle du respect de ces règles. Les États membres veillent à ce que les modalités régissant les fonds prévoient des sanctions en cas de négligence de la part de l'agriculteur.
4. Les participations financières visées à l'article 36, paragraphe 1, point c), ne peuvent concerner que:
- a) les coûts administratifs liés à l'établissement du fonds de mutualisation, répartis de manière dégressive sur une période maximale de trois ans;
 - b) les montants prélevés sur le fonds de mutualisation pour payer les indemnités octroyées aux agriculteurs. En outre, la contribution financière peut porter sur les intérêts afférents aux emprunts commerciaux contractés par le fonds de mutualisation aux fins du paiement de l'indemnité financière aux agriculteurs en cas de crise. Aucune participation de fonds publics n'est accordée au capital social initial.
5. L'aide est limitée au taux maximal fixé à l'annexe II.

2. Un cadre national qui s'est peu à peu perfectionné.

a) Un cadre juridique et financier qui repose sur le fonds national de gestion des risques en agriculture.

Prenant la succession du fonds de gestion des calamités agricoles (FGCA), le **fonds national de gestion des risques en agriculture** (FNGRA) a été créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, avec des missions élargies au soutien à l'ensemble des instruments collectifs de gestion des risques.

Son régime est défini par le chapitre I^{er} du titre VI du Livre III du code rural et de la pêche maritime. La gestion de ce fonds est confiée à la caisse centrale de réassurance (CCR), société anonyme intégralement détenue par l'État.

Le FNGRA est **alimenté principalement par une taxe additionnelle aux primes d'assurance payées par les agriculteurs**, notamment pour assurer leurs bâtiments ou leurs équipements. Le taux de cette taxe est passé de 11 % à 5,5 % en application de la loi de finances pour 2016, réduisant de moitié la recette correspondante, qui devrait désormais être de l'ordre de 60 millions d'euros par an. Une subvention de l'État est prévue pour compléter les recettes du FNGRA.

Le FNGRA intervient dans trois domaines, identifiés à travers trois sections du fonds :

- la **première section** (régie par l'article L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime) contribue, en complément des versements des exploitants agricoles et des crédits venant de la PAC, au financement de l'indemnisation des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental par des fonds de mutualisation.

- la **deuxième section** (régie par l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime) contribue au financement des aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles. Elle prend en charge une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes à certains risques agricoles, de façon forfaitaire et variable suivant l'importance du risque et la nature des productions. Les aides versées ne peuvent excéder 65 % de la prime ou cotisation d'assurance.

- la **troisième section** (régie par l'article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime) contribue à l'indemnisation des calamités agricoles. Les dépenses à ce titre sont très variables d'une année sur l'autre, selon l'importance des événements climatiques qui ont touché le pays.

Le FNGRA est donc le pivot financier du dispositif de soutien à la gestion collective des risques en agriculture. La loi de finances rectificative pour 2015 a toutefois autorisé un prélèvement important sur sa trésorerie de 255 millions d'euros, réduisant celle-ci à 47,5 millions d'euros au 31 décembre 2015, ce qui imposera un abondement par l'État si l'année 2016, comme c'est probable, devait enregistrer d'importantes indemnisations à verser au titre des calamités agricoles.

b) Le premier étage de la gestion des risques : l'encouragement des agriculteurs à constituer des réserves de précaution.

Pour faire face aux difficultés économiques qui peuvent résulter de risques variés, climatiques ou autres, les agriculteurs en France disposent d'abord d'un outil individuel : l'épargne de précaution. Celle-ci est encouragée en France par un dispositif fiscal : la **déduction pour aléas** (DPA). Créée en 2002, la DPA prévoit une défiscalisation des sommes épargnées. Son régime est défini à l'article 72 D *bis* du code général des impôts.

Il s'agit d'une réserve qui doit faire l'objet de l'ouverture d'un compte d'affectation auprès d'un établissement de crédit, qui doit recevoir entre 50 et 100 % du montant de la DPA pratiquée.

La DPA peut ensuite servir à l'agriculteur, dans un délai de sept ans, pour l'acquisition de fourrages en cas de reconnaissance de calamité agricole ; pour payer des primes d'assurance « dommages aux biens » ou des

primes d'assurance « pertes d'exploitation » ; pour régler les dépenses suite à la survenue d'un aléa non-assuré ; pour faire face aux conséquences d'un incendie ou d'une perte de culture ou de bétail ; ou encore pour compenser la perte de valeur ajoutée de plus de 10 % voire 15 % dans certains cas par rapport aux exercices précédents, en cas de survenue d'un aléa économique. Ce dernier cas a été introduit en 2010. Le régime de la DPA a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2015 pour en assouplir les conditions d'utilisation.

Les montants inscrits en DPA font l'objet d'un plafonnement global commun avec la déduction pour investissement (DPI) fixé à 27 000 euros par an, prévu par l'article 72 D *ter* du code général des impôts. Ce plafond est majoré de 500 € par salarié. Enfin, le montant cumulé des sommes déduites ne peut pas dépasser 150 000 €, net des prélèvements déjà opérés sur les sommes épargnées.

La **DPA est toutefois peu utilisée** : la dépense fiscale correspondante avait été chiffrée dans les documents budgétaires accompagnant le dernier projet de loi de finances pour 2016 à 39 millions d'euros en 2014 pour 11 400 bénéficiaires, soit une très faible proportion des exploitants agricoles.

Dans ces conditions, la gestion des risques par les agriculteurs est davantage assurée par leur épargne ordinaire, lorsqu'elle existe, que par le dispositif de la DPA.

c) Le développement récent de l'assurance-récolte.

Jusqu'en 2005 en France, seul l'aléa grêle était couvert par les assureurs privés. Des aides de faible montant étaient consacrées au soutien à la souscription de telles assurances par les agriculteurs.

Depuis, les assureurs ont commencé à proposer aux agriculteurs des produits d'assurance couvrant plus largement les risques climatiques : les contrats « multirisque climatique sur récolte » (MRC) se sont développés avec le soutien des pouvoirs publics.

Le taux de pénétration de l'assurance MRC atteint désormais 30 % en grandes cultures, 20 % en viticulture, mais reste résiduel en arboriculture, horticulture et maraîchage.

À la suite du bilan de santé de la PAC en 2008, la France a redéployé des crédits européens, complétés par des crédits nationaux, pour aider les agriculteurs à financer les primes d'assurance. Une enveloppe annuelle d'environ 100 millions d'euros a été consacrée au financement de ce soutien. Cette enveloppe a été portée à 120 millions d'euros en 2015. La distribution de ces aides relève de la deuxième section du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA). Le taux de subvention est plafonné à 65 % et le taux réel de soutien est fixé en fonction du ratio entre les demandes des

agriculteurs et les fonds disponibles au sein du FNRA. L'assurance n'intervient qu'en cas de perte de récolte supérieure à 30 %. Dans les secteurs où il existe des produits d'assurance, les pertes des agriculteurs ne sont plus éligibles au régime des calamités agricoles.

Le dispositif a permis une progression de la couverture des risques climatiques par l'assurance, mais celle-ci reste un choix volontaire de l'agriculteur. **On est encore loin de la généralisation de l'assurance-récolte.**

Le développement de l'assurance-récolte s'est en effet heurté en France à plusieurs obstacles, parmi lesquels :

- une **incertitude sur le niveau réel de subvention** que pourra obtenir l'agriculteur, dans la mesure où le dispositif fonctionne avec une enveloppe fermée, impliquant des réductions de taux de soutien lorsque les moyens disponibles ne permettent pas un soutien à hauteur de 65 %, rendant moins intéressante la subvention. D'après les chiffres fournis à votre rapporteur par l'Association française de l'assurance, en 2014, les cotisations d'assurance MRC des agriculteurs ont représenté 280 millions d'euros. L'enveloppe de crédits ne permet donc pas un taux de subvention à hauteur des deux tiers du montant de la prime ;

- une **exigence d'un taux de perte de 30 % considérée par certains agriculteurs comme trop forte**, amenant l'assurance à ne jouer que dans de trop rares cas.

- l'**absence de produit d'assurance pour les fourrages**, cette absence d'offre d'assurance étant en partie liée à la crainte des assureurs de ne pas disposer de solutions de réassurance privée ou publique en cas d'évènement climatique sévère impliquant la nécessité de lourdes indemnités d'un grand nombre d'agriculteurs.

Le dispositif de l'assurance-récolte a évolué récemment avec la mise en place du « contrat-socle ». Les compagnies d'assurances doivent respecter l'architecture du contrat-socle pour que leurs produits puissent faire l'objet de subventions. Ce contrat-socle est à la fois :

- plus intéressant pour les agriculteurs, puisque le coût de la souscription à l'assurance doit baisser. Il ne couvre que les risques importants. Son objectif consiste à permettre aux agriculteurs sinistrés de financer le redémarrage de leur activité et non de compenser la perte de leurs bénéfices ;

- plus large, en couvrant également les fourrages.

La France a utilisé la faculté offerte par les règlements européens de prélever les crédits finançant l'assurance-récolte sur le premier pilier plutôt que d'utiliser l'enveloppe du second pilier de la PAC. De ce fait, l'ensemble des crédits de soutien aux assurances agricoles relève désormais d'un financement exclusivement européen, sans cofinancement national. L'enveloppe dédiée est de 120,13 millions d'euros en 2015, 112,8 millions

d'euros en 2016, 100,12 millions d'euros en 2017 et 2018, 87,45 millions d'euros en 2019 et 80,13 millions d'euros en 2020. Les montants prévus risquant d'être insuffisants, la France devra probablement choisir en 2017 de transférer au 1^{er} janvier 2018 davantage de crédits du premier pilier vers le dispositif d'assurance relevant du second.

**LE « CONTRAT-SOCLE », REMPLAÇANT DE
L'ASSURANCE MULTIRISQUE CLIMATIQUE DES AGRICULTEURS**

Mis en place en France pour la campagne 2015, le « contrat-socle » couvre quinze aléas climatiques identifiés (la grêle, le gel, les basses températures, les températures excessives, la sécheresse, les coups de chaleur, les coups de soleil, le manque de rayonnement solaire, des précipitations excessives, des fortes pluies, une humidité excessive, les tempêtes, les tourbillons, les vents de sable, le poids de la neige ou du givre).

Le « contrat-socle » offre plusieurs niveaux de couverture, dont seuls les premiers sont encouragés par des subventions publiques :

- un **premier niveau de couverture** protège des pertes de production (dépendances fixes et variables) à l'échelon de la récolte. Le déclenchement est situé à 30 % des pertes alors que la franchise s'élève à 30 % des pertes (25 % pour les prairies). Si toutes les productions de l'exploitation sont assurées, la franchise peut baisser jusqu'à 20 %. Le taux maximal de subvention de ce premier niveau est de 65 %.

- un **deuxième niveau** protège des pertes liées au rendement à l'échelon de l'exploitation ou de la récolte, en complétant le premier niveau. La franchise est abaissée à 25 %. Les subventions sont plafonnées à un taux de 45 %.

- un **troisième niveau** non subventionné propose des garanties supplémentaires, contre des variations des prix ou des pertes de qualité, par exemple.

Le capital assuré est calculé comme le produit de la moyenne olympique ou du rendement moyen des trois dernières années par un prix unitaire. Ce prix correspond au coût total de production tel que les dépenses d'exploitation (entrants chimiques notamment) et les dépenses fixes (coûts de la mécanisation). La valeur du capital assuré peut être augmentée par stratégie, pour annuler les effets de la franchise de 30 %. Les coûts de production suivent une grille, fixée chaque année par la chambre d'agriculture et par des experts, et validée par le Comité national de gestion des risques en agriculture.

La mise en place du contrat-socle devrait abaisser le coût de l'assurance : ainsi, la prime d'une police d'assurance pour les grandes cultures s'élèverait autour de 28 euros par hectare sans subvention, contre 36 euros par hectare tel qu'actuellement avec une assurance multirisques classique. Le coût atteindrait quelques 10 euros par hectare après subvention.

d) La mise en place récente du fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE).

Mis en place fin 2013, le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE) vise à offrir des indemnités aux agriculteurs touchés par des crises sanitaires ou environnementales, essentiellement des maladies animales ou des ravages causés par des organismes nuisibles.

Le FMSE a été constitué sous forme d'association agréée par l'État et son régime est défini par l'article L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime.

L'adhésion au FMSE a été rendue obligatoire pour tous les exploitants agricoles susceptibles de recevoir des indemnités du fonds, permettant une large mise en commun des risques. Très peu de secteurs ne sont pas concernés : services agricoles, élevages de chevaux, d'animaux domestiques, aquaculture. Une cotisation de 20 euros, prélevée par la mutualité sociale agricole (MSA), est apportée par chaque exploitant concerné. Le FMSE bénéficie également d'une subvention d'1,1 million d'euros désormais financée par des crédits européens. Les recettes publiques du FMSE ne peuvent pas dépasser 65 % des indemnités versées.

Le FMSE est organisé en sections :

- une **section commune** à tous les exploitants agricoles compense les pertes générales ou sinistres ne relevant pas des sections spécialisées ;

- **plusieurs sections spécialisées** gèrent un budget spécifique au secteur d'activité couvert, pour des risques spécifiques au dit secteur. Les sections spécialisées peuvent prélever des fonds supplémentaires. À ce jour, le FMSE compte 10 sections spécialisées : pommes de terre, plants de pommes de terre, légumes, légumes transformés, fruits, horticulture, betteraves, ruminants, porcs et aviculture. Chaque section gère ses programmes d'indemnisation (programme sharka, programme brucellose porcine, programme tuberculose bovine, programme fièvre catarrhale ovine) qui définissent les règles d'indemnisation.

La liste des risques couverts a été définie par voie réglementaire et la mise en œuvre de la couverture est organisée par le FMSE, section par section.

Le FMSE a vocation à constituer un nouvel étage de gestion des risques, géré directement par les professionnels de la protection collective des risques en agriculture.

LES RISQUES COUVERTS PAR LE FMSE - EXTRAIT DU CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME

Article R. 361-51. - Les fonds de mutualisation indemnisent des pertes économiques occasionnées par :

— les maladies animales figurant dans la liste des maladies animales établie par l'Organisation mondiale de la santé animale ou à l'annexe I de la décision 2009/470/ CE du Conseil du 25 mai 2009 relative à certaines dépenses dans le domaine vétérinaire ;

— les organismes nuisibles aux végétaux listés en application de l'article L. 251-3 du code rural et de la pêche maritime, faisant l'objet de mesures de lutte obligatoire ou présentant un caractère anormal ou exceptionnel.

Article R. 361-52. - Les fonds de mutualisation indemnisent des pertes économiques occasionnées par les incidents environnementaux définis à l'article 71 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 susmentionné et précisés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie, pris après avis du Comité national de gestion des risques en agriculture.

Les statuts ou les règlements intérieurs des fonds de mutualisation excluent l'indemnisation des pertes subies par des agriculteurs à l'origine de l'incident environnemental dommageable.

Article R. 361-53 - Les coûts et pertes économiques suivants sont considérés comme éligibles à indemnisation par un fonds de mutualisation lorsqu'ils sont consécutifs à l'apparition de l'un des événements mentionnés à l'article R. 361-51 ou à l'article R. 361-52 :

- les coûts ou pertes liés à la perte d'animaux ou de végétaux ;
- les coûts ou pertes liés à une perte d'activité sur l'exploitation, notamment inhérente à une baisse des performances zootechniques des animaux ou de rendement des végétaux ;
- les coûts ou pertes, d'ordre économique et commercial, notamment ceux issus d'une restriction ou d'une interdiction de circulation ou d'échange, d'une limitation des zones de pâturage, d'un changement de destination de la production, de la restriction d'utilisation ou de la destruction de produits de l'exploitation, de traitements sanitaires, de la restriction de l'usage des sols ou d'un déclassement commercial de la production.

Ces coûts sont détaillés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

Les pertes économiques imputables à l'événement sont éligibles qu'elles soient antérieures ou postérieures à l'expertise technique du fonds de mutualisation qui en confirme le caractère indemnisable.

e) La solidarité nationale : le régime des calamités agricoles.

Le dernier étage de la couverture des risques en agriculture en France est constitué par le régime des calamités agricoles, qui existe depuis 1964.

Il s'agit d'un dispositif de solidarité, qui permet d'indemniser les agriculteurs face à des risques qui ne peuvent pas être couverts par les mécanismes d'assurance. De ce fait, les grandes cultures ont été sorties du régime des calamités agricoles en 2009 et la vigne en 2011. Il couvre les pertes de récolte et les pertes de fonds.

L'indemnisation des agriculteurs au titre des calamités agricoles intervient à l'issue d'une procédure en deux temps :

- le **premier temps est celui de la reconnaissance de l'évènement climatique exceptionnel**. Sur la base d'un état des lieux établi par le préfet avec la participation des chambres d'agriculture, la demande de reconnaissance de l'état de calamité agricole est soumise à l'avis du comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA). Ensuite, le ministre

chargé de l'agriculture prend un arrêté reconnaissant le caractère de calamité agricole sur des biens précisés et une zone précisément délimitée ;

- dans un second temps, les agriculteurs touchés peuvent adresser leurs demandes d'indemnisation dans un délai d'un mois auprès des mairies ou des services de l'État. Les pertes sont constatées au niveau de l'exploitation individuelle par rapport à un barème départemental, correspondant au rendement sur la moyenne triennale. L'indemnité constitue donc une compensation des pertes résultant de l'accident climatique. Elle ne peut être attribuée que si les pertes par production calculées au niveau de l'exploitation individuelle sont supérieures à 30 %. Le montant des pertes est diminué de tout montant perçu au titre d'un régime d'assurance, ainsi que des coûts non engagés en raison du phénomène météorologique défavorable.

Les interventions au titre des calamités agricoles sont très variables d'une année sur l'autre. Ainsi, en 2011 et 2012, plusieurs phénomènes, principalement la sécheresse, avaient nécessité de mobiliser des budgets importants, respectivement 188,8 et 234,3 millions d'euros. Les indemnités au titre des calamités agricoles sont tombées à 40,8, 21,6 et 49,9 millions d'euros en 2013, 2014 et 2015. L'année 2016 devrait voir la nécessité de mobiliser des crédits supplémentaires.

L'État risque donc d'être dans l'obligation de dégager des crédits budgétaires pour alimenter le FNGRA, dans la mesure où l'indemnisation au titre des calamités agricoles constitue un droit des agriculteurs, garanti par le code rural et de la pêche maritime.

II. LA GESTION DU RISQUE ÉCONOMIQUE À TRAVERS DES OUTILS ASSURANTIELS : UN SUBSTITUT À L'ABSENCE D'AMBITION RÉGULATRICE DE LA PAC.

A. L'ASSURANCE-REVENU, UNE RÉPONSE À LA VOLATILITÉ CROISSANTE DES PRIX AGRICOLES ?

1. La volatilité croissante des marchés agricoles fragilise les exploitations agricoles.

a) Le constat de la volatilité croissante des marchés agricoles.

Les marchés agricoles se caractérisent par une **forte volatilité due à des facteurs naturels** : la production agricole fluctue d'une campagne à l'autre, en raison notamment des conditions météorologiques, des maladies ou des infestations parasitaires. La hausse attendue de phénomènes météorologiques extrêmes, conséquence du réchauffement climatique, aggrave l'incertitude qui pèse sur les rendements agricoles futurs, amplifiant ainsi la volatilité des cours.

Les événements naturels ne sont cependant pas la seule cause de ces fortes variations. En réalité, l'élasticité-prix de l'offre et de la demande est faible sur les marchés agricoles, notamment en raison de la nécessité pour les consommateurs de s'approvisionner en denrées alimentaires même lorsque le prix de ces dernières est élevé. Les cours varient donc fortement, même en cas de variation modérée des quantités produites.

Ces phénomènes ont été amplifiés par la dérégulation des politiques agricoles mondiales, et en Europe de celle de la PAC. Des décisions politiques comme la fermeture du marché russe à de nombreux produits agricoles en provenance de l'Union européenne, ont aggravé la tendance baissière de certains marchés agricoles où l'offre était déjà abondante, comme le lait ou la viande porcine.

Ces dernières années, de nombreux travaux de l'OCDE, de la FAO mais aussi de centres de recherche, ont mis en évidence la tendance des cycles agricoles à s'amplifier, plaçant les agriculteurs dans une immense incertitude quant aux perspectives qui leur sont offertes.

Depuis la dernière flambée des prix des matières premières agricoles en 2007-2008, des phases de prix hauts et de prix bas se sont succédé avec une rapidité déconcertante.

Lors de la réunion du G20 à Paris en 2011, les grandes puissances économiques avaient adopté un plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture, qui est à l'origine du Système d'information sur les marchés agricoles (SIMA) visant à accroître la transparence sur les marchés des produits agricoles.

b) La PAC, facteur de volatilité supplémentaire ?

À l'origine, la PAC était caractérisée par une forte régulation des marchés agricoles, à travers des mécanismes de prix garantis. Avec ces prix, les agriculteurs avaient la certitude d'obtenir un prix minimum pour leurs produits en cas de crise. Cette régulation répondait alors aux buts que les traités fondateurs avaient assignés à la PAC.

Depuis la réforme de 1992, les prix garantis ont été progressivement remplacés par des aides directes couplées à la production comme principal mécanisme de la PAC, puis découplées à partir de 2003. L'Union européenne réformait sa politique agricole avec l'objectif de respecter les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC), qui interdit les interventions publiques susceptibles de générer des distorsions de concurrence.

Les interventions destinées à peser sur les prix sont très circonscrites. Le filet de sécurité de la PAC est fixé à un niveau résiduel et seulement pour certaines productions, comme le lait.

Force est de constater que la PAC 2014-2020 n'a pas remis en cause cette orientation et n'a pas tiré les leçons de la volatilité accrue des marchés agricoles. Ce faisant, elle ne répond pas totalement aux objectifs que lui assigne le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

EXTRAIT DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 39 (ex-article 33 du traité de Rome)

La politique agricole commune a pour but :

- a) d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre,
- b) d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture,
- c) de stabiliser les marchés,
- d) de garantir la sécurité des approvisionnements,
- e) d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Selon le « *think tank* » Momagri, consulté par votre rapporteur, la PAC aurait même contribué ces dernières années à accroître la volatilité sur les marchés agricoles, en encourageant la libéralisation non régulée. Les accords de libre-échange actuellement en négociation entre l'Union européenne et ses partenaires commerciaux accroîtraient encore les risques.

2. L'assurance-revenu pourrait constituer un amortisseur utile pour les agriculteurs.

Les droits à paiement de base distribués par la PAC constituent le socle du revenu agricole en Europe, mais ils sont loin de couvrir les charges des exploitations. L'essentiel du revenu agricole est en effet tiré des marchés. Si bien que les aides ne sont pas très utiles en situation de prix élevés, et qu'elles sont souvent insuffisantes pour compenser les pertes de revenus tirés des marchés, lorsque les cours sont bas.

Il existe certes des instruments de couverture des risques de marché qui peuvent être utilisés par les agriculteurs : les marchés à terme permettent de se prémunir contre les variations trop fortes des prix de vente ou des prix des intrants. Mais de tels marchés n'existent que pour certaines productions de masse. En particulier, il n'existe pas une telle offre pour les productions animales. Par ailleurs, ces outils sont coûteux, et leur maîtrise demande une technicité qui n'est pas à la portée de tous les exploitants.

Une réflexion est donc en cours dans les milieux agricoles sur la mise en place de dispositifs de sécurisation des revenus agricoles, afin de redonner aux aides à l'agriculture leur rôle d'amortisseur des fluctuations de marché.

Au niveau européen, l'instrument de stabilisation des revenus (ISR) constitue une réponse à cette problématique. Un projet de rapport de l'eurodéputée Angélique Delahaye, qui devrait être adopté définitivement par le Parlement européen d'ici la fin 2016, montre que les mesures de gestion des risques au niveau européen représentent à peine 0,4 % des dépenses de la PAC sur le premier pilier et 2 % sur le deuxième pilier. Et ces outils de gestion des risques portent d'abord et avant tout sur le risque climatique.

Les formules d'assurance portent en effet plutôt sur le rendement des cultures que sur les prix de vente des productions. Toutefois, les États-Unis ont mis en place dans le cadre de leur dispositif de soutien à l'agriculture un mécanisme de garantie de revenus pour les agriculteurs, destiné à absorber les fluctuations importantes des marchés. Il s'agit d'un filet de sécurité assurant un chiffre d'affaires minimum et un niveau de marge suffisant pour rester compétitifs même en situation de crise sur les marchés.

Des analyses du mécanisme d'assurance-revenu aux États-Unis montrent toutefois que si ce système est utile pour absorber une baisse de prix à court terme, il est plus fragile pour répondre à une baisse de prix sur plusieurs années, dans la mesure où les primes d'assurance et les prix-cibles sont calculés d'une année sur l'autre, ce qui conduirait simplement les assurances à accompagner les baisses de revenus, sans pouvoir les stopper.

LE DISPOSITIF D'ASSURANCE-REVENU DANS LE NOUVEAU « FARM BILL » AMÉRICAIN

Le Farm Bill de 2014 prévoit le renforcement de l'assurance agricole avec la création d'un programme d'assurance complémentaire (Supplemental Coverage Option) et l'extension des outils d'assurance actuels à de nouvelles régions et de nouvelles productions. Une enveloppe de 6,5 milliards d'euros est consacrée à ces dispositifs.

Les assurances agricoles sont distribuées par les 18 compagnies d'assurance contractantes de l'Agence fédérale de gestion des risques agricoles (Risk Management Agency). Elles couvrent 130 produits agricoles d'élevage ou de culture différents et assurent aussi bien les pertes de récoltes, que les pertes de chiffre d'affaires, de niveau de prix ou de marge, selon les filières agricoles.

Le Farm Bill permet aux agriculteurs de choisir leur assureur mais aussi leur niveau de couverture.

L'aide fédérale intervient largement sous 3 formes :

- participation aux frais administratifs des compagnies pour la gestion des contrats ;
- prise en charge d'une partie du coût des polices individuelles (à hauteur d'environ 60 %) ;
- réassurance d'une partie des contrats et garantie de bonne fin de tous les contrats.

B. UNE PROPOSITION DE LOI D'APPEL, DESTINÉE PRINCIPALEMENT À ENCOURAGER UNE RÉORIENTATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.

1. L'instrument de stabilisation des revenus : une réponse pour faire face aux fluctuations des marchés agricoles.

La proposition de loi donne un cadre juridique national à l'instrument de stabilisation des revenus proposé par l'article 39 du règlement européen relatif au développement agricole et rural.

Prenant acte du choix des européens de ne pas agir pour empêcher les fluctuations de prix sur les marchés agricoles, il s'agit d'intervenir a posteriori, pour faire face aux conséquences de ces fluctuations. En effet, en marché ouvert, ce sont les agricultures les plus résistantes, les mieux armées pour faire face à un choc de prix, qui pourront survivre à la compétition internationale.

L'assurance-revenu constitue donc un **substitut aux politiques de régulation des prix et des marchés agricoles**. Elle constitue aussi une **réponse alternative aux aides contracycliques**, réclamées en Europe pour la future PAC, mais qui se heurtent à des obstacles importants :

- les **aides contracycliques sont difficilement compatibles avec l'annualité budgétaire**. Même si le cadre budgétaire européen est pluriannuel, on pourrait légitimement craindre que les crédits de la PAC non distribués les bonnes années soient redéployés sur d'autres priorités de l'action de l'Union européenne et ne soient plus disponibles en cas de crise ;

- les **aides contracycliques sont par ailleurs incompatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)** ;

- enfin, **tous les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas convaincus de la nécessité de mettre en place des aides contracycliques**. La priorité de certains de nos partenaires reste de réduire le budget de la PAC et non pas de devoir mobiliser des moyens importants en situation de crise, considérant que l'agriculture doit trouver elle-même, comme dans les autres secteurs économiques, les moyens de faire face aux défis qu'elle rencontre.

Votre rapporteur souligne qu'une autre réponse à la volatilité des marchés agricoles réside non pas dans les politiques publiques de soutien, mais dans la recherche d'une plus forte résilience des exploitations aux risques, à travers des choix de productions diversifiées, des modèles de développement raisonnables, et des investissements mesurés.

2. Une proposition de loi d'appel ?

Les auteurs de la proposition de loi s'inscrivent nettement dans la réflexion sur la future PAC : cette perspective est proclamée dès le deuxième paragraphe de l'exposé des motifs.

Votre rapporteur partage le constat des auteurs de ce texte sur la PAC : celle-ci arrive en effet « à la fin d'un cycle », celui ouvert par les accords de Blair House de 1992. Il convient de ne pas faire des aides découplées le seul pivot de la future PAC, mais d'introduire une préoccupation de régulation, pour aller vers des mécanismes contracycliques.

La France aurait pu faire le choix d'une mise en œuvre de l'instrument de stabilisation des revenus dans le cadre de son programme de développement rural pour 2014-2020 puisque l'outil est déjà proposé par le règlement européen sur le développement agricole et rural. Or l'enveloppe budgétaire disponible est limitée et il aurait alors fallu réduire d'autres enveloppes, ce qui paraissait difficile : le Gouvernement voulait à la fois revaloriser l'indemnité compensatrice de handicaps naturels, développer les aides couplées, limiter la baisse des droits à paiements de base...

Un instrument de stabilisation des revenus efficace doit couvrir l'ensemble des exploitations agricoles, et passe donc par des enveloppes d'aides considérables.

Par ailleurs, les assureurs ne paraissent pas encore disposés à proposer de tels produits, car le risque économique a un caractère systémique. En tout état de cause, une réassurance est nécessaire pour accompagner la prise de risque des assureurs.

La proposition de loi est plutôt une proposition d'appel, destinée à susciter la réflexion avec :

- **un article 1^{er}** qui prévoit la mise en place dans chaque région d'un fonds de stabilisation des revenus agricoles, d'ici 2017. La création de ces fonds sera précédée d'une expérimentation durant deux ans prévue à l'article 3 ;

- **un article 2** qui demande au Gouvernement de réfléchir aux modalités de financement du fonds. Les articles 8 et 9 adaptent d'ores et déjà le droit français pour permettre d'une part de financer ces fonds régionaux par le produit supplémentaire de la taxe sur la cession de terrains nus rendus constructibles et d'autre part de les alimenter à partir du FNGRA ;

- **deux autres articles** visent à perfectionner le dispositif national existant de gestion des risques : l'article 5 garantit aux agriculteurs un taux de soutien aux assurances-récolte à hauteur de 65 % et l'article 6 offre aux exploitants agricoles employeurs la possibilité d'utiliser plus largement la déduction pour aléas ;

- enfin, **l'article 7** ne concerne absolument pas la gestion des risques : il demande au Gouvernement un rapport annuel au Parlement sur la simplification des normes en agriculture.

Votre rapporteur note que la recevabilité financière de la présente proposition de loi, qui crée des charges publiques supplémentaires est plus que douteuse.

Il regrette également que cette proposition ait été présentée alors qu'un groupe de travail sur la gestion des risques en agriculture a été mis en place par la Commission des affaires économiques du Sénat et n'a pas encore rendu ses conclusions.

Toutefois, souhaitant que le débat puisse avoir lieu en séance publique, votre rapporteur n'a pas proposé à ce stade de modifier la présente proposition de loi autrement que par quelques amendements purement rédactionnels et se réserve la possibilité de porter ses amendements lors de la discussion en séance publique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Fonds régional de stabilisation des revenus agricoles

Objet : cet article crée dans chaque région un fonds de stabilisation des revenus agricoles, destiné à compenser les fortes baisses de revenu des agriculteurs. Ce fonds est alimenté par l'État, les collectivités territoriales et les agriculteurs eux-mêmes. Le Fonds national de gestion des risques en agriculture peut également abonder ce fonds.

I. Le droit en vigueur

Il n'existe pas aujourd'hui de dispositif pérenne et organisé permettant la mise en œuvre, volontaire ou obligatoire, d'une solidarité financière entre agriculteurs selon la situation des marchés.

A l'occasion des dernières crises agricoles, des **initiatives ponctuelles ont pu être prises** pour soutenir les secteurs touchés :

- suite à la hausse des cours des céréales en 2012, l'Union des trois associations de producteurs spécialisés dans les grandes cultures, ORAMA, avait proposé la mise en place d'un **fonds de modernisation céréaliers-éleveurs (FMCE)** organisant une forme de solidarité économique entre les secteurs prospères grâce aux hausses de prix des céréales et ceux en difficulté (l'élevage) à cause des hausses du coût de l'alimentation animale. Mais cet instrument s'est heurté à plusieurs obstacles. En premier lieu, il est basé sur des contributions volontaires, qui n'ont pas permis de collecter les 100 millions d'euros annoncés. En second lieu, le FMCE était destiné à apporter non pas des aides au fonctionnement aux éleveurs, en compensation de la baisse de leurs revenus, mais à financer des investissements ;

- la grande distribution s'est également engagée suite à la crise porcine de l'été 2015 à mettre en place début 2016 un **fonds de soutien aux éleveurs porcins** doté de 100 millions d'euros, alimenté par les metteurs sur le marché de viande fraîche de porc et de produits comportant plus de 50 % de porc. Ce fonds, dont la création a été approuvée par l'Autorité de la concurrence, devait permettre de verser aux éleveurs durant une période de 6 mois un complément de 10 centimes d'euros par kilo, afin de compenser la faiblesse des cours mondiaux. Là aussi, un tel instrument a ses limites : la solidarité reste ponctuelle, et organisée entre gagnants et perdants du jeu des marchés, pendant une période limitée, et en restant soumise au bon vouloir des parties prenantes.

Le règlement européen consacré au développement agricole et rural pour la période 2014-2020 autorise les États membres à mettre en place un instrument de stabilisation des revenus agricoles destiné à compenser les pertes économiques de plus de 30 % par rapport à la moyenne triennale. Seuls trois États-membres de l'Union européenne (Italie, Hongrie, et Espagne pour la seule province de Castille-Leon) l'ont choisi. La France n'a pas inclus cet outil dans son programme de développement rural validé par les instances européennes.

Les régions avaient la possibilité de l'intégrer dans leurs programmes, en utilisant les marges de manœuvre dont elles disposaient, mais ont choisi de ne pas le faire.

II. Le texte de la proposition de loi initiale

L'article 1^{er} est le **pivot de la proposition de loi**. Il crée un fonds de stabilisation des revenus agricoles qui présente plusieurs caractéristiques :

- le **périmètre du fonds est régional** : il y a donc un fonds par région, organisant la stabilisation des revenus agricoles à l'intérieur du périmètre géographique régional ;

- la **création est prévue par le texte au 1^{er} janvier 2017**. Toutefois, l'exposé des motifs évoque la date du 1^{er} janvier 2018. La mise en œuvre du fonds doit être précédée d'une concertation, pilotée par le ministre chargé de l'agriculture, associant les régions et les organisations professionnelles agricoles ;

- **l'objet de ce fonds est de mettre en œuvre les possibilités ouvertes par le nouveau règlement de la PAC**. L'encadrement juridique des conditions de fonctionnement du fonds est renvoyé à un arrêté du ministre chargé de l'agriculture ;

- **les ressources** du fonds proviennent de l'État, des collectivités territoriales, et des agriculteurs eux-mêmes. L'article 1^{er} prévoit aussi qu'un prélèvement sur le FNGRA pourra venir alimenter le fonds.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur partage la préoccupation des auteurs de la proposition de loi d'encourager la stabilisation des revenus agricoles mais s'interroge fortement sur l'outil proposé :

- **d'abord, la date de mise en œuvre paraît très rapprochée, ne laissant justement pas le temps d'une concertation sur les modalités de mise en œuvre d'un tel fonds**. Certes, la date de 2018 correspond au rendez-vous à mi-parcours de la PAC 2014-2020, rendez-vous qui doit permettre aux États membres de faire de nouveaux arbitrages sur leur manière d'appliquer la PAC. Redéployer des moyens de la PAC vers l'instrument de stabilisation

des revenus est un choix possible dans le cadre de cette révision. Votre rapporteur rappelle cependant que pour faire évoluer un dispositif de gestion des risques déjà existant, l'assurance récolte, vers le contrat socle, il a fallu des discussions durant plus d'une année. Le calendrier proposé n'est pas très réaliste ;

- ensuite, le **cadre régional suscite quelques interrogations**. L'instrument de stabilisation des revenus constitue un outil d'amortissement des crises économiques dans le secteur agricole. Les agriculteurs y sont exposés de manière semblable sur l'ensemble du territoire national lorsqu'ils sont engagés dans les mêmes productions. Mais l'alimentation du fonds pourrait connaître des variations régionales, de même que les besoins en matière d'indemnisation, du fait de la grande variété des structures agricoles. Au demeurant, pour la réponse aux aléas sanitaires et environnementaux, le dispositif existant aujourd'hui est national : le FMSE est décliné par secteur mais pas par région. En matière de stabilisation des revenus agricoles, une solidarité la plus large possible semble préférable ;

- enfin, les **sources d'alimentation du fonds paraissent très incertaines**. En particulier, la mise à contribution du FNGRA paraît difficile, dans la mesure où sa trésorerie a été considérablement réduite à la suite du prélèvement de 255 millions d'euros dans son fonds de roulement opérée en 2015.

Toutefois, votre rapporteur n'a pas souhaité à ce stade apporter de modifications à l'article 1^{er}, ces questions méritant davantage un débat en séance publique.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2

Rapport au Parlement sur les modalités de financement des fonds de stabilisation des revenus agricoles

Objet : cet article demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport avant la fin de l'année 2016 sur les modalités de financement des fonds régionaux de stabilisation des revenus agricoles, en retenant cinq pistes : une contribution des agriculteurs prélevée sur leurs droits à paiements de base du premier pilier de la PAC, l'augmentation de la taxe sur les surfaces commerciales, la mise en place d'une taxe sur les transactions financières agricoles, l'augmentation de la taxe sur la cession

de terrains agricoles rendus constructibles, et enfin un abondement par le FNGRA.

I. Le texte de la proposition de loi initiale

L'article 2 de la proposition de loi demande qu'avant la mise en œuvre effective des fonds régionaux de stabilisation de revenus agricoles, le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les sources de financement de ces fonds, en s'intéressant plus particulièrement à cinq sources de financement.

Mis en œuvre dans le cadre de la PAC, ces fonds devraient d'abord recevoir des crédits européens, dans les limites prévues par l'article 39 du règlement sur le développement agricole et rural. Par ailleurs, le droit européen exige également une contribution des agriculteurs eux-mêmes, car les aides publiques ne peuvent pas représenter plus de 65 % des dépenses du fonds.

L'article 2 propose donc en premier lieu d'examiner comment la contribution des agriculteurs **pourrait provenir d'une partie de leurs droits à paiements directs.**

Ensuite, le rapport devrait s'intéresser à l'alimentation du fonds par **trois taxes affectées :**

- tout d'abord, il est demandé d'examiner la possibilité d'affecter le produit d'une augmentation de la **taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom)** de plus de 2 500 mètres carrés. La TaSCom est applicable aux établissements qui ont pour activité le commerce de détail, quelle que soit la nature des produits vendus, et qui disposent de plus de 400 m² de surface de vente. Le projet de loi de finances pour 2016 a estimé son produit cette année à 212 millions d'euros. Ce produit est affecté aux établissements publics de coopération intercommunale. Le rapport propose non pas de réallouer la TaSCom actuelle mais d'en augmenter le montant pour les grandes surfaces commerciales de plus de 2 500 m² et d'affecter le produit supplémentaire aux fonds de stabilisation des revenus agricoles ;

- ensuite, il est demandé de mettre en place une **taxe sur les transactions financières agricoles** réalisées sur les marchés de matières premières agricoles, dont le produit serait affecté aux fonds de stabilisation de revenus agricoles. La mise en place d'une telle taxe est préconisée également dans une logique de lutte contre la spéculation ;

- enfin, une troisième taxe pourrait être affectée de la même manière : il s'agirait de la **taxe sur les cessions de terrains agricoles rendus constructibles**, créée par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010. Cette taxe est actuellement affectée à l'aide à l'installation des nouveaux agriculteurs.

La cinquième et dernière source de financement des fonds régionaux de stabilisation des revenus agricoles que le rapport devrait étudier est constituée des **abondements** de l'État, des collectivités territoriales et éventuellement du FNGRA.

II. La position de votre commission

La mise en place de fonds de stabilisation des revenus agricoles destinés à atténuer les effets des fluctuations des cours des marchés agricoles sur les revenus des exploitants passe par la **mobilisation de très importants moyens financiers**, s'élevant probablement à plusieurs centaines de millions d'euros.

La réglementation européenne prévoit des aides publiques, mais aussi des contributions des agriculteurs. La nature de ces contributions diffère d'ailleurs selon que l'adhésion aux fonds de stabilisation des revenus est volontaire ou obligatoire.

Votre rapporteur est assez surpris de la démarche consistant à mettre en place un fond à l'article 1^{er}, tout en demandant au Gouvernement de proposer au Parlement, postérieurement à l'instauration de ce fond par la loi, des pistes pour son financement.

L'alimentation du fond par les agriculteurs est envisagée de manière ambiguë : il s'agirait de prélever une partie des droits à paiement de base, issus du premier pilier de la PAC, pour abonder les fonds. Une telle **liaison automatique risquerait de faire considérer cet abondement comme des crédits publics**, ce qui ne permettrait pas de respecter l'exigence d'un plafonnement à 65 % des aides publiques. Or, il convient de préserver une part de contribution des agriculteurs, sans quoi le fonds ne répondrait plus aux critères fixés par le règlement européen.

Même si l'ampleur des fonds à mobiliser n'est pas connue aujourd'hui, **la mise en place de taxes affectées ne paraît pas pouvoir répondre aux besoins financiers** d'un instrument de stabilisation des revenus. Une augmentation de la TaSCom devrait être considérable pour être à la hauteur de l'enjeu.

La taxe sur les transactions financières sur des produits agricoles reste à construire, et ne devrait pas rapporter des recettes considérables, du fait du faible développement des produits dérivés pour l'agriculture. Ainsi, il n'existe pas en France de marché à terme sur le lait ou la viande. En outre, une **telle taxe dissuaderait la couverture des risques par les marchés à terme**, alors que ceux-ci peuvent aussi être utiles pour aider les agriculteurs à gérer leurs risques économiques.

Enfin, la taxe sur les terrains agricoles rendus constructibles pourrait être augmentée mais elle ne représente aujourd'hui que 12 millions d'euros, et est affectée de manière prioritaire à l'installation.

Votre rapporteur n'a pas préconisé la suppression de ce rapport au Parlement, pour ne pas empêcher le débat nécessaire sur cette question lors de l'examen en séance de la présente proposition de loi. Seul un **amendement rédactionnel (AFFECO.1)** a été adopté par votre commission.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3

Expérimentation de mécanismes de gestion mutualisée des risques économiques

Objet : cet article donne une base juridique à des expérimentations, qui devront être mises en place durant deux ans, de dispositifs de gestion des risques économiques, en attendant la mise en place des fonds régionaux de stabilisation des revenus agricoles.

I. Le droit en vigueur

Le droit à l'expérimentation figure à l'article 37-1 de la Constitution. Créé lors de la révision constitutionnelle de 2003, qui visait à approfondir la décentralisation, cet article prévoit que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* »

Si l'intention lors de la réforme constitutionnelle de 2003 était de permettre aux collectivités territoriales d'appliquer des politiques publiques novatrices ne faisant pas partie de leurs secteurs d'intervention, l'expérimentation est pratiquée aussi dans la mise en œuvre de réformes par l'État : ainsi, la loi sur l'interruption volontaire de grossesse de 1975 avait été présentée comme étant lancée titre expérimental. De même, le revenu de solidarité active a été mis en place d'abord sous forme d'une expérimentation.

L'expérimentation permettrait de ne pas mettre en œuvre les mesures proposées sur l'ensemble du territoire, sans pour autant que l'on considère qu'il y a là une atteinte à l'égalité entre les citoyens.

II. Le texte de la proposition de loi initiale

L'article 3 de la proposition de loi demande qu'une expérimentation soit menée pendant deux ans à compter du vote de la loi, en matière de gestion mutualisée du risque économique agricole.

Cette expérimentation permettrait, avant la constitution des fonds de stabilisation des revenus agricoles, de **tester leur mécanisme sur une ou plusieurs régions**.

La proposition de loi confie le pilotage de l'expérimentation au ministre chargé de l'agriculture. Ainsi, **le ministre devrait lancer des appels à projets pour constituer de tels fonds sur une échelle restreinte**. L'article 3 prévoit par ailleurs que les représentants des territoires, c'est-à-dire les élus et les représentants des filières, c'est-à-dire les acteurs du monde économique, devront être associés à l'expérimentation. On peut envisager que les syndicats agricoles, les chambres d'agriculture, mais aussi les interprofessions, pourraient répondre à ces appels à projets.

Les modalités de l'expérimentation sont renvoyées à un arrêté du ministre de l'agriculture.

III. La position de votre commission.

Votre rapporteur est **favorable à l'expérimentation avant généralisation**. Mais dès lors que l'article 1^{er} impose la mise en place de fonds de stabilisation des revenus agricoles, il semble que les conclusions de l'expérimentation soient tirées par le législateur avant même qu'elle ait commencé. **Dès lors, l'expérimentation n'est qu'une préfiguration**. L'évaluation de l'expérimentation porte sur ses modalités et non sur la pertinence de l'expérience. Le cadre fixé à l'article 1^{er}, reposant sur l'obligation de mettre en place un fonds de stabilisation des revenus agricoles à l'échelle de chaque région, ne peut pas être remis en question.

Une autre réserve peut être émise sur le mécanisme projeté : l'évaluation de l'expérimentation est confiée au ministre chargé de l'agriculture. Or, **une évaluation indépendante pourrait être plus pertinente**, et éviterait que la même autorité mette en place le mécanisme et en effectue l'audit.

Pour autant, comme sur les articles précédents, votre rapporteur n'a pas souhaité remettre en cause l'architecture proposée par les auteurs de la proposition de loi, même s'il aurait paru plus logique que l'article 1^{er} propose l'expérimentation et que l'article 3 indique que les fonds régionaux sont mis en place au regard des résultats de l'expérimentation.

Seul un amendement rédactionnel (AFFECO.2) a été adopté par votre commission.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 4

Rapport au Parlement sur les orientations de la politique agricole commune après 2020 et le soutien aux régimes assurantiels

Objet : cet article demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport avant le 31 mars 2017 sur les modalités de financement des fonds régionaux de stabilisation des orientations de la PAC après 2020, en particulier sur les mécanismes de régulation et les dispositifs assurantiels, en envisageant les possibilités de transférer des enveloppes financières pour financer de telles mesures.

I. Le texte de la proposition de loi initiale.

La PAC est régulièrement renégociée entre États membres de l'Union européenne et fait l'objet de réformes à chaque nouvelle période de sept ans. L'actuelle PAC est conclue pour la période 2014-2020.

La future renégociation devra porter sur deux aspects essentiels :

- 1^{ère} question : quelle enveloppe financière consacrée à la PAC ?

Cet aspect est traité dans le cadre des discussions sur les perspectives financières pluriannuelles. Pour la période 2014-2020, la PAC représente encore presque 363 milliards d'euros, dont 278 milliards d'euros sur le premier pilier et 85 milliards d'euros sur le deuxième pilier. Cela représente 37,8 % du budget européen. Or, il existe toujours des pressions pour réduire le budget européen, et au sein de celui-ci pour réduire la part consacrée à la PAC. Enfin, la question de la répartition de l'enveloppe entre États membres est également sensible, la France disposant de la plus forte dotation, avec presque 20 % des crédits ;

- 2^{ème} question : quels mécanismes, quelles règles pour la PAC ?

La dernière réforme n'a pas remis en cause l'orientation vers les marchés. Les outils de régulation constituent de simples filets de sécurité de peu d'ampleur. Les aides directes ont été conservées en renforçant les exigences environnementales, à travers le verdissement. Des facultés nationales de modulation des aides ont été introduites, en particulier en permettant des

aides couplées. Le renforcement de la dimension environnementale de la PAC constitue une tendance lourde qui pourrait encore se renforcer.

Comme l'article 2, l'article 4 demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur les orientations de la PAC qu'il souhaite défendre en 2020, à l'expiration de l'actuelle PAC.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent que ce rapport porte notamment sur la mise en place de nouveaux outils de régulation agricole et de protection du revenu des agriculteurs, à travers notamment l'outil assurantiel.

Il est également demandé d'aborder la dimension financière de la future PAC, et notamment la possibilité de transférer des crédits actuellement consacrés aux aides directes pour les orienter vers l'assurance.

II. La position de votre commission.

Une réelle préparation des réformes de la PAC doit être entreprise, très en amont, pour peser dans les débats. **Votre rapporteur partage l'idée que la France doit d'abord chercher à gagner la bataille des idées pour pouvoir peser sur les négociations de la future PAC.**

La commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes du Sénat ont mis en place un groupe de suivi de la PAC qui pourra contrôler le processus d'application de l'actuelle PAC mais aussi de préparation de la future version.

Votre rapporteur s'interroge sur l'intérêt d'un rapport du Gouvernement au Parlement. Il convient naturellement que des débats aient lieu dans l'enceinte parlementaire sur la PAC que nous souhaitons. Mais la construction de la future PAC doit aussi associer les organisations professionnelles agricoles ou encore les interprofessions, ainsi que les régions, désormais chargées de la mise en œuvre territoriale du deuxième pilier.

Ensuite, un rapport sur la future PAC ne peut pas se limiter aux questions de soutien aux assurances et aux mécanismes de garantie du revenu des agriculteurs. Le sort des aides couplées, la prime aux premiers hectares, la compensation des handicaps naturels constituent aussi des enjeux importants.

Au demeurant, le Gouvernement vient de donner des orientations en matière d'évolution de la PAC à l'occasion du Conseil agriculture informel du 31 mai dernier. La contribution française insiste notamment sur la nécessité d'instruments de prise en charge des aléas économiques, « *de type assurance chiffre d'affaires ou outil de stabilisation des revenus* ». Le Gouvernement a défendu dans cette contribution la mise en place d'une épargne de précaution obligatoire, indiquant qu'il est « *souhaitable qu'une*

partie des aides directes reçues par les agriculteurs soit mise de côté les bonnes années pour constituer une réserve mobilisable lors des années difficiles ».

Votre rapporteur souligne que le rapport demandé à l'article 4 pourrait d'ailleurs être élargi au-delà des questions d'assurance et **aborder de manière plus claire la question des aides contracycliques, car c'est bien là l'enjeu de la réforme des aides directes.**

On peut s'interroger sur la date retenue pour la remise du rapport : le 31 mars 2017 est tout de même assez éloigné de la période de négociation de la future PAC. En outre, il n'est pas certain que la remise d'un rapport à la veille des élections présidentielles soit propice à la recherche d'un large consensus national, qui est pourtant l'une des conditions de défense des positions française à Bruxelles.

Seul un amendement rédactionnel (AFFECO.3) a été adopté par votre commission.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 5

(article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime)

Garantie d'un taux de soutien de 65 % à la souscription d'assurances par les agriculteurs

Objet : cet article modifie le fonctionnement de la deuxième section du fonds national de gestion des risques en agriculture, en garantissant aux agriculteurs un taux de subvention de 65 % sur les assurances face aux aléas climatiques.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime prévoit que la deuxième section du FNGRA est consacrée à la prise en charge d'une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes à certains risques agricoles. Cette prise en charge se fait « *de façon forfaitaire et variable suivant l'importance du risque et la nature des productions* ». L'article L. 361-4 précise que « *le cumul de l'aide versée à ce titre et de la contribution de l'Union européenne ne peut excéder 65 % de la prime ou cotisation d'assurance* ». Le taux de 65 % est donc un maximum, mais il n'est nullement garanti.

Le dispositif de soutien aux assurances aléas climatiques fonctionne à enveloppe fermée, si bien que le taux réel de subvention est souvent inférieur à 65 % lorsque le total des demandes de subventions excède l'enveloppe disponible.

II. Le texte de la proposition de loi initiale.

La proposition de loi garantit aux agriculteurs un taux de soutien de 65 % et prévoit que le FNGRA devra assurer le complément si les crédits européens ne sont pas suffisants.

Cette garantie est nécessaire pour que les agriculteurs aient confiance dans le dispositif de soutien à l'assurance aléas climatiques. Un des freins identifiés au développement de l'assurance réside en effet dans l'incertitude, au moment de la souscription de l'assurance, sur le taux de soutien effectif.

III. La position de votre commission.

Votre rapporteur partage totalement la préoccupation des auteurs de la proposition de loi concernant le taux de soutien à l'assurance.

Il est très insatisfaisant de ne pas connaître à l'avance le taux de soutien. En outre, un fonctionnement à enveloppe fermée conduit à réduire le taux de soutien dès lors que le dispositif d'assurance est massivement adopté par les agriculteurs, ce qui va à l'encontre de l'objectif de développement des assurances en agriculture.

Pour autant, le mécanisme prévu à l'article 5 est difficilement applicable : les crédits de soutien à l'assurance relèvent désormais exclusivement du budget européen, étant prélevés sur le premier pilier. Les règlements européens ne permettent pas de cofinancer des mesures financées à partir du premier pilier. Le FNGRA ne peut donc pas être mis à contribution. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'intérêt de la deuxième section aujourd'hui.

Pour que l'enveloppe s'ajuste en fonction des besoins, il serait donc nécessaire de procéder à des prélèvements supplémentaires ponctuels sur le premier pilier, c'est-à-dire sur l'enveloppe des aides directes. Or, un tel mécanisme n'est pas prévu par les règlements européens.

Si l'intention est louable, le mécanisme proposé n'est pas adapté. Votre rapporteur envisage la suppression de cet article à l'issue du débat en séance publique.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 6
(article 72 D ter du code général des impôts)

Relèvement du plafond de la déduction pour aléas en fonction de l'emploi salarié sur l'exploitation agricole

Objet : cet article relève le plafond de la déduction pour aléas dès lors que l'exploitation emploie plus de trois salariés.

I. Le droit en vigueur

L'article 72 D *ter* du code général des impôts définit un plafond commun à la déduction pour aléas (DPA) et la déduction pour investissement (DPI). Ce plafond est de 27 000 € par an, sans prendre en compte le chiffre d'affaires ou d'autre indicateur de taille de l'exploitation agricole.

Pour les exploitants agricoles en groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), chaque exploitant peut, dans la limite du plafond, pratiquer la déduction.

L'emploi est déjà pris en compte dans le calcul du plafond de ce plafond par le deuxième alinéa de l'article 72 D *ter*, qui dispose que « *lorsque le résultat de l'exercice est supérieur d'au moins 20 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents, l'exploitant peut pratiquer un complément de déduction pour aléas [...] à hauteur de 500 € par salarié équivalent temps plein.* »

II. Le texte de la proposition de loi initiale.

L'article 6 propose de créer une nouvelle possibilité d'augmenter le plafond de la seule DPA en fonction de l'emploi salarié dans l'exploitation. Ce plafond serait augmenté de 1 000 € par salarié en équivalent temps plein au-delà du troisième salarié de l'exploitation.

Ce dispositif s'adresse donc aux exploitations fortement employeuses de main d'œuvre. Il peut s'agir de salariés permanents ou pas, l'éligibilité au dispositif dépendant du volume global d'emploi salarié.

Le plafond n'est pas relevé lorsque le travail agricole est réalisé par un prestataire de service.

III. La position de votre commission.

Votre commission, dans le cadre de l'examen de l'article 6 de la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire, avait proposé un relèvement plus ambitieux du plafond de la DPA.

Le plafond passait de 27 000 € à 35 000 € par an et par exploitation.

En outre, une déduction supplémentaire de 5 % du chiffre d'affaires était proposée au-delà de 200 000 € de chiffre d'affaires. L'emploi n'est pas le seul critère d'exposition au risque des agriculteurs, et le chiffre d'affaires reflète mieux le degré d'exposition au risque économique.

Votre rapporteur estime que la solution, votée par le Sénat dans le cadre du texte précité, est préférable à celle, plus modeste, présentée dans la présente proposition de loi.

Pour autant, il n'a pas proposé d'amendement au stade de la commission, afin que la discussion s'engage en séance sur ce sujet en respectant la volonté des auteurs de la présente proposition de loi.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 7

Rapport au Parlement sur la simplification des normes

Objet : cet article demande au Gouvernement de remettre chaque année un rapport au Parlement sur la simplification des normes agricoles.

I. Le texte de la proposition de loi initiale.

La simplification des normes s'est imposée à l'agenda de la politique agricole, tant l'excès de normes est considéré désormais comme pénalisant la compétitivité des exploitations agricoles.

Des mesures de simplification sont annoncées périodiquement, mais sont rattrapées par un flot de nouvelles normes parfois encore plus contraignantes sur le terrain.

Le Sénat s'est préoccupé de cette question, en mettant en place un groupe de travail sur les normes en agriculture, présidé par Gérard Bailly et piloté par Daniel Dubois. Par ailleurs, le Gouvernement vient de nommer notre collègue Odette Herviaux parlementaire en mission sur la question des normes et de la simplification en agriculture.

Lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire, plusieurs dispositions avaient été adoptées, notamment :

- un article prévoyait la **présentation et l'adoption chaque année au sein du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) d'un plan de simplification des normes**, dont la mise en œuvre serait confiée au ministre chargé de l'agriculture ;

- un autre article, ajouté en cours de discussion à l'initiative de Daniel Dubois, prévoyait que **toute nouvelle norme devrait être « gagée » par la suppression d'une norme existante** et qu'un bilan annuel de l'application de ce principe devrait être rendu public.

L'article 7 de la proposition de loi reprend en partie le dispositif proposé par le texte précité, en demandant qu'un rapport au Parlement soit remis par le Gouvernement chaque année, recensant les nouvelles normes entrées en vigueur au cours de l'année et proposant des mesures de simplification, sur la base d'un bilan des normes applicables en agriculture.

Il s'agit donc non pas d'un rapport ponctuel mais d'un rapport régulier, qui doit être produit avant le 1^{er} décembre de chaque année.

II. La position de votre commission.

Cet article s'inscrit dans la continuité des demandes du Sénat. Toutefois, l'instrument proposé présente deux faiblesses :

- d'une part, alors que le dispositif voté au Sénat prévoyait une **association des professionnels** à l'élaboration du plan de simplification, en le soumettant au CSO et en le faisant adopter par cette instance, qui rassemble largement les organisations professionnelles agricoles et les acteurs économiques du monde agricole, l'article 7 est muet sur les modalités d'élaboration du plan de simplification, laissant craindre une élaboration insuffisamment partenariale avec la profession agricole ;

- d'autre part, l'article 7 **ne va pas aussi loin que la proposition du Sénat** consistant à supprimer au moins autant de normes que l'on en crée. Certes, il s'agit là d'un principe général dont la portée juridique n'est pas totalement garantie. Pour autant, dans le processus d'élaboration des normes nouvelles, un tel principe est utile car il force à l'occasion de chaque réforme du droit à rechercher les normes voisines qui pourraient être simplifiées.

Là encore, votre rapporteur n'a pas souhaité porter atteinte par des amendements au texte de la proposition de loi, mais se réserve la possibilité de réintroduire en séance par amendement, les dispositions qui avaient été votées par notre assemblée.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 8

(article 1605 *nonies* du code général des impôts)

Doublement de la taxe sur les terres agricoles rendues constructibles et affectation du surplus à la gestion des risques en agriculture

Objet : cet article double le taux de la taxe sur les terrains agricoles rendus constructibles et affecte les montants supplémentaires au soutien à la gestion des risques en agriculture.

I. Le droit en vigueur

L'article 55 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010, a créé une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles du fait de modification des documents d'urbanisme. C'est la plus-value réalisée par le propriétaire de terrain à l'occasion de la cession qui est taxée, à un taux allant de 5 % à 10 % selon les cas.

L'article 1605 *nonies* du code général des impôts prévoit que le produit de cette taxe est affecté à un fonds de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs, inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement (ASP). Un abattement est applicable à partir de la 8^{ème} année de détention.

Si cette taxe n'est pas à proprement parler un instrument de lutte contre la spéculation foncière, elle permet toutefois de redistribuer vers l'agriculture, et en particulier l'installation des jeunes agriculteurs, une partie des gains réalisés par les propriétaires au moment de la cession de leurs terres agricoles, résultant du classement de celles-ci en terres constructibles.

II. Le texte de la proposition de loi initiale.

L'article 8 double les taux applicables à la taxe sur la cession des terrains nus rendus constructibles. Le taux passe de 5 à 10 %, et de 10 à 20 % lorsque le prix des terrains a été multiplié par plus de 30, du fait de la modification de leur classement.

Ce doublement de taux devrait conduire au doublement du produit de la taxe. L'article 8 prévoit donc que la taxe est affectée pour moitié à l'installation des jeunes agriculteurs, et pour l'autre moitié à un fonds national de stabilisation des revenus agricoles afin d'encourager les outils de gestion des risques.

III. La position de votre commission.

Le produit de la taxe prévue à l'article 1605 *nonies* du code général des impôts est plafonné aujourd'hui par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 à 12 millions d'euros. En conséquence, le doublement du taux de la taxe devrait être accompagné d'un relèvement de ce plafond, faute de quoi le surplus dégagé serait reversé au budget de l'État et ne pourrait pas servir à financer des outils de gestion des risques.

Le dispositif proposé à l'article 8 propose une affectation des nouvelles ressources à un fonds national de stabilisation des revenus agricoles. Or, l'article 1^{er} crée ces fonds à l'échelon régional. Il conviendrait probablement qu'un fonds national organise une péréquation entre régions, sur la base de critères restant à définir et non évoqués par la présente proposition de loi.

Votre rapporteur considère que l'augmentation des recettes provenant de la taxe sur la cession des terrains nus rendus constructibles ne générera que peu de recettes, au regard des besoins financiers importants qu'implique la mise en place d'un instrument de stabilisation des revenus agricoles à l'échelle de la « ferme France ».

En outre, il convient de préserver la priorité à l'installation des jeunes agriculteurs : si l'effet du relèvement de la taxe était de réduire le volume de transactions, le produit de la taxe pourrait être réduit, ce qui pénaliserait l'enveloppe destinée au soutien à l'installation.

Enfin, le lien entre la taxe et l'installation des jeunes agriculteurs justifie facilement son affectation : l'urbanisation de terres agricoles pénalise l'installation et il convient de compenser cette pénalisation grâce aux moyens financiers ainsi dégagés. En revanche, le lien entre la taxe et la volatilité des revenus agricoles est beaucoup plus ténu : ce n'est pas l'urbanisation des terres agricoles qui explique la volatilité des marchés et l'affectation de recettes paraît alors de pure opportunité.

Votre rapporteur est donc réservé sur cet article 8, mais n'a pas présenté à ce stade d'amendement autre que rédactionnel (AFFECO.4), pour laisser le débat se poursuivre en séance. Seul un amendement rédactionnel a donc été adopté par votre commission

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 9

(article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime)

Financement des fonds de stabilisation des revenus agricoles par le Fonds national de gestion des risques agricoles

Objet : cet article étend les missions de la deuxième section du fonds national de gestion des risques en agriculture au financement de fonds de stabilisation des revenus agricoles.

I. Le droit en vigueur

Le FNGRA est l'instrument financier mis en place pour recueillir les ressources publiques destinées à aider à la gestion des risques en agriculture et distribue les aides aux agriculteurs à travers ses trois sections. La deuxième section, régie par l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime, est consacrée à subventionner les primes d'assurance des agriculteurs.

La loi fixe les limites de l'intervention du FNGRA : il n'est pas possible de mobiliser le FNGRA dans des buts autres que ceux définis par la loi.

II. Le texte de la proposition de loi initiale.

L'article 9 de la proposition de loi étend donc les missions de la deuxième section du FNGRA. Outre la prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance afférentes à certains risques agricoles, cette section pourrait apporter des subventions au fonds de stabilisation des revenus agricoles.

III. La position de votre commission.

L'article 1^{er} de la proposition de loi envisageait que le FNGRA puisse contribuer aux fonds de stabilisation des revenus agricoles. L'article 9 est donc un article de conséquence de l'article 1^{er}, étendant les missions de la deuxième section du FNGRA. Cet article appelle quatre commentaires de votre rapporteur :

- tout d'abord, le choix proposé consiste non pas à identifier une quatrième section mais à utiliser le cadre de la deuxième section du FNGRA. Or, l'instrument de stabilisation des revenus agricoles et l'assurance face aux risques climatiques relèvent de logiques différentes. La création d'une section à part entière pourrait d'autant plus se justifier que l'aide à la stabilisation des revenus relève d'une ligne distincte au sein de la PAC ;

- ensuite, votre rapporteur reste surpris qu'un rapport soit demandé au Gouvernement à l'article 2 pour examiner les différentes pistes de financement de l'instrument de stabilisation des revenus en France et que, d'ores et déjà, la proposition de loi tire les conséquences d'un rapport pas encore produit, en prévoyant que le FNGRA pourrait contribuer à ces outils ;

- en outre, la rédaction proposée indique que le FNGRA peut contribuer au financement « du fonds » de stabilisation des revenus agricoles, et non « des fonds », ce qui suggère que le FNGRA ne pourrait pas directement alimenter les fonds régionaux, mais devrait passer par un mécanisme pivot au niveau national ;

- enfin, on peut s'interroger sur la recevabilité financière d'un tel article au regard de l'article 40, qui met des dépenses supplémentaires à la charge d'un fonds public.

Toutefois, comme pour les articles précédents, votre rapporteur n'a pas souhaité proposer à votre commission des modifications à l'article 9 autres que rédactionnelles, afin de permettre au débat de se déployer pleinement en séance publique. Seul un amendement de coordination (AFFECO.5) a donc été adopté par votre commission

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>

*Article 10***Gage**

Objet : cet article a pour objet de gager les conséquences de la proposition de loi pour les finances publiques.

I. Le droit en vigueur

En application de l'article 40 de la Constitution, une proposition de loi ne peut pas créer ou aggraver une charge publique nouvelle ou réduire les ressources publiques.

Il est donc nécessaire, lorsqu'une proposition de loi contient des dispositions fiscales ou sociales, de prévoir la compensation des baisses de recettes fiscales ou sociales pour l'État, les collectivités territoriales ou encore les organismes de sécurité sociale, l'absence de compensation constituant une cause d'irrecevabilité de la proposition de loi.

II. Le texte de la proposition de loi initiale.

L'article 10 propose donc que les conséquences financières pour l'État et les collectivités territoriales des dispositions de la proposition de loi soient gagées par un relèvement des droits sur les tabacs, prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

III. La position de votre commission.

Les gages des propositions de loi ou amendements d'origine parlementaire ont un caractère le plus souvent purement formel, assurant la recevabilité des initiatives parlementaires au regard de l'article 40.

On peut toutefois s'interroger sur la possibilité de gager des dépenses supplémentaires, celles-ci étant en principe prohibées en toute circonstance par le droit constitutionnel et le droit parlementaire.

L'absence de validité du gage risquerait de remettre en cause la recevabilité de la totalité des dispositions de la proposition de loi. A ce stade, il n'a pas été proposé de modifier le gage.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 juin 2016, la commission a examiné le rapport et le texte sur la proposition de loi n° 585 (2015-2016), visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture.

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – Cette proposition de loi nous arrive alors qu’a été mis en place un groupe de travail sur les risques climatiques au sein duquel sont représentées toutes les composantes politiques de notre assemblée. On me fait valoir qu’elle était prête de longue date mais qu’il fallait caler son examen sur un ordre du jour réservé au groupe socialiste. Soit, mais quoi qu’il en soit, nous souhaiterions que cette proposition de loi et celle qui pourra émaner du groupe de travail soient envisagées comme des textes complémentaires. La situation justifie que le Sénat regarde ces initiatives avec la plus grande attention. L’agriculture, fragilisée, doit faire face à des risques qu’elle n’a plus les moyens, pour des raisons que nous connaissons bien, de surmonter. On ne peut pas s’exempter de rechercher des réponses plus efficaces aux risques climatiques et peut-être aussi aux risques économiques auxquels elle est confrontée.

Un régime des calamités agricoles existe depuis le milieu des années 1960. Le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGRA) assure l’indemnisation des gros dommages pouvant être qualifiés de calamités, selon des procédures que vous connaissez bien, et qui ont encore été mises en œuvre récemment. Pour cela, le FNGRA dispose de ressources provenant d’une taxe additionnelle sur les primes d’assurance versées par les agriculteurs pour assurer leurs bâtiments et leurs matériels, en particulier contre l’incendie. Cette taxe additionnelle sur les contributions d’assurance des agriculteurs représentait 120 millions d’euros par an jusqu’à l’année dernière, la loi de finances l’ayant divisée par deux pour cette année. Le FNGRA était également alimenté, en principe à même hauteur, par des contributions budgétaires de l’État, mais dénuées du caractère d’automaticité. D’une année sur l’autre, les dépenses du FNGRA au titre des calamités agricoles sont très variables, mais elles ont plutôt tendance à baisser. Et cela parce que depuis une dizaine d’années, la prise en charge de dommages récurrents aux cultures a basculé du régime des calamités agricoles vers l’assurance. Les pouvoirs publics ont encouragé le développement de l’assurance-récolte par une incitation, la prime étant subventionnée, à hauteur de 65 % au maximum, mais, revers de la médaille, dans les secteurs où l’assurance-récolte existe, le régime des calamités agricoles ne s’applique plus.

Le soutien à l’assurance-récolte est fourni par une section distincte du FNGRA, financée par redéploiement de crédits européens, complétés jusqu’en 2014 par des crédits nationaux – ce qui n’est plus le cas aujourd’hui.

La couverture assurantielle du risque climatique, qui reste facultative pour l'agriculteur, a bien progressé pour atteindre désormais 30 % environ en grandes cultures et 20 % en viticulture. Ajoutons qu'en 2013, un instrument complémentaire a été créé, le fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE).

L'architecture nationale de gestion des risques agricoles s'inscrit dans un cadre réglementaire et financier régi au niveau européen par la politique agricole commune (PAC). La PAC a commencé à s'intéresser à la gestion des risques en agriculture depuis le bilan de santé de 2008. Les États membres ont alors été autorisés à utiliser les crédits PAC qui leur sont alloués pour soutenir l'assurance ou les fonds de mutualisation. Et la dernière réforme de la PAC a conforté les instruments de gestion des risques. D'une part, le règlement « OCM unique » continue à autoriser les organisations de producteurs, dans les secteurs fruits et légumes et viticulture, à gérer des fonds de mutualisation, destinés à soutenir les producteurs dans les situations de crise, d'autre part, le nouveau règlement sur le développement agricole et rural autorise non seulement le Fonds européen agricole pour le développement rural, (Feader), à soutenir les assurances-récolte et les fonds de mutualisation, mais donne aussi un cadre à un instrument de stabilisation des revenus des agriculteurs, répondant au risque économique.

Une douzaine d'États-membres ont choisi, dans leur mise en œuvre de la PAC 2014-2020, d'utiliser au moins un de ces outils. Pour la France, l'enveloppe budgétaire consacrée à ces programmes s'élève encore à environ 100 millions d'euros par an pour la période 2014-2020.

La réflexion sur la gestion des risques en agriculture se structure autour de deux sujets principaux. Il s'agit, tout d'abord, d'améliorer la couverture du risque climatique. Le dispositif des assurances récolte a ainsi évolué récemment. Depuis la dernière campagne, les agriculteurs peuvent désormais souscrire un « contrat-socle », qui élargit de façon bienvenue la couverture à de nouveaux secteurs qui ne bénéficiaient pas auparavant de produits d'assurance, comme les prairies. Le contrat-socle assure aussi une couverture de base contre les « coups durs », offrant une indemnisation en cas de dommage afin de faire redémarrer l'exploitation. L'esprit, plutôt que d'assurer un revenu, est de couvrir les charges d'exploitation, afin de permettre à l'agriculteur sinistré de redémarrer une campagne dans des conditions convenables.

Améliorer la couverture du risque climatique est un enjeu essentiel. Le succès d'un tel dispositif dépend largement des moyens budgétaires disponibles. De ce point de vue, il est à craindre que les crédits européens aujourd'hui mobilisés soient insuffisants alors que le contrat-socle devrait se développer - les polices d'assurance sont presque couvertes à 65 % par ces 100 millions d'euros. Mais cela ne concerne que 30 % des professions céréalières. Il serait regrettable que le taux de subvention effectif des primes

d'assurance des agriculteurs soit réduit à due concurrence, ce qui affaiblirait l'incitation à s'assurer, ainsi qu'on l'a constaté ces dernières années, où le taux de soutien effectif a pu tomber à 50 %. Le problème, c'est qu'en début de campagne, les assureurs n'ont pas d'indication budgétaire précise et ne peuvent dire aux agriculteurs quels seront précisément la nature et le coût de leur contrat. Il faudra y remédier.

Si le contrat-socle se diffuse largement, il conviendra aussi de vérifier que les moyens de réassurance, privée ou le cas échéant publique, soient en adéquation avec l'importance des capitaux assurés.

Le deuxième sujet concerne la couverture du risque économique des exploitations agricoles. Avec la fin des régulations de prix par les politiques agricoles, et l'orientation de la PAC vers les marchés, les agriculteurs sont de plus en plus exposés à des risques de marchés.

Une réflexion plus large s'est engagée, tant au niveau gouvernemental que parmi nous, pour aller vers des dispositifs d'assurance-revenu ou assurance-chiffre d'affaires des agriculteurs. Nous avons rencontré, au cours de nos auditions, plusieurs groupes professionnels, dont Momagri, tous très attentifs à cette réflexion. Le *Farm Bill* américain a mis en place un mécanisme de ce type, doté d'un budget de 6,5 milliards d'euros.

Les auteurs de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui ont concentré leurs propositions sur la couverture du risque économique, en proposant la mise en place, en France, d'un outil certes autorisé par l'Europe mais que notre pays n'a pas retenu dans son programme de développement rural 2014-2020 : des fonds de stabilisation des revenus agricoles. L'article 1er propose ainsi la création de tels fonds dans chaque région. L'article 3 prévoit une expérimentation avant généralisation de ces fonds. Et l'article 2 demande un rapport au Parlement pour identifier ce que pourraient être les ressources. De tels fonds, je l'ai dit, sont autorisés par la PAC ; ils correspondent à l'instrument de stabilisation de revenus (ISR).

En réalité, la proposition de loi vise avant tout à réclamer une réorientation de la PAC. Un de ses articles demande d'ailleurs au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport détaillant ses objectifs et priorités pour la prochaine PAC, en insistant sur la nécessité de mettre en place des aides contracycliques. Il s'agit d'en finir avec la linéarité des aides européennes, pour essayer, dans certaines productions, de les mettre en corrélation plus étroite avec la situation des marchés – ce qui est loin d'être simple.

L'idée sous-jacente est la suivante : on imposerait aux agriculteurs, les bonnes années, de mettre de côté une partie des revenus tirés des aides directes de la PAC à travers le fonds de stabilisation des revenus agricoles. Les mauvaises années, ce fonds reverserait les sommes aux agriculteurs en difficulté. Cette idée, séduisante, appelle à mon sens une analyse beaucoup plus poussée. Que se passera-t-il si les prix agricoles baissent plusieurs

années de suite ? Voyez le marché des céréales, baissiers depuis quatre ou cinq ans. Quel sera le niveau de solidarité entre les filières ? Un tel système sera difficile à mettre en œuvre pour la plupart des productions animales. Quels sont les moyens budgétaires à dégager ? Probablement plusieurs centaines de millions d'euros.

La proposition de loi qui nous est soumise constitue un bon réceptacle en vue de la future réforme de la PAC. Un débat dans lequel tous les acteurs n'ont pas le même point de vue.

Les auteurs de ce texte réclament aussi, et cela mérite débat, de dégager quelques moyens nationaux supplémentaires pour cofinancer la gestion des risques en agriculture : un relèvement de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) ou encore une augmentation de la taxe sur la cession de terrains agricoles rendus constructibles – une ressource dont on connaît cependant les limites.

Ils demandent également que soit garanti le taux de subvention de 65 % pour la souscription par les agriculteurs d'assurances risques climatiques. Il s'agit là d'une demande justifiée, mais pour répondre à cet objectif, dans le cadre d'une extension du contrat-socle, il faudrait, à défaut de financements nationaux, transférer davantage de crédits entre le premier et le deuxième pilier de la PAC, ce qui ne sera possible qu'en 2018.

Le texte vise à encourager la gestion du risque à travers l'épargne individuelle de l'agriculture, en relevant le plafond de la déduction pour aléas (DPA) en fonction de l'emploi salarié sur l'exploitation. C'est un débat que nous avons déjà eu et la proposition, à mon sens, est bonne. L'amélioration de la DPA est en effet nécessaire et elle a été partiellement mise en œuvre par la dernière loi de finances. Sur ce point, la proposition de loi va dans le sens de la proposition de loi, votée au Sénat, visant à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire, que nous devons à l'initiative de Jean-Claude Lenoir. Si le nombre des exploitations concernées par la DPA reste malheureusement restreint, en France, cela n'implique pas de ne pas la faire évoluer, mais en ayant conscience que ce n'est pas la panacée.

Au total, cette proposition de loi comporte des dispositions intéressantes, même si l'on peut se demander s'il est envisageable de les rendre opérationnelles au niveau des régions au 1^{er} janvier 2017. C'est donc plutôt une proposition de loi d'appel, pour attirer l'attention sur la nécessité d'aller vers une gestion du risque économique en agriculture à travers la PAC, laquelle n'a désormais plus aucune action contracyclique. Il est vrai que toutes les organisations agricoles ne partagent pas, sur ce sujet, le même point de vue, mais cela est naturel.

Gardant en mémoire la sanction qu'a pu opposer la commission des finances à certains de nos récents amendements, je ne suis pas certain,

cependant, que les dispositions de la proposition de loi soient toutes recevables au regard de l'article 40 de la Constitution.

À l'exception de quelques amendements purement rédactionnels, je ne proposerai pas à la commission de modifier ce texte, afin que la discussion en séance se déroule dans les meilleures conditions.

Cette proposition de loi est, je le répète, un texte d'appel qui prendra toute sa valeur s'il est suivi d'autres initiatives – et je pense notamment à celle en cours, sur les risques climatiques. C'est la raison pour laquelle, à titre personnel, je le voterai. Ce texte ne contribuera à nous faire avancer que dans le cadre d'un consensus minimal. Parmi les acteurs du monde agricole, le débat est très animé, ainsi que nos auditions nous ont permis de le constater. Nous avons rencontré des représentants de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), de la Caisse centrale de réassurance (CCR), de Monagri. S'il n'y a pas d'oppositions fondamentales, la profession peine néanmoins à trouver la formule par laquelle elle pourrait s'entendre. Ce texte ne fait donc pas, pour le moment, l'unanimité, mais il me semble que le Sénat doit donner des signes forts de cohésion et faire preuve d'une capacité d'entraînement, tant à l'égard de la profession agricole que de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci pour ce travail tout en nuance, qui témoigne d'une véritable attention aux représentants de la profession agricole. Je rappelle que cette proposition de loi sera examinée en séance grâce à un *gentleman agreement* au sein de notre commission. Comme l'a dit notre rapporteur, nous n'avons pas souhaité le revoir de fond en comble, pour laisser place au débat en séance...

M. Martial Bourquin. – Et parce que c'est un texte excellent !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – ...qui aura lieu le 30 juin.

M. Franck Montaugé, auteur de la proposition. – Je remercie Jean-Jacques Lasserre de sa grande objectivité. Il a bien compris l'esprit qui a présidé à son dépôt. Compte tenu de la situation extrêmement difficile que vivent beaucoup d'agriculteurs français, et alors que la PAC ne répond plus aux enjeux de marché, qui pèsent lourdement sur les revenus des agriculteurs et la compétitivité de notre pays en matière agro-alimentaire, nous ne pouvions rester sans rien faire.

Nous sommes restés très prudents sur les propositions de financement. Si nous demandons des rapports au Gouvernement, c'est bien pour que tous les dispositifs envisageables soient évalués. Lors de nos auditions, il nous a été dit que compte tenu de la technicité du sujet, il fallait en passer par des expérimentations. C'est ce que nous proposons, à l'échelle de filières et de régions. Il faudra que les organisations représentatives des professions agricoles se saisissent de cette faculté d'expérimentation, en particulier en matière d'assurance-revenu et chiffre d'affaires.

La question de fond reste évidemment celle de l'évolution de la PAC. Nous appelons le Gouvernement à discuter, avec nous et avec la profession, des orientations qu'il conviendra de défendre auprès de la Commission européenne, étant entendu que tous les pays européens ne sont évidemment pas sur la même ligne. Cela supposera, sur ce sujet essentiel pour l'avenir de notre agriculture, de rechercher un consensus.

Une dernière remarque, enfin. Nous évoquons, dans l'un des articles de ce texte, la simplification des normes. Loin de nous l'idée d'empiéter sur le travail de Gérard Bailly et Daniel Dubois sur le sujet, un travail auquel Henri Cabanel et moi-même nous sommes d'ailleurs associés, par des propositions écrites. Nous nous contentons ici d'effleurer la question, pour rappeler que la simplification des normes est aussi un levier pour rendre du revenu à nos agriculteurs.

M. Gérard César. - Je félicite le groupe socialiste d'avoir présenté ce texte important. Le problème auquel ils s'attaquent, récurrent, remonte à des années. Lorsque j'étais rapporteur de la loi d'orientation pour l'agriculture, nous avons déjà buté, ici-même, sur l'assurance des risques en agriculture, qu'ils concernent le climat ou le revenu. Les compagnies d'assurance veulent être réassurées, mais Bercy, dont nous avons alors rencontré les représentants, refuse de jouer ce rôle de dernier ressort.

Je remercie notre rapporteur pour son excellent travail. Il a eu raison de rappeler que les deux textes que l'on devra à l'initiative du Sénat sont complémentaires. La question de l'assurance contre le risque climatique et celle de l'assurance-revenu sont, de fait, indissociables. Il a également rappelé à juste titre que la DPA n'était pas une solution de nature à assurer tous les risques.

Frank Montaugé a eu raison d'insister sur la nécessité de l'expérimentation. Les viticulteurs et les producteurs de fruits et légumes ne s'assurent pas tous contre les risques climatiques, et c'est dommage.

Notre groupe s'abstiendra sur cette proposition de loi.

M. Henri Cabanel. - Je m'associe aux félicitations adressées au rapporteur. Ce texte ne résoudra pas à lui seul la crise de l'agriculture, mais il n'en est pas moins essentiel de s'entendre sur la question des risques en agriculture. Nous demandons aux uns et aux autres d'y apporter leur contribution. C'est l'occasion de démontrer que grâce à une solidarité sur tous les bancs, le Sénat peut travailler utilement en faveur des agriculteurs. Puisse-t-elle ne pas devenir une occasion manquée. Ce n'est pas un seul outil, mais l'addition de plusieurs outils qui offrira aux agriculteurs la garantie la plus large possible. D'autres pays ont pris le problème à bras le corps, quand nous en restons à nous poser des questions. De nombreux travaux ont été menés par les chercheurs ; il est temps de franchir le pas.

Même si nous ne sommes pas tous au même diapason, c'est la volonté de changer la PAC en 2020 qui doit nous animer. Telle quelle, est-elle

vraiment équitable ? Telle est la question. Il y faut une réflexion politique au niveau européen, car cette question engage celle de l'environnement, et celle de notre indépendance alimentaire. Montrons-nous ouverts au débat et faisons la preuve qu'au-delà de la politique politicienne, nous sommes capables de travailler ensemble et d'avancer des propositions qui donneront quelque sérénité à nos agriculteurs. Une agriculture incapable de gérer ses risques est comme un paquebot naviguant dans le brouillard : laisser les choses en l'état serait dangereux pour notre politique stratégique en matière agricole.

M. Gérard Bailly. – Merci à notre rapporteur, ainsi qu'aux auteurs de ce texte qui nous permet d'échanger. Il reste que nous échangeons souvent sur l'agriculture, et que cela n'a pas empêché la crise que nous traversons, d'une ampleur inédite. Sous l'ancienne législature, nous avons déjà voté une loi sur l'agriculture, suivie, il y a trois ans, par la loi d'avenir pour l'agriculture, dont M. Le Foll nous disait, en séance, qu'elle allait tout régler. Or, tel n'a pas été le cas. Et la situation, tant au niveau national qu'eupéen, est pire que jamais.

Le rapporteur a posé beaucoup de questions, que je fais miennes. Je m'interroge sur le sens à donner au deuxième alinéa de l'article premier, qui dispose que le fonds de stabilisation des revenus agricoles « a vocation à fournir une compensation aux agriculteurs en cas de forte baisse de leurs revenus ». Vise-t-on une compensation à titre individuel ou collectif ? Autant il est justifié de pallier un problème conjoncturel de baisse drastique des prix sur une filière, un problème climatique ou sanitaire, autant il serait injustifié d'offrir une compensation à la négligence individuelle. Ce serait tirer vers le bas le pétrole vert de la France, ainsi que le Président de la République a qualifié notre agriculture, dont on connaît le poids dans nos exportations.

La question de l'assurance, vue du terrain, est complexe. Autant pour la vigne ou les céréales, il est relativement facile de déterminer les pertes ou les problèmes sur les prix, autant pour ce qui concerne l'herbe, les choses ne sont pas si simples. On sait que la qualité des foins issus de nos alpages sera médiocre cette année. Certains éleveurs, qui vont compenser avec des matières azotées, n'auront pas trop de difficultés, sinon qu'il leur en coutera davantage en intrants. Mais il n'en ira pas de même, en termes de revenu, pour les autres. La compensation se fera-t-elle par exploitation, ou sera-t-elle globale ? Beaucoup de questions se posent encore. D'autant que la question n'est pas tant celle du tonnage que de la qualité. Et s' imagine-t-on que les agriculteurs de nos alpages, ceux du Jura, des Alpes, des Pyrénées, pourront tous souscrire une assurance ?

Ce texte nous permet d'échanger, pour aller vers plus d'assurantiel, certes. Mais attention à ne pas déshabiller les zones de montagne, où le secteur de l'élevage connaît bien des difficultés, dans le Massif Central et ailleurs.

Pour toutes ces raisons, je m'abstiendrai, comme mon groupe, mais c'est une abstention plutôt positive.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Une position que nos collègues devraient bien accueillir puisqu'il leur est déjà arrivé de manifester leur abstention positive sur des sujets très proches de celui-ci.

M. Michel Le Scouarnec. – Je vois s'élever bien des doutes quant à la possibilité d'une PAC plus juste et plus équitable, qui aiderait à sauver nos petits fermiers, non seulement dans les zones de montagne mais dans des départements ruraux comme le mien, le Morbihan. Maîtrise et régulation, tels devraient être, pour les syndicats d'agriculteurs eux-mêmes, les maîtres-mots de la PAC. Qu'on lie ou non la question au problème climatique, les prix qui se pratiquent ne permettent pas à nos agriculteurs de s'assurer un revenu. Peut-on agir pour que la PAC soit, demain, plus juste ? Telle est la question.

Pouvez-vous nous préciser les contours du fonds de stabilisation proposé à l'article premier ? Sera-t-il ciblé sur les filières les plus fragilisées ? En Bretagne, une laiterie vient de se constituer, Lait'sprit d'éthique, qui regroupe 66 producteurs décider à se protéger contre des intermédiaires qui ne les payent pas au juste prix. Il me semble que si de telles initiatives méritent d'être accompagnées, c'est surtout au niveau de la PAC qu'il faut agir, pour faire en sorte qu'elle apporte des garanties sur le prix. Les petits producteurs sont très fragiles ; si on ne les aide pas, ils ne tiendront pas le coup.

C'est pourquoi nous souhaitons voir évoluer la PAC, comme le souhaitent les syndicats agricoles, la FNSEA comme la Confédération paysanne, que j'ai rencontrée récemment. Nous devons nous y atteler, tous ensemble.

M. Bruno Sido. – Sans flagornerie, je veux saluer, monsieur le président, votre initiative de créer un groupe de travail au sein de notre commission. Sous la présidence de Jean-Jacques Lasserre, ce groupe travaille bien et fournit des idées dont certaines sont reprises dans cette proposition de loi, qui est, à l'évidence, une proposition d'appel.

Il est normal que la commission des affaires économiques se penche sur le problème essentiel du revenu des agriculteurs, qui touche à la survie économique du monde rural. Cependant, il faut savoir écouter les agriculteurs, qui ne cessent de répéter qu'ils ne veulent pas des primes, mais des prix. La répartition, jugée inégalitaire, des primes de la PAC a été contestée dès le départ : ce n'est pas la solution. D'autant que ces primes, superflues dans les bonnes années, sont insuffisantes dans les mauvaises années.

Les Américains, avec leur *Farm Bill*, ont résolu le problème depuis longtemps. Les compensations sont adaptées à la réalité : les bonnes années, les agriculteurs ne reçoivent rien, mais ils sont aidés dans les mauvaises

années. Là est la solution. Demander aux conseils régionaux, comme le veut cette proposition de loi, d'assurer la stabilité du revenu des agriculteurs, c'est se tromper de niveau, car le problème relève de l'échelon national et européen. Et ce n'est pas en créant à nouveau une de ces « contributions volontaires obligatoires », qui finissent par mettre tout le monde dans la rue, que l'on apportera la solution.

De bonnes idées émergent, comme celle de l'assurance récolte. Elle progresse certes lentement, mais on y viendra, d'autant que le dérèglement climatique va provoquer de plus en plus d'accidents. C'est dans ce sens qu'il faut aller. Quant à la PAC, elle devrait se réorienter du tout au tout, en abandonnant ce système de primes à l'aveugle. J'ai conscience que je fais un rêve, mais il faudrait également tenter de réorganiser, à l'échelle internationale, les cours des denrées agricoles. Qu'elles soient ou non agricoles, toutes les entreprises qui sont confrontées aux cours mondiaux n'arrivent pas à tenir. Même Arcelor-Mittal, si cela continue, ne tiendra pas, tout comme les entreprises minières. Il suffit que la consommation stagne, que la Chine ralentisse, pour que tout le monde en pâtisse. Il faudrait au moins trouver le moyen de lisser les cours à l'échelon européen. L'ancienne PAC, à six, avait trouvé des solutions sur les prix. A présent, les producteurs croulent, pour recevoir les aides européennes, sous une avalanche d'exigences administratives. Un éleveur est obligé de vérifier chaque matin que ses bêtes ont bien une boucle à chaque oreille. Quand on sait qu'un mouton peut la perdre plusieurs fois par jour ! Cela devient infernal, et on peut comprendre que les éleveurs deviennent fous.

Tout ceci pour dire que cette proposition de loi est certes une proposition d'appel, mais qu'elle n'est pas satisfaisante : je ne pourrai pas la voter, parce qu'elle n'apporte pas les vraies solutions.

M. Henri Tandonnet. - Ce texte témoigne bien de la difficulté à soutenir le monde agricole face à la mondialisation économique dans laquelle nous avons basculé.

Le soutien à l'agriculture touche aussi à un autre enjeu, l'aménagement du territoire dans les zones rurales. Avec Jean-Jacques Lozach, nous avons déposé la semaine dernière, au nom de la délégation à la prospective, un rapport sur l'eau, l'adaptation au changement climatique et les conflits d'usage. Sur le volet agricole, nous insistons sur les conflits d'usage qu'entraîneront inévitablement les pics de chaleur liés au changement climatique, et sur la nécessité, pour les agriculteurs de conserver des capacités d'irrigation...

M. Gérard César. - Les fameuses retenues collinaires.

M. Henri Tandonnet. - ...qui constituent la première des assurances. Cela permet de conserver une agriculture familiale, avec des cultures spécialisées de qualité. La capacité d'irrigation devrait être un corollaire au conventionnement. C'est une couverture efficace de l'aléa

climatique, il faut aider les agriculteurs à en prendre conscience. S'en passer finira par nous conduire à demander à des pays plus fragiles que nous de satisfaire nos besoins alimentaires. D'un point de vue écologique, cela n'a aucun sens.

L'idée de régionaliser l'assurance-revenus me laisse dubitatif. Certes, le niveau régional permet de mieux coller au terrain, mais un système assurantiel repose par nature sur de grandes masses et un partage des aléas, très différents d'une région à l'autre.

Telles sont les quelques réserves que je voulais faire sur un texte que je voterai, car je pense qu'il va dans le bon sens et que nous devons lancer des signaux forts dans la perspective de la prochaine discussion de la PAC.

M. Alain Bertrand. – Je félicite les auteurs de la proposition de loi. Il est bon de revenir sur ce sujet de l'assurance, auquel les agriculteurs sont sensibles : le risque climatique s'aggrave ; quant au risque sur le revenu, on voit ce qu'il en est : la filière laitière est en pleine déroute. Sans parler de celle de la viande : les « viandes sur pied », qui se vendaient, il y a vingt-cinq ans, 20 francs le kilo, en sont aujourd'hui à l'équivalent de 16 à 17 francs le kilo.

Gérard Bailly est un excellent défenseur de l'élevage, mais je ne suis pas d'accord avec lui lorsqu'il dit que les politiques menées n'ont rien résolu. L'élevage a été mieux pris en compte par la réforme de la PAC, de même que les zones de montagne. Ce sont plutôt les retards de paiement qui posent problème, mais les choses vont se normaliser peu à peu.

Cependant, autant un système assurantiel sur l'aléa climatique me paraît indispensable, autant je m'interroge sur les modalités concrètes d'une assurance-revenu. Il faut trouver, sans doute, des solutions collectives face à un effondrement massif de la production herbagère – qui ne peut être fondée que sur le volume, même si on sait que la qualité compte autant – mais on ne saurait retenir des procédures individuelles, au risque d'accorder des primes à des gens qui n'ont pas fait leur travail. Si je rejoins Gérard Bailly là-dessus, je ne le rejoins pas, encore une fois, sur la PAC, et je donne un *satisfecit* à Stéphane Le Foll.

Les agriculteurs attendent de nous que l'on mène ce débat, même si l'on n'en tirera pas toutes les solutions, car elles passent nécessairement par la question financière. Je suis également sensible à ce qui s'est dit sur le système américain. Les années où l'on n'a pas besoin d'aide, on nous en fournit quand même, notamment en montagne, avec l'indemnité compensatoire de handicap naturel (l'ICHN), ou les aides à la vache allaitante : les très bonnes années, elles sont superflues, et les mauvaises années, on aurait besoin du double. Il y a là un sujet qui devrait nous occuper quelque temps.

M. Yannick Vaugrenard. – Je remercie les auteurs de la proposition de loi, qui ont fait un travail remarquable, ainsi que Jean-Jacques Lasserre pour sa réflexion complémentaire.

Expérimentation, système assurantiel, simplification administrative sur les aides européennes : nous sommes tous d'accord sur ces exigences. Nous sommes tous d'accord, également, pour considérer que la loi du marché, notamment dans le domaine agricole, est loin d'être parfaite, et qu'il y faut une intervention publique, qu'elle soit française ou européenne.

Le sujet, nous le savons tous, est extrêmement sensible. Le monde agricole est en crise et les agriculteurs sont les premiers touchés. Sur certains sujets, il doit exister une cohérence nationale, même si nous n'appartenons pas aux mêmes composantes politiques. Et la crise de l'agriculture en fait partie. Gardons-nous des postures politiques. Au Parlement européen, où j'ai eu l'honneur de siéger, il existe certes des différences fondamentales, au sein des représentations nationales, entre progressistes et conservateurs, mais très souvent, sur des sujets essentiels pour l'avenir de leur pays, ils se mettent d'accord. Et c'est pourquoi certains pays se défendent mieux que nous sur la scène européenne. Il est tactiquement plus pertinent, sur ce sujet vital de l'agriculture, de nous mettre d'accord, pour défendre des positions communes au niveau européen. Les postures politiques, dans la période que nous traversons, n'ont pas grand sens. Je comprends mal que l'on puisse dire, comme l'a fait Bruno Sido, que l'on est d'accord avec le rapporteur mais que l'on ne votera pas le texte. Continuons à travailler pour arriver à une position commune du Sénat.

M. Martial Bourquin. – Je remercie nos collègues pour la grande qualité de ce texte, que tous les intervenants ont reconnue. Je partage l'idée de Yannick Vaugrenard : quand il s'agit de défendre la France, l'agriculture de la France, les postures politiciennes sont malvenues.

Sur la question cruciale de la régulation du revenu des agriculteurs, on peut trouver un consensus. Nous devons nous montrer capables, à l'heure où l'on va renégocier la PAC, d'avancer des propositions de haut niveau, novatrices. Le fonds de stabilisation régional proposé dans ce texte en est une, sur laquelle je crois que l'on peut se mettre d'accord.

Personne, parmi les intervenants, n'a dit que cette loi était mauvaise, chacun a reconnu ses qualités. Pourquoi, dès lors, se cantonner à une abstention positive, au lieu de faire des propositions d'amendement et d'amener devant l'Assemblée nationale un texte marquant une position commune du Sénat ? Ne pas le faire, ce serait manquer une occasion. L'occasion, au moment où se renégocie la PAC, d'émettre une position commune du Sénat.

Mme Sophie Primas. – Le raisonnement vaut pour vous !

M. Martial Bourquin. – Pourquoi rester dans la posture !

M. Jackie Pierre. – Vous nous avez ouvert la voie !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – De fait, il y a peu, le modeste auteur d'une proposition de loi aurait aimé entendre ce discours...

M. Martial Bourquin. – Il fallait le demander, comme je le fais aujourd'hui...

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue le travail de nos collègues mais j'aimerais savoir s'ils ont pu évaluer l'impact de leurs préconisations, notamment en matière de taxes. Je rebondis sur ce qu'a dit Bruno Sido. Les agriculteurs ont des attentes sur les prix et si aide il y a, ce sont plutôt des aides à l'exportation qu'ils appellent de leurs vœux. Il ne faut pas le perdre de vue, car ce sont là les véritables leviers pour le redressement de l'activité agricole.

Même question sur la régionalisation. Avez-vous pu évoquer le sujet avec l'Association des régions de France ? Quelle est votre appréhension du champ d'application d'un tel dispositif ? – je pense aux filières viti-vinicoles, où les divergences sont grandes selon les régions.

M. Franck Montaugé, auteur de la proposition. – La réponse est dans l'article 2. J'ai dit que nous étions très prudents dans nos propositions. Si nous demandons au Gouvernement un rapport au Parlement sur la stabilisation du revenu agricole, c'est afin que soient évaluées les options de financement. Nous faisons, dans ce texte, des propositions, mais nous nous remettons à une étude de fond pour les évaluer. Nous avançons la piste de la TaSCom, sachant ce qu'il en est de la captation de la valeur ajoutée par la grande distribution, nous proposons aussi de taxer l'artificialisation des sols, qui se fait au détriment de la production agricole. Nous ouvrons également la piste de la taxation financière sur les marchés agricoles, un sujet complexe, sur lequel des démarches sont engagées au niveau européen, et c'est pourquoi nous demandons au Gouvernement une étude. Il s'agit pour nous de préconiser un dispositif réaliste de financement.

M. Michel Houel. – Je remercie les auteurs de la proposition de loi, mais je m'interroge : ne sommes nous pas responsables, en tant qu'élus, des dégâts que subit l'agriculture ? On sait qu'en matière agricole, des dommages surviennent en moyenne tous les sept ans. Or, durant cet intervalle, on oublie les ravages liés au changement climatique, et l'on ne fait rien. Et il faut savoir que l'assurance ne peut pas tout. Les dégâts liés au vent ne sont couverts par la garantie tempête que pour des vents ne dépassant pas 145 km/h. Ce n'est pas logique.

On sait aussi que certains travaux peuvent améliorer les choses. Dans ma région, la Brie, on a ainsi procédé à de nombreux drainages des sols. En montagne, pour éviter des dégâts dans les vallées, il faut faire des bassins de rétention. Quant aux récentes inondations, elles nous ont amené, à Paris, à deux doigts de la catastrophe. Pourquoi ? Parce que certains élus ont préféré ne rien faire, estimant que les travaux pouvaient attendre.

Ce que réclament les agriculteurs, c'est de pouvoir vivre de leur travail. Ils ne sont pas gens à tendre la main parce qu'ils savent qu'un jour ou l'autre, on finit par ne plus rien recevoir.

M. Michel Magras. – Je suis loin d'être un spécialiste de la question, puisqu'il n'y a pas chez moi d'agriculture, mais ce débat m'a paru très intéressant. D'un côté, beaucoup ont insisté sur le fait que les agriculteurs ne demandent pas des primes mais des prix, de l'autre, il a beaucoup été question de la renégociation de la PAC. N'oublions pas que l'Union européenne est en train de signer avec le monde entier des accords de libre échange, qui concernent aussi les produits agricoles. De nombreux pays veulent vendre sur le marché européen, à des tarifs qui ne sont pas ceux de l'agriculture française, ni européenne. Le souci est donc double. Or, l'Union européenne a délibérément choisi, pour ouvrir son marché, de mettre en place une politique de compensation financière. On laisse arriver la banane d'Afrique ou d'Amérique du Sud, et l'on compense la différence pour les territoires d'outre-mer. C'est un problème qui va se poser, plus généralement, pour la France, car elle produit à des coûts qui ne seront plus concurrentiels sur le marché européen. Il faudra bien, dans les discussions, intégrer cette mondialisation du commerce.

M. Bruno Sido. – Un mot, pour préciser que je ne voterai pas contre mais m'abstiendrai.

M. Gérard Bailly. – Un mot également, pour sensibiliser notre commission au problème de la viande. Je lis régulièrement le *Journal du boucher*, où l'on apprend que les coûts de ramassage des matériaux à risque, pour les bouchers, vont augmenter de 50 %. Avant 2022, il va leur falloir changer de couteaux selon le type d'animal, parce que nous sommes toujours, en France, tenu par la réglementation liée à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), alors que les autres pays ont arrêté. Et les matériaux à risque ne sont toujours pas valorisés chez nous, alors qu'ils le sont ailleurs. A quoi s'ajoute la réglementation sur l'équarrissage.

Plus grave encore sont toutes les campagnes de presse dont on nous abreuve – une page pleine la semaine dernière encore dans *Le Figaro*, sous le titre *Les fermes-usines ? Des prisons pour vaches !* Quand je vois les réunions de végétariens de l'association L214 qui se tiennent dans mon département, où l'on explique aux gens que c'est catastrophique de manger de la viande, quand je vois expliquer dans un article de presse, chiffres à l'appui, que les bovins consomment beaucoup trop d'eau, et que je me rends compte que ces chiffres sont totalement fantaisistes – pour un cheptel de 100 bovins, on aboutit à 460 000 mètres cubes d'eau par an ! – eh bien, je m'énerve. Car la presse dit n'importe quoi. Les agriculteurs en ont marre. Non seulement ils se débattent dans les problèmes financiers, mais en plus, on leur reproche tout et n'importe quoi, sur l'abattage, sur les fermes animales, et j'en passe. Dire que ces exploitations sont des prisons pour vaches c'est mal se souvenir de la vie qui était autrefois la leur à la ferme, où elles étaient attachées six

mois, sans même un abreuvoir à portée ! Que l'on arrête de dire à l'opinion publique que nos agriculteurs font n'importe quoi !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – S'il est un journal qui peut nous rassembler, c'est celui de la République, le *Journal officiel*. Je vous invite à lire le texte de la loi Sapin 2 tel qu'il nous revient modifié par l'Assemblée nationale, laquelle a introduit un certain nombre d'ajouts sur le bien-être animal. Vous verrez qu'il n'y a pas que *Le Figaro* qui met en cause les pratiques de nos éleveurs. Il appartiendra au Sénat de corriger certaines dispositions...excessives.

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur. – L'abstention positive est pour moi un bon signe, monsieur Bourquin : nous la devons à votre émulation. Cela étant dit, mon impression, à l'issue de ce débat, est que nous ne sommes pas totalement sur le même tempo selon que l'on parle de couverture économique ou de couverture climatique. Sur la première, il nous faudra débattre. Le principe de l'intervention contracyclique est un bon principe, mais on se rendra compte de sa complexité quand il s'agira de l'appliquer. Cependant, ne le rejetons pas. J'ai connu le temps où la tonne de céréales était à 210 euros, et où les aides de la PAC étaient pourtant les mêmes qu'aujourd'hui. Il est naturel que l'on s'en soucie.

Je ne mets pas en cause votre proposition de régionalisation, au 1^{er} janvier 2017, car elle vise à nous faire avancer, mais j'aimerais connaître la liste des présidents de conseils régionaux qui mettront cette révision de la répartition des aides européennes à l'ordre du jour... Sur ces questions, tous les débats préalables à la réforme de la PAC seront utiles et nécessaires.

Sur la taxation, il faut prendre la juste mesure des choses. Un doublement de la taxe sur les ventes de terres devenues constructibles ne procurerait que 12 millions d'euros par an – une ressource qui n'est de surcroît pas pérenne. Je ne crois pas que l'on puisse faire fond là-dessus. Pour la TaSCom, la ressource serait légèrement supérieure, mais elle reste en deçà de l'échelle du problème. En revanche, pour les risques climatiques, le prélèvement sur les produits d'assurance génère des sommes importantes, à hauteur de 100 millions d'euros. Peut-être pourrions-nous y revenir un jour, car il y a là un gisement qui me semble mieux proportionné. J'ai sous les yeux le montant des indemnités versées aux agriculteurs au titre de l'assurance récolte. En 2015, 173 millions d'euros ont été versés contre 187 millions en 2014 et 347 millions en 2013. Sur ces bases là, la réassurance n'est pas un vrai problème. Je dis bien sur ces bases là.

Ceci pour dire qu'en dépit de nos différences de tempo, nous avons la possibilité de faire évoluer un dispositif assurantiel dans de bonnes conditions, sans tourner le dos à la réflexion nécessaire sur la réforme de la PAC. Peut-être serait-il intéressant à ce propos, monsieur le président, d'entendre des personnes capables de nous parler de façon précise et pertinente du *Farm Bill* (M. Bruno Sido approuve). Car il est bon de dresser des

comparaisons précises, sans se contenter de penser que la soupe est meilleure chez le voisin.

Je vous invite à poursuivre notre travail sur les propositions envisageables en matière assurantielle.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il serait bon, en effet, de disposer de données précises sur le *Farm Bill*.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'amendement rédactionnel Affeco.1 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L'amendement rédactionnel Affeco.2 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'amendement rédactionnel Affeco.3 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

Article 8

L'amendement rédactionnel Affeco.4 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'amendement rédactionnel Affeco.5 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 24 mai 2016 :

- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)* : M. **Claude Cochonneau**, vice-président.

Mardi 7 juin 2016 :

- *Caisse centrale de réassurance (CCR)* : M. **Patrick Bidan**, directeur ;
- *MOMAGRI* : MM. **Christian Pees**, président, **Jacques Carles**, délégué général, et Mme **Dominique Lasserre**, conseiller.

Mercredi 8 juin 2016 :

- *FNSEA* : MM. **Joël Limouzin**, vice-président, **Jean-Louis Chandellier**, directeur départements de l'entreprise et des territoires, **Laurent Woltz**, chef du service juridique et fiscal, **Sylvain Lhermitte**, chef de service politiques agricoles et internationales, et Mme **Nadine Normand**, attachée parlementaire.

Mardi 14 juin 2016 :

- *Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* : Mme **Claire Brennetot**, conseillère parlementaire, et M. **Sébastien Couderc**, conseiller chargé des filières végétales et des biocarburants.

Mercredi 15 juin 2016 :

- *Jeunes agriculteurs* : M. **Romain Quesnel**, juriste.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

PROPOSITION DE LOI VISANT À METTRE EN PLACE DES OUTILS DE GESTION DES RISQUES EN AGRICULTURE

PROPOSITION DE LOI VISANT À METTRE EN PLACE DES OUTILS DE GESTION DES RISQUES EN AGRICULTURE

Article 1^{er}

Article 1^{er}

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.

Sans modification

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.

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.

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.

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.

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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

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

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 de 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 Fonds national de gestion des risques en agriculture.

COM-1

Article 3

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

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

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~~.

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.

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

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 mentionné à l'article 1^{er} de la présente loi.

COM-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.

Alinéa sans modification

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 le cadre des négociations qui se déroulent autour de la réforme de la politique agricole

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Code rural et de la pêche maritime Livre III : Exploitation agricole Titre VI : Gestion des risques en agriculture Chapitre I^{er} : Dispositions générales</p> <p>Art. L. 361-4. – La deuxième section du Fonds national de gestion des risques en agriculture contribue au financement des aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles.</p> <p>La deuxième section prend en charge une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes à certains risques agricoles, de façon forfaitaire et variable suivant l'importance du risque et la nature des productions. Le cumul de l'aide versée à ce titre et de la contribution de l'Union européenne ne peut excéder 65 % de la prime ou cotisation d'assurance.</p> <p>Les risques agricoles pour lesquels les primes ou cotisations d'assurance peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle et les conditions de cette prise en charge sont déterminés par décret.</p>	<p>la réforme de la PAC de 2020.</p> <p>Article 5</p> <p>La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime est ainsi rédigée :</p> <p>« 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. »</p>	<p>commune de 2020.</p> <p>COM-3</p>
<p>Code général des impôts Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt Première Partie : Impôts d'État Titre premier : Impôts directs et taxes assimilées Chapitre premier : Impôt sur le revenu Section II : Revenus imposables 1^{re} Sous-section : Détermination des bénéficiaires ou revenus nets des diverses catégories de revenus</p>	<p>Article 6</p> <p>Après le deuxième alinéa du I de l'article 72 D ter du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 6</p> <p>Sans modification</p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

IV : Bénéfices de l'exploitation agricole

3 : Imposition d'après le bénéfice réel

B : Détermination du résultat imposable

Art. 72 D ter. – I. – Dans la limite du bénéfice, les déductions prévues aux articles 72 D et 72 D bis sont plafonnées à un montant global fixé, par exercice de douze mois, à 27 000 €. Pour les exploitations agricoles à responsabilité limitée qui n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux, ce montant est multiplié par le nombre des associés exploitants, dans la limite de quatre.

Lorsque le résultat de l'exercice est supérieur d'au moins 20 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents, l'exploitant peut pratiquer un complément de déduction pour aléas, dans les conditions prévues à l'article 72 D bis et dans la limite du bénéfice, à hauteur de 500 € par salarié équivalent temps plein. Pour le calcul de la moyenne des résultats des trois exercices précédents, il n'est pas tenu compte des reports déficitaires.

« 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 bénéfice, à hauteur de 1 000 € par salarié en équivalent temps plein au-delà du troisième salarié. »

Article 7

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

Sans modification

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Deuxième Partie : Impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes Titre III : Impositions perçues au profit de certains établissements publics et d'organismes divers Chapitre premier : Impôts directs et taxes assimilées Section V ter : Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles</p>	<p>fixe des objectifs de simplification pour les années à venir.</p>	<p>Article 8 Alinéa sans modification</p>
<p>Art. 1605 nonies. – I. – Il est perçu une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, postérieurement au 13 janvier 2010, par un plan local d'urbanisme ou par un autre document d'urbanisme en tenant lieu, en zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone où les constructions sont autorisées ou par application de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme.</p>	<p>1° Au deuxième alinéa du I, après les mots : « est affecté, », sont insérés les mots : « pour la moitié de son montant, »</p>	<p>1° À la première phrase du deuxième alinéa du I, après les mots : « est affecté, », sont insérés les mots : « pour la moitié de son montant, » ;</p>
<p>Le produit de cette taxe est affecté, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, à un fonds inscrit au budget de l'Agence de services et de paiement. Ce fonds finance des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture. Il permet de soutenir notamment des actions facilitant la transmission et l'accès au foncier, des actions d'animation, de communication et d'accompagnement, des projets innovants et des investissements collectifs ou individuels.</p>	<p>2° Le même I est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° Alinéa sans modification</p>
<p>Celles de ces mesures qui sont dans le champ de compétences de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer mentionné à l'article L. 621-1 du code rural et de la</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>pêche maritime sont mises en œuvre par cet établissement dans le cadre d'une convention avec l'Agence de services et de paiement.</p>	<p>« Le produit de cette taxe est affecté, pour la moitié de son montant, au fonds national de stabilisation des revenus agricoles créée par la loi n°... du ... visant à encourager et mettre en œuvre des outils de gestion des risques en agriculture. » ;</p>	<p>« Le produit de cette taxe est affecté, pour la moitié de son montant, au fonds national de stabilisation des revenus agricoles créée par la loi n° du visant à mettre en <u>place</u> des outils de gestion des risques en agriculture. » ;</p>
<p>IV. – Le taux de la taxe est de 5 % lorsque le rapport entre le prix de cession du terrain et le prix d'acquisition ou la valeur vénale définis au II est supérieur à 10 et inférieur à 30. Au-delà de cette limite, la part de la plus-value restant à taxer est soumise à un taux de 10 %.</p>	<p>3° Le premier alinéa du IV est complété est ainsi complété :</p> <p>a) À la première phrase, le taux : « 5 % » est remplacé par le taux : « 10 % »</p> <p>b) À la fin de la seconde phrase, le taux : « 10 % » est remplacé par le taux : « 20 % ».</p>	<p>3° Le premier alinéa du IV est ainsi <u>modifié</u> :</p>
<p>Code rural et de la pêche maritime Livre III : Exploitation agricole Titre VI : Gestion des risques en agriculture Chapitre I^{er} : Dispositions générales</p>	<p>Article 9</p>	<p>COM-4</p>
<p>Art. L. 361-4. – La deuxième section du Fonds national de gestion des risques en agriculture contribue au financement des aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles.</p>	<p>L'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>a) Sans modification</p>
<p>La deuxième section prend en charge une part des primes ou cotisations d'assurance afférentes à certains risques agricoles, de façon forfaitaire et variable suivant l'importance du risque et la nature des productions. Le cumul de l'aide versée à</p>	<p>Article 9</p>	<p>b) Sans modification</p>
	<p>Alinéa sans modification</p>	

Dispositions en vigueur

ce titre et de la contribution de l'Union européenne ne peut excéder 65 % de la prime ou cotisation d'assurance.

Les risques agricoles pour lesquels les primes ou cotisations d'assurance peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle et les conditions de cette prise en charge sont déterminés par décret.

Texte de la proposition de loi

« 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.

Texte de la commission

« 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 mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture. »

COM-5

Article 10

Sans modification