

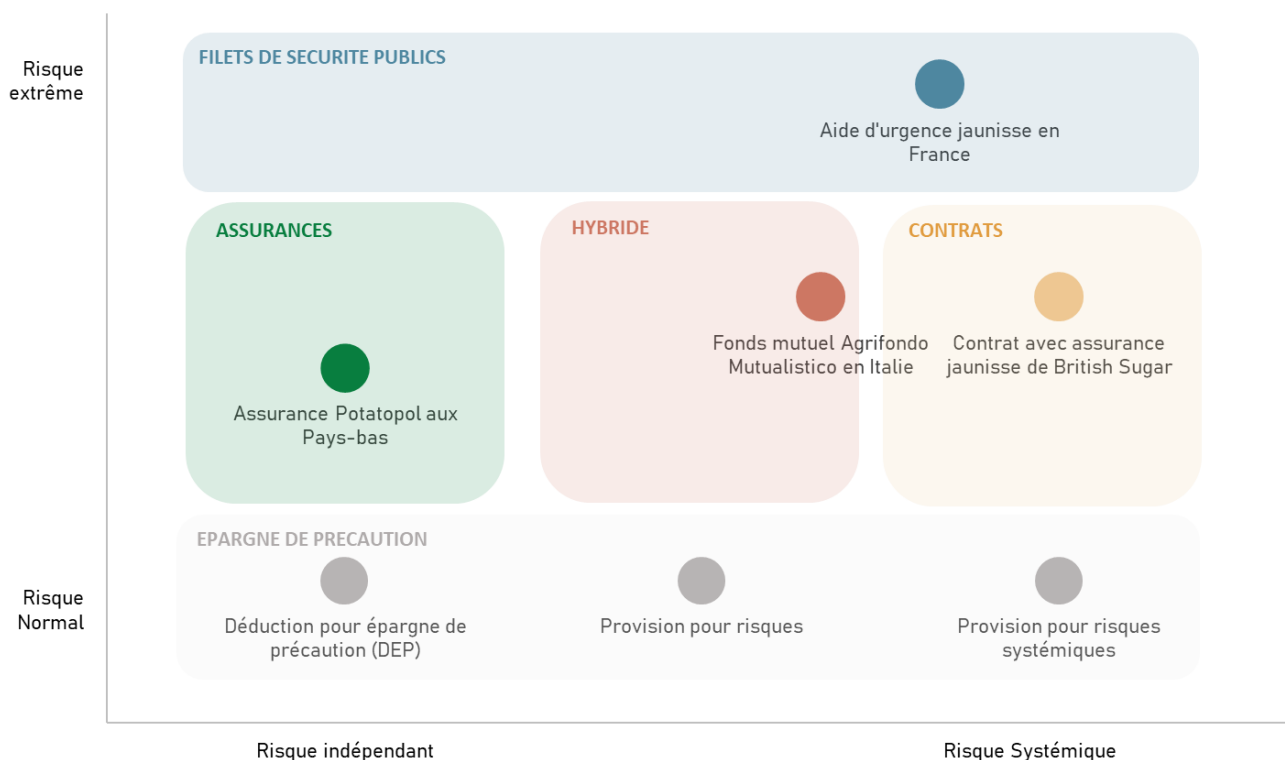
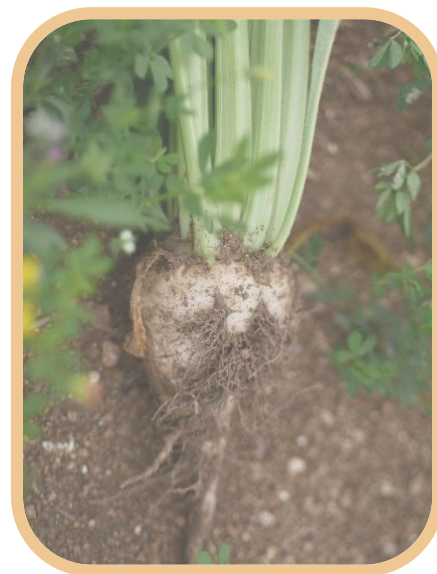
Projet GREcoS

Benchmark des dispositifs de gestion des risques sanitaires

Le projet GRECOS a pour objectif d'évaluer le risque de perte de rendement betteravier lié à la jaunisse virale dans un contexte post PNRI (i.e. sans néonicotinoïdes et en tenant compte des nouvelles solutions techniques attendues) afin de préfigurer un dispositif de gestion du risque adapté pour accompagner la filière betterave à sucre dans sa transition vers un mode de production sans néonicotinoïdes.

Ce benchmark des instruments de gestion des risques s'inscrit dans le cadre de la troisième phase du projet. Il a pour objectif de recenser les outils de gestion des risques sanitaires déjà mis en place, en cours d'étude en Europe ou théorisés dans des publications scientifiques, afin de nourrir la réflexion sur le type et les caractéristiques de l'instrument qui pourrait être mis en place en France pour gérer le risque résiduel de jaunisse.

Les différents outils de gestion des risques analysés dans ce benchmark sont placés sur une carte, adaptée de Cordier et al. 2004, en fonction des caractéristiques du risques : en abscisse le caractère indépendant ou systémique (qui affecte un grand nombre d'exploitation en même temps) et en ordonnée l'intensité et la fréquence du risque, traduit en risque « normal » ou « extrême ».



Cartographie des outils de gestion des risques sanitaires, adaptée de Cordier et al., 2004.

L'ÉPARGNE DE PRECAUTION ET LES PROVISIONS POUR RISQUES

Le lissage de la marge agricole est une méthode de gestion des risques permettant de réduire les conséquences des aléas en cas de survenance d'un sinistre (Guinvarc'h, 2006). Différents outils sont mis à disposition des agriculteurs en France tels que l'épargne de précaution au niveau des exploitations agricoles ou plus récemment les provisions pour risques qui peuvent être constituées au niveau des coopératives. La provision pour risque systémique est également un concept développé par (Guinvarc'h, 2006) qui n'a toutefois pas encore été mis en œuvre à ce jour.

L'épargne de précaution est un outil de gestion de risque interne à l'entreprise. Elle ne permet pas de gérer des risques extrêmes, mais fonctionne pour les risques modérés correspondant à la partie « normale » du risque agricole.

● La déduction pour épargne de précaution (DEP) par les exploitants agricoles

L'épargne de précaution défiscalisée traite du risque « normal » de l'activité agricole qui doit être supporté par les fonds propres de l'entreprise. Elle consiste à abonder un fonds en période favorable et à prélever sur le fonds en période défavorable.

La DEP est une aide qui a été mise en place en 2019, elle remplace les anciens dispositifs de déduction pour investissement (DPI) et la déduction pour aléa (DPA). Ce dispositif fiscal permet de réduire le bénéfice agricole en plaçant une partie du bénéfice sur un compte d'épargne ou sous forme de stock à rotation lente. Le montant maximal de déduction est plafonné en fonction du bénéfice agricole en fin d'exercice. L'agriculteur a ensuite 10 ans pour réintégrer la somme : lors d'une année difficile, il peut réintégrer tout ou partie de la DEP pour améliorer la trésorerie de l'exploitation.

● La provision pour risque de la loi du 2 mars 2022

La loi du 2 mars 2022 sur la gestion des risques en agriculture, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2023, a introduit une nouvelle possibilité pour les coopératives de constituer une provision comptable destinée à la couverture des aléas agricoles (climatiques, sanitaires ou de volatilité des prix). La constitution d'une telle provision doit être motivée par des critères objectifs de risques identifiés (observations statistiques). Lorsque le risque se réalise, la provision peut être utilisée par la coopérative en fonction d'un règlement intérieur fixé à l'avance et permettant de combler la perte de marge des coopérateurs touchés par l'aléa (Tina & Danton, 2022). Cependant, ce dispositif nécessite de justifier les montants provisionnés, ce qui peut être en pratique difficile à mettre en œuvre.

● La provision pour risque systémique

Un mécanisme complémentaire de provision pour risque systémique est proposé par (Guinvarc'h, 2006). Une provision s'inscrit dans un contexte comptable, fiscal et économique. Pour être mise en œuvre, cette provision pour risque systémique devrait donc faire au préalable l'objet d'une évolution réglementaire.

L'objectif de cette provision est de lisser les variations dites « sages » de la marge. Le montant de la provision est borné à la variabilité de la marge opérationnelle, qui est observable et prévisible. Lorsque la marge opérationnelle annuelle calculée à partir d'indicateurs économiques est en deçà de la marge opérationnelle considérée minimale (cette marge minimale pouvant être définie par l'Etat ou par les interprofessions), alors l'exploitation subit une perte systémique (qui touche l'ensemble des exploitations). En fonction de la marge opérationnelle annuelle, l'exploitant peut doter ou reprendre la provision.

Le coût de ce mécanisme pour les pouvoirs publics réside dans la publication des références (marge minimale et coefficient de variation de la marge) nécessaires pour calculer le montant de la provision, ainsi que dans le lissage fiscal qui influence les revenus fiscaux agricoles de l'Etat.

LES SOLUTIONS CONTRACTUELLES

Au Royaume-Uni, le groupe sucrier British Sugar a proposé aux planteurs britanniques un contrat (applicable à partir de 2021 aux contrats existants et aux nouveaux contrats) comportant une « assurance jaunisse » prenant en charge les pertes de rendement directement liées à la jaunisse.

● Un fonds jaunisse de 12M€ instauré sur la période 2021-2023

La prise en charge contractuelle du risque jaunisse qui est proposée fonctionne via un fonds de 12 millions de livres sterling sur trois ans, compensant les pertes résultant de, ou principalement causées par le virus de la jaunisse, à hauteur de 45% lorsqu'elles dépassent 10% du tonnage autorisé par contrat. Le fonds indemnise jusqu'à un niveau de perte plafonné à 35%. Pour le planteur, le tonnage autorisé par contrat correspond à sa surface emblavée multipliée par son rendement moyen des 5 dernières années.

Pour écarter le risque de défaut du fonds de 12 millions de livres sterling, le total des compensations des deux premières années ne peut excéder 75% du montant du fonds. Lorsque cette limite est atteinte, l'indemnisation de chaque planteur est réduite proportionnellement. Afin d'éviter la prise en charge d'autres événements (tels que les événements climatiques), un protocole a été mis en place. Il repose sur des tests d'échantillons de betteraves, menées par BBRO (l'institut technique Anglais de la betterave sucrière) ou par d'autres structures agréées, qui doivent permettre de prouver la présence de jaunisse. Cette expertise peut également être complétée par des images satellites ou des photographies montrant les symptômes caractéristiques de la jaunisse.

Cependant, l'apparition de jaunisse s'accompagne très souvent de maladies telles que la cercosporiose ou des altérations des feuilles de betteraves. Ainsi, la filière betteravière anglaise a souhaité simplifier le dispositif de gestion des risques sanitaires en créant une option de contrat plus flexible et plus large.

● Une nouvelle option contractuelle plus flexible pour sécuriser les planteurs face à tous les aléas sanitaires à partir de 2023

Le mécanisme de sécurisation de la production a été repensé et simplifié pour prendre en charge l'ensemble des aléas de production affectant le rendement. Ainsi, les betteraviers qui s'engagent jusqu'en 2024 pourront choisir de contracter, dès 2023, une « garantie rendement » pour 1,5 GBP/t betterave (1,7 EUR/t) permettant de s'assurer le paiement de 80% du tonnage contracté (sous condition de respecter les engagements de semis et de livraison à British Sugar). Cette garantie est donc comparable à une assurance rendement dont la cotisation s'élève à 120 GBP/ha (pour un rendement de 80 t betterave/ha), avec un prix assuré de 38,5 GBP/t et une franchise de 20%.

A noter qu'au Royaume-Uni les assurances type multirisques climatiques ne sont pas développées. En revanche, il existe une assurance obligatoire (incluse dans les prix) pour le gel des betteraves en silos. Cette offre est directement souscrite par British Sugar auprès d'une compagnie d'assurance.



LES ASSURANCES

Le contrat d'assurance est une prise en charge d'un risque de l'assuré par un assureur contre le paiement d'une prime. En cas de sinistre, l'indemnité de l'assurance ne peut être supérieure à la perte subie par l'assuré (Cordier & Phélippe-Guinvarc'h, 2001). L'assurance repose sur le principe de mutualisation des risques, qui doivent donc être indépendants (c'est-à-dire que tous les assurés ne doivent pas être touchés en même temps par le même risque). Deux difficultés pour les assureurs sont soulevés par Femenia et Gohin (2010) : le premier est que la plupart des risques agricoles ont la particularité d'être systémiques, ils touchent un grand nombre de producteurs et sont de forte amplitude, la deuxième est l'asymétrie d'information entre les agriculteurs et les assureurs, générant des problèmes d'antisélection (seuls les producteurs les plus à risques s'assurent) et d'aléa moral (l'assuré ne prend plus les mesures de précaution nécessaires pour contenir son risque du fait qu'il soit couvert par une assurance).

En agriculture, il existe quelques exemples d'assurances, soit totalement privées (couvrant par exemple le risque de grêle ou d'incendie), soit subventionnées (telle que l'assurance récolte qui couvre les risques climatiques).

Concernant les risques sanitaires, quelques pays européens disposent d'assurances prenant en charges des aléas sanitaires en lien avec des organismes de quarantaine ou organismes nuisibles. Ces organismes sont réglementés au niveau Européen (règlement (UE) 2016/2031). La liste européenne des organismes nuisibles est complétée par une liste établie par l'autorité administrative, pour lesquels il peut être nécessaire dans un but d'intérêt collectif, de mettre en œuvre des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte (article L251-3 du CRPM). Les maladies dites endémiques, telle que la jaunisse pour les betteraves, ne sont pas considérées comme organismes nuisibles.

● L'assurance mutuelle Potatopol aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les producteurs de pomme-de-terre ont instauré en 1997 Potatopol, une assurance mutuelle pour assurer les pertes financières qui résultent de la pourriture brune, de la pourriture annulaire ou du viroïde PSTVd. Lorsque les pommes-de-terre sont contaminées ou probablement contaminées par ces organismes nuisibles, elles perdent toute valeur et les producteurs peuvent être indemnisés, après déduction d'une franchise de 10%. Ce dispositif encourage la prévention au sein des exploitations en appliquant des franchises différenciées et en conditionnant l'indemnisation au respect de bonnes pratiques. Le niveau de franchise peut être relevé en fonction des pratiques de l'agriculteur (par exemple, elle est relevée si les plans de pomme de terre ont plus de 5 origines).

La prime d'assurance annuelle se divise en deux parties : une prime anticipée et une prime de couverture. La prime de couverture est définie à la fin de l'année, en fonction des dégâts constatés pendant la campagne : si peu de dégâts ont été constatés, la prime de couverture est partiellement prélevée, s'il y a eu beaucoup de dégâts, elle peut être prélevée en totalité.

Cette assurance est volontaire et sa diffusion est significative : 90% pour les pommes-de-terre semence, 50% pour les pommes-de-terre de consommation et 75% pour les pommes-de-terre féculières.

La pourriture brune et pourriture annulaire sont causées par des bactéries qui se disséminent via les plants de pommes-de-terre, des machines ou les lieux de stockage qui ont été en contact avec des tubercules contaminés. Le Viroïde des tubercules de pomme de terre en fuseau (PSTVd) peut causer de graves dommages aux cultures, jusqu'à 80% de perte. Ces bactéries sont classées organismes de quarantaine, donc les Etats membres ont l'obligation de prendre des mesures pour détecter et éradiquer la maladie.



©Condifesa Rovigo, 2022

LES FONDS MUTUELS

Les fonds mutuels sont un moyen de partager le risque entre des groupes de producteurs souhaitant gérer eux-mêmes leur risque. En cas de perte, l'agriculteur peut être indemnisé en fonction du montant courant du fonds disponible, selon des règles prédéfinies. La contribution des participants peut être complétée par un financement public (Bielza Diaz-Caneja *et al.*, 2008). L'article 76 du règlement (UE) 2021/2115 indique les conditions de fonctionnement et de financement européen des fonds de mutualisation destinés à compenser des pertes liées à des événements climatiques, sanitaires ou environnementaux. Cet article offre également la possibilité d'établir des fonds de mutualisation destinés à compenser des pertes de revenu, qui portent le nom d'Instruments de Stabilisation du Revenu (ISR).

● Les fonds mutuels Grandes-culture de Agrifundo Mutualistico en Italie

Depuis 2010, l'organisme Agrifundo Mutualistico (regroupant Condifesa de Veneto et Condifesa de Friuli Venezia Giulia) est à l'initiative de la création de fonds mutuels complémentaires des offres assurantielles, pour couvrir les risques climatiques, sanitaires ou les dommages causés par les animaux sauvages.

Plusieurs fonds mutuels ont ainsi été créés. Parmi eux, les fonds grandes-cultures ont été reconnus en 2019 et peuvent être financés par des fonds publics jusqu'à 70%. Ces fonds grandes-culture (céréales, oléagineux, protéagineux et betterave à sucre) peuvent fonctionner soit de façon coordonnée avec l'assurance climatique (fonds seminativi), soit de façon autonome (fonds seminativi +), pour couvrir les pertes de productions liées aux principales maladies en grandes cultures telles que les moisissures (*aspergillus flavus*, *aspergillus parasiticus*), le charbon nu du blé et de l'orge, la fusariose, la rouille, la chrysomèle *Diabrotica*, les taupins ou la pyrale. Pour bénéficier d'une indemnisation, l'agriculteur doit démontrer qu'il a respecté les recommandations de production et sa perte doit dépasser une franchise de 20% par rapport à une référence moyenne historique. Point de fonctionnement original, pour que l'indemnisation soit activée, il faut également que les mêmes dommages soient constatés sur les parcelles voisines, ce qui permet d'éviter l'aléa moral. En plus de la franchise, l'indemnisation est plafonnée par parcelle à 30% de la valeur garantie et à 40 000 euros par exploitation.

La cotisation totale (subventionnée et non subventionnée) à ces fonds mutuels s'élève à 0,11% du capital assuré pour le fonds seminativi - soit 3,3€/ha pour un capital de 3 000€/ha - et à 1,5% pour le fonds seminativi + (couvrant les aléas climatiques et les aléas sanitaires) - soit 45€/ha pour un capital de 3 000 €/ha.

LES FILETS DE SECURITE PUBLICS

En cas de situation catastrophique, les pouvoirs publics peuvent apporter une aide, soit sous forme de paiement direct égal à la perte entre le chiffre d'affaires annuel constaté et le niveau du filet de sécurité (aide ad hoc), soit faire l'objet d'une réassurance publique (Cordier, 2008).

● L'aide d'urgence aux betteraviers à la suite de l'épisode de jaunisse en 2020

En France, une indemnisation exceptionnelle des producteurs de betteraves sucrière a été instaurée en 2020 pour compenser les pertes induites par le virus de la jaunisse. Cette aide a été versée dans le cadre du Règlement (UE) n° 1408/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture (aide plafonnée à 20 000 euros sur une période glissante de trois exercices fiscaux).

Une partie de la perte de rendement constatée en 2020 par rapport à une période de référence (prise en compte des trois meilleures années sur les cinq dernières années) a ainsi été prise en charge :

- Perte de rendement avec déduction d'une franchise de 30% pour les planteurs assurés multirisque climatique,
- Perte de rendement avec déduction d'une franchise de 35% pour les planteurs non-assurés.

Le forfait d'indemnisation par tonne de betterave était de 26 EUR/tonne à 16° de sucre.

Références

Bielza Diaz-Caneja, M., Conte, C. G., Dittmann, C., Gallego Pinilla, F. J., & Stroblmair, J. (2008). Agricultural Insurance Schemes.

Condifesa Rovigo (2022). Brochure fonds de mutualisation Agrifondo Mutualistico, disponible sur : <https://condifesarovigo.it/wp-content/uploads/2022/05/Fondi-mutualistici-ROVIGO-2022.pdf>

CORDIER J. et DEBAR J.C. (2004), « Gestion des risques agricoles : la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union Européenne », Cahier n° 12, Club Déméter, Paris, 70 p.

Cordier, J. (2008). Etude des risques de marché agricole en France : cadre d'analyse, modélisation et organisation des instruments. Hal, 105.

Cordier, J., & Phélippe-Guinvarc'h, M. (2001). Assurance et finance agricoles : une approche descriptive et comparative. Hal, 13.

Femenia, F., Gohin, A. (2010). Faut-il une intervention publique pour stabiliser les marchés agricoles ? Revue des questions non résolues. Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement, p. 435-456.

Guinvarc'h, M. P. (2006, Janvier). Lissage de la marge agricole par une provision comptable. Economie Rurale n°291.

Tina, M., & Danton, G. (2022, Mars 18). Modalités de constitution et de reprise de la provision comptable constituée par la coopérative pour engagement de soutien envers ses associés coopérateurs face aux aléas agricoles. La coopération Agricole.